Bonnes gouvernances publiques en Europe et évaluation. Introduction à un débat de socio-économie politique de l'évaluation

Maurice Baslé

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/508>

DOI : 10.4000/economiepublique.508

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2003

ISBN : 2-8041-3943-3

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Maurice Baslé, « Bonnes gouvernances publiques en Europe et évaluation. Introduction à un débat de socio-économie politique de l'évaluation », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 10 | 2002/1, mis en ligne le 01 janvier 2006, consulté le 12 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/508> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.508>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 10 – 2002/1

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : **www.deboeck.com**

© De Boeck & Larcier s.a., 2003
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

D 2003/0074/221

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3943-3

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Maurice Baslé

Professeur des Universités, Chaire Jean Monnet,
Université de Rennes 1, CREREG-IREIMAR-CNRS,
Ancien membre du Conseil scientifique de l'évaluation (1995-1999)

Bonnes gouvernances publiques en Europe et évaluation Introduction à un débat de socio-économie politique de l'évaluation

Résumé

les « gouvernances » remplacent le « gouvernement » au sens où la décision est prise différemment (en association publique et privée entre parties prenantes) et où elle est analysée différemment : le processus politique est nouvellement décrit comme un ensemble d'interactions publiques volontaires produisant des effets du point de vue de la réalisation d'objectifs officiels et produisant aussi des effets émergents.

Il semble à beaucoup que le besoin d'évaluation des politiques publiques croisse avec la montée de ces nouvelles gouvernances. L'argumentation restituée ici signale que l'évaluation et la notation des actions des autorités officielles (par exemple par les organisations internationales) qui semblaient aller de pair avec la recherche d'une meilleure performance publique au plan des objectifs recherchés et au plan du fonctionnement du marché politique et des procédures de la démocratie deviennent, avec les nouveaux modes de gouvernances, encore plus nécessaires tant les limites informationnelles des décideurs s'accroissent avec la complexité de la prise de décision et tant s'accroît le besoin de construire du sens aux politiques publiques.

On examine ce lien supposé entre nouvelles gouvernances et plus d'évaluation et on montre évidemment que les limites informationnelles sont seulement repoussées par la mise en œuvre des évaluations de politiques publiques. On conclut en indiquant que les développements de l'évaluation ont néanmoins un grand mérite : elles peuvent être l'occasion en externe de faire vivre des débats publics et, en interne, d'inciter à un meilleur management public.

mots clés : Politiques publiques, évaluation, gouvernance, légitimité politique des gouvernements, nouveau management public.

Summary

Governance is said to be a new behaviour of official authorities when co operating for decision within public sector and associating different stakeholders from civil society. Evaluation has been developed for better public decision, mainly in countries with anglo-saxon culture of accountability and "economic-cost and benefit analysis". With the development of new modes of governance, is there a future for Evaluation as process and production of knowledge? The paper says that Evaluation seems to be better associated to governance as a process of measurement of intentional and unintentional effects of public action : it becomes the new professional attitude for better management and better democratic processes. But, the paper is not too optimistic : evaluation only displaces usual informational barriers : rating governments by means of evaluation processes combined with processing of political market does not transform the imperfect character of the political decision. Evaluation is only an addendum. In conclusion, it is noted that the interest of evaluation is that it is a political choice.

Key words : Public policies, evaluation, governance, political legitimacy of governments, new public management.

Introduction

Le but de l'article est d'éclairer les raisons du développement des pratiques de l'évaluation et de les mettre en rapport avec une analyse du marché politique en termes de gouvernance. Rappelons que la gouvernance est un processus d'association public-privé à la prise de décision ou à la mise en œuvre des politiques publiques (Kooiman (1993)). Ce processus d'association et d'ouverture témoigne d'une posture récente de plus grande humilité et d'ouverture d'élus, de gouvernements et de hauts fonctionnaires cherchant à renforcer la démocratie et à améliorer le management public (au sens que Pollitt et Bouckaert donnent à ce terme : « économies dans la dépense publique, amélioration de la qualité des services publics, efficience opérationnelle, accroissement des probabilités que les politiques publiques choisies et mises en œuvre soient effectives » en ajoutant les objectifs intermédiaires de contrôle des élus sur les services et les bénéfices plus larges en termes de légitimité du pouvoir, (Pollitt et Bouckaert (2000)). Il est peut être aussi d'abord une simple réponse à des difficultés à opérer le renforcement démocratique en prenant appui uniquement sur les moyens traditionnels : processus électoraux périodiques pour la démocratie, hiérarchie et contrôle pour la gestion publique.

Il est des pays où la démocratie locale est forte (Suisse, Québec, France au niveau communal), il est aussi des gouvernements qui restent paralysés par la crainte de ces nouveaux modes d'ouverture et d'information-association à la décision.

Quant au développement de l'évaluation, rappelons que de nombreux pays, après avoir fait une véritable analyse des inconvénients et des avantages de la posture qui consiste à reconnaître les échecs éventuels de gouvernement pour mieux les dépasser, ont opéré une évolution culturelle dans le sens d'une meilleure association des groupes d'intérêt à leurs choix, d'une meilleure analyse politico-économique, d'une meilleure mise en débat public et d'une meilleure évaluation de l'action publique. Il semble que, corrélativement au passage à de nouvelles gouvernances, dans de nombreux pays, les pratiques évaluatives se développent (Leca (2000)), les milieux des élus deviennent plus réceptifs : des instances plus ou moins indépendantes plus ou moins et pérennes expérimentent des nouveaux processus de décision et les milieux professionnels associés (experts, consultants) commencent à penser qu'il y a là un service à rendre et une structuration du milieu à opérer (cf. site Internet de la société américaine d'évaluation [http : //www.eval.org/](http://www.eval.org/)).

En même temps, rien n'est simple à mettre en œuvre. Les expériences, les institutionnalisations, les épreuves des procédures de l'évaluation de réalisation de travaux et de l'utilisation des résultats de l'évaluation semblent devoir toujours constituer des défis organisationnels pour les élus et les décideurs.

On peut donc se demander avec quelle nouvelle culture de la politique, de l'État, du service public et de l'évaluation ces défis sont gérables. Pour ce qui est du rôle de l'évaluation, la réponse suppose recherche et capitalisation des expériences en cours, donc collection de ces cas, analyse et choix des meilleures pratiques. Elle supposera peut être que l'on capitalise aussi les expériences sous forme de méta-évaluations, mais cet objectif est sans doute encore trop ambitieux. Ce que l'on sait cependant d'emblée, c'est que la tâche est réalisable. En effet, dans d'autres domaines, comme celui de l'inspection et du contrôle, une « doctrine » a pu émerger. Une économie politique de l'inspection (Hemenway (1985)) a pu dire en quoi les barrières informationnelles de la connaissance sur les effets prouvés des actions publiques peuvent être réellement déplacées par le contrôle et donner en même temps les limites de ce déplacement. En France, les coûts de contrôle et d'inspection ont une philosophie bien établie et un périmètre d'action très clair. Il reste à faire quelque chose de semblable pour construire la socio-économie politique de l'évaluation.

Nous considérerons ici comme vrai que la légitimité politique des marchés et des gouvernements (Die (1990)) semble aujourd'hui contestée là où la culture citoyenne et l'éducation sont de niveaux élevés : dans de nombreux cas de cette espèce, nous accepterons que, comme le constatent de nombreux politistes dans divers pays, le doute existe concernant la non-efficacité de l'administration, son manque d'efficacité (faible réussite dans la réalisation de ses objectifs), son éventuelle soumission à des groupes d'intérêt particuliers ou son éventuelle corruption. Nous considérons l'hypothèse qu'il s'agit probablement d'une observation fiable (Laffont (2000)), car l'observation est corroborée par de nombreux faits analysés en science politique (cf. la revue *Science and public policy*). Nous savons cependant que cette observation est mal étayée et peut aussi être contestée (Conseil d'analyse économique (2000)). Une des conséquences de ce contexte postulé est que la tentation de dotation ou la demande de notation permanente des gouvernements s'accroîtrait tant du côté des opinions publiques que des organisations internationales (Commission européenne (2000), Banque mondiale (1999)).

On se demande dans cet article, en premier lieu, en quoi l'évaluation correspond à des procédures spécifiques, des démarches que l'on devrait distinguer du contrôle et de l'audit organisationnel et financier. En second lieu, en quoi la procéduralisation de l'évaluation peut offrir des garanties pour produire un jugement évaluatif et quelles sortes de garanties. En troisième lieu, on se demande aussi en quoi une réflexion sur des expériences évaluatives dispersées peut améliorer la connaissance que nous avons de cette pratique. Telles sont les trois questions.

Le pari que nous faisons est que nous pourrions suivre, pour y répondre, un chemin tracé par l'économie des coûts politiques de transaction (Dixit (1996), World Bank (1997), Stiglitz (1998)). En effet, en langage de l'Économie politique (Baslé (2000)), selon Dixit, les coûts politiques de transaction existent parce que le processus

politique ne peut, pour gérer les interdépendances, utiliser autant de contrats incitatifs ou gestionnaires que l'économie privée. L'incertitude du contexte des choix politiques étant la règle (Gil-Aluja (1999)), l'idée est cependant que les coûts politiques de transaction peuvent être réduits s'ils sont bien analysés : étant donné les asymétries informationnelles, il faut donc voir comment se résolvent les conflits d'action publique, comment on résout des problèmes multiples d'agence tant au plan des coordinations horizontales que verticales en politique (électeurs, politiciens, fonctionnaires) ; comment se résolvent des problèmes très fréquents d'agence commune, les politiciens étant redevables aux citoyens, les fonctionnaires étant responsables et garants devant l'opinion publique (« politician beholden to, or bureaucrats answerable to multiple interest groups », Dixit (1996))...

Au bout de ce raisonnement, la socio-économie politique de l'évaluation montrerait en quoi ce moyen spécifique de l'évaluation peut participer à la réduction des coûts politiques de transaction et à la mise en œuvre de meilleures pratiques de gouvernance. Le sujet que nous traitons paraîtra encore abstrait ou hypothétique. Il est évidemment en débat (Alkin (1990), Kessler et alii (1998), Voigt (1999)) et il nous manque un véritable bilan des expériences d'évaluation menées à différents niveaux de gouvernement pour réaliser la partition entre la position normative et l'idéalisme des croyances en l'évaluation comme remède à certains problèmes de légitimité politique et le caractère réellement positif des observations recueillies par les grandes revues rendant compte des expériences étrangères en évaluation de politiques et de programmes.

Revenons tout d'abord au concept de gouvernance.

1. Gouvernance ?

Étymologiquement, le mot « gouvernance » a la même origine que gouvernement, c'est à dire le verbe latin gubernare qui signifie « diriger le navire ». Mais les deux termes n'ont pas tout à fait le même sens aujourd'hui. Techniquement, dans la socio-économie des organisations, on a introduit l'expression « gouvernance » pour désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions, l'idée étant qu'une bonne gouvernance doit réduire les coûts des transactions (North (1991), p. 98, Williamson (1996), Ménard (2000)) et que ceci doit résoudre des problèmes informationnels de notre société et faciliter les adaptations au changement technologique et structurel (Hayek (1945), p. 524).

En termes d'usage courant, le terme « gouvernance » semble d'abord, en France, venu d'ailleurs, comme une traduction un peu rapide de l'expression anglo-saxonne « governance », expression appliquée aussi pour parler du secteur privé de l'entreprise : ceci est gênant car les systèmes socio-politiques paraissent appartenir à des mondes différents à beaucoup d'élus sinon à beaucoup d'analystes. Pour ajou-

ter à la confusion, le terme est aussi employé dans le monde financier : le terme « gouvernance » est devenu courant en Finance d'Entreprise : en parlant de gouvernance, on parle de gouvernement d'actionnaires, et, ce faisant, on implique la structure du capital, en particulier, le partage entre « le capital-actions » et le « capital-emprunts », dans la direction et la performance de l'entreprise, dans sa prise de risque, sa rentabilité et sa réussite¹.

Le terme « gouvernance » semble, du fait de sa multiplicité de sens, par rapport au terme « gouvernement », peu précis (Duran (1999)). Il en sera évidemment de même pour l'expression ambiguë de « bonne gouvernance ». En science politique, on associe certes au terme « gouvernance » une vision qui paraît plus moderne de la politique, mais en même temps, la gouvernance fait penser à une autorité officielle plus floue, plus impersonnelle ou même à l'absence d'autorité. Côté sphère des élus politiques, on observe, malgré des réticences, un remplacement de plus en plus fréquent du mot « gouvernement ». Il est dans ce dernier cas difficile de déterminer les vraies motivations. Généralement, on énonce cependant trois raisons.

On repère, en premier lieu, que le terme gouvernance s'impose en raison du caractère de plus en plus compliqué ou même complexe des nouveaux modes de gouvernement avec les différents niveaux d'autorités officielles : du niveau européen au niveau local. Ainsi en France, le niveau national semble encore dominer les autres mais la décentralisation existe tout en n'étant que partielle et la tendance à l'eupéanisation des décisions est réelle même si l'on prône la méthode communautaire ou la méthode intergouvernementale et non le fédéralisme pour faire avancer l'Europe. La raison de l'appel au terme « gouvernance » serait donc le constat de carence informationnelle qui résulte de cette complexité croissante : gouverner, c'était, croyait-on auparavant, décider au niveau d'autorité centrale le plus élevé et le mieux informé. Gouverner, tenir le gouvernail, c'était avec les informations importantes produites au niveau des administrations centrales, assurer la régulation économique et sociale d'ensemble, d'abord en encadrant et réglementant les marchés, ensuite en taxant et en intervenant avec l'argent public, enfin en redistribuant cet argent public dans l'espace, entre les classes sociales ou dans le temps, entre les générations. On changerait donc désormais la dénomination du mode de gouvernement pour mieux rendre compte d'une « interaction rendue né-

¹ Le rapport du comité Vienot de juillet 1995 recommande la création dans les grandes entreprises de comités spécialisés instruisant les affaires. Parmi ces comités, devraient figurer des comités d'audit dont la tâche essentielle est de s'assurer de la pertinence et de la permanence des méthodes comptables adoptées pour l'établissement de comptes consolidés et sociaux de l'entreprise et de vérifier que les procédures internes de collecte et de contrôle des informations garantissent cette pertinence et cette permanence. Au delà d'un simple « comité des comptes », certains ont vu dans la recommandation, une préoccupation d'amélioration qualitative du management avec la construction souhaitée d'un système de références de comportement d'entreprise où culture éthique et tradition auraient leur place (second rapport Vienot de 1999). Dans les interstices entre les mécanismes internes de commande et les mécanismes externes de sanction par les marchés on trouve place pour l'audit interne, l'audit semi-externe, les comités des comptes, les comités d'audit et l'évaluation par expertise externe. Ceci est-il transposable au secteur des organisations gouvernementales ? Il faudrait faire une analyse fine des commandes internes, inspections, contrôles et sanctions par les élections et voir comment peut trouver place la posture de l'évaluation et voir comment les instances et les dispositifs de ce nouveau management public peuvent être mis en place et ont besoin de la professionnalisation des évaluateurs, car il serait dommage que les évaluateurs ne soient pas eux mêmes soumis à l'évaluation.

cessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes » (Holec & Brunet-Jolivad (1999)). Cette explication est plausible : en effet, avec la complexité, il n'y a plus (sans doute n'y a-t-il jamais eu) omniscience du gouvernant, le gouvernant est donc peu efficace avec un simple gouvernail. L'idée est qu'il lui faut désormais, sauf à faire preuve d'un autoritarisme excessif et contradictoire avec le renforcement démocratique, *a minima* comprendre aussi ce qui agit sur son navire et son environnement. Ceci suppose de faire remonter de l'information décentralisée et d'utiliser au mieux cette information. Parler aujourd'hui de bonne gouvernance consisterait donc à rendre compte d'une politique publique multiniveaux devant faire face à de multiples incertitudes dues aux carences informationnelles et devant mettre en œuvre une stratégie coopérative entre différents pouvoirs publics dont les pouvoirs les plus décentralisés et dispersés.

On repère en deuxième lieu, et cette raison est complémentaire de la précédente, que l'on utiliserait aujourd'hui davantage le terme « gouvernance » en voulant parler d'une façon de gouverner qui serait de plus en plus un gouvernement cherchant à faire participer davantage d'acteurs : ce serait un moyen de faire face au caractère infiniment dispersé de l'information économique et sociale, d'utiliser au mieux l'information créée et détenue par différentes parties prenantes y compris dans la société civile. Ce serait donc un appel au dialogue, peut être même au partage du pouvoir, une « façon douce de relativiser l'État » et d'assouplir, de partager son autorité gouvernementale comme le dit Jean-Pierre Gaudin (Gaudin (1999)). On utiliserait le terme gouvernance, comme l'indique l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le développement social, pour signaler que les gouvernements démocratiques renforceraient leur effort dans le sens de la participation, « effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu ».

On repère enfin dans la littérature qu'une troisième raison complémentaire de la précédente a été mise en avant : gouvernance est un mot qui s'imposerait tout simplement parce qu'on compterait davantage aujourd'hui, pour le choix et la mise en œuvre des politiques publiques, sur des dynamiques d'interactions et de connaissance, sur les « processus d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains » (Bagnasco & Le Galès (1997)). Avec la pression de l'opinion publique et l'interposition de médias de plus en plus nombreux et puissants, le système socio-économique deviendrait plus capable d'une communication interne plus intense. Cette communication ayant elle-même des retours, il en résulterait des interactions plus fortes et en même temps plus complexes des actions privées et des actions des gouvernements, aussi bien par temps calme qu'au moment des crises et tempêtes politiques : à la limite extrême du raisonnement et

de la sémantique, dans cette vision systémique, la gouvernance aurait une autre acception : on appellerait gouvernance non pas le gouvernement, non pas un autre mode de gouvernement, volontairement plus ouvert mais la structure socio-politique et ses valeurs de référence, qui émergerait comme « le résultat commun ou le produit des efforts d'intervention interactifs de l'ensemble des acteurs impliqués » (Kooiman (1993)). Gouvernement et gouvernance seraient ici à rapprocher non de leur origine latine mais du grec kybernan qui a donné cybernétique, c'est à dire la science de l'auto-gouvernement, science au carrefour des communications et de la régulation dans les êtres vivants et pour les machines.

2. Des pratiques gouvernementales en incertitude et des “government failures”

D’où pourrait provenir le besoin de changer le mot « gouvernement » ? Ce qui est certain, c’est qu’il y a aujourd’hui, autant dans les sphères privées que dans les sphères publiques, une grande conscience des incertitudes et une attitude plus dubitative sur les possibilités d’infléchir, à dessein, les trajectoires des systèmes socio-politiques. Énumérons ici quelques incertitudes récurrentes à la politique et à sa mise en œuvre (Cioffi-Revilla (1998)) : ce sont les incertitudes dans les probabilités politiques d’être pertinent dans ses choix, par exemple sur la probabilité de se tromper de cible, ou encore de se tromper sur les montants à allouer, ou encore de voir se déclencher un conflit social grave alors que certaines conditions étaient réunies. Les erreurs de prévision sont légion ! Ce sont aussi, lorsqu’il faut agir, les incertitudes sur les réactions individuelles à la politique, par exemple, sur les comportements des personnes plus formées et plus mobiles ; les incertitudes sur ce que produiront les interactions entre les personnes ou entre les entreprises, les incertitudes sur les conséquences collectives des choix individuels, les émergences, les résultantes... Ce sont les incertitudes sur les actions collectives elles-mêmes, sur l’organisation administrative et la fourniture, sa réactivité, sa performance, son intégrité. C’est aussi, au final, l’incertitude sur les choix mais aussi sur les domaines de choix lorsque l’on doit décider, puis lorsque la décision est à mettre en œuvre. Incertitudes aussi politiques sur les coalitions qui seront nécessaires pour cela... Il en résulte des évolutions imprévisibles de la probabilité pour un tel ou un tel d’être pertinent et de gagner une élection. Donc un climat de risque pour l’élu qui n’est peut être pas si éloigné que cela du climat de risque dans lequel baigne l’entrepreneur privé. . .

Dans la liste, ce qui peut nous intéresser en premier lieu pour traiter de la possible co-évolution entre « passage éventuel à la gouvernance et besoin croissant d’évaluation », ce sont toutes les incertitudes sur le processus de définition et de mise

en œuvre d'une action politique : sur l'identification, l'information, l'adoption, la fourniture, le mode de gestion, le degré d'application de la politique (sachant que le processus n'est généralement pas simplement séquentiel, qu'il n'est pas linéaire.); les incertitudes sur les phénomènes d'apprentissage tant du côté de l'administration que du côté de l'opinion; et les incertitudes sur les phénomènes de rejets en politique. En effet, confrontés à toutes les incertitudes internes à l'administration, à celles des ordonnateurs ou du législateur, à des incertitudes externes portant sur le contexte et l'opinion des citoyens-contribuables-bénéficiaires-électeurs, aux anticipations des agents vis à vis de l'effectivité d'une politique, on peut postuler que les décideurs ne sont plus des « autonomes » jouant contre un reste du monde passif et ignorant (« la nature »), qu'ils ne sont que « plus ou moins décideurs », que le navire est plus ou moins le jeu des éléments. Dans ce cas, la « conduite » des politiques, la mise en œuvre des programmes et la communication sur les actions publiques ne sont pas, au moins dans les contextes institutionnels démocratiques (contextes propres à chaque nation et qu'il faudrait préciser davantage), des décisions infaillibles d'un quelconque gouvernement qui n'aurait qu'une autorité « d'en haut ». En conséquence, il y aura toujours des perceptions que le gouvernement s'enrichit et se sécurise dans le dialogue, qu'il peut entrer dans des interactions et processus de connaissance de la valeur de ce qu'il fait et qu'il n'a plus de crainte à voir révéler d'éventuelles faiblesses ou de « government failures » : c'est en raison de cela que les autorités officielles, les élus décideurs, services et aussi les citoyens ont besoin de mettre en œuvre des moyens pour mieux savoir et savoir plus sur l'action publique.

3. Des gouvernements évalués et notés

Il est devenu habituel en économie politique, de modéliser des situations où des « échecs du gouvernement » co-existent avec les « échecs du marché concurrentiel pur » (ceux qui justement font qu'il faut réglementer, administrer, taxer, redistribuer, contraindre). La situation d'échec possible n'est pas encore propre au secteur public « one must accept that markets and governments are both imperfect systems » (Dixit (1996), p. 2). Les « échecs du gouvernement » dont il est généralement question ne font certes pas tous l'unanimité, ils dépendent en effet des systèmes de valeurs qui servent de référence pour évaluer les politiques et ses systèmes de valeurs sont multiples même dans des sociétés intégrées.

Les échecs de gouvernement ont été repérés par Buchanan, l'idée de biais politicien a été exposée par Downs, celle de biais bureaucratique par Niskanen. L'idée de « marchandage politique » a été précisée par Buchanan et Tullock, les processus de capture des régulateurs par les groupes d'intérêt sont bien identifiés par Pelzman et Laffont (Baslé (1997)). Les échecs ne sont certainement pas systématiques. Les

démocraties avec interventions publiques résistent et des politiques sont efficaces et restent très populaires... Comme l'a indiqué Joseph Stiglitz après avoir servi à la Maison Blanche, "These failures do not undo the great achievements of the public sector, from mass education to a cleaner environment" (Stiglitz, J., 1998, p. 21). Pour certains, les échecs paraissent nombreux mais il peut y avoir illusion d'optique : ils sont surtout de plus en plus nombreux à être dévoilés, la demande de démocratie étant croissante au moins dans certains pays. C'est peut être seulement la manière de gouverner qui change. Ainsi, la Commission européenne, les États membres de l'Union européenne, les grandes organisations internationales participent au dévoilement. On peut ici, pour illustrer, rendre compte de travaux, de la Commission européenne et de la Banque mondiale sur le besoin et la mesure de la bonne gouvernance.

Prenons d'abord le niveau européen. La cellule de prospective de la commission européenne, lorsqu'elle s'est interrogée sur la possibilité « d'accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne » (Commission européenne, 1999) a posé un triple diagnostic : on observerait en Europe une perception croissante d'un déficit de légitimité et de contrôle démocratique ; on serait aussi embarrassé par l'organisation administrative, la segmentation fonctionnelle masquant la complexité en ce sens qu'elle tendrait à dissimuler les interdépendances entre les différents domaines d'action (synergies potentielles ou externalités négatives) ; enfin, on connaîtrait les difficultés de tous les gouvernements centralisés voulant assurer le pilotage « d'en haut ».

Pour la Commission européenne, les solutions sont claires : elles doivent être envisagées et considérées comme de nécessaires innovations dans la gouvernance publique européenne. Elles sont nécessairement de plusieurs ordres, avec des conséquences, notons le immédiatement, pour la généralisation des pratiques évaluatives. Il s'agit d'accroître les opportunités et la qualité du débat sur les sujets européens pour accroître la pertinence de l'agenda européen pour la société civile ; de mettre en œuvre une politique générale de transparence avec utilisation des médias et des nouvelles technologies de communication ; de promouvoir la participation à la conception et à la mise en œuvre de toutes les parties prenantes et de tous les représentants d'intérêts concernés par l'action publique européenne ; d'assurer une mise en œuvre plus flexible, plus décentralisée et mieux organisée ; de renforcer la cohérence et l'intégration des politiques publiques. Tout ceci va bien dans le sens d'une meilleure évaluation.

La Banque mondiale a aussi publié un document du même ordre en octobre 1999 pour rendre compte de sa mesure de cinq critères de la bonne gouvernance publique, cinq critères qui servent ensuite à mettre en évidence la forte corrélation positive entre une meilleure gouvernance et de meilleurs résultats en termes de développement. Ces cinq critères sont les droits politiques et les participations, tous les processus qui permettent l'expression, la liberté des médias et la res-

ponsabilité (« voice and accountability ») et réduisent la violence et l'instabilité politique; ce sont les capacités qu'ont les gouvernements à formuler et à mettre en place de bonnes politiques publiques (« government effectiveness ») et à alléger le plus possible le fardeau net des réglementations (« regulatory burden »); ce sont les respects mutuels entre les citoyens et les pouvoirs publics, favorisant le jeu normal et la prévisibilité des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales (« Rule of law ») en améliorant le degré de confiance dans les lois et réglementations; ce sont enfin le degré d'intégrité, d'honnêteté et l'absence de corruption ou de « paiements additionnels » sur le marché politico-administratif (« graft »). Ce document marque une étape dans la mise en œuvre d'une véritable notation multicritère (mais pas encore « multijuge ») des gouvernements. L'évaluation, à l'évidence, est convoquée comme remède.

4. Gouvernance et évaluation dans un système multi-niveaux de pouvoir

Le « gouvernement » ou la « gouvernance » sont, en théorie, le système de pouvoir qui fonctionne en incertitude et sous la pression démocratique, ce système de pouvoir étant, en plus de la contrainte de ré-élection, à tout moment apprécié et noté. En pratique, on ne doit pas oublier que c'est plus compliqué : en Europe, dans chaque État-membre, plusieurs niveaux d'autorités officielles co-existent en outre avec des blocs plus ou moins mous de compétences en partie partagées. La gouvernance est partagée et nécessite de la coordination (Baslé (2000a)). La difficulté de la gouvernance est que les systèmes économiques et sociaux évoluent rapidement et ont besoin de plus en plus de besoins d'informations à tous les niveaux de gouvernement (Baslé (2001)). Les différents niveaux doivent donc produire séparément pour leurs besoins propres, mais aussi échanger et partager leurs connaissances. Malgré le développement de l'économie de l'information, et même si l'information croît, le déficit informationnel et communicationnel est là : le résultat pourrait être le maintien de l'incertitude et des risques pour les élus politiques et pour ceux qui doivent approuver la politique ou en bénéficier, c'est à dire les agents individuels et les organisations eux-mêmes de plus en plus informés et de plus en plus exigeants tant pour eux-mêmes que pour leur collectivité, leur État-nation ou l'organisation intergouvernementale qui prend corps (l'Union européenne). D'où le besoin renforcé de l'évaluation de l'action publique lorsque cette dernière est partenariale.

En résumé, la gouvernance, est le concept qui doit rendre compte d'un « mécanisme » politique ou plutôt d'un arrangement institutionnel en marche, regroupant plusieurs niveaux de gouvernements semi-décideurs semi-décidés et les populations citoyennes et bénéficiaires des politiques publiques (Baslé (2000)).

Ce que cela signifie, c'est que le gouvernement à la recherche de la bonne gouvernance doit accroître les moyens d'études en améliorant les méthodes de mise en œuvre, qu'il doit mieux produire, traiter et communiquer les résultats de ces études, se doter de nouveaux moyens d'information et de management interne et qu'en outre il doit améliorer la démocratie participative pour combler son handicap informationnel. Comme l'indique Stiglitz, « making government process more open, transparent, and democratic, with more participation and more efforts at consensus is likely to result not only in a process that is fairer, but one with outcomes, that are more likely to be in accord with the general interests » (Stiglitz (1998), p. 21). La superposition des instances et dispositifs d'évaluation est possible. Chaque niveau de gouvernement peut faire appel à l'évaluation comme moyen parmi d'autres de compensation de telles carences informationnelles et de réduction des coûts de transaction sur le marché politique (Dixit (1996)). D'une manière générale, chaque État, chaque collectivité a des limites informationnelles compensées par le recours à l'organisation, l'approfondissement de la vie démocratique et l'évaluation. L'évaluation peut théoriquement aider à cela (Thoenig (2000)). L'évaluation, en effet, parce qu'elle est une activité de construction de connaissances sur l'action publique est un instrument parmi d'autres de compensation des carences informationnelles. Un bon dispositif, de bonnes procédures, des instances faisant honnêtement leur métier, des experts de qualité au plan des méthodes et du relationnel, de la communication sur la valeur ajoutée par l'évaluation à l'argumentation en faveur de l'utilisation de telle ou telle politique, des retours organisés vers l'utilisation des résultats tout cela est aujourd'hui précieux. L'évaluation est un discours idéal et une bonne pratique. Elle est un discours idéal, en effet, au sens suivant : « Un discours idéal est en œuvre si tous les participants concernés peuvent participer au discours concernant certaines décisions et si les individus discutent sans préjudice, en l'absence de pressions et de façon cognitivement adéquate » (Bohnet & Frey (1994), p.346 cité par Michel Renault in chapitre deux, Baslé (2000a), p.54). C'est aussi une bonne pratique, au sens politique du terme, car c'est une marque de respect pour le citoyen. Par le moyen de l'évaluation, le gouvernement s'intéresse vraiment à l'interprétation que l'opinion publique donne et peut donner à la politique. Or, ceci est crucial. L'action collective publique s'exerçant dans un univers systémique, l'explication de l'action est évidemment toujours difficile. La gouvernance d'aujourd'hui alors même qu'on dit vivre en société dite de l'information, qu'on le veuille ou non, reste trop quelque chose d'opaque pour ne pas appeler, au moins dans certains contextes, un travail de mise à jour, de pédagogie et de remise en chantier permanente de l'action sur la base de la connaissance évaluative.

Dans la pratique, on rejoint de telles considérations théoriques. Ainsi, les exigences des réformes européennes (Commission européenne (2000)) sont les suivantes : une évaluation vraiment indépendante des politiques avec appel à l'expertise scientifique pluraliste ; une évaluation croisée des politiques ainsi que la création des pôles intersectoriels ; une évaluation des pratiques de délégation existantes, en particu-

lier des organismes communautaires décentralisés; une déconcentration des services de la commission; la création d'une unité centrale de régulation chargée de l'évaluation des initiatives et des politiques sectorielles; la création d'une unité d'évaluation budgétaire chargée d'évaluer les propositions en fonction de leurs implications économiques et d'assurer le suivi de l'impact économique global des politiques communautaires; la création d'une unité spécifique d'évaluation et de gestion des risques inhérents à une politique.

Bonne gouvernance pourra donc être associée à évaluation parce que celle-ci se veut connaissance, communication et pédagogie universelle, qu'elle vise une plus grande égalité d'information entre les élus et les électeurs et qu'elle doit susciter l'émulation dans la pratique. L'évaluation peut donc, en ce sens et correctement mise en œuvre, être un élément de meilleure gouvernance : dans le cas où des peuples souhaitent une meilleure constitution, des lois et réglementations plus adaptées, des régulations et mises en applications plus sérieuses, une plus grande professionnalité dans la fourniture et la gestion, dans le cas où on demande toujours une meilleure connaissance sur ce qui est fait, gouverner, évaluer, ce sera mieux connaître les effets de l'action, les résultats, l'efficacité de l'action dans les différentes dimensions qui ont un intérêt pour les populations.

Ce n'est donc pas folie de croire que gouverner avec meilleure gouvernance, dans certains contextes institutionnels, ce pourra être « évaluer et mieux évaluer ».

5. Évaluation et limites informationnelles

On se gardera cependant d'engendrer de vains espoirs. D'abord sur les résultats à attendre de l'évaluation. Ce sur quoi il faut insister, c'est que, malgré les progrès dans la production des connaissances, et dans la procédure utilisée; malgré la puissance de certains modèles et outils dans les Sciences de l'Homme et de la Société, évaluer ne signifie pas, ne signifiera jamais pour des évaluateurs « dire la vérité au pouvoir » : quelle vérité unique, qui saurait le faire, qui aurait légitimité pour cela ? Le doute persistera après l'évaluation ou plus exactement, « évaluer ne sera pas prévoir », évaluer, ce ne sera que « construire ensemble du sens » (Hoppe (1999)), construire en choisissant le chemin, en apprenant à le faire, en se concertant alors que tout contribue à rendre les choses opaques, le sens n'étant généralement pas une vérité définitive, transférable et étant lui-même un enjeu. Le sens étant révisable, il ne constituera pas un ancrage permettant de mesurer l'efficacité des politiques publiques, c'est à dire le degré de réalisation d'objectifs officiels fixés une fois pour toutes. En outre, l'impossibilité de conduire les politiques publiques comme de véritables « expériences de laboratoires » conduira à d'inévitables imprécisions dans la mesure des effets nets (Baslé (2000b)).

Évaluer, n'est donc pas la panacée : c'est simplement essayer de connaître et de connaître à tout moment et selon un processus particulier (processus qui a un rapport avec la formation la plus démocratique possible d'une opinion); la qualité des résultats dépend de plusieurs facteurs. Nous pourrions nous accorder sur la nécessité des procédures, des instances, de l'institutionnalisation du travail d'évaluation, sur le choix d'une posture particulière au plan du choix politique, ce que certains appellent l'éthique et la recherche de standards. Le procédé de l'évaluation reste évidemment imparfait : nous ne pouvons ainsi prétendre que l'évaluation est en mesure d'effacer tout « échec d'un gouvernement ». Le procédé responsabilise, fait prendre conscience, amène à participer, a des chances d'être plus efficient et efficace, il va bien avec la modernisation des services administratifs. . . Il a donc beaucoup d'avantages. Il n'est pas infallible.

Les limites informationnelles des décideurs publics pourront-elles être repoussées par l'évaluation ? ²

On l'a dit, rien n'est certain. Si évaluation et bonne gouvernance allaient un jour de pair, on reconnaîtrait quand même peut être les « bons gouvernants » à la qualité de leurs pratiques évaluatives : évaluer, ce serait alors idéalement faire comprendre les enjeux, faire savoir qu'on évalue (ce qui n'est guère le cas en France), mettre à nu la politique, ne pas hésiter non plus à la montrer en toute humilité, en respectant l'information honnête et recoupée comme l'indiquait Jean Leca l'année dernière (Leca (2000)), montrer la complexité, l'imperfection de la connaissance sur l'action publique (ici comme ailleurs et ... ne pas oublier en conséquence de s'attendre, au bout du compte, à la frustration qui accompagnera nécessairement la production de résultats évaluatifs).

On est de plus en plus d'accord pour dire que, pour évaluer, il faudrait faire participer au processus de l'évaluation. Une chose qui est généralement considérée comme importante dans la pratique évaluative, c'est en effet l'apprentissage de la méthode de gouvernement autant que la certitude des résultats obtenus. Ceux ci ne seront jamais définitifs. Par contre, avec le processus de l'évaluation, on aura appris à mieux saisir les enjeux de l'utilisation de telle procédure ou de telle instance pour chercher de la connaissance (accessoirement on apprend à s'interroger sur les jeux de pouvoir entre les services qui actuellement jouent ce rôle, services d'études des grandes administrations par exemple); on apprend à mieux faire comprendre le processus de construction des résultats et les effets de procédure ou de choix de modèles interprétatifs, d'éviter le plus possible le jeu de dupes de certaines formes de persuasion. Il y a, en outre, au minimum apprentissage individuel des

² Encore une fois ce dont nous parlons quand nous parlons d'évaluation des politiques publiques, ce n'est pas d'estimations quantitatives en termes de certitude ou même de probabilités. Il s'agit plutôt de connaissance des fondamentaux à l'œuvre dans des systèmes en évolution, fondamentaux dont l'appréciation et la mesure sont difficiles : il faut bien comprendre que nous vivons une authentique révolution dans la manière de comprendre, expliquer et traiter les phénomènes sociaux (Gil-Aluja (1999)).

fonctionnaires et, peut être, un début d'apprentissage organisationnel, prélude à de meilleures politiques publiques. (Baron (2000)).

6. Évaluation comme alibi pour les gouvernants ?

Un plaidoyer, fut-il modéré, en faveur de l'évaluation paraît toujours un peu naïf à beaucoup : par exemple, à ceux qui pensent la politique comme résultat d'une histoire des rapports de forces, à ceux qui pensent que l'évaluation peut être instrumentée par des élus ou des gouvernements et n'être au mieux que l'alibi des élus et des gouvernements dont le pouvoir s'exerce certes avec modération (comme dans le cas des régimes constitutionnels pluralistes de Raymond Aron) mais s'exerce quand même ; un peu naïf à ceux qui n'osent pas croire à la bonne volonté des commanditaires, des commandités, de tous les participants de toutes les parties prenantes dans l'évaluation (au sens de Patton (1999)). Pour arbitrer en faveur du réalisme de l'évaluation, il faut donc bien parler de la nécessité de construire désormais une socio-économie politique de l'évaluation. Comment la réaliser ? Toutes les disciplines des sciences de l'homme et de la société sont ici convoquées. Les prolégomènes sont assez faciles à établir. Mais il y aura des difficultés. C'est, par exemple, vrai qu'au jeu de l'évaluation et de la gouvernance, tous les acteurs n'ont pas le même poids. Certains ont le pouvoir de décider des politiques, des règles du jeu de l'évaluation. D'autres n'ont pas ce pouvoir. Il faut donc certainement un peu de crédulité pour accepter l'hypothèse et entrer dans la croyance que l'évaluation est un moment « hors du jeu politique habituel » et a une utilité pour la vie politique ; cependant, décrypter le jeu d'acteurs et les stratégies politiques dans l'évaluation est possible. Apprécier la qualité des choix et la fiabilité des résultats est possible.

Conclusion

Notre collègue canadien Guy Peters, dans l'introduction de son livre sur « les nouveaux défis de la gouvernance », avait adopté le concept de gouvernance en le mettant au cœur des pratiques de la démocratie : la gouvernance, pour lui, c'était le travail pratique de la démocratie et « la démocratie exige de plus en plus que les décisions soient prises ouvertement et au grand jour, de manière telle que le public et les groupes intéressés soient témoins des gestes des acteurs administratifs ou politiques » (Peters & Savoie (1993), p. 3). Pour lui, la logique de l'action

collective méritait d'être expliquée, décortiquée, débattue sur la place publique car les ressources communes et les politiques publiques sont des questions d'intérêt commun, à mettre littéralement en « pool ». Si on suit de telles définitions d'évaluation et gouvernance, il n'est pas téméraire de dire que bonne gouvernance et évaluation peuvent aller de pair. L'évaluation donne en effet, lorsqu'elle est bien institutionnalisée, lorsque ses résultats sont orientés vers l'utilisation, à connaître à tous ceux qui sont impliqués dans les processus politiques.

L'évaluation apprend en particulier ce que chaque citoyen devrait de plus en plus savoir, à savoir que la politique n'est certainement pas une marche au hasard, ni une réaction instinctive. Qu'elle n'est pas non plus le suivi de bonnes intentions comme raisons suffisantes : la bonne gouvernance politique ne se réduit pas à un catalogue d'obligations morales. Elle n'est pas non plus, comme le voudraient les utilitaristes, le pur et simple choix calculé d'avantages ou d'inconvénients matériels. Elle n'est pas non plus la simple poursuite de routines administratives. Elle n'est pas nécessairement l'incrémentalisme. Elle n'est pas nécessairement ambiguë et trompeuse... Elle peut jouer au renforcement du fonctionnement du jeu démocratique. Évidemment, l'évaluation n'est qu'un moyen parmi d'autres d'enrichir les interactions et le processus démocratique et si victoire démocratique il y a, ce sera une victoire à recommencer sans cesse. Mais, on perçoit, a contrario, que sans évaluation adaptée et instituée, sans meilleure gouvernance publique et renforcement de pratiques démocratiques, le risque est grand que l'organisation publique et les décideurs de politiques publiques ne puissent plus améliorer leur gestion et pouvoir le prouver, ne puissent plus donner de sens à leur action, ne puissent plus dire et faire croire que cette action publique se fait en référence au bien commun. Le risque est grand que les citoyens s'éloignent des politiques en perdant leur possibilité d'apprendre et de former ensemble une croyance partagée sur la base de recoupements de systèmes de valeurs de référence (Ruys et al (2000)). On devine aussi que sans une croyance sur la politique, il n'y a pas de gouvernance ou de gouvernement imaginable : l'évaluation aurait l'intérêt d'entretenir au contraire, un processus institué de création de croyances en la politique. L'évaluation est donc un choix politique : c'est le choix de la défense des politiques publiques et des gouvernements.

Références

- Banque Mondiale (1999), *Why governance matters ?*, Working papers.
- Baron, G. (2001), *Évaluation et participation*, Éditions L'harmattan, Paris.
- Baslé, M., R. Delorme, Le Moigne, B. Paulre (1997), « L'évolutionnisme en question », *Économie appliquée*, vol. 3.
- Baslé, M. (2000a), *Économie politique de la coordination d'agents en Europe*, Paris, Economica..
- Baslé, M. (2000b), "Comparative Analysis of quantitative and qualitative methods in french non-experimental evaluation of regional and local policies", *Évaluation*, vol. 6, n°3, pp. 323-334.
- Baslé, M. (2001), "Crucial evaluation indicators for co-ordinated multi-level regional policies and programs in France : European norms, methods and first applications", chapitre in Johanson, B., Karlsson, C., Stough, R., eds (2001), *Regional Policies and Comparative Advantage*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Bohnet, I., B.S. Frey (1994), "Direct democratic rules : the role of discussion", *Kyklos*, Vol.47, N°3, pp.341-354
- Commission Européenne (2000), *Développer de nouveaux modes de gouvernance*, Cellule de prospective, Working papers.
- Commission Européenne (1999), *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne*, Cellule de prospective, Working papers.
- Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, Paris.
- Dixit, A. (1996), *The making of Economic policy : a transaction-cost politics perspective*, The MIT Press.
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Dye, T.R. (1990), *The political legitimacy of markets and governments*, JAI Press.
- Gaudin, J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po.
- Gil-Aluja, J. (1999), *Elements for a theory of Decision in Uncertainty*, Kluwer Academic Publishers.
- Hayek, F. (1945), "The use of knowledge in Society", *The American Economic Review*, n°35, september, pp. 519-530.
- Hemenway, D. (1985), *Monitoring and Compliance, The political Economy of Inspection*, JAI Press.
- Holec, N., G. Brunet-Jolivad (1999) *Gouvernance*, dossier du centre de documentation de l'urbanisme.

- Hoppe, R. (1999), "Policy analysis, science and politics : from speaking truth to power to making sense together", *Science and Public Policy*, juin.
- Kooiman, J. (1993), *Modern governance. New Government-Society interaction*, Sage publications.
- Leca, J. (2000), in *L'évaluation des politiques publiques en France et en Europe : acquis et défis de la prochaine décennie*, Actes du colloque inaugural de la Société française de l'Évaluation.
- Menard, C., Edr. (2000), *Institutions, Contracts and organizations. Perspectives from New Institutional Economics*, Edward Elgar.
- North, D. (1991), « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, n°5, winter, pp. 97-112.
- Patton, M.Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation : the new century text*, Sage.
- Peters, B.G., D.J. Savoie (1993), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Les presses de l'Université Laval.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2000), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press.
- Rhuys, P. et alii (2000), "Value and governance systems", in MENARD, C. Edr (2000), *op.cit.*
- Stiglitz, J. (1998), "The private uses of public interest : incentives and institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12 ; n°12, pp. 3-22.
- Thoenig, J.C. (2000), « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », *Revue française d'administration publique*.
- Williamson, O.E. (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford University Press.
- World Bank (1997), *World development report : The state in a changing World*, Oxford University Press.