

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Recueil de contributions

Projet mené par le Cnesco, en partenariat avec le CESE, France Stratégie et le LIEPP-Sciences Po

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (**Cnesco**) engage, en partenariat avec le Conseil économique, social et environnemental (**CESE**), **France Stratégie** et le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (**LIEPP - Sciences Po**) une **réflexion sur le lien entre vie démocratique et évaluation des politiques publiques**.

Dans ce cadre, des acteurs et des usagers de l'évaluation des politiques publiques ont été sollicités afin de fournir une contribution sur la thématique suivante : « **Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?** ».

Ce document présente les 20 contributions recueillies. Elles proviennent de chercheurs français et étrangers (sociologues, politistes, économistes, psychologues), de dirigeants et anciens dirigeants d'organismes d'évaluation, de dirigeants de think tanks ainsi que de représentants syndicaux.

Ces contributions plurielles sont rendues publiques à l'occasion de l'université d'été organisée par le Cnesco, en partenariat avec le CESE (28-29 août 2017), qui consacre une séance plénière à cette thématique. Les échanges pourront se poursuivre ensuite à travers la **mise en place d'un séminaire d'approfondissement** (5 à 10 séances) permettant de développer un réseau de réflexion autour de la thématique.

Les contributions n'engagent que leurs auteurs.

SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS

1. Marc Abadie (ancien inspecteur général des finances)	2
2. Daniel Agacinski et Fabrice Lenglard (France Stratégie)	5
3. Jean-Marie De Ketele (université catholique de Louvain - Belgique)	11
4. Laure de la Bretèche et Clément Lacouette-Fougère (SGMAP)	18
5. Marc Demeuse (université de Mons – Belgique)	22
6. Alain d'Iribarne (Fondation Maison des sciences de l'homme)	28
7. François Dubet (université de Bordeaux)	32
8. Marie Duru-Bellat (IREDU ; OSC – Sciences Po)	35
9. Georges Felouzis et Barbara Fouquet-Chauprade (université de Genève)	39
10. Olivier Giraud (Cnam)	44
11. Emiliano Grossman (Sciences Po)	47
12. Jan Germen Janmaat (université de Londres)	51
13. Bruno Lamotte (université Grenoble Alpes)	54
14. Nasser Mansouri Guilani (CESE, CGT)	59
15. Pierre Merle (université Bretagne Loire)	63
16. Marc-Olivier Padis (Terra Nova)	69
17. Dominique Reynié (Fondapol)	72
18. Éric Verdier (CNRS)	75
19. Patrick Viveret (auteur du rapport au Premier ministre)	81
20. CFDT	83

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts

Ancien inspecteur général de l'administration

En matière de politiques publiques, la culture française a été, et reste encore, assez réticente aux démarches d'évaluation, y compris dans sa dimension d'outil du débat démocratique sur la gestion publique. Si, dès le début des années 1980, la recherche universitaire et quelques hauts fonctionnaires (issus pour la plupart de la Cour des comptes et des grands corps d'inspections générales) ont promu les pratiques de l'évaluation des politiques publiques, force est de constater que c'est bien depuis la circulaire Rocard sur « le renouveau du service public » du 23 février 1989 que la question de l'évaluation des politiques publiques est au cœur des préoccupations gouvernementales en matière de gouvernance publique. Érigée en devoir par la circulaire Rocard, l'évaluation doit être conçue comme un outil de performance publique : « il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence », affirmait le Premier ministre en 1989. Mais il faut souligner qu'à l'époque, le dispositif ne s'intéressait qu'aux politiques de l'État et qu'il a fallu attendre le gouvernement de Lionel Jospin pour que les politiques publiques locales soient concernées et que les élus soient associés (même si les collectivités territoriales avaient dès 1990 pris en compte le sujet, parfois de façon très audacieuse et originale).

Or l'évaluation des politiques publiques a eu du mal à trouver sa place en France depuis près de trois décennies. Alors qu'elle est souvent le fait du Parlement dans les pays scandinaves et germaniques, cette pratique parlementaire n'a pas véritablement été instituée en France, alors même que l'association du Parlement était appelée de ses vœux par Michel Rocard en 1989.

Depuis lors, les audits dits de modernisation menés au début des années 2000, la Révision générale des politiques publiques et la modernisation de l'action publique – démarches qui étaient parfois plus budgétaires qu'évaluatives – ont toutes été le fait du pouvoir exécutif – sinon du seul ministère de l'Économie et des Finances –, sans concertation véritable avec les usagers du service public, ce qui était pourtant au cœur de la circulaire Rocard. De même, les corps d'inspection et de contrôle et la Cour des comptes ont largement développé leurs pratiques d'évaluation des politiques publiques sans toutefois que celles-ci trouvent un écho assez significatif auprès des citoyens et des usagers des services publics.

Même si cela est assez peu connu du « grand public », l'évaluation des politiques publiques est désormais essentielle dans les démarches de performance des acteurs publics et l'on peut dire qu'elle est aujourd'hui devenue un outil fondamental du management public.

Pour chaque politique publique, en lien avec la loi organique sur lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et la mise en place de nouveaux outils de pilotage (programmes annuels de performance, notamment, mais aussi plus largement le contrôle de gestion et la comptabilité analytique adaptée aux administrations), il est devenu incontournable de dégager, pour viser une amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, un triangle efficacité/efficience/pertinence, permettant de

réinterroger éventuellement les moyens mis en œuvre en fonction des objectifs attribués. Des indicateurs d'objectifs et des tableaux de bord en temps réels ont ainsi été institués dans chaque ministère.

Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a choisi de replacer la démarche d'évaluation des politiques publiques – au sens le plus large et complet du terme – au cœur de la « modernisation de l'action publique » (MAP) en lançant plusieurs dizaines d'évaluations – y compris en associant parfois les associations d'élus locaux au pilotage du dispositif dès l'amont.

Depuis la création du Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), en 2012, ces démarches de gestion ont été développées en concertation avec les usagers du service public, dans un souci de renforcement de leur utilité démocratique (par exemple le « référentiel Marianne » en matière de qualité d'accueil des services publics).

De même, dans les collectivités locales, certaines spécificités de l'évaluation et de la performance ont été intégrées à la gouvernance territoriale, notamment pour ce qui concerne le rapport direct aux élus et aux citoyens. Eu égard en particulier à la forte hétérogénéité des interventions publiques locales, le passage d'une évaluation des politiques publiques nationales – parfois vue comme trop technocratique – à une évaluation des politiques publiques locales a permis justement de prendre en compte une dimension essentielle : la démocratie participative et la prise en compte du point de vue des citoyens et usagers des services publics.

L'évaluation des politiques publiques locales est ainsi au cœur de la préoccupation initiale de la circulaire sur le « renouveau du service public » puisqu'elle permet de se placer du point de vue de l'autonomie et de la responsabilité des acteurs publics. Portées par les élus – surtout dans les grandes collectivités qui avaient les moyens de le faire, mais pas uniquement dans celles-ci –, ces démarches d'évaluation ont permis d'adapter progressivement les politiques publiques aux demandes des citoyens et usagers.

Au niveau national comme local, le développement de l'évaluation des politiques publiques a donc fait émerger progressivement un véritable outil d'amélioration des politiques publiques, lié à des processus décisifs en termes de sociologie administrative, à savoir le couple décentralisation/délocalisation et la responsabilisation des acteurs.

En définitive, le développement et la conduite des projets d'évaluation dans les services publics a permis de dégager de manière unanime l'importance de l'évaluation *ex post* dans le pilotage des politiques publiques, mais aussi de rendre lisible l'action publique et d'améliorer le contrôle et la conduite des organisations, afin de favoriser le dialogue avec les usagers et la transversalité des interventions publiques.

Ainsi considérée, cette démarche est devenue à la fois un outil de modernisation du service public mais aussi une manière de permettre une meilleure appropriation de l'utilité des politiques publiques par les citoyens et les usagers des services publics. C'est bien pour cela que nous pouvons affirmer que l'évaluation doit continuer à être au cœur des préoccupations démocratiques, au niveau national comme au niveau local.

Pour que cela soit le cas, des conditions de base, de mon point de vue, doivent être remplies et ce n'est pas encore (?) toujours le cas.

La première est l'association des parties prenantes au processus de bout en bout. Nous avons cité les collectivités territoriales mais c'est aussi vrai pour de nombreuses évaluations des partenaires sociaux, des ONG, etc.

La deuxième est l'absolue nécessité du caractère public des documents retraçables des évaluations. Or, sur ce point, des efforts restent à faire, malgré les engagements précédemment pris par les gouvernements.

La troisième est à l'évidence l'existence de débat(s) public(s) sur les évaluations et sur les évolutions, et sur le contenu et les méthodes elles-mêmes retenues.

Dernièrement, et c'est à mes yeux le plus nécessaire et indispensable, il faut que les décideurs publics tiennent authentiquement compte des évaluations réalisées. Certes, ceci pose évidemment le problème de la « concordance des temps » (les évaluations doivent être livrées dans un calendrier précis et respecté) et les nécessités de l'action publique doivent parfois être prises en compte au-delà des évaluations. Pensons à ce titre au sujet de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, contre lequel il faut pouvoir agir vite.

Ceci pose aussi la redoutable question du « partage de l'expertise » entre les pouvoirs publics et d'autres composantes de la société (ONG, partenaires sociaux, etc.) et, sur ce point précis, les travaux du Conseil économique, social et environnemental (CESE) constituent une ressource importante.

Enfin, il faut bien entendu prendre en compte la dimension européenne (la « culture évaluative » étant davantage développée au niveau de l'Union européenne, eu égard notamment aux « études d'impact » des réglementations communautaires) qui est parfois un peu oubliée dans nos démarches d'évaluation strictement nationales.

« Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ? »

Daniel Agacinski, Département Société et politiques sociales

Fabrice Lengart, Commissaire général adjoint

France Stratégie

L'évaluation, en elle-même, désigne une pratique qui ne concerne pas seulement le champ des politiques publiques et dont l'utilité peut être pensée en dehors de toute considération démocratique – tout type d'institution, toute forme de régime peut estimer nécessaire de disposer d'informations fiables sur l'efficacité de ses agents et de ses organismes. Dès lors, la question qui nous est posée est celle de savoir à quelles conditions les évaluations de politiques publiques rendent un service à la vie démocratique et enrichissent les débats qui la traversent.

Cette question n'est pas nouvelle : elle était déjà placée au premier plan des enjeux de l'évaluation par Patrick Viveret dans le rapport qu'il rédigea en 1989 à l'attention de Michel Rocard¹. Les critères qu'il mettait alors en avant pour assurer les bienfaits démocratiques de l'évaluation des politiques publiques demeurent d'actualité : garantie d'indépendance, garantie de compétence et de rigueur, garantie de transparence, garantie de pluralisme et droit de saisine citoyenne.

Ces critères visent à parer au risque que l'évaluation – comme d'autres formes d'expertise – fait courir à la démocratie : celui d'une capture du pouvoir par les détenteurs d'un certain savoir spécialisé, ou par des porteurs d'intérêts particuliers s'appuyant sur un processus faussement neutre pour manipuler l'opinion et préempter des choix politiques. Juger la « valeur » d'une politique – ce que désigne le mot « évaluation » –, dire « ce qu'elle vaut » et si elle mérite d'être engagée, poursuivie, amplifiée ou suspendue, c'est en effet en démocratie une prérogative qu'il revient au peuple d'exercer, directement ou par l'entremise de ses représentants élus.

Comment alors s'assurer que la connaissance produite dans le cadre des évaluations contribue bel et bien au partage démocratique du savoir et du pouvoir, et non pas au renforcement de la concentration technocratique des outils de la décision ? En première approche, on peut définir deux impératifs, portant sur le rapport que les évaluations doivent entretenir avec leur destinataire, destinataire qui ne saurait se limiter au pouvoir exécutif.

- S'il s'agit de mettre une pratique scientifique au service du caractère démocratique d'un régime politique, il importe que les résultats issus de cette pratique soient mis à disposition des citoyens et de leurs représentants sous une forme et selon des modalités qui leur permettent de se les approprier activement.
- Il importe également que les évaluateurs ne préemptent pas les choix politiques mais qu'ils apportent au citoyen-décideur et à ceux qui le représentent une pluralité d'informations leur permettant d'adopter (grâce à l'évaluation *ex ante*) et de juger (grâce à l'évaluation *ex post*) une politique en connaissance de cause.

¹ Voir Patrick Viveret, *L'Évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 1989 ; notamment le chapitre 1 « L'évaluation de l'action publique : un enjeu démocratique ».

Pour nourrir la démocratie sans l'étouffer, les évaluations de politiques publiques devraient donc être capables tout à la fois de dire aussi précisément que possible quels sont les effets de tel ou tel dispositif sur telle ou telle variable, et d'offrir au champ politique, notamment par la prise en considération d'une pluralité de méthodes et de critères d'appréciation, la possibilité de débattre et d'arbitrer entre différentes priorités. Ce double objectif, très exigeant, suppose que de nombreuses conditions soient respectées. Les responsables de l'évaluation en sont la plupart du temps très conscients, mais il est souvent difficile de les réunir, pour des raisons qui peuvent être aussi bien politiques que techniques.

Où en est-on ? L'expérience de France Stratégie

En matière d'évaluation des politiques publiques, par rapport à d'autres pays, il faut avoir la lucidité de reconnaître que la France partait d'assez loin et dispose encore de marges de progrès, tant l'exécutif a longtemps été en situation de quasi-monopole en matière d'informations exploitables. Néanmoins, depuis quelques décennies, les pratiques d'évaluation se sont peu à peu diffusées dans notre pays, notamment grâce à l'ouverture progressive des données publiques, et à une série d'initiatives visant à rendre plus systématique le recours à des indicateurs d'efficacité pour la décision publique (par exemple la création en 1983 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, la création en 1999 de la mission parlementaire d'évaluation et de contrôle, l'adoption en 2001 de la loi organique relative aux lois de finances, ou encore la création en 2014 du Conseil national d'évaluation du système scolaire).

Au cours des dernières années, France Stratégie, qui compte l'évaluation parmi ses missions, a été amenée à plusieurs reprises à jouer un rôle dans cette évolution des pratiques, à l'interface entre différents acteurs de l'évaluation et de son appropriation démocratique – notamment le Gouvernement, les administrations, les équipes de recherche spécialisées, le législateur, les partenaires sociaux, la société civile organisée et les media.

Deux exemples peuvent illustrer cette fonction d'intermédiaire entre les producteurs d'évaluation et ceux qui en font usage dans la sphère politique : d'une part la mise en place ponctuelle, en 2015, à l'initiative du ministre de l'Économie d'alors, Emmanuel Macron, d'une commission chargée de fournir des éléments de comparaison internationale permettant d'anticiper les effets de plusieurs dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité qu'il portait ; d'autre part l'installation, prévue par la loi de finances rectificative pour 2012, d'un Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le premier exemple a révélé que, malgré les délais très resserrés de l'exercice et donc malgré l'impossibilité de construire une véritable concertation autour de ces travaux relevant de l'évaluation *ex ante*, il existait sur la scène publique, dans les media comme dans les débats parlementaires, une demande importante et réelle d'éclairages sur ce qu'il était permis d'attendre des mesures proposées par le Gouvernement.

Ce constat, par contraste, fait ressortir le caractère aujourd'hui bien souvent très insuffisant des études d'impact annexées aux projets de lois. Et il doit inviter les pouvoirs publics à réfléchir aux méthodes qui permettraient de systématiser le recours à des évaluations contradictoires et publiques en amont de l'adoption des textes. Aujourd'hui encore, les nécessités du calendrier politique ne permettent presque jamais de conduire des évaluations *ex ante*, susceptibles d'éclairer

le débat sur les avantages comparatifs de différentes options disponibles. L'exploration préalable du champ des possibles, à partir de plusieurs scénarios, chacun évalué à l'aune d'une série de critères communs – à l'image de ce que réalise le Conseil d'orientation des retraites – permettrait d'éclairer sous un jour plus complet les enjeux d'un sujet, de préparer la décision, mais aussi de préciser par anticipation les objectifs sur lesquels le dispositif adopté sera évalué *ex post*, une fois qu'il sera mis en œuvre.

L'expérience du Comité de suivi du CICE, qui compte à présent quatre années d'existence, permet désormais d'avoir un recul plus important sur les conditions de réussite d'une évaluation à la fois scientifique et concertée. Tout d'abord l'instauration de ce comité par la loi lui a conféré d'emblée une certaine légitimité et une grande responsabilité. Il s'agissait en effet de rassembler dans une même enceinte des parlementaires², les partenaires sociaux, des personnalités qualifiées comme experts et les administrations, pour (i) rendre compte, au fil du temps, de la réalité du déploiement concret d'un dispositif ; (ii) concevoir les questions évaluatives et créer, par des appels à projet de recherche, les conditions d'une évaluation plurielle, indépendante et rigoureuse des effets du CICE ; (iii) interpréter, de façon consensuelle, les résultats de ces travaux pour établir un diagnostic partagé.

Quels étaient les défis de nature démocratique que le comité a dû relever ? Il fallait à la fois mettre en œuvre la volonté du législateur et estimer les effets de la mesure qu'il avait votée à l'aune des objectifs qu'il avait lui-même définis (la compétitivité, les marges des entreprises, l'emploi...) et tenter de prendre en compte d'autres effets, peut-être inattendus (la distribution de dividendes, les réactions au préfinancement...), que différents acteurs sociaux souhaitaient connaître mais qui n'étaient pas prioritaires parmi les objectifs initiaux.

De même, il fallait respecter l'obligation de produire un rapport chaque année pour répondre à l'attente politique exprimée par le législateur et relayée par les media – indiscutablement légitime, compte tenu de l'importance des sommes d'argent public engagées dans le dispositif –, tout en composant avec les délais de disponibilité des données (les données individuelles d'entreprise pour 2014 n'ont été rendues disponibles et n'ont pu être exploitées qu'en 2016) et avec le temps nécessaire aux chercheurs pour produire leurs estimations et au comité pour les interpréter.

L'indispensable intermédiation

Ces tensions entre différents impératifs découlent directement de l'ambition de produire des évaluations à la fois rigoureuses sur le plan scientifique et susceptibles d'éclairer le débat démocratique. Il appartient à d'autres de juger le travail accompli par France Stratégie en la matière, mais l'expérience du CICE montre qu'il en soit la nécessité de disposer d'instances dédiées, chargées d'organiser la convergence entre divers acteurs qui ne parlent pas le même langage, qui ne dépendent pas du même type d'institution, ne sont pas soumis aux mêmes impératifs et n'évoluent pas dans les mêmes temporalités. Lorsque le critère de l'indépendance n'est pas directement satisfait par l'instance qui pilote l'évaluation (comme c'est le cas pour France Stratégie, rattachée à l'exécutif), on s'efforce de le compenser par la définition *a priori* de procédures contraignantes, garantissant la participation d'une pluralité suffisante d'acteurs et la publicité des travaux menés.

² Des parlementaires représentant aussi bien l'opposition que la majorité ont été intégrés en 2014 au Comité de suivi.

Parce que, par elles-mêmes, les équipes de recherche ne se caleront jamais sur les calendriers politiques, parce que les administrations ne seront pour leur part jamais assez indépendantes pour évaluer leurs propres actions, parce que les élus chercheront toujours spontanément à faire prévaloir les options conformes à leurs convictions, parce que les syndicats de salariés et d'employeurs auront besoin de diagnostics partagés pour conduire le dialogue social, il est nécessaire de disposer de « tiers de confiance », qui créent les cadres dans lesquels peut s'élaborer une connaissance concertée des politiques publiques et de leurs effets et font connaître leurs travaux aussi largement que possible.

Suffit-il pour autant de « diffuser » les résultats des évaluations, fût-ce en les accompagnant de « pédagogie », pour s'assurer que les citoyens sont en mesure de se les approprier ? Deux éléments paraissent ici indispensables pour que le grand public se saisisse effectivement des évaluations de politique publique.

Le premier est que ces évaluations doivent répondre aux questions que les citoyens se posent eux-mêmes – faute de quoi ils ne s'y intéresseront tout simplement pas ; cela suppose que les préoccupations et les priorités de l'opinion soient prises en compte en amont, au moment de l'élaboration des critères sur lesquels sera jugée telle ou telle politique.

Le second est que la forme prise par les résultats de l'évaluation doit pouvoir être relayée par les media sans être déformée. Il ne sert à rien de reprocher à la presse de distordre les résultats qui lui sont transmis si les impératifs qui lui sont propres (notamment la nécessité d'articuler ces résultats à des débats ou à des événements relevant de « l'actualité » au sens large) n'ont été considérés à aucune étape de la fabrique de l'évaluation. Là encore, la réponse semble se situer dans la construction d'instances et d'espaces de convergence et d'intermédiation, où les différents acteurs de la vie démocratique peuvent coopérer, chacun dans son rôle, en partageant le souci du bien commun.

Mettre de la démocratie dans l'évaluation ?

Au final, le défi consiste à bâtir les systèmes institutionnels qui permettront de marier l'exigence démocratique et la rigueur des travaux d'évaluation ; ceci suppose de s'interroger sur l'articulation des différents rouages de la vie démocratique avec les procédures d'évaluation. À ce titre, il convient de se pencher au premier chef sur le rôle du Parlement qui, aux termes de la Constitution telle que révisée en 2008 « vote la loi, contrôle le Gouvernement et évalue les politiques publiques », mais ne jouit pas, en France, des moyens dont dispose par exemple en la matière le Congrès américain, avec la division évaluation du *General Accounting Office* (GAO). Le pluralisme dans la définition des objectifs et des critères d'évaluation et dans l'interprétation des résultats serait sans doute mieux garanti si l'instance chargée de coordonner les évaluations des politiques publiques nationales dépendait de la représentation nationale plutôt que de l'exécutif – ce qui suppose en particulier un accès renforcé des parlementaires aux données des administrations.

On peut certes attendre de la publication en ligne de données ouvertes qu'elle permette à d'autres types d'acteurs d'entreprendre des démarches d'évaluation et versent leurs analyses au débat public. Pour autant, l'*open data* à lui seul ne saurait garantir une appropriation citoyenne des questions d'évaluation, car cette appropriation suppose, comme on vient de l'expliquer, des médiations institutionnelles.

Au-delà même de l'enceinte du Parlement, si l'on attend des citoyens qu'ils tiennent compte des évaluations, il faut que les évaluations tiennent compte des citoyens. Autrement dit, il ne faut pas se contenter de communiquer sur les résultats obtenus, il faut également œuvrer à ce que Pierre Rosanvallon appelle l'exigence de « lisibilité » du gouvernement³ – qu'il distingue de la simple nécessité de la « visibilité » de son action. Une action publique n'est réellement « lisible » que s'il existe un langage commun aux différents acteurs permettant d'en décrire les enjeux, que les citoyens peuvent se réapproprier pour la commenter, la discuter et faire vivre le débat.

Pour y parvenir, il convient sans doute de lier institutionnellement les instances chargées d'organiser les évaluations avec celles qui sont responsables des concertations sociales et citoyennes, afin que de ces concertations émergent les grandes questions que les évaluations de politiques aideront à élucider. Comme l'écrit Bruno Latour, « ceux à qui on n'a pas donné l'occasion de reformuler les termes de la question »⁴ ne sont pas vraiment consultés ; ce qui revient à dire, en ce qui nous concerne, que l'on ne peut se satisfaire des débats qui se tiennent *après* les évaluations, si celles-ci sont conduites uniquement sur des critères élaborés par les administrations ; et qu'il faut sans doute même concevoir des débats qui se tiennent *pendant* les évaluations, de façon à pouvoir les remettre sur le métier à l'aune de nouveaux critères, si nécessaire.

L'une des grandes difficultés, déjà évoquée, de l'articulation entre les démarches d'évaluation et la vie démocratique tient à leurs temporalités souvent déconnectées. La vie démocratique connaît une pluralité de cycles temporels, rythmés par les élections nationales qui déterminent l'orientation politique du gouvernement, par le calendrier de la procédure législative, par l'annualité budgétaire et par le débat public quotidien. Les démarches d'évaluation nécessitent beaucoup de temps, pour recueillir les données et les traiter proprement. Une piste de réflexion, pour surmonter ces conflits, pourrait consister à associer, très en amont, des citoyens, des élus, des responsables administratifs, producteurs de données, chercheurs et journalistes, afin que chacun, conscient des attentes et des contraintes des autres, prenne la mesure de ce qu'il est possible de savoir – et dans quels délais –, afin que l'offre d'évaluation produite réponde, en définitive, à une demande sociale et politique mieux établie.

Enfin, le respect de la rigueur scientifique implique, malgré la force de la demande sociale et la tentation souvent grande de disposer d'une réponse univoque, d'énoncer clairement les limites que rencontre tout processus d'évaluation, c'est-à-dire d'avouer sincèrement, le cas échéant, son incapacité à trancher un certain nombre de questions. Au demeurant, ces limites devraient contribuer à lever toute crainte d'une captation de la décision politique et démocratique par un processus d'évaluation tout puissant. Au contraire, le risque réside bien plutôt dans le fait que certains chantiers d'évaluation ne soient interrompus par les aléas des décisions politiques, lorsque certains dispositifs se trouvent suspendus ou amendés avant même qu'ils aient été complètement évalués. C'est pourquoi, par exemple, il sera important de poursuivre jusqu'à son terme l'examen des effets du CICE sur la période 2013-2017, ce qui suppose des travaux jusqu'à la fin de 2019, quand bien même le dispositif serait modifié d'ici là.

C'est en déployant cette culture institutionnelle et civique de l'évaluation que les citoyens pourront y trouver de l'intérêt et y prendre goût. Et c'est sans doute sous la pression de citoyens familiarisés

³ Notamment dans *Le Bon Gouvernement*, Gallimard, Paris, 2015.

⁴ Dans *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie ?*, La découverte, Paris, [1999] 2004, p. 242.

avec l'évaluation que sera mieux acceptée la conduite de nombreuses expérimentations sur le terrain. Ce faisant, se mettra en place un cercle vertueux leur permettant, ainsi qu'à leurs représentants, d'orienter en meilleure connaissance de cause l'action publique de demain, donc d'exercer pleinement leur liberté démocratique.

Retrouver et évaluer le lien entre démocratie et éducation

*Jean-Marie De Ketele, professeur émérite
Université catholique de Louvain*

Les années 2000 ont vu éclore une littérature aux titres pessimistes : « Le déclin de l'institution » (Dubet), « La crise des valeurs » (Borgetto), « La crise des banlieues » (Stébé), « L'ère du vide » (Lipovetski), « L'incompétence démocratique » (Breton), « La démocratie contre elle-même » (Gauchet)... De leurs analyses ressort la nécessité de « retrouver le lien entre démocratie et éducation », selon l'expression de Marcel Gauchet.

Ceci nous amène à nous poser quatre questions : quelle est la vision de ce lien entre démocratie et éducation ? Que nous offrent actuellement les politiques en éducation ? Ces politiques permettent-elles de retrouver le lien entre démocratie et éducation ? Est-il possible d'évaluer la qualité de ce lien dans nos systèmes éducatifs ?

Le lien entre démocratie et éducation : quelle vision ?

Retrouver le lien entre démocratie et éducation suppose résoudre un certain nombre de paradoxes et tensions entre pérennité de la société et développement de l'individu (Durkheim), entre espace de socialisation et espace d'individuation (Gauchet). C'est ce à quoi s'est attelé John Dewey à la fois sur le plan des idées et des pratiques. Il a une formule originale pour exprimer ce qu'est la démocratie. C'est « l'universalisation de la distinction »⁵, signifiant par-là que tout être humain est susceptible d'être le meilleur pour réaliser un but spécifique et, ce faisant, enrichit la collectivité en développant ses capacités distinctives. Persuadé que l'élève ne vivra pas dans une société qui n'est pas encore là et qu'il existe un écart de plus en plus important entre l'évolution de la société et les savoirs transmis par l'école⁶, Dewey estime que la priorité est d'installer un désir chez le jeune de progresser sans cesse et de fournir les moyens de progresser⁷.

Comment y arriver ? Dewey énonce plusieurs conditions :

- Installer la croyance en l'égalité de droit à développer ses dons et capacités distinctives chez tous les élèves (ceci signifie qu'il y a des différences de dons au départ et des potentialités

⁵ On se trouve donc dans un paradigme de l'excellence, mais il ne s'agit pas d'une excellence élitiste (et finalement très normative) réservée à quelques-uns, mais d'une excellence pour tous (finalement très différenciée), c'est-à-dire où chacun a l'opportunité de développer son pôle d'excellence. Ceci rejoint la pensée de Durkheim qui fixait comme but à l'éducation de permettre à chacun d'occuper la place la plus appropriée à sa personnalité.

⁶ Dans son livre sur « John Dewey. Démocratie et éducation », Thierry Dejean (2011) place en exergue cette magnifique citation de Dewey : « *La démocratie doit naître de nouveau à chaque génération et l'éducation est sa sage-femme* ».

⁷ C'est bien l'esprit dans lequel s'est déroulé la Conférence de consensus organisée à Paris par le Cnesco sur le thème de la différenciation pédagogique, que ce soit, par exemple, sur les aspects de la gestion des parcours au sein d'un établissement (cf. l'intervention de Gather-Thurler) ou la gestion didactique d'un tâche d'apprentissage (cf. l'intervention d'André Tricot). Voir le site du Cnesco.

différentes développées à l'arrivée), car ces différences servent la collectivité actuelle et future.

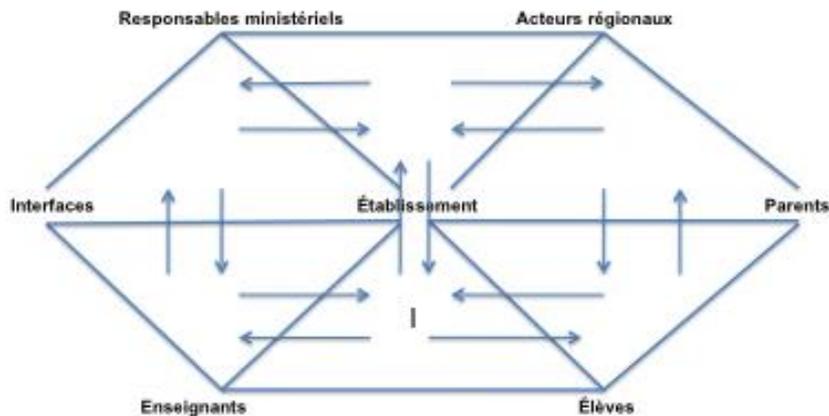
- Concentrer ses efforts sur les besoins et les possibilités du présent immédiat ; et donc fournir, dans l'environnement et sans discrimination, les ressources et les opportunités d'apprendre et de développer les capacités distinctives de chacun.
- Privilégier l'expérience pratique à la transmission formelle immédiate et au raisonnement théorique.
- Associer l'élève avec d'autres élèves pour réaliser des expériences pratiques et apprendre (on n'apprend pas seul).
- Accompagner les élèves pour les rendre conscients des apprentissages réalisés à travers les expériences vécues, notamment les connaissances produites et les compétences développées qui leur seront utiles pour d'autres apprentissages (on retrouve ici les concepts actuels de connaissances et compétences socles).
- Ne pas figer le travail de l'élève et de l'enseignant.
- Considérer qu'un groupe de travail (même temporaire), qu'une classe, qu'une école ou un établissement scolaire... sont des associations temporaires de personnes (des « sociétés », dit Dewey) qui tissent des liens pour certains buts et intérêts et permettent concrètement d'apprendre en vivre en société ; encore faut-il que ces associations soient créatives, sinon elles se mortifient et ne permettent pas de développer les capacités distinctives des personnes.

La vision développée jusqu'ici est centrée sur la personne de l'élève en interaction avec ses pairs et les enseignants. Mais on peut l'étendre à l'ensemble des acteurs du système éducatif, conçus comme un ensemble de systèmes tissant des liens plus ou moins étroits (*cf.* le schéma 1). Pour permettre aux élèves de développer leurs capacités distinctives à leur profit, et au profit de leur environnement immédiat et de leurs futures insertions, ne faut-il pas aussi faire en sorte que, dans leur environnement immédiat de travail, les différents acteurs (enseignants, parents, interfaces diverses comme les conseillers ou les inspecteurs ou les formateurs -, responsables locaux, régionaux et nationaux) du système éducatif⁸ soient en mesure de développer leurs capacités distinctives et servir ainsi la collectivité à laquelle ils appartiennent. Dans le cadre de cette vision, chaque acteur poursuit son développement professionnel singulier (Jorro & De Ketele, 2011 et 2013, parlent de « professionnalité émergente ») et participe à une « organisation apprenante ». Ceci ne peut se faire qu'avec les autres acteurs dans leur environnement de travail quotidien. Mais pour que le système éducatif dans sa globalité devienne une organisation apprenante, cela suppose que les différentes organisations qui la composent soient elles-mêmes des organisations apprenantes, ne s'isolent pas et tissent des liens avec les organisations proches. C'est le sens donné à notre schéma⁹ où les différents sous-systèmes tissent des liens de proche en proche.

⁸ Il faut entendre au sens large le système éducatif et donc inclure la sphère politique (ex. : la politique de la ville), des loisirs (ex. : importance de la culture, des sports, des médias). L'exemple de la Finlande est à ce niveau éloquent.

⁹ Dans ce schéma formé de triades (les acteurs ne sont pas indépendants, ni simplement en binômes), d'autres triades peuvent être représentées. Pour exemples parmi d'autres : la triade enseignants/parents/élèves ; conseiller d'orientation/élève/enseignant... La triade a ceci d'important qu'elle comporte toujours un tiers médiateur utile pour pallier les tensions entre deux catégories d'acteurs.

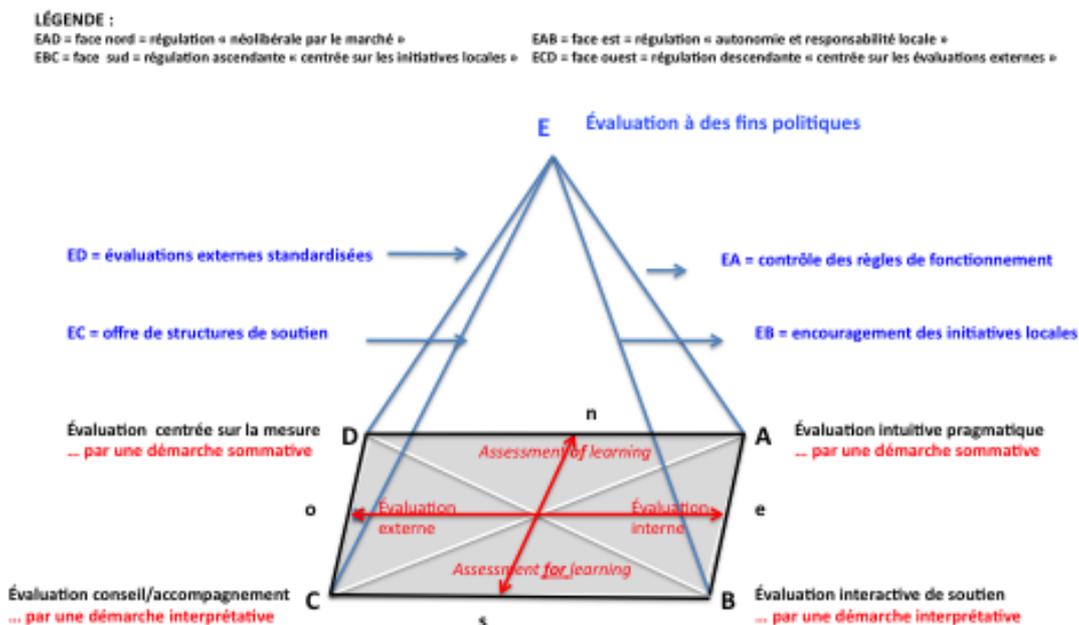
Schéma 1 : Un système de triades liées de proche en proche



Les politiques actuelles en éducation : que nous offrent-elles ?

Dewey disait qu'il n'y a pas une société, mais des sociétés. Partiellement, nous dirons qu'il n'y a pas un système éducatif, mais des systèmes éducatifs qui s'entremêlent. Comme nous dirons qu'il n'y a pas une politique éducative, mais des politiques éducatives qui se chevauchent. C'est ce que nous avons voulu montrer au dernier colloque de l'ADMEE¹⁰ à travers le schéma qui suit.

Schéma 2 : Conception pyramidale articulant l'évaluation des apprentissages et l'évaluation des dispositifs institutionnels (De Ketele, 2017)



¹⁰ L'ADMEE est l'Association pour le développement des méthodologies de l'évaluation en éducation en Europe. Le dernier colloque a eu lieu en janvier 2017 à Dijon, où nous avons fait la conférence inaugurale, dont est extrait le schéma présenté dans cet article.

Ce schéma présente les politiques éducatives, telles que l'on peut les observer et les évaluer actuellement, vues dans un espace à trois dimensions : les deux premières forment l'espace des pratiques éducatives locales ; la troisième en surplomb représente la gouvernance et le pilotage au niveau macro dans sa rencontre avec les pratiques et les pilotages au niveau local.

Dans ce schéma, nous voyons que les pratiques et les pilotages au niveau local sont de nature très différente selon les lieux (et souvent dans un même établissement). Examinés sous l'angle de l'évaluation, pratiques et pilotages peuvent être caractérisés par deux axes : l'évaluation porte sur des produits de l'apprentissage *versus* sert l'apprentissage ; l'évaluation est interne (locale) *versus* externe (évaluation standardisée nationale ou internationale). Ces deux axes permettent de repérer des pratiques locales (d'enseignement et d'évaluation) diversifiées : tantôt elles sont intuitives et pragmatiques (A), centrées sur les contenus à enseigner et à évaluer ; tantôt, elles privilégient les interactions et le soutien des élèves (B), et sont donc centrées sur les apprentissages et les progrès susceptibles d'être accomplis à un moment donné ; tantôt, elles sont déterminées par les résultats des évaluations externes, le conseil et les ressources allouées en vue d'un accompagnement sur le terrain (C) ; tantôt, enfin, elles sont également déterminées par les résultats des évaluations externes, mais où les acteurs de terrain sont mis en position de redevabilité d'atteindre un niveau attendu de résultats (D).

Ces pratiques locales entrent en interaction plus ou moins forte avec les pratiques de gouvernance et de pilotage à un niveau plus macro, dans un jeu d'influence ou de tentative d'influence qui tantôt est plutôt *top down*, tantôt plutôt *bottom up*, tantôt l'un et tantôt l'autre... avec des effets divers et parfois quasi nuls. Dans notre schéma, les arêtes de la pyramide représentent quatre outils susceptibles d'être utilisés par la gouvernance et le pilotage au niveau des politiques éducatives : le contrôle des règles de fonctionnement (arête EA) ; l'encouragement des initiatives locales (arête EB) ; l'offre de structure de soutien (arête EC) ; les évaluations externes standardisées (arête ED). Ces arêtes pyramidales rencontrent les arêtes des pratiques locales et permettent de rendre compte des différentes formes de politiques de gouvernance et de pilotage :

- La face nord (ou triangle EAD) a tendance à correspondre à une régulation néolibérale par le marché : les acteurs de terrain pratiquent une évaluation intuitive pragmatique, mais sont soumis à des évaluations externes standardisées sur les produits des apprentissages ; à condition de respecter les règles de fonctionnement de l'institution, ils jouissent d'une grande autonomie dans l'exercice de leur tâche, mais sont redevables des performances des apprenants ; cette politique a tendance à générer un quasi marché de l'éducation.
- La face est (ou triangle EAB) correspond à une régulation encourageant l'autonomie et la responsabilité locale ; dans cette situation, la superstructure est confrontée à des acteurs de terrain dont certains pratiquent une évaluation intuitive de nature sommative et centrée sur les produits, tandis que d'autres pratiquent une évaluation interactive, de nature interprétative, avec le souci de soutenir les élèves dans leur progression ; les responsables politiques sont alors soucieux d'identifier les initiatives locales intéressantes de leur point de vue, de les encourager et de les diffuser.
- La face sud (ou triangle EBC) est une régulation ascendante (*bottom up*) centrée sur les initiatives locales et le dialogue avec les acteurs de terrain ; la superstructure ne se contente pas d'identifier et d'encourager les initiatives locales, mais elle va concevoir sa politique éducative en fonction de l'analyse des pratiques locales (difficultés, besoins, stratégies

déployées, résultats obtenus) et offrir en conséquence des structures de soutien pour améliorer les processus d'apprentissage.

- La face ouest (ou triangle ECD) est une régulation descendante (*top down*) ; les évaluations externes standardisées servent une politique volontariste d'offre de structures de soutien en fonction des résultats de celles-ci (ex. : en Belgique francophone, le Comité de pilotage du ministère produit des conseils didactiques suite aux épreuves externes ; une équipe d'inspecteurs visite pendant plusieurs jours un établissement sous-performant ; des ressources complémentaires sont attribuées à certains établissements).

Même si, à un moment de l'histoire d'un système éducatif, une forme de pilotage a tendance à dominer, on constate dans les faits que des formes différentes peuvent coexister à l'intérieur du système global selon les niveaux de pouvoir et selon la réception qu'en font les acteurs locaux. Ainsi en France, les autorités nationales sont actuellement attentives aux initiatives locales, comme le montre la création en 2013 du Conseil national pour l'innovation pour la réussite scolaire (Cniré), et sont soucieuses de les répercuter sur le terrain. Si certains établissements scolaires ou certains enseignants sont réceptifs face à cette politique, d'autres restent davantage imprégnés d'une politique néolibérale.

Les politiques éducatives : sont-elles en mesure de retrouver le lien démocratie et éducation ?

On peut faire l'hypothèse que certaines politiques éducatives sont plus à même de retrouver le lien démocratie et éducation, au sens où l'entend la vision exprimée par Dewey et élargie à l'ensemble des acteurs, telle qu'explicitée plus haut.

En analysant sous cet angle de nombreuses études de cas et de nombreux rapports d'évaluation, en tenant compte aussi de la littérature scientifique internationale et des résultats issus de manifestations comme les conférences de consensus organisées par le Cnesco, on peut raisonnablement émettre un certain nombre de constats :

- Les politiques éducatives dont les seuls outils résident dans des démarches de contrôle des règles de fonctionnement ou/et d'évaluations externes standardisées ou/et centrées sur les produits ne sont guère propices à installer la croyance en l'égalité de droit de chaque acteur à développer ses dons et ses capacités distinctives. Les opportunités offertes par ces politiques pousseront plutôt les acteurs à se conformer à des prescrits ou à des pressions normalisatrices (pensons, par exemple, à l'effet réducteur du curriculum provoqué par les évaluations externes nationales ou internationales). Si ces politiques peuvent être très attentives aux règles de vie à installer dans les différentes institutions du système éducatif, leur caractère *top down* n'assure pas une appropriation de nature dynamique comme cela est souhaité par la conception de la démocratie selon Dewey. Si ces politiques insistent sur la maîtrise des connaissances et compétences socles, à raison puisque celles-ci conditionnent les apprentissages ultérieurs, elles n'accordent pas une priorité, tant dans la visée que dans les opportunités offertes, au développement des capacités distinctives des acteurs et à l'indispensable travail collaboratif.
- Les politiques éducatives dont les outils privilégiés résident dans l'encouragement d'initiatives locales ou/et dans une évaluation mise au service des progrès possibles de chacun ou/et dans l'attribution de structures et de ressources de soutien ont une probabilité plus forte de (re-)trouver le lien démocratie et éducation pour chaque type d'acteurs, à

chaque niveau du système éducatif. Par l'attention à l'acteur, à ses potentialités et à ses progrès possibles, par l'importance accordée aux interactions, au soutien et à l'accompagnement, ces politiques privilégient l'expérience pratique des différents acteurs et ne figent pas leur travail.

En conséquence, si les politiques éducatives se fixent comme visée de renouer le lien entre démocratie et éducation, il importe de faire basculer progressivement les gouvernances et les pilotages (le pluriel s'impose pour englober tous les acteurs et tous les niveaux du système global) des faces nord, est et ouest de notre schéma vers la face sud. Mais certaines conditions complémentaires sont nécessaires que nous développerons dans la section suivante.

La qualité du lien démocratie et éducation : est-il possible de l'évaluer ?

Tel que nous avons conçu le lien démocratie et éducation, lien englobant chacun des acteurs et des niveaux de l'institution car le système éducatif est une totalité organique composée de nombreux systèmes ou associations d'acteurs (*cf* schéma 1), nous sommes amenés à dire que l'évaluation de la qualité de ce lien nécessite un processus complexe de nature holistique et ne peut se réduire à quelques indicateurs et mesures. Certes, il importe de prendre en considération des mesures existantes ou à créer comme par exemple : la maîtrise par les élèves des connaissances et des compétences socles, puisqu'elles sont nécessaires pour vivre dans une société complexe et nécessaires à chacun pour développer ses capacités distinctives ; ou également la maîtrise d'un corps de connaissances, de compétences et d'attitudes spécifiques à une fonction donnée pour les autres acteurs. Mais celles-ci à elles seules ne permettent pas d'assurer que soit mise en place chez les différents acteurs et aux différents niveaux cette « universalisation de la distinction » développée « grâce à » et « mise au service de » la collectivité d'appartenance et des autres collectivités proches avec lesquelles sont établies des interactions productives.

D'autres conditions sont donc à mettre en place et doivent être l'objet du processus évaluatif. Les travaux sur les apprentissages en situation de travail (Billet, 2001 et 2010 ; Bourgeois, 2013) nous sont utiles ici. Ces travaux nous disent que les apprentissages en situation de travail (en l'occurrence ici : le développement des capacités distinctives de chacun en interaction avec les autres acteurs dans le milieu concerné) est fonction des opportunités offertes par l'environnement et de leur degré de disponibilité : (1) l'opportunité est-elle présente ? (2) Est-elle facilement accessible ? (3) Est-elle valorisée ? (4) Est-elle utilisée ? (5) A-t-elle eu des effets perçus positifs ?

La mise en place et l'évaluation de la qualité du lien démocratie et éducation suppose, selon cette théorie des opportunités (les « *affordances* »)¹¹, que l'on identifie les opportunités favorables à l'établissement de ce lien dans les différentes situations de travail (*cf* les différents niveaux du schéma 1), d'observer sur les différents terrains si elles sont présentes ou absentes, et en cas de

¹¹ Billet, S. (2001). *Learning in the Workplace : Strategies for Effective Practice*. Crows Nest : Allen and Unwin.

Billet, S. (2010). *Learning Through Practice. Models, Traditions, Orientations and Approaches*. New York : Springer.

Bourgeois, E. (2013). Engagement et apprentissage en situation de travail dans les métiers de l'éducation et de la formation. In A. Jorro & J-M. De Ketele (dir.), *L'engagement professionnel en éducation et formation* (pp. 176-183). Bruxelles : De Boeck.

présence si elles sont plus ou moins disponibles (les degrés présentés ci-dessus sont méthodologiquement importants).

S'il ne nous appartient pas ici de dresser la liste des opportunités favorables possibles (c'est un travail qui reste à faire en grande partie), nous pouvons cependant indiquer l'une ou l'autre opportunité particulièrement importante. Parmi celles-ci, le *leadership collectif partagé* est sans doute un des indicateurs les plus puissants, si on se réfère aux travaux récents (voir l'état des lieux dressé par Olivier Rey¹²). Dans un environnement donné de travail, les différents acteurs se mettent ensemble pour construire du pouvoir d'agir avec leurs pairs plutôt que du pouvoir sur l'autre ; il se développe ainsi une capacité collective, supérieure à la somme des capacités individuelles de départ, mobilisant celles-ci à la fois pour servir le pouvoir-agir collectif et le renforcement des potentialités de chacun. Le *leadership* collectif partagé permet de construire progressivement une vision partagée du changement et du vivre ensemble, de relever de nouveaux défis qui apparaissent, de construire une identité professionnelle à la fois collective (identification aux pairs) et singulière (développement des capacités distinctives), grâce notamment aux signes de reconnaissance dont les plus puissants sont donnés par les pairs. Encore faut-il que l'environnement favorise et rende possible la mise en place d'un tel *leadership* (ce qui suppose des aménagements spatiaux et temporels de l'environnement de travail) et que les acteurs accordent de la valeur aux opportunités offertes, les utilisent à bon escient pour pouvoir obtenir des effets positifs qui renforceront leur engagement¹³.

C'est à tous les niveaux du système qu'il s'agit d'identifier les opportunités présentes (comme celles relatives au leadership collectif partagé). C'est là une question à la fois de gouvernance interne au niveau concerné et une gouvernance inter-niveaux qui articule les niveaux proches. Mais c'est aussi une question de proactivité des acteurs pour se saisir des opportunités offertes ou pour en créer en sein de leur environnement ou avec l'aide des acteurs des environnements proches.

Finalement, l'évaluation de la qualité du lien démocratie et éducation résiderait avant tout dans l'identification et la reconnaissance (au sens donné par Ricoeur) des pôles d'excellence chez chacun des acteurs (et donc ne pas se centrer sur une seule catégorie d'acteurs) et des pôles d'excellence collectifs créés à chaque niveau du système et de leur articulation.

¹² Rey, O. (2016). Le changement, c'est comment ? *Dossiers de veille de l'IFé*, 167, 1-26.

¹³ On consultera avec intérêt l'intervention de Gather-Thurler lors de la dernière Conférence de consensus (voir site du Cnesco).

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Laure de la Bretèche, secrétaire générale

Clément Lacouette-Fougère, chef de projet

Secrétariat général à la modernisation de la vie publique

« L'évaluation ne mérite pas l'excès d'honneur qu'on lui réserve en disant que c'est la panacée qui permet enfin d'être démocratique ; non c'est une opération qui peut concourir à un meilleur fonctionnement des appareils publics comme à une meilleure appropriation de l'action publique par les différents partenaires de l'action publique (dont les citoyens, les publics cibles) » (J.-Cl. Thoenig, 2000)

En France, l'évaluation des politiques publiques évolue dans deux univers : d'une part, un univers technique, voire « technocratique » dans lequel l'évaluation est perçue comme un instrument de légitimation de l'action publique et de recherche de performance publique ; d'autre part, un univers politique, au sens de « démocratique », où l'évaluation est vue comme un moyen, pour les élus, de faire comprendre l'action publique et, pour les citoyens – à condition qu'ils s'en emparent, d'obtenir des informations sur ce qui est fait (non fait, à faire, ou mal fait...).

Cette double filiation explique les rapports complexes que l'évaluation entretient avec la vie démocratique et le débat public.

Promue comme un exercice de bonne gouvernance susceptible de restaurer la confiance des citoyens, l'évaluation des politiques publiques peine souvent à les intéresser et à nourrir effectivement le débat public. Régulièrement, des appels sont lancés pour réaffirmer la place de l'évaluation dans le projet démocratique mais, dans les faits, peu d'évaluations parviennent à donner aux citoyens la place qui devrait leur revenir dans les processus d'évaluation. Elle est présentée comme une occasion de débat éclairé par des données et des connaissances *ad hoc* sur la pertinence, la mise en œuvre d'une politique publique comme sur ce qu'elle produit mais, au final, combien de rapports d'évaluation donnent-ils lieu à de tels débats ? Et combien sont-ils connus des citoyens ? En allant plus loin, alors qu'il est courant de présenter l'évaluation des politiques publiques, au même titre que la « participation », « la délibération », la « co-production » des décisions, comme une réponse à la crise du politique, comment expliquer les taux records d'abstention aux dernières élections législatives¹⁴ et comment rendre compte de la « méfiance » généralisée des Français envers la politique¹⁵ ?

¹⁴ Rappelons que taux d'abstention des élections législatives (51,29 %) n'est pas seulement le plus élevé de la V^e République mais bat en réalité - *et de très loin* - tous les records d'abstention aux élections législatives depuis l'instauration du suffrage universel en 1848.

¹⁵ « Le premier qualificatif que nos répondants choisissent lorsqu'on leur demande ce qu'ils pensent de la politique est « la méfiance » (39%), suivi du « dégoût » (33%) ; et en ce qui concerne les hommes politiques c'est « la déception » (54%) suivi du « dégoût » (20%). (Source : *La démocratie française est-elle une "démocratie furtive" ?* Bruno Cautrès, Sciences Po,

Faut-il abandonner les espoirs placés en elle quant à sa capacité à répondre à la crise de la démocratie représentative ? Que manque-t-il à l'évaluation pour contribuer pleinement à la vie démocratique et alimenter le débat citoyen ?

Ces questions ont structuré la réflexion du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et sa démarche d'évaluation des politiques publiques. Elles étaient également centrales lors de l'évaluation... des évaluations que nous avons menée fin 2016.

Pour mémoire, de 2013 à 2017, le SGMAP a animé et coordonné au niveau interministériel la mise en œuvre de 80 évaluations de politiques publiques (EPP). Celles-ci ont porté sur un ensemble large de politiques publiques, porteuses d'enjeux sociaux et économiques forts, à l'image des évaluations conduites dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la lutte contre l'exclusion, du logement ou encore de l'environnement.

La « priorité démocratique » de cette séquence évaluative s'est manifestée par le choix des thématiques d'EPP. Il s'agissait de s'assurer, pour chacune, de la « sincérité » de la commande des ministères, et de la compatibilité du sujet avec la possibilité de recueillir la parole des usagers et des bénéficiaires.

Elle s'est également traduite dans la recherche d'« utilité » en visant à établir un lien fort entre l'évaluation et la décision publique. L'enjeu majeur est que ces évaluations contribuent bien à la transformation de l'action publique : amélioration du service rendu aux usagers, meilleure allocation des ressources, prise de conscience collective sur des enjeux de société. Une des réussites notables de la démarche a été que, dans près de 60 % des cas, les EPP ont été suivies de changements vérifiés et concrets (législatifs, réglementaires, organisationnels, etc.) sur le champ de la politique évaluée. Bien que les liens de contribution soient parfois complexes à retracer, la démarche a directement nourri, à plusieurs reprises, les débats législatifs au Parlement, par exemple pour l'évaluation de la politique de petite enfance ou la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Ce chiffre de 60 % représente un progrès considérable d'impact, voulu et assumé par le politique, si l'on prend en compte par ailleurs la somme énorme de travaux d'évaluation non-exploités, sous-utilisés ou « enterrés » depuis des décennies.

Il importe également de revenir sur deux principes forts qui ont irrigué l'ensemble de la démarche d'évaluation : la transparence et l'association des parties prenantes. Le premier principe, la transparence, est la clef de voûte de l'impératif démocratique, nécessaire pour faire de l'évaluation le moyen de « rendre des comptes » aux administrés. Pour le SGMAP, il était essentiel que les évaluations puissent être rendues publiques. Concrètement, cela s'est traduit par la publication de près de 85 % des rapports d'évaluation : à titre de comparaison, la moyenne de publication des rapports d'évaluation en France dépasse généralement à peine les 50 %. Pour autant, on doit s'interroger sur la portée de ces publications. Publication signifie-t-elle diffusion ? Peu de rapports d'évaluation trouvent encore un écho dans les media ce qui réduit considérablement la possibilité de toucher le grand public et d'alimenter un débat autre que celui des experts ou des militants.

Mais c'est peut-être en matière d'association des parties prenantes que les progrès restent le plus à faire. Les EPP ont certes intégré le point de vue des usagers des politiques évaluées, par le recours à des enquêtes quantitatives, des entretiens ethnographiques ou la reconstitution de parcours usagers. Systématiquement, les parties prenantes de la politique publiques évaluées ont été conviées aux réunions des comités d'évaluation. Mais ont-elles été pour autant en position d'être actrices ou contributrices des évaluations ? Elles n'ont, finalement, que partiellement été associées au cadrage des évaluations, étape clé du questionnement évaluatif, pour poser les termes des débats. Cette difficulté d'intégrer ce qu'il est convenu d'appeler « l'expertise d'usage » des citoyens réside dans les choix organisationnels qui ont été faits : comment réunir le citoyen, l'élu et l'expert dans un dispositif interministériel tourné vers la décision ? On bute ici sur le paradoxe de l'évaluation pour le décideur, bien résumé par Jean Leca : « quand [l'évaluation] est possible pour le décideur, elle est inutile ; quand elle utile pour le décideur, elle est impossible à mener ».

À l'aune de cette expérience, quels défis reste-t-il à relever pour que l'évaluation des politiques publiques puisse davantage contribuer à la vie démocratique ?

Trois pistes peuvent être esquissées. La première concerne la technique même d'évaluation. Puisque l'enjeu n'est plus, comme à ses débuts, de faire reconnaître la « scientificité » de ses méthodes, il faut tendre vers des exercices d'évaluation plus légers et plus facilement appropriables par les citoyens. Et dans des calendriers plus en accord avec le rythme de la vie publique et des débats qui animent la vie de la cité. Les évaluations participatives qui se sont développées ces dernières années constituent une réponse ; les formules hybrides que le SGMAP encourage en croisant la palette de ses outils de modernisation, également : on pourrait imaginer qu'une évaluation s'arrête à la phase de diagnostic, lequel serait ensuite soumis à l'avis éclairé d'un atelier de citoyens pour la production des recommandations.

La deuxième piste interroge le lien entre évaluation et représentation politique. Elle amène à questionner la place du Parlement. En dépit de moyens importants issus des procédés traditionnels de contrôle parlementaire (questions parlementaires, auditions et demandes d'informations, commissions d'enquêtes, missions parlementaires,...), l'évaluation parlementaire est restée limitée en France. La revalorisation promise par la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas abouti au développement d'activités évaluatives systématiques. Or, le Parlement représente un espace naturel de confrontation des points de vue sur la chose publique, qui pourrait s'appuyer sur la réalisation d'évaluations réalisées ou commandées par les élus. Ces évaluations pourraient être une composante essentielle de la préparation du travail législatif. Elles pourraient également, comme c'est le cas aux Etats-Unis, être un instrument de contre-pouvoir par rapport à l'exécutif dans une démocratie équilibrée et soucieuse de l'intérêt général.

Enfin, troisième piste : à côté des élus, les citoyens eux-mêmes pourraient être des commanditaires d'évaluation. Inscire l'évaluation à l'agenda politique des décideurs est indispensable mais la demande d'évaluation pourrait être une modalité de la pratique démocratique, à la main des citoyens, aux côtés des instruments plus classiques (élection, référendum...). On peut citer à cet égard une proposition récemment formulée par le monde de la recherche pour l'expérimentation d'un « mandat citoyen d'évaluation ». Le déploiement d'évaluations contradictoires mandatées par la société civile et conduites en lien avec les publics concernés pourrait constituer un levier

démocratique pour apporter plus de lisibilité sur les choix politiques et sur leurs modalités d'ajustement, ainsi que sur leur pertinence pour répondre aux besoins sociaux.

Comme le suggère Bernard Perret, il serait aujourd'hui justifié de tendre, plutôt qu'à l'évaluation de politiques publiques, à l'*évaluation publique des politiques*. Le caractère public des évaluations n'est-il pas au fond le plus important pour contribuer à la vie démocratique ? Parce qu'elle s'intéresse à l'action collective en fonction du bien commun l'évaluation doit pouvoir s'épanouir dans l'espace public, au nom de l'intérêt général et pour les citoyens. Et si l'évaluation devient véritablement publique, nul doute que nous en vivront les conséquences bénéfiques sur la manière de faire des évaluations, d'en parler, d'en débattre et de s'en servir pour élaborer et conduire les politiques publiques plus démocratiques.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

*Marc Demeuse, professeur de Sciences de l'éducation
Université de Mons*

L'évaluation des politiques publiques... une politique publique en soi ?

L'évaluation des politiques publiques, du moins sur papier, prend de plus en plus de place. Comme l'indique Loiseau (1996, p. 315), elle « peut aussi être vue comme une politique publique à part entière qui a pour but d'en améliorer d'autres ». Il précise, avec beaucoup de justesse, que « c'est même là sa raison d'être officielle ». En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est sans doute un exemple emblématique de cette « métarègle » qui place la performance (et l'obligation de résultats) et la transparence au cœur de la réflexion budgétaire, permettant (obligeant) d'apprécier toute décision en regard de ces deux objectifs et conditionne la définition même des autres politiques publiques. Ce type de politique publique n'est pourtant efficace et légitimante, elle-même, que si elle fait l'objet d'une certaine délégation de pouvoir qui lui assure une indépendance réelle des évaluateurs, évitant l'autoévaluation et aussi... l'autocongratulation. Il faut donc disposer d'acteurs capables de mener ces évaluations avec une certaine indépendance.

L'évaluation des politiques publiques se distingue cependant du contrôle formel et de la légalité des actions politiques, elle ne peut donc pas être strictement confiée à une Cour des comptes qui ne s'inscrirait que dans cette seule voie. Même si le contrôle de conformité est important dans une perspective démocratique, il n'est pas suffisant. L'un des objectifs de l'évaluation des politiques publiques peut sans doute être défini en affirmant la nécessité de dépasser l'opinion, le point de vue personnel, y compris lorsqu'il s'agit de celui du Citoyen, pour permettre le débat éclairé et non partisan, basé sur l'argumentation et non sur l'invective ou la pétition de principe. Elle est aussi orientée vers l'action : il ne s'agit pas seulement de rendre des comptes par rapport au passé, il convient de s'inscrire dans l'action, de soutenir le pilotage du système et même d'aider à développer une forme de prospective.

L'évaluation, ce n'est pas seulement analyser des résultats, c'est aussi définir le cadre dans lequel elle se réalisera et prendra sens

Parlant de la référentialisation, forme d'enquête évaluative développée par Figari (Figari & Remaud, 2014), Mayen (2014, p. 11), dans la préface de l'ouvrage co-signé par celui-ci, précise bien ce qu'il faut attendre d'une enquête évaluative : elle consiste « fondamentalement à aider les acteurs concernés par une mesure politique, une action, un dispositif, à être partie prenante de l'enquête évaluative et à tirer, pour eux-mêmes et leur action à venir, les conséquences de ce qu'ils auront compris par la participation à l'enquête », et Mayen de poursuivre : « il y a aussi là quelque chose de démocratique dans la référentialisation ». Cette démarche, qui nous inspire, a le mérite de ne pas considérer le référentiel, nécessaire à toute évaluation, comme un donné préalable à la démarche évaluative, mais comme une étape essentielle. C'est en cela qu'elle donne aux acteurs, et pas seulement aux décideurs ou aux initiateurs des politiques publiques, un certain pouvoir. La

négociation du référentiel nécessaire pour cadrer l'évaluation et lui fournir un point de comparaison doit faire l'objet de la plus grande attention de la part des évaluateurs.

Une démarche scientifique ?

Si l'on prend comme domaine d'application à notre réflexion, celui des politiques dites « d'éducation prioritaire », parmi lesquelles s'inscrivent, en France, les ZEP, REP, RAR... et auxquelles on peut trouver des équivalents dans d'autres systèmes éducatifs, notamment européens (Demeuse, Frandji, Greger & Rochex, 2008, 2011, 2012), il est particulièrement complexe d'identifier de réelles évaluations scientifiques. À cet égard, la maxime qui veut qu'il faille « donner plus à ceux qui ont moins » sert très souvent de justification à des politiques peu interrogées (éducation compensatoire), alors même que la prémisse reste questionnable, mais surtout que sa mise en œuvre n'est pas même pas avérée. C'est, par exemple, ce qu'ont bien démontré Bénabou, Kramarz et Prost (2004) en France à propos des moyens dévolus aux ZEP lors de la première vague, mise en place lors de l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir en 1981 : en matière de personnel, ce ne sont pas les ZEP, malgré les primes, qui monopolisent la masse salariale la plus importante.

Se référant au texte de Viveret, Loiseau (1996, p. 317) indique que l'évaluation des politiques publiques « doit [...] être, simultanément mais séparément, scientifique et politique », répondant au « modèle décisionniste » proposé par Habermas, inspiré par le « savant et le politique » de Weber. Mais, s'il s'agit d'une condition première, il faut aussi pouvoir faire dialoguer ces deux sphères... ce qui permet à Loiseau d'introduire le modèle « pragmatique de la communication » d'Habermas comme alternative au « modèle décisionniste ». Il souligne ainsi les risques de l'évaluation pour le politique et la nécessité de définir des démarches réellement novatrices de manière à remplacer « la commande passée à des experts par un dialogue avec des chercheurs, [à] ne plus considérer les politiques publiques et leur évaluation seulement comme un outil de pouvoir mais aussi comme un lieu où se poursuit le débat démocratique » (p. 324).

Évaluateur, une posture difficile

La défiance du politique et des acteurs de l'école, en général, à l'égard des évaluateurs et des chercheurs qui se risquent à endosser cet habit n'est naturellement pas à négliger. C'est ainsi qu'en Belgique francophone, alors que les chercheurs universitaires, en particulier issus des deux universités publiques du sud du pays, ont toujours contribué très largement à l'évaluation du système éducatif, mais aussi à la mise en place de ses réformes, en permettant à l'administration de réaliser certaines tâches dont elle n'était pas capable, étant particulièrement peu dotée (Aubert-Lotarski, Demeuse, Derobertmasure & Friant, 2007), est réinterrogée. La mise en place du Pacte pour un enseignement d'excellence et le vote de la révision du système d'attribution des moyens dévolus à la politique d'éducation prioritaire (encadrement différencié) actent d'ailleurs la sortie des chercheurs... de la Commission de pilotage du système éducatif dont ils étaient membres, au même titre que des représentants de l'administration, de l'inspection, des pouvoirs organisateurs, publics et privés, des syndicats et des associations de parents, d'une part, leur éviction de la mise au point de la formule d'attribution des moyens aux établissements, d'autre part.

Quelle légitimité pour les scientifiques ?

La légitimité des deux groupes d'acteurs - chercheurs et politiques - s'acquière de manière différente et l'indépendance des chercheurs est naturellement un critère que ces derniers revendiquent, sans doute plus que la neutralité, considérant que c'est le regard des pairs qui constitue l'essentiel de cette légitimité, y compris lorsqu'ils agissent en experts (Demeuse, 2013). Cette position est d'autant plus importante pour eux, s'ils souhaitent rester principalement des chercheurs reconnus dans le monde académique, que de nombreuses officines de consultance occupent le champ et espèrent, y compris dans le champ de l'éducation qui avait été relativement épargné en Europe francophone, gagner des « parts de marché ». Une fois encore, le Pacte pour un enseignement d'excellence, en Belgique francophone, a été l'un des premiers champs sur lequel chercheurs et consultants se sont retrouvés en concurrence, pas tant en termes de moyens qu'en termes de légitimité professionnelle.

À ce niveau, la légitimité des consultants est beaucoup plus problématique à définir, d'autant que certaines firmes sont complètement externes au domaine de l'éducation au moment où elles tentent de s'y faire une place. D'autres firmes, comme McKinsey, tentent de construire leur légitimité sur une expertise internationale et s'appuient sur l'oreille attentive de décideurs issus d'autres domaines dans lesquels la rapidité de mobilisation des consultants, plus proche du temps politique, l'emporte sur la temporalité du monde de la recherche. Cela permet d'identifier une dimension essentielle de l'évaluation : elle prend du temps !

Il n'est pas possible d'évaluer sérieusement les effets d'un politique avant que celle-ci ne puisse être menée, sauf sur la base d'un travail de prospective, toujours incertain. Cela semble évident, même si certains décideurs – ce fut le cas en Belgique (mais il ne doit pas s'agir d'une histoire exclusivement belge !) - annonçaient dans la même communication le lancement d'une innovation, son évaluation et sa généralisation l'année suivante... avant même sa mise en œuvre. Si une évaluation sérieuse prend du temps, elle doit aussi être préparée, avant même le lancement d'une initiative nouvelle car sans évaluation de la situation initiale, jugée insatisfaisante, aucune possibilité d'évaluer l'éventuel progrès accompli. Si cela semble évident, il semble tout aussi évident que de le rappeler au décideur pressé d'agir n'est pas une démarche totalement inutile... compte tenu de notre propre expérience.

On n'évalue pas tout, on définit des objets, des critères et... des indicateurs

Il faut sans doute encore un peu pousser la réflexion par rapport à ce qui fait l'objet d'une évaluation : il n'est pas possible, ni nécessaire, de tout évaluer, mais ce qui doit être évalué doit être défini avec précision. Ce sont généralement certaines grandes dimensions, nous dirions, dans notre propre jargon, certains critères, comme l'efficacité ou la pertinence, qui seront évalués. Cela suppose de disposer d'un modèle précis de ce que certains appellent, sans la définir, la qualité. À ce propos, Bouchard et Plante (2002), deux collègues québécois, par exemple, fournissent une représentation utile et organisée de ces qualités ou dimensions transversales, définissant aussi bien les caractéristiques des programmes de formation que celles des systèmes éducatifs dans leur ensemble, comme nous l'avons montré (Demeuse & Strauven, 2013). Utilisant le modèle proposé par les deux collègues québécois, nous avons tenté d'analyser plusieurs politiques d'éducation prioritaire en Europe (Demeuse, Demierbe & Friant, 2011), mettant notamment en évidence la difficulté de l'exercice, compte tenu des données disponibles et des objectifs, parfois fort peu explicites, de ces politiques. Cet exercice, mené dans le cadre d'un projet européen, a permis de mettre en évidence combien les politiques publiques peuvent manquer de précision par rapport aux

valeurs réelles qui les sous-tendent, au-delà des slogans. Or, rien n'est plus difficile que d'évaluer quelque chose qui est mal spécifié.

Les politiques visant une plus grande égalité de résultats, comme les politiques compensatoires, n'échappent pas à cette règle. Sous un apparent consensus, c'est souvent une couche peu épaisse de « peinture politique » qui recouvre les divergences, chaque acteur s'accommendant de faire comme s'il existait un accord général quant aux objectifs. L'histoire même du système éducatif belge repose sur une telle fiction : l'enseignement est libre, proclame la Constitution de 1831, toujours en application... mais, comme dans la ferme de George Orwell, certains sont plus égaux et libres que d'autres d'en user ! Chacun perçoit bien l'intérêt de s'accrocher à ce beau nuage qui cache l'un des systèmes éducatifs les plus inégalitaires et inefficaces des pays industrialisés, quitte à ajouter de nouvelles couches – les politiques compensatoires, par exemple – dont on sait qu'elles pourront au mieux masquer les aspérités, mais pas corriger les vices fondamentaux de conception.

Il faudra attendre 1997 pour disposer, enfin, en Belgique francophone, d'un texte qui définit de manière un peu précise les valeurs et les missions d'un système éclaté entre enseignement public minoritaire et enseignement privé subventionné. Avec le Contrat pour l'école, en 2005, et le Pacte pour un enseignement d'excellence, encore en cours actuellement, ce sont des objectifs plus précis qui sont proposés à l'ensemble des acteurs. C'est seulement à cette condition, celle de disposer d'un consensus sur ce qui est visé, qu'une évaluation est possible, même si certains acteurs refusent, de manière plus ou moins insidieuse, de se soumettre à ces objectifs.

Mal spécifier, c'est courir le risque de mal évaluer ou de ne pas évaluer du tout

Les discussions stériles sur les méthodes d'enseignement constituent, de manière générale, une preuve de l'absence ou le refus d'une réflexion sur les véritables objectifs à atteindre, préférant porter le débat sur les moyens (le « comment ») en évitant de mettre en évidence leur opposition par rapport aux objectifs (le « quoi »). Ces discussions – il s'agit rarement de débats étayés - sont aussi entretenues par des confusions dommageables par rapport à la liberté pédagogique à accorder aux enseignants, notamment. S'il est indispensable de leur préserver une certaine marge de manœuvre, si on veut parler de professionnels, lorsqu'il s'agit des enseignants, il est aussi indispensable d'éviter de confondre préférences personnelles et choix professionnels : le professionnel peut justifier ses choix par rapport aux objectifs à atteindre (et qu'il n'a pas nécessairement fixés lui-même), aux moyens disponibles... il n'agit pas par caprice, parce qu'on a toujours fait comme cela ou que cela correspond à sa façon de faire, à son répertoire personnel. Il ne s'offusque pas que le « non-professionnel » le questionne sur sa façon de faire et est capable d'expliquer ses choix.

On ne peut pas éviter d'évaluer les politiques publiques et les pratiques enseignantes

Si on peut, à bon droit, critiquer un alignement trop étroit de l'évaluation des politiques publiques et des pratiques scolaires sur le monde de la médecine, c'est surtout parce qu'on ne dispose pas (encore) de connaissances suffisantes par rapport aux effets (à moyen et long terme) de nos décisions en matière de méthodes ou de choix pédagogiques, même si la recherche fournit de plus en plus d'éléments utiles, mais encore peu intégrés aux pratiques quotidiennes. Le plus souvent, c'est le principe de précaution qui devrait s'imposer, plutôt que l'arrogance des croyances... Si on en sait aussi peu sur ce qui marche et si les évaluations, notamment internationales, des performances

de nos élèves, nous indiquent que la situation n'est guère satisfaisante, principalement pour les plus faibles, alors on a beaucoup de raison de vouloir en savoir davantage sur l'efficacité de nos choix personnels et collectifs plutôt que de s'enfermer dans des pratiques routinières. C'est à la fois un gage de professionnalisme et d'engagement social. On ne peut plus dire, aujourd'hui, qu'on ne sait pas qu'il y a loin des intentions affichées à leur réalisation effective (sauf à se réjouir d'un système inégalitaire et manquant d'efficacité)... par contre, beaucoup d'inconnues subsistent quant à la manière de rapprocher les réalisations effectives des objectifs énoncés. C'est à ce niveau que se joue la démocratisation de notre système éducatif et non au niveau de la liberté (exorbitante) laissée à chacun de ne pas vouloir savoir ou de ne pas participer à la construction d'un savoir utile, légitime et partagé.

Bibliographie :

Aubert-Lotarski, A., Demeuse, M., Derobertmasure, A. & Friant, N. (2007). Conseiller le politique : des évaluations commanditées à la prospective en éducation. *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, 18, 119-128.

Bénabou, R., Kramarz, F. & Prost, C. (2004). Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992. *Economie et statistique*, vol. 380, n°1, 3-34.

Bouchard, C. & Plante, J. (2002). La qualité : mieux la définir pour mieux la mesurer. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, n° 11-12, 219-236.

Demeuse, M. (2006). Qu'indiquent les indicateurs en matière d'éducation ? In G. Figari et L. Mottier Lopez (éds). Recherche sur l'évaluation en éducation. Problématiques, méthodologie et épistémologie. Paris : L'Harmattan, pp. 109-116.

Demeuse, M. (2013). Quelles contributions de la recherche en éducation à l'École de demain ? EducRecherche. *Revue de la recherche en éducation*, 6, 34-43.

Demeuse, M. & Strauven, C. (2013). Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage. Bruxelles : De Boeck (2^e édition revue et actualisée), 323 p.

Demeuse, M., Demierbe, C. & Friant, N. (2011). Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire en Europe ? Un cadre d'analyse et son application. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger & J.Y. Rochex (éds). Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II: Quel devenir pour l'égalité scolaire ? Lyon : ENS éditions.

Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D. & Rochex, J.Y. (éds.) (2008). Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Paris : INRP.

Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D. & Rochex, J.Y. (éds.) (2011). Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II. Quel devenir pour l'égalité scolaire ? Lyon : ENS éditions.

Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D. & Rochex, J.Y. (eds) (2012). Educational Policies and Inequalities in Europe. London : Palgrave Macmillan.

Figari, G. & Remaud, D. (2014). *Méthodologie d'évaluation en éducation et formation ou l'enquête évaluative*. Bruxelles : de Boeck.

Groupe central du Pacte pour un enseignement d'excellence (2017). *Avis N°3 du Groupe central (7 mars 2017)*. Bruxelles : Communauté française de Belgique.

Loiseau, F. (1996). *Apports et limites de l'évaluation démocratique des politiques publiques comme outil de gouvernabilité*. In J. Chevallier (éd.). *La gouvernabilité*. Paris : PUF-CURAPP.

Mayen, P. (2014). *Préface. La méthode de la référentialisation : principes et instruments pour une conduite démocratique de l'enquête évaluative*. In G. Figari & D. Remaud. *Méthodologie d'évaluation en éducation et formation ou l'enquête évaluative*. Bruxelles : de Boeck. (pp. 9-11)

Vandorpe, M. (2017). *Rapport de Commission présenté au nom de la Commission de l'éducation. Projet de décret modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité et le décret du 19 février 2009 organisant le renforcement différencié du cadre du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux*. Document 459 (2016-2017) – n°3. Bruxelles : Parlement de la Communauté française de Belgique.

L'évaluation des politiques publiques de ville à l'épreuve de « l'internet citoyen »

Alain d'Iribarne
CNRS/FMSH Paris

Traditionnellement, comparée aux autres pays démocratiques bénéficiant d'un « État providence », la France a la réputation d'une faible culture d'évaluation des politiques publiques au niveau étatique alors que « l'État jacobin » - ou colbertiste - a une solide réputation non usurpée d'interventionnisme élargi. Il en va ainsi aussi bien des politiques publiques de la formation professionnelle avec les lois sur la formation continue, que de celles de l'emploi avec les emplois aidés ou de celles du logement avec les défiscalisations, voire des politiques de la ville. Dans la pratique, suite à la présidence de la Cour des Comptes par Philippe Seguin, à défaut d'un rôle actif joué par les parlementaires, celle-ci est devenue le pivot de ces évaluations à travers des rapports sectoriels qui, tout en faisant du bruit par leurs contenus critiques, n'ont guère d'effets correctifs. Or, là est l'essentiel, une évaluation de politique n'a d'intérêt que si elle s'inscrit dans une chaîne décisionnelle à caractère réflexif.

Dans la pratique, l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans le cadre de la régulation des institutions politiques et donc du fonctionnement démocratique et renvoie aux rôles respectifs joués par les citoyens et leurs délégués garant de l'intérêt collectif, que ces derniers relèvent de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire. Cela est vrai au niveau de l'Etat central, mais également au niveau des collectivités territoriales et, singulièrement, au niveau des villes – ou des agglomérations – qui constituent l'échelon institutionnel le plus proche des citoyens.

Dès lors, une question intéressante qui se pose est celle de savoir ce qui se passe à leur niveau en matière d'évaluation des politiques publiques municipales dans le cadre d'une défiance accrue vis-à-vis des élus – la démocratie élective -, et d'une montée en puissance d'un contrôle accru « citoyen » - la démocratie participative -, associée au développement de l'Internet et des réseaux sociaux : la fameuse « e-démocratie » ou « l'internet citoyen ».

La question qui se pose ici est de savoir comment ce déplacement idéologique associé au développement d'un nouvel outil technique est susceptible de plus ou moins rebattre les cartes de l'évaluation des politiques publiques municipales. Nous l'évoquerons ici à travers l'exemple de deux villes -Issy les Moulineaux dans les Hauts de Seine et Parthenay dans les Deux Sèvres -, deux villes qui à la fin des années 90 et au début des années 2000 ont joué un rôle pionnier en la matière.

I La démocratie et ses débats

Situant son analyse au niveau des Etats, Pierre Rosanvallon en ouverture de l'introduction d'un de ses ouvrages écrit : « L'idéal démocratique règne désormais sans partage, mais les régimes qui s'en réclament suscitent presque partout de vives critiques ». Il y aurait ainsi une « érosion de la confiance des citoyens dans leurs dirigeants et dans les institutions politiques », l'indicateur de cette

érosion étant l'amplification de l'abstention électorale. Il y aurait même, plus profondément, une crise de la démocratie¹⁶.

Pour contrebalancer ce mouvement, certaines municipalités à la recherche d'une « démocratie participative de coopération » mettent en place, par exemple, des « commissions extra-municipales » dont l'objectif est de faire participer les populations aux processus de décisions publiques les concernant : au niveau de la ville dans son ensemble ou, plus souvent, au niveau des quartiers¹⁷. Il s'agit donc d'une intension vertueuse visant à régénérer le contrôle citoyen sur les politiques publiques de façon à garantir la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Toutefois, tout en plaidant pour cette autre approche de la démocratie, Pierre Rosanvallon écrit : « Historiquement, la démocratie s'est toujours manifestée à la fois comme une promesse et comme un problème. Promesse d'un régime accordé aux besoins de la société, cette dernière étant fondée sur la réalisation d'un double impératif d'égalité et d'autonomie. Problème d'une réalité souvent fort loin d'avoir satisfait ces nobles idéaux. »¹⁸.

Face à cette situation en quelque sorte structurelle, se sont historiquement développés deux mécanismes complémentaires. Le premier vise à améliorer le fonctionnement de la démocratie électorale. Le second s'est engagé sur l'instauration d'une « contre-démocratie » qui s'appuie sur divers dispositifs de contre-pouvoirs de surveillance.

Parmi ces contre-pouvoirs, Pierre Rosanvallon est amené à distinguer les pouvoirs de vigilance, de dénonciation et de notation. Sous des formes diverses, ces pouvoirs auraient comme mérite conjoint de donner aux citoyens soucieux de pouvoir exercer leurs prérogatives suivant une logique de « démocratie participative ». Cependant, ils n'auraient pas seulement par ce biais la capacité d'agir positivement. Ils auraient aussi la capacité « d'empêcher », suivant ce qui pourrait être appelé une « souveraineté sociale négative »¹⁹.

Il en résulte deux risques essentiels pour le bon fonctionnement de la démocratie visant à contrôler l'action publique au-delà de la seule fonction d'évaluation :

- Le gouvernement démocratique devient essentiellement structuré par la confrontation permanente à différentes catégories de véto provenant de groupes divers au risque de se voir paralysé dans ses actions ;
- A travers des politiques de « harcèlement » habilement menées, des petits groupes d'acteurs s'auto proclamant porteurs de l'intérêt général peuvent imposer des décisions qui, bafouant des intérêts collectifs exprimés à travers l'élection, ne font que répondre à leurs intérêts particuliers.

Les bonnes intentions ne suffisent donc pas à assurer un bon fonctionnement effectif de la démocratie participative au point que certains auteurs doutent de cette possibilité²⁰. Il en irait tout

¹⁶ P. Rosanvallon, *La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil 2006

¹⁷ En France, la loi du 27 février 2002 impose à la cinquantaine de villes de plus de 80 000 habitants de mettre en place des Conseils de quartier, comme ont la possibilité de le faire, sur les mêmes bases, les villes de plus de 20 000 habitants.

¹⁸ P. Rosanvallon, op. Cité, pp 10-11.

¹⁹ P. Rosanvallon, op.cité, pp 21

²⁰ On trouvera dans Michel Koebel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Ed du Croquant 2005, p 77-86, une critique assez féroce du fonctionnement de toutes ces structures participatives municipales - comités de quartiers, conseils de quartiers, de cités... -, à qui il reproche de fonctionner de façon pseudo démocratique, les paroles étant le plus souvent confisquées par ceux qui disposent d'un pouvoir social comme le dirait Pierre Bourdieu.

particulièrement ainsi en matière de démocratie participative de contestation : « Au peuple-électeur du contrat social se sont de la sorte surimposées de façon toujours plus active les figures du peuple-surveillant, du peuple-véto et du peuple-juge »²¹.

II La e-démocratie et « l'Internet Citoyen »

Dans la vaste perspective d'un « éco-urbanisme » qui redonnerait à la Ville sa capacité à être un lieu de « qualité de vie » - un lieu de bien être -, la lutte pour une amélioration du fonctionnement démocratique de la Cité, précédemment ouverte avec les outils traditionnels de la démocratie, se trouve confrontée à l'ouverture d'un nouveau front : celui de l'Internet. L'intéressant en la matière est qu'en vertu du principe que le social se saisit de la technique autant que la technique se saisit du social, le développement d'Internet au niveau de la Cité offre d'importantes possibilités de renouvellement des deux formes de démocratie élective et participative, la question posée ici étant de savoir dans quelle mesure ce nouvel outillage serait un support d'amélioration du contrôle citoyen sur les politiques publiques municipales.

A ce point de vue, les deux villes évoquées en introduction apparaissent comme emblématiques des deux grandes orientations que nous venons d'indiquer : le maire d'Issy-les-Moulineaux - André Santini - qui a utilisé de façon privilégiée l'Internet pour renforcer la démocratie élective, s'opposant en quelque sorte au maire la Ville de Parthenay – Michel Hervé – qui à travers ses projets de « Villes numérisées », s'est présenté comme le chantre d'un « Internet citoyen », support de l'épanouissement au service de tous d'une démocratie participative à orientation subversive de l'ordre social dominant.

Les apports au fonctionnement de la démocratie élective

Suivant cette voie, la ville d'Issy les Moulineaux a mis en place des sites informatifs sur lesquels les activités des élus ont été en quelque sorte mises sous une « surveillance citoyenne » à travers la possibilité pour les électeurs d'accéder en ligne aux documents délibératifs, mais surtout, à travers l'enregistrement vidéo des séances du Conseil municipal et leur implantation sur le site web municipal.

Une étape supplémentaire a été franchie dans la relation avec les élus à travers un passage de l'information au dialogue, ce passage étant rendu possible par l'évolution des sites web permettant aux habitants de la ville de questionner – voir d'interpeler – les élus sur des questions concernant la vie municipale ou leur propre prise de positions sur un sujet ou un autre. De ce point de vue, l'apparition des « blogs d'élus » constitue incontestablement un pas supplémentaire dans l'interactivité citoyens/élus. En effet, ces blogs viennent en quelque sorte renforcer la porte ouverte par les « e-élections » avec l'apparition des campagnes électorales numériques qui voient de plus en plus de candidats ouvrir, à des fins de campagne, des sites personnels ou collectifs partisans, ces sites étant maintenus ouverts par la suite. Le contrôle de la population sur l'action des élus est donc accru à travers une possibilité accrue de surveillance et d'interpellation.

Les apports au fonctionnement de la démocratie participative

²¹ P. Rosanvallon, op. cité p 23.

Comme précédemment, l'orientation de départ des projets de « Villes numérisées » a inclus la création de sites web municipaux avec un objectif de transparence informationnelle²². Mais là n'a pas été l'essentiel de leur stratégie. Celle-ci, s'appuyant sur la vitalité d'une vie associative, a cherché à faire du web, à travers la mise en place d'un Intranet municipal, un outil non seulement de concertation mais aussi de contre-pouvoir, l'idée étant de libérer et de mobiliser les capacités créatrices des « citoyens usagers » : ces derniers ont en quelque sorte été invités par leur Maire à subvertir l'ordre social établi, celui-ci étant considéré comme essentiellement conservateur et donc contraire à l'intérêt général de la population de la ville car freinant la dynamique de l'action municipale.

L'objectif recherché par le Maire a été de favoriser une extension des lieux de débats et des lieux d'action afin qu'ils servent aussi bien à renforcer non seulement la participation mais aussi la contestation. Les « citoyens usagers » sont invités au débat à travers un renforcement de la participation contestatrice sans passer par d'éventuelles descentes dans la rue ou par des actions en justice, la présence de ces actions étant considérée comme un échec de la politique municipale menée. Pour contrebalancer ce mouvement, certaines municipalités à la recherche d'une « démocratie participative de coopération » mettent en place, par exemple, des « commissions extra-municipales » dont l'objectif est de faire participer les populations aux processus de décisions publiques les concernant, au niveau de la ville dans son ensemble ou, plus souvent, au niveau des quartiers²³.

En dynamique, il est certain que l'apparition des réseaux sociaux comme Facebook associés à un usage élargi des SMS et à des applications comme Twitter, favorise la contestation de l'ordre établi et « l'auto invitation citoyenne » à travers des formes renouvelées de mobilisation et des déplacements dans les lieux de débat qui constituent autant de caisses de résonance à des demandes et des refus. Cette dynamique est cependant porteuse de risques importants de prise de pouvoir de petits groupes auto proclamés porteurs de l'intérêt général sous couvert d'une participation active non dans le seul contrôle de l'action publique, mais dans son élaboration même.

²² Sur ce qui touche au projet de la ville de Parthenay et de son Maire, Michel Hervé, on pourra se reporter au site de Parthenay ainsi qu'à :

Eveno E, Iribarne (d') A. Les utilisateurs comme co-concepteurs de services multimédias interactifs, le projet *Ville numérisée à Parthenay*. *Actes du Colloque de l'ADERA "Penser les usages"*, ADERA - Association pour le Développement de l'Enseignement et des Recherches auprès des universités, des centres de recherche et des entreprises d'Aquitaine, Bordeaux, 27 mai 1997.

Iribarne (d') A., *IMAGINE : Administrative report*. 1998. Rapport financé par la Commission des Communautés européenne, DG XIII.

Iribarne (d') A, Hervé M., Parthenay ou les infortunes de la vertu. In *Les Amis de l'Ecole de Paris du Management. Volume IX*. Paris, Ecole de Paris du Management, 2003. pp. 305-313.

²³ En France, la loi du 27 février 2002 impose à la cinquantaine de villes de plus de 80 000 habitants de mettre en place des Conseils de quartier, comme ont la possibilité de le faire, sur les mêmes bases, les villes de plus de 20 000 habitants.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la démocratie ?

François Dubet, professeur émérite en sociologie

Université de Bordeaux

A priori, il va de soi que l'évaluation des politiques publiques contribue au bon fonctionnement de la démocratie. Un gouvernement démocratique ne doit pas être seulement être, représentatif et respectueux des droits fondamentaux ; il doit aussi être « efficace ». Le sentiment d'inefficacité joue d'ailleurs un rôle majeur dans la crise actuelle des démocraties : les gouvernements semblent incapables d'agir, les politiques publiques paraissent impuissantes tout en pesant sur les citoyens par un ensemble de normes et de dispositifs. À terme, elles multiplieraient les effets pervers puisque leurs bonnes intentions se retournent contre elles-mêmes. Ainsi on reprochera tour à tour au souverain démocratique de ne pas tenir ses promesses, mais aussi de les tenir.

Afin de savoir si les dépenses publiques sont bien investies et de mesurer les conséquences des lois votées par le Parlement, il est donc impératif d'évaluer les politiques publiques. En principe, ceci est entendu et on se réjouira, par exemple, du renforcement du rôle de la Cour des comptes, du travail d'évaluation des ministères et de l'engagement des chercheurs dans l'évaluation des politiques. Mais au-delà de ces positions de principe et de ce constat plusieurs problèmes se posent afin que l'évaluation entre dans le jeu démocratique sans que, pour autant, elle devienne le gouvernement des experts et de ce que l'on appelait la technocratie : la politique serait une affaire trop compliquée pour être abandonnée aux élus et aux citoyens.

Indépendance et publicité de l'évaluation

S'il est sage que le décideur s'entoure d'évaluations, il faut rappeler que la décision finale est toujours de nature politique, qu'elle tient compte des rapports de force, des intérêts et des orientations idéologiques, et que, bien souvent, la décision se justifie par l'évaluation bien plus qu'elle n'en est la conséquence. L'évaluation constitue un répertoire d'arguments bien plus qu'elle n'est à l'origine de la décision politique, contrairement à ce que croient souvent les « évaluateurs » et les spécialistes de sciences politiques tentés de croire en leur influence.

Afin de limiter l'ambiguïté des relations entre experts et politiques, y compris au profit des politiques qui ont le dernier mot, il faut souligner plusieurs points.

L'évaluation doit être indépendante, même quand elle répond à une demande politique. On peut donc souhaiter que les agences se multiplient en fonction des domaines et bénéficient d'un statut assurant leur indépendance.

Les agences d'évaluation pourraient s'autosaisir de certains dossiers. S'il va de soi que le politique demande des évaluations, rien n'interdit de penser que chaque agence soit en mesure de proposer ses propres objets évaluables et de répondre aux questions des lanceurs d'alertes et des mouvements sociaux.

Les résultats des évaluations doivent être mis à disposition des publics et alimenter un débat contradictoire. En effet, les mouvements sociaux, les syndicats, les diverses organisations de la société civile et chaque citoyen devraient accéder aux évaluations disponibles. Non seulement ceci

est indispensable à la vie démocratique, mais on peut espérer que cette publicité restaure ainsi une confiance dans l'évaluation des politiques publiques trop souvent, et souvent injustement, soupçonnée d'être au service de projets cachés aux citoyens.

L'évaluation en amont et l'expérimentation

Pour être utile, l'évaluation d'une politique publique ne doit pas seulement sanctionner cette politique *a posteriori*. C'est relativement inutile, puisqu'on ne peut revenir en arrière, et désespérant puisque rien ne marcherait comme prévu. L'évaluation devrait donc accompagner des expérimentations, des mises en œuvres locales, afin d'accroître la rationalité des décideurs. Il serait donc sage que l'évaluation participe à la construction des politiques et pas seulement à leur sanction.

Ce travail en amont est d'autant plus indispensable qu'il est très difficile de réorienter ou d'abolir une politique publique qui se révèle fragile et discutable après évaluation mais dans laquelle une multitude d'acteurs se sont engagés. Aussi sommes-nous tentés de construire de nouvelles politiques sans abolir les anciennes, ce qui épuise les acteurs concernés et rend l'accumulation de politiques et de dispositifs parfaitement « illisible ».

Il importe enfin de distinguer l'évaluation expérimentale et l'évaluation *post factum* afin que l'évaluation n'apparaisse pas seulement comme une sanction.

Le benchmark et la diversité des méthodes

Très souvent, l'évaluation participe d'un *benchmark* international. C'est une bonne chose. On compare les divers pays afin de dégager les meilleures politiques publiques. Cette méthode a des vertus mais aussi d'incontestables défauts dans la mesure où elle ignore l'existence même des sociétés. Faisons l'école comme les Finlandais, la loi travail comme les Danois, les politiques de la diversité comme les Canadiens, la décentralisation comme les Allemands, la recherche scientifique comme les Américains ! C'est oublier que si ces politiques sont efficaces, c'est parce qu'elles sont enchâssées dans des sociétés dont les histoires, les systèmes institutionnels et les cultures sont spécifiques. C'est oublier que ces cas exemplaires ne sont pas les meilleurs dans tous les domaines et que leurs succès peuvent tenir à des conditions sociales générales extérieures aux politiques publiques elles-mêmes. Est-ce que l'excellence scolaire scandinave ne tient pas, pour une part, à la rigueur des hivers, à l'influence luthérienne, au goût de l'égalité sociale... toutes choses peu transposables dans une politique publique ? S'il faut connaître les résultats du *benchmark*, ils ne proposent pas de technologies politiques exportables clés en main. De plus, l'évaluation devrait tenir compte du caractère acceptable des politiques publiques, y compris des plus rationnelles.

Il est vain de croire que l'évaluation est homogène. Il suffit de changer de méthode, de paradigmes et de discipline, il suffit aussi faire varier les niveaux de mesure pour obtenir des résultats différents.

Quelques économistes, très écoutés, démontrent qu'il suffit de réduire par deux le nombre d'élèves par classe pour accroître sensiblement les performances des élèves. Quelques sociologues, moins écoutés, montrent, en étudiant des classes, et non des *big data*, que cet effet se produit si les maîtres ont une autre manière de faire la classe. L'évaluation des effets de l'éducation démontre que les personnes ayant fait des études supérieures deviennent plus tolérantes et plus libérales. Mais les pays ayant les plus hauts taux d'accès à l'enseignement supérieur ne sont pas nécessairement les

plus libéraux et les plus tolérants comme le montre le cas des États-Unis ; il n'est pas exclu que le haut niveau de l'enseignement supérieur ait des effets très négatifs sur ceux qui n'y accèdent pas.

Il est donc indispensable de multiplier les méthodes et les niveaux d'analyse mis en œuvre par les évaluations. Rien n'oblige une agence d'évaluation à aboutir à des conclusions homogènes ; les débats et les désaccords des scientifiques font partie de l'évaluation.

Le travail des acteurs et les cadres symboliques de la vie sociale

Ce n'est pas faire un procès à l'évaluation des politiques publiques que de souligner le fait que, trop souvent, elle ignore les conséquences de ces politiques sur les acteurs concernés directement ou indirectement.

Quelques exemples. L'évaluation démontre sans ambiguïtés que le redoublement est, à la fois, inefficace et dispendieux. Mais les enseignants ne voient pas d'alternative à cette pratique et dénoncent le nivellement par le bas car l'évaluation ne propose rien pour remplacer le redoublement. De la même manière, l'évaluation invite les établissements à être plus autonomes et à évaluer leurs propres résultats. Soit, mais du point de vue des acteurs ces pratiques alourdissent la bureaucratie qu'elle devrait alléger et elles redéfinissent profondément leur vocation sans leur offrir un modèle professionnel de substitution. Dans tous ces cas, ce qu'on appelle des résistances et qui n'en sont pas vraiment, annonce l'échec de la politique publique. De la même manière, la dénonciation de l'absence de mixité scolaire des établissements ne suffit pas à proposer des politiques alternatives, et surtout des politiques acceptables (il suffit souvent d'observer les pratiques scolaires des évaluateurs pour s'en convaincre).

De manière générale, les évaluations des politiques publiques doivent tenir compte des dimensions symboliques mises en cause par ces politiques. Il ne suffit pas qu'une politique soit rationnelle, encore faut-il qu'elle paraisse socialement et moralement acceptable. Les meilleurs experts ne font pas forcément les meilleures politiques publiques quand ils considèrent que la société est un « détail » ou une « résistance ». Il n'est pas exclu que le revenu universel soit une politique rationnelle. Mais il se trouve que nos principes de justice conduisent la plupart des citoyens à refuser de payer pour ceux qui, à leurs yeux, ne le méritent pas parce qu'ils auraient « choisi » de ne pas travailler. On peut le regretter, mais les principes de justice font partie des politiques publiques et de leur évaluation de la même manière que tous les imaginaires sociaux.

Ceci invite, encore une fois à multiplier les méthodes et les échelles d'évaluation des politiques publiques, qu'elles soient expérimentales ou déjà actées. Enfin cette orientation suppose d'associer activement le monde de la recherche aux agences d'évaluation indépendantes afin que l'évaluation ne soit pas un métier fermé sur lui-même et s'attribuant le monopole de la rationalité.

* * *

De la même manière que Montesquieu appelait la séparation de l'exécutif, du judiciaire et du législatif, l'évaluation est aujourd'hui un « pouvoir », mais un pouvoir participant de la démocratie dans la mesure où il est séparé des autres pouvoirs. Ce pourrait être la fonction des agences autonomes mais astreintes à un devoir de publicité sur leurs méthodes et leurs conclusions.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Marie Duru-Bellat, professeure émérite en sociologie
IREDU (Institut de recherche en Education)
et OSC (Observatoire sociologique du changement)-Sciences Po Paris.

La démocratie s'exprime par des choix, consensuels ou majoritaires, mais en tout cas censés être éclairés. Des choix, car il y a toujours des marges de manœuvre pour l'action publique. Éclairés, car les politiques engagées (et les moyens qui vont avec) obéissent à des visées de transformation, qu'explicitent les résultats escomptés. La question de savoir si ces résultats sont au rendez-vous n'est pas accessoire, et la nécessité de les évaluer apparaît comme une exigence : dès lors que tout un chacun est appelé à contribuer, ne serait-ce que par l'impôt, aux politiques engagées, il est normal d'examiner la bonne utilisation des fonds ; qui plus est, c'est d'autant plus nécessaire qu'un certain scepticisme règne quant à l'efficacité de l'action publique, voire, en surplomb, eu égard au modèle démocratique.

Explicitier ce qu'on entend/ce qu'on attend....

Certes, les résultats escomptés des politiques mises en œuvre ne sont pas toujours clairement explicités, et ils peuvent être composites, voire tendanciellement contradictoires ; il est notamment possible que telle politique ait des effets divergents sur telle ou telle catégorie de citoyens. Une première vertu démocratique de l'évaluation est alors de favoriser l'expression de ces implicites et de ces tensions. Prenons le cas des politiques éducatives. Les visées poursuivies en matière d'éducation peuvent de prime abord apparaître parfaitement consensuelles : à un niveau très général, qui s'opposerait à un développement continu de l'accès à l'éducation, ou à une amélioration toujours plus soutenue de sa qualité ? Le problème, c'est que tout un chacun a son propre point de vue, tiré de son expérience personnelle, sur les questions éducatives, et que dans un contexte décentralisation, où de plus en plus d'acteurs veulent avoir leur mot à dire, ces points de vue risquent de se heurter sans fin : les voix du « terrain », ce sont à la fois des témoignages de personnes qui ont su tirer parti de l'école telle qu'elle existe (ou existait), et d'autres qui y ont rencontré des difficultés cuisantes, ou encore de gens qui ont de fortes convictions et d'autres qui mettent en avant une vision plus instrumentale, voire tels ou tels intérêts....

Concrètement, alors que les gouvernements – soucieux de *benchmarking* oblige - se focalisent (comme certains acteurs ou parents) sur ce « résultat » *a priori* sans ambiguïté que sont les acquis des élèves (à l'instar des enquêtes internationales comme Pirls, Pisa), aux yeux d'autres acteurs ou d'autres parents, ceci n'épuise pas pour autant toutes les finalités de l'action éducative. Celle-ci vise toujours à développer chez les élèves certaines attitudes, certes plus difficiles à appréhender, mais qui, selon les recherches, ne semblent pas suivre exactement la hiérarchie des acquis ; ainsi, sur les données Pisa (qui portent sur les élèves de 15 ans), il n'y a pas de corrélation entre les scores aux épreuves de connaissances et les jugements plus ou moins positifs que portent les élèves sur l'école, le plaisir qu'ils ont à y aller ou la qualité de leurs relations avec les enseignants. Si l'on prend le parti des

acquis, autant l'expliciter (une autre voie étant d'examiner ce que font les pays qui s'écartent de cette corrélation moyenne).

Il reste que, de fait, il n'y a aucune définition objective de la « qualité » de l'éducation. Le seul fait de commander une évaluation d'une politique éducative (les rythmes scolaires, tel changement de programme par exemple) va exiger de mettre à plat ce qui en est attendu, ce qui sera alors jugé comme une amélioration de la qualité de l'éducation. On instrumente ainsi une approche résolument expérimentale de l'éducation, à l'instar de l'optique « *what works* » très répandue dans le contexte anglo-saxon.

Expliciter le tempo/le timing/l'horizon...

Cependant, cette démarche d'évaluation, nécessaire puisqu'il faut choisir dans un cadre incertain, n'est pas pour autant une panacée. Elle doit tout d'abord obéir à certaines conditions. Sans revenir ici sur les règles techniques des démarches évaluatives, aujourd'hui de plus en plus maîtrisées, il faut rappeler des limites en quelque sorte incontournables. Parmi celles-ci, il y a tout d'abord le temps long des évaluations des politiques éducatives, dont les effets mettent nécessairement du temps à se manifester chez les élèves – les miracles sont rares en la matière ! Or la demande politique (et démocratique) est souvent impatiente ; elle demande des « mesures », des mesures réitérées, alors même que certaines politiques viennent tout juste d'être mises en place ; leur évaluation *ex post* risque alors souvent d'arriver à contretemps (les exemples ne manquent pas !).

Un autre aspect, rarement abordé, de cette dimension temporelle, est l'horizon temporel visé quant aux effets attendus. Du fait de l'aura des enquêtes comparatives Pisa, nombre de « résultats » de l'action éducative sont évalués chez des élèves de 15 ans. Pourtant, les acquis (et même les attitudes) appréhendés à 15 ans, s'ils ont sans conteste une valeur en eux-mêmes, peuvent être considérés comme des objectifs intermédiaires, l'objectif final étant l'insertion des jeunes dans la vie adulte. On peut alors se demander si les systèmes éducatifs performants à 15 ans le seraient tout autant si on appréhendait la situation des jeunes adultes (sur la base d'indicateurs eux-aussi à expliciter, qu'il s'agisse bien sûr du taux d'emploi mais aussi de variables telles que l'intégration sociale ou le taux de suicide). Il est probable que dans ce cas, le jugement global porté sur le système japonais serait moins favorable, ou encore, certaines enquêtes le suggèrent, que les systèmes à filières, certes plus inégalitaires à 15 ans, mais plus intensément professionnalisés, pourraient retrouver quelques avantages comparatifs... À nouveau, il va falloir expliciter l'horizon privilégié.

Une évaluation nécessairement comparative...

Une autre limite est que des évaluations rigoureuses se focalisent nécessairement sur le différentiel d'efficacité engendré par tel ou tel dispositif ou politique. Écartons ici l'argument selon lequel les effets sont souvent, en matière éducative, ineffables, auquel cas, tout est alors possible et toute évaluation empirique est forcément tronquée et dérisoire... Si l'on accepte de se polariser sur les effets visibles et d'une manière ou d'une autre quantifiables de l'action éducative, ces résultats vont être, du même coup (au prix de quelques précautions), comparables d'un site à l'autre, point non anecdotique si l'on entend préserver un système éducatif national. Acceptons aussi de privilégier les transformations opérées chez les élèves, comme critère ultime de l'action éducative. La question est alors d'évaluer si le changement proposé apporte un « plus » et de quelle nature. Si cette perspective a le mérite de donner une vision relative de la qualité (que gagne-t-on, relativement ?), sortant ainsi

d'une conception par trop absolue de la qualité, il est clair qu'une évaluation rigoureuse exigerait non seulement de tenir compte des effets pervers toujours possibles (par exemple, en primaire, plus de temps donné aux langues étrangères affecte-t-il les acquisitions dans les matières ainsi grignotées ?), mais aussi de comparer ce gain à ce qu'apporterait toute autre politique alternative, en intégrant non seulement le gain en qualité mais aussi les coûts engagés. C'est évidemment bien plus exigeant et rarement fait !

On peut à cet égard recourir à des comparaisons internationales élargissant le cadre de référence ; mais si l'examen de ce que font les autres, avec quel effet, est indiscutablement heuristique, il n'en demeure pas moins qu'il est fort hardi d'extraire tel ou tel composant d'un système pour lui attribuer la responsabilité d'effets nécessairement associés à un ensemble bien plus large de facteurs. On peut certes juger opportun, notamment si on est soi-même enseignant, de rapporter la bonne performance des petits Finlandais en lecture au salaire des professeurs ou à la qualité de leur formation, mais on peut aussi y voir le résultat du sous-titrage systématique des programmes télé internationaux, ou encore d'un apprentissage de la lecture un peu moins précoce que dans des pays comme le nôtre...

Des évaluations contextualisées et empruntées de valeur...

Quels que soient les raffinements méthodologiques, les évaluations sont situées et la présentation de leurs résultats doit expliciter ce point. Même si les experts et les chercheurs cherchent à établir des relations stables susceptibles de guider l'action publique, il est probable que telle ou telle relation (l'impact de telle pédagogie par exemple) est variable selon le contexte, le pays bien sûr mais aussi le public d'élèves au quotidien ; la clause « toutes choses égales par ailleurs » ne doit pas le faire oublier, faute d'alimenter le scepticisme des acteurs auxquels on présente des résultats qui leur apparaissent trop abstraits et définitivement éloignés de ce qu'ils vivent... De plus, démontrer ainsi que certaines politiques ou dispositifs sont efficaces pour les uns et pas pour les autres fait partie du débat démocratique et engage clairement la responsabilité des politiques, qui auront à trancher entre les intérêts des uns et des autres. Si par exemple, constituer des classes de niveau peut permettre aux élèves les plus forts affectés à des classes fortes de progresser un peu plus, cela entraîne la formation de classes faibles où les progressions des élèves faibles seront encore plus faibles que dans des classes plus hétérogènes. Face à ce constat (cette conclusion de l'évaluation), qui va trancher ? De fait les acteurs les plus influents, notamment, souvent, les acteurs représentant les élèves les plus forts !

À travers ces choix, ce sont des valeurs qui s'expriment. Et aucune évaluation n'échappe à cette inscription normative, pas plus, bien sûr, que toute politique ou toute innovation. S'il est démontré (à l'instar d'une expérimentation conduite il y a quelques années) que payer les élèves pour qu'ils travaillent est efficace, va-t-on pour autant généraliser ce type de pratique, en suivant un « *anything goes* » que l'on peut juger fort peu éducatif ? Dans l'enseignement supérieur, va-t-on privilégier l'ouverture au nom de la culture ou une certaine sélection au nom de l'efficacité ? Ou encore, question redoutable, quelles sont les inégalités entre élèves que l'on peut, à un certain stade du système, considérer comme justes ? Sur cette question des valeurs, ce n'est évidemment pas aux évaluateurs de se prononcer. Mais leurs évaluations doivent participer du débat (que l'on espère démocratique) que leurs résultats peuvent susciter : que faire d'une politique qui fait progresser les élèves mais au prix d'un surcroît de travail pour les enseignants, que faire d'une amélioration des

acquis des élèves de primaire (ou de certaines classes) qui exigerait de réduire les dotations à d'autres niveaux....

Les discussions peuvent être vives en la matière mais au moins sont-elles fondées sur une base empirique qui fait la part aux intérêts des uns et des autres (souvent ceux de telle ou telle catégorie d'élèves ou de telle ou telle catégorie d'acteurs), sur une base publique et explicite. C'est sur cette base que le politique va choisir et il ne choisira pas nécessairement de maximiser la qualité de l'éducation (du moins les acquis des élèves), si d'autres acteurs (les enseignants, les parents, certains parents) ou d'autres influences (le *benchmarking* international) s'y opposent.

D'où parfois le sentiment que les évaluations ne servent à rien... Nous espérons pourtant avoir convaincu du fait qu'un pilotage démocratique de toute politique exige des évaluations, même si celles-ci ne sont jamais parfaites et suffisantes pour emporter la décision, pour débattre des choix possibles, cartes en main, pour une institution qui appartient à tous les citoyens. Il faut s'y résoudre (notamment les chercheurs et les experts doivent s'y résoudre), dans une démocratie, les choix ne peuvent être complètement « *evidence-based* », formatés d'en haut par l'expertise et la recherche, mais seulement éclairés par l'« *evidence* », et quelque peu libérés du poids des aprioris et des convictions idéologiques, ce qui est déjà beaucoup...

Politiques d'éducation, évaluation, et démocratie

Georges Felouzis, professeur de sociologie des politiques éducatives

Barbara Fouquet-Chauprade, maître-assistante

Université de Genève – FPSE – Groupe Genevois d'Analyse des Politiques Éducatives (GGAPE)

La question de savoir comment l'évaluation des politiques publiques contribue à la vie démocratique est si vaste qu'il serait peu réaliste d'y répondre en quelques pages. L'ampleur de la littérature, la profusion des travaux et l'abondance des débats sur la question ne donnent aucune chance à celles et ceux qui tenteront d'être exhaustifs. Le présent texte propose donc, plus qu'une réponse globale à cette question, une réflexion sur les sources intellectuelles, la mise en œuvre et les conséquences de l'évaluation des politiques publiques dans leurs liens avec la vie démocratique. Notre propos sera de montrer à quelles conditions l'évaluation des politiques publiques peut, non seulement contribuer à la vie démocratique, mais aussi en être une condition nécessaire dans nos sociétés contemporaines pluralistes et mondialisées. Nous insisterons notamment sur la nécessité de produire de la transparence sur le fonctionnement des politiques et ainsi faire du service au public le principe central de légitimité des institutions.

Les Lumières, les sciences sociales et la vie démocratique

En première approximation, évaluer une politique publique revient à en mesurer la valeur à l'aune de ses résultats. Dans ce cadre intellectuel, une « bonne » politique ne renvoie pas prioritairement à un ajustement au plus près des représentations sociales partagées, ni au simple respect des « règlements », ni enfin à un consensus satisfaisant chacun. Il s'agit d'évaluer un travail collectif, fruit d'une action concertée en lien avec des buts définis par le politique. L'un des précurseurs de ce type de démarche dans le champ de l'éducation est James Coleman qui appliqua les principes de la sociologie empirique à l'évaluation du système éducatif aux États-Unis. L'objectif était de répondre à la question des effets de la ségrégation scolaire sur les inégalités de performance entre diverses populations, notamment entre les élèves blancs et noirs. On situe donc communément l'origine de cette posture évaluative dans les États-Unis des années 1960. Or, si cette assertion est historiquement vraie, elle est en revanche incomplète. Car l'idée de rationaliser l'action publique par les outils de la connaissance doit beaucoup à la philosophie des Lumières.

Un des piliers des Lumières est de défendre l'idée que la connaissance rationnelle est une condition de la liberté, notamment lorsqu'elle guide la société et le politique. Le principe des Lumières réside en effet dans la place de la raison et de la connaissance dans la conduite des affaires publiques. D'où l'assertion formulée par Emmanuel Kant dans *Qu'est-ce que les lumières ?* « Aie le courage de te servir de ton propre entendement ! » L'évaluation des politiques publiques ne propose rien d'autre que cela : utiliser l'entendement — c'est-à-dire ici les catégories, les raisonnements et les outils des sciences sociales — pour guider et orienter les politiques publiques. Dans cette perspective, on pourrait qualifier le Rapport sur l'instruction publique que Condorcet publie en 1792 de précurseur d'une démarche évaluative d'une politique publique d'éducation. Rappeler cette parenté intellectuelle permet d'établir un lien historique ancien entre l'évaluation des politiques publiques et la vie démocratique au sens des Lumières. Cela consiste à analyser ce que les politiques publiques produisent réellement et non ce qu'elles prétendent produire.

Ainsi, dès son origine, la démarche évaluative des politiques publiques s'est construite en lien avec la tradition démocratique et n'a pas seulement consisté en une critique du fonctionnement de l'État bureaucratique.

Une pédagogie rationnelle pour une école plus démocratique

Il nous faut aussi déterminer comment se construit concrètement cette contribution de l'évaluation à la vie démocratique et par quels moyens cela devient possible. Le mieux est de raisonner sur un exemple, celui de l'éducation. La mise en œuvre des évaluations des politiques dans ce champ peut prendre des formes diverses. Il peut s'agir de comparer des systèmes éducatifs internationaux au plan de l'efficacité et de l'équité, ou encore de comparer dans le temps des taux d'accès à un niveau de diplôme donné pour évaluer les politiques de démocratisation de l'enseignement. Une autre option, que nous développons ici, consiste à évaluer des dispositifs et des pratiques en fonction de leur capacité à atteindre des objectifs de démocratisation au sens d'une limitation des inégalités sociales d'apprentissage. Cette posture s'illustre déjà dans l'ouvrage « Les Héritiers » de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1964) dans lequel ils utilisaient le concept de pédagogie rationnelle qu'ils définissaient ainsi :

« Une pédagogie réellement rationnelle devrait se fonder sur l'analyse des coûts relatifs des différentes formes d'enseignement (cours, travaux pratiques, séminaires, groupes de travail) et des divers types d'action pédagogique du professeur (depuis le simple conseil technique jusqu'à la direction effective des travaux d'étudiants) ; elle devrait prendre en compte le contenu de l'enseignement ou les fins professionnelles de la formation, et, envisageant les divers types de rapports pédagogiques, elle ne devrait pas oublier leur rendement différentiel selon l'origine sociale des étudiants. En toute hypothèse, elle est subordonnée à la connaissance que l'on se donnera de l'inégalité culturelle socialement conditionnée et à la décision de la réduire ». (Bourdieu & Passeron, 1964 p. 112)

Nous interprétons cette citation comme exprimant l'idée qu'une pédagogie rationnelle serait une pédagogie basée sur la recherche. Il s'agissait pour les deux auteurs de comprendre comment limiter les inégalités de réussite dans l'enseignement après un bilan peu flatteur sous cet aspect des universités parisiennes du début des années 1960. Or, ce que proposent les auteurs des Héritiers n'est rien d'autre qu'une posture d'évaluation du travail collectif de l'enseignement dans ses conséquences sur les apprentissages. Nous sommes bien conscients qu'il est assez inhabituel d'associer Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron aux démarches évaluatives, tant il est vrai que la sociologie développe à juste titre un regard critique sur ces approches qui soumettent l'école à « l'épreuve de la performance » (Maroy, 2013). Pourtant, les chercheurs qui ont le mieux opérationnalisé et mis en œuvre ce concept de « pédagogie rationnelle » sont les tenants du courant de la *school effectiveness*.

Cette citation des Héritiers invite en outre à lever une ambiguïté quant à l'évaluation des politiques scolaires. D'un côté, il pourrait exister, et il existe, des dispositifs d'évaluation individuelle qui seraient guidés par l'idée de mesurer l'efficacité des agents publics (enseigner correctement, selon les principes établis du moment, etc.) qui se doublent d'une rétribution ou promotion à la performance dans la logique du *New Public Management*. Or, quand nous parlons d'évaluation des politiques éducatives il est question d'autre chose. Comme dans l'extrait des Héritiers, il s'agit de

mesurer les effets des conduites et pratiques collectives sur l'équité et l'efficacité d'un système dans son ensemble, sur le modèle du rapport Coleman évoqué plus haut.

Une façon d'opérationnaliser le concept de pédagogie rationnelle est de mesurer les effets réels de dispositifs d'enseignement. C'est l'option choisie par Zorman et ses collègues (2015) à partir de l'évaluation d'un dispositif de lutte contre les difficultés d'apprentissage de la lecture dès les premiers pas à l'école primaire. Ce dispositif, intitulé PARLER pour « Parler Apprendre Réfléchir Lire Ensemble pour Réussir », insiste sur la nécessité d'agir très tôt pour lutter contre les différences langagières précoces entre les élèves en fonction de leur milieu social d'origine dont on sait qu'elles marquent fortement le devenir scolaire et social des élèves. Le projet consiste à développer le langage chez les jeunes enfants à partir d'un enseignement direct et explicite. La mise en œuvre de ce dispositif s'inscrit très clairement dans le prolongement des résultats de recherche internationaux sur la question, comme pourrait le faire le courant de *l'evidence based policy*. Il est par exemple établi que les dispositifs d'intervention précoce n'ont d'effets à long terme qu'à la condition qu'ils soient intensifs et proposés sur un temps long. Partant de là, les auteurs proposent une prise en charge précoce pendant trois années dès l'école maternelle. À l'instar de *Success For All* (Slavin, 2001), ces dispositifs sont pensés de façon systémique, c'est-à-dire qu'ils agissent à la fois directement auprès des élèves et sur le contexte de scolarisation. L'évaluation de PARLER (Zorman et al., 2015) a consisté à comparer les performances en lecture des élèves à différents moments de leur scolarité : 166 élèves du groupe expérimental répartis dans 5 écoles grenobloises et 170 élèves d'un groupe témoin de la même aire géographique. Les résultats montrent des effets « systématiquement positifs du programme », une réduction des inégalités de performance non seulement entre les deux groupes mais aussi au sein même du groupe expérimental puisque les élèves ont tous profité du dispositif quelles que soient leurs caractéristiques sociodémographiques. Cela montre donc un effet positif de ce dispositif compensatoire que l'on pourrait classer dans le concept de pédagogie rationnelle. Il s'agit en effet de concevoir des pédagogies efficaces et équitables en opérationnalisant des résultats de recherche produits dans différents contextes.

Cependant, les auteurs notent que ce résultat positif ne se fait qu'à la condition d'une formation et d'un suivi important de l'équipe enseignante. La réussite de ce dispositif s'explique en outre par une réorganisation complète des classes et le recrutement d'un enseignant supplémentaire par classe. En outre, selon les auteurs de l'étude, il n'est pas certain que la généralisation d'un tel dispositif soit possible, alors même que sa capacité à améliorer le fonctionnement démocratique de l'école a été démontrée. Gentaz et al. (2013) vont dans le même sens. Ils montrent que « la mise en œuvre d'expérimentations à grande échelle présente des difficultés spécifiques ». En l'occurrence, ces auteurs ont évalué un dispositif ayant bénéficié d'une double évaluation de la Depp, d'une part, et d'un groupe de chercheurs, d'autre part. Le dispositif testé a consisté à promouvoir auprès d'un échantillon d'enseignants des pratiques pédagogiques considérées par la recherche comme efficaces. Cela concernait 28 écoles tests pour 1 146 élèves et 28 écoles témoins pour 1 252 élèves. Il s'agissait d'implémenter dans les classes tests des entraînements censés développer le décodage et la compréhension de l'écrit des élèves dans les premiers degrés du primaire. Or dans ce cas, le dispositif n'a pas montré son efficacité. L'une de ses limites, comparativement à PARLER, est qu'il s'est déroulé sur un temps très court. Cependant, cela illustre les difficultés liées à la faible transférabilité de résultats expérimentaux à l'action publique à grande échelle et donc au renforcement des capacités démocratiques de l'école.

Un nécessaire débat démocratique

Ainsi, nous avons montré que la traduction des résultats scientifiques en action publique n'est jamais directe et doit être le fruit d'un travail spécifique de mise en œuvre, accompagnée d'une mobilisation des acteurs et d'un suivi constant en termes d'évaluation. Cela donne à penser que l'évaluation ne doit pas simplement opérer au niveau des systèmes ou des organisations, mais aussi au sein même des classes, autour des pratiques professionnelles des enseignants pour être pleinement en phase avec l'idée d'égalité de résultats dans l'enseignement obligatoire. Cela nous conduit à raisonner de façon plus globale sur les liens entre évaluation et politique.

Le contrat social sur lequel repose l'évaluation consiste à accepter l'idée que les effets des politiques ne sont appréhendables que par une prise de distance critique de leur fonctionnement par les outils des sciences sociales. Ce point est de première importance mais il n'est qu'une condition nécessaire et non suffisante pour pleinement contribuer à la vie démocratique. En effet, une des critiques les plus acerbes adressées à l'évaluation est de souligner qu'elle n'est jamais neutre. Non que les outils des sciences sociales soient en eux-mêmes biaisés, mais l'usage qui est fait des résultats s'insère dans des rapports de domination sociopolitiques. Dans cette perspective, il est indispensable d'en penser les usages au sein des rapports économiques et sociaux. S'ajoute à cette première critique une seconde qui concerne l'articulation entre logique scientifique et logique politique. Du côté des sciences sociales, il s'agit d'une logique du doute et du « non faux provisoire » dans laquelle les certitudes sont rares, alors que du côté politique, il est impossible d'agir sans quelques convictions fortes. Ainsi, à la dichotomie wébérienne du rapport aux valeurs, opposant le savant et sa nécessaire neutralité axiologique d'une part et le politique oscillant entre éthique de conviction et de responsabilité de l'autre, nous devons ajouter une deuxième dichotomie, celle liée au rapport à la connaissance et au doute. Le doute est en effet un moteur de la science et un frein pour l'action publique. Toute la question est de savoir comment résoudre ce dilemme. Comme nous l'avons montré, il peut être résolu par l'expérimentation, même si le chemin reste escarpé et difficile d'accès. Mais de notre point de vue, une deuxième solution existe, celle du débat démocratique. Les enquêtes Pisa sont, de ce point de vue, emblématiques, même si cela ne va pas sans effets pervers. Une des caractéristiques de ces enquêtes internationales est d'être soumise au regard constant de la communauté scientifique (Felouzis et Charmillot, 2012) par le seul fait que les données sont accessibles à tous et peuvent ainsi être soumises à toutes les procédures de vérification scientifique qui s'imposent. Les conditions de production de ces enquêtes — constitution des échantillons, traitement des non-réponses, construction des tests, constitution des échelles de mesure des compétences, modalité de recueil des questionnaires, et bien d'autres choses encore — sont explicites et publiques : citoyens, scientifiques, journalistes, etc. peuvent y accéder. Ces éléments peuvent paraître triviaux pour les tenants d'une conception intellectualiste de la science. Ils sont tout au contraire déterminants pour juger de la fiabilité des résultats présentés, de la qualité des analyses produites et de la pertinence des interprétations proposées. Ils sont aussi déterminants pour que les résultats et les analyses présentés circulent dans le débat public pour l'alimenter et animer la vie démocratique autour des voies à emprunter pour améliorer les politiques éducatives.

Conclusion

La nature et l'âpreté du débat sur l'école révèlent l'importance de l'éducation dans nos sociétés contemporaines et démocratiques. Les enjeux sont immenses et impliquent toutes les composantes de la société : l'économie, la culture, la famille, les individus, les valeurs et bien d'autres aspects encore. Dans ce contexte, évaluer, ajuster, réformer, adapter l'école aux exigences du présent est un impératif dont aucun pays démocratique ne peut faire aujourd'hui l'économie. L'évaluation — des effets des politiques, des systèmes éducatifs, des pratiques pédagogiques, etc. — est devenue un impératif démocratique dans nos sociétés qui s'appuient sur des valeurs d'égalité réelle des chances et des opportunités, quelle que soit l'origine des individus. Il est d'ailleurs impensable aujourd'hui qu'une démarche évaluative transparente des politiques publiques ait sa place dans un système politique autoritaire, et encore moins totalitaire. L'évaluation est ainsi devenue une caractéristique des démocraties modernes, voire un de ses emblèmes. La question est alors de savoir comment la mettre en œuvre et par quel type d'institution. On a vu que les modalités de mise en œuvre et d'usage sont complexes, simplement parce que la réalité à appréhender est elle-même complexe. Mais au-delà de cet obstacle partagé par tous les « travailleurs de la preuve », se pose la question des institutions d'évaluation aptes à les mettre en œuvre. L'expérience accumulée depuis de longues années laisse penser que seules des institutions indépendantes du pouvoir politique et administratif peuvent constituer des ressources fiables pour qui veut améliorer les politiques publiques et ainsi dynamiser la vie démocratique des citoyens.

Bibliographie :

Bourdieu, P., Passeron, J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris : Les Éditions de Minuit.

Coleman, J. S., *et al.* (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, U.S.: Department of Health, Education and Welfare.

Condorcet [1792-1793], *Rapport et Projet de décret sur l'instruction publique*, Paris, Edilig, 1989.

Felouzis, G., Charmillot S. (2012). *Les enquêtes Pisa*. Paris : Presses universitaires de France

Gentaz, E., Sprenger-Charolles, L, Colé, P., Theurel, A., Gurgand, M., Huron, C., Rocher, T., Le Cam, M. (2013). Évaluation quantitative d'un entraînement à la lecture à grande échelle pour des enfants de CP scolarisés en réseaux d'éducation prioritaire : apports et limites. *ANAE*, 123, 1-10.

Kant, E. (2007). *Qu'est-ce que les lumières ?*. Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux.

Maroy, C. (2013). *L'école à l'épreuve de la performance*. Bruxelles: De Boeck.

Slavin, R. E., & Madden, N. A. (2001). *One million children: Success for All*. Thousand Oaks, CA : Corwin.

Weber, M. (2003). *Le savant et le politique*. Paris : La Découverte.

Zorman, M., Bressoux, P., Bianco, M., Lequette, C., Pouget, G. & Pourchet, M. (2015). « PARLER : un dispositif pour prévenir les difficultés scolaires ». *Revue Française de Pédagogie*, 193, 57-76.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Olivier Giraud, chargé de recherche

Lise-CNRS Cnam

L'évaluation des politiques publiques suppose la mise à disposition d'une activité d'expertise sur un domaine d'action publique au service de finalités de l'évaluation potentiellement fort diverses. La rationalisation des coûts, l'optimisation de l'efficacité ou de l'efficience, mais aussi la contribution à des enjeux démocratiques sont autant de finalités possibles à l'évaluation.

Une analyse des conditions d'une contribution de l'évaluation des politiques publiques à la vie démocratique suppose de :

1. dresser un bilan réaliste, dans l'état actuel du développement des sociétés démocratiques, des liens entre valeurs et savoirs, dans l'action publique ;
2. dresser un bilan des formes d'évaluation qui existent aujourd'hui, à la lumière du point précédent ;
3. proposer un choix de conditions qui permettraient de renforcer la contribution de l'évaluation au débat démocratique.

1. L'action publique entre valeurs et savoirs

L'action publique se situe à l'intersection entre un rapport aux valeurs, donc des normes subjectives, et un rapport aux savoirs, donc des contenus objectifs. En théorie, ces deux rapports se construisent dans des univers distincts et sont animés par des acteurs différents. Dans le premier rapport, la mise en compétition des systèmes de valeurs et les débats sociaux sont animés par des acteurs politiques, professionnels, syndicalistes ou autres dans des espaces politiques dédiés, connectés à la compétition électorale et, plus largement, aux débats démocratiques. Dans le second, des experts, scientifiques, administrateurs en charge de la production de données descriptives sur la réalité d'un secteur, ou autres, débattent de la réalité de la situation.

De fait, dans la réalité de l'action publique contemporaine, ces deux univers sont étroitement imbriqués. Dans les années 1990, Paul Sabatier et ses collègues avaient montré, à la suite d'une tradition de recherche en science politique, comment une position politique construite en valeurs – lutter contre l'inégalité des chances à l'école ou améliorer le niveau des élèves les plus performants par exemple – suppose un travail de construction par des réseaux pluridisciplinaires, dont des experts, mais aussi des associations professionnelles, syndicales, politiques, le cas échéant, des fractions d'une administration. La pluralité des positions disciplinaires, des ancrages, des réseaux, des rapports aux savoirs des uns et des autres produit dans les faits des circulations particulièrement intenses entre les politiques, savants, administratifs et ceux qui sont en charge de la mobilisation sociale – qu'il s'agisse des professionnels ou de certains destinataires de l'action publique. Plus encore, lorsque les enjeux sociaux concernés ont une audience publique forte, ces réseaux assurent eux-mêmes – ou en tous les cas ils en ont l'ambition – la diffusion de leurs objectifs politiques, fondés sur une analyse savante de la situation dans les canaux médiatiques. La lutte pour

l'appropriation d'un enjeu se déroule alors en lien avec des diagnostics, des interprétations, des grammaires publiques qui sont déjà fortement présentes dans la société.

La contribution de ces réseaux pluridisciplinaires et qui sont également la réunion d'acteurs aux positionnements organisationnels, politiques, administratifs, etc. très variés est particulièrement ambivalente. Pour une part, ces réseaux pluridisciplinaires et multipositionnés sont nombreux et diversifiés dans les différents domaines d'action publique. Ils sont ainsi en compétition relative les uns avec les autres ce qui garantit une forme de pluralisme. D'autre part cependant, ces réseaux pluridisciplinaires et multipositionnés procèdent à un travail d'hybridation des savoirs, qui ne participe pas de débats transparents. Dans certains cas extrêmes, il ne s'agit pas d'hybridation des savoirs, mais bien d'instrumentalisation des registres les uns par les autres.

2. Les formes existantes d'évaluation des politiques publiques et débat démocratique ?

De façon schématique, deux modèles d'évaluation sont discutés dans la littérature.

L'évaluation dite « technocratique » est le premier modèle. Elle qui est avant tout centrée sur le rapport coût/efficacité de l'action publique, est souvent quantitative, fortement encadrée par l'administration et limitée à l'évaluation des objectifs explicites des différents instruments de l'action publique. Ce dernier point est sans doute la limite la plus forte dans le cadre d'une évaluation dont on pourrait attendre des retombées démocratiques. Les objectifs généraux de la politique ne sont pas pris en compte et des scénarios, modalités d'intervention alternatives (instruments) ou finalités alternatives ne sont pas analysés.

L'évaluation dite « participative » correspond à un modèle – d'ailleurs en fort développement aujourd'hui – dont les retombées démocratiques pourraient être bien meilleures. En premier lieu, les enjeux politiques et sociaux des mesures évaluées sont pris en compte de façon plus large. Les modalités d'évaluation sont plus diversifiées et ne se limitent pas à des outils quantitatifs centrés sur les coûts. Les aspects qualitatifs, les retombées non envisagées, les points de vue des différents groupes de professionnels, destinataires, parties prenantes en général des dispositifs sont également pertinents dans le cadre d'une telle évaluation. Surtout, ce second type d'évaluation correspond aux formes contemporaines d'expertise qui souvent sont envisagées comme des médiations. Les parties prenantes de l'action publique sont réunies et les experts, d'ailleurs eux-mêmes représentants d'une pluralité de positions, accompagnent les discussions/délibérations de façon à faciliter les débats et échanges entre positions.

3. Quelques recommandations

Trois objectifs concrets devraient guider une réflexion visant à renforcer la contribution de l'évaluation au débat démocratique. Chacun de ces objectifs devrait donner lieu à des mesures et mises en œuvre concrètes.

Premier objectif : un pilotage pluraliste de l'évaluation

- Les enjeux de l'évaluation sont définis par des commissions ouvertes représentant des experts issus de plusieurs disciplines scientifiques, des professionnels, mais aussi des destinataires des domaines d'action publique.

Les enjeux d'évaluation sont choisis sur la base du consensus sur chacun des enjeux ou sur la base d'accords « paquets » portant sur des ensembles d'enjeux de recherche.

Les choix collectifs doivent être motivés de façon détaillée afin que les questionnements initiaux soient clairement documentés. La retranscription – ou au moins des comptes rendus précis – des discussions collectives au sein de ces commissions de construction des enjeux permet à ce que les logiques du choix soient reconstruites et que les attentes en terme d'évaluation des différents acteurs qui sont parties prenantes à l'évaluation soient visibles.

- La transformation des enjeux de l'évaluation en questions de recherche mais aussi l'opérationnalisation de ces questions de recherche en une série de projets, d'opérations de recherche, de mobilisation de sources et de méthodologies d'enquête, suppose le déploiements de comités de suivi pluridisciplinaires et issus des différents univers qui accompagnent l'évaluation (scientifiques, professionnels, destinataires). À nouveau, les choix collectifs sont explicités et documentés.

Deuxième objectif : *une production continue et accessible d'informations structurelles sur le domaine*

- Les comités de pilotage de l'évaluation doivent être associés au pilotage des organismes publics et de recherche dont la mission est de documenter, notamment sur la base de données statistiques, la situation de domaine d'action publique.
- Les données nécessaires ponctuellement aux différents enjeux d'évaluation doivent être mises à disposition des comités de pilotage.
- Les comités de pilotage de l'évaluation peuvent réclamer aux organismes publics la production de données structurelles (statistiques), sur une base régulière.

Troisième objectif : *une diffusion active des sources et bases d'information et des rapports d'évaluation*

- Les comptes rendus des commissions, les bases d'information, les données statistiques, les études qualitatives, les rapports... l'intégralité des documents produits dans le contexte des processus évaluatifs doivent donner lieu à des publications en ligne.
- Des notes de synthèse accessibles doivent être rédigées et mises à disposition du public et diffusées activement sur internet.
- Des conférences de diffusion auprès des professionnels et du public doivent être organisées. L'objectif est de confronter les résultats des évaluations auprès des acteurs « de terrain ». Des débats doivent être organisés de façon à initier des processus d'appropriation ou au contraire, d'enrichissement de prolongation des résultats des évaluations. Ces différents éléments doivent se dérouler de façon pluraliste.
- Des liens structurels, mais aussi ponctuels – des séminaires de travail ou des conférences – doivent être entretenus avec les communautés scientifiques françaises et internationales du domaine d'action publique et des enjeux d'évaluation.

L'évaluation des politiques publiques au secours de la démocratie ?

Emiliano Grossman, professeur associé

Sciences Po

L'évaluation des politiques publiques s'impose désormais comme une évidence. On a du mal à comprendre pourquoi et comment on a pu s'en passer pendant aussi longtemps. L'équation est simple : l'évaluation des politiques publiques permet un retour sur expérience, destiné à induire plusieurs types de comportements vertueux. L'évaluation devrait permettre d'identifier et de répondre à des éventuels problèmes et failles dans le design des politiques. Elle devrait permettre d'adapter plus facilement les politiques à des réalités changeantes. Les politiques devraient être meilleures, le gaspillage moindre.

Un effet collatéral bienvenu pourrait être une meilleure information des citoyens. Grâce à la disponibilité d'indicateurs de qualité des politiques publiques, les citoyens seraient de plus en plus en mesure de juger par eux-mêmes et donc de devenir plus exigeants vis-à-vis de leurs représentants et de les récompenser en conséquence, au moment des élections, ou d'exprimer leur désaccord par d'autres voies, le cas échéant.

L'évaluation pourrait ainsi devenir l'institution « contre-démocratique » par excellence, pour reprendre une notion de Pierre Rosanvallon : elle permettrait d'institutionnaliser une forme de surveillance des gouvernants, qui contribuerait à terme à la qualité de la démocratie. Si bien ce type de démarche témoigne avant tout d'une certaine méfiance à l'égard des décideurs, leur existence est susceptible d'augmenter la confiance dans le système et, donc, à terme, aussi dans ces mêmes décideurs. Ce n'est pas la première de ces institutions, bien sûr : les cours de comptes, le contrôle parlementaire du gouvernement, le journalisme d'investigation et des universitaires dans plusieurs disciplines et autres experts s'y attèlent de longue date.

Mais il est vrai que la Loi organique relative aux lois de finances (« LOLF »), adoptée en 2001, fondait un certain nombre d'espoirs en ce sens. La généralisation du gouvernement par la performance qui en résulte apparaît comme une opportunité formidable pour renouveler la confiance en la politique. À une époque où la méfiance envers la classe politique semble systématique²⁴, l'échec des partis de gouvernement traditionnels aux élections de 2017 en France en témoigne, l'évaluation pourrait permettre de renouveler le lien représentatif, grâce à des politiques qui répondent plus ou mieux aux attentes des citoyens.

Mais, ce raisonnement va sans doute un peu vite. L'évaluation des politiques publiques contient un grand nombre d'écueils. Notamment, elle part trop souvent d'une vision élitiste de la notion même d'évaluation, réservée aux seuls experts. En mettant des experts et, notamment, des économistes et experts en gestion publique au centre du dispositif, l'évaluation risque de dévaloriser l'expérience des agents chargés de la mise en œuvre et des usagers. Qui plus est, le processus d'évaluation se prive d'une partie des retombées positives possibles. En effet, une focale mise uniquement sur le calcul coût/bénéfice et le contrôle de la dépense publique risque de se révéler inefficace à moyen

²⁴ Emiliano Grossman et Nicolas Sauger, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?* (Paris: Presses de Sciences Po, 2017).

terme. Seule une démocratisation de l'évaluation est susceptible de permettre de tirer tous les avantages espérés de la mise en place d'une évaluation systématique des politiques publiques.

Un espoir déçu ?

La réalité de l'évaluation des politiques publiques est sans doute, pour le moment, restée en-deçà des attentes générées par sa mise en place. L'évaluation des politiques publiques a lieu dans un monde constitué, traversé par des fronts établis de longue date entre acteurs administratifs, politiques et sociétaux avec des pratiques profondément ancrées. Toute réforme, aussi ambitieuse soit-elle, doit composer avec le monde existant.

Or le monde existant des politiques publiques est un monde où s'affrontent des bureaucraties pour des ressources limitées, comme l'a expliqué, notamment, Graham Allison²⁵. Ces batailles structurent la vision des politiques, de leurs objectifs et de leurs résultats, rendant toute rationalité commune entre acteurs difficile, voire improbable.

En France, la LOLF a été un des principaux outils de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques. Les deux principaux enjeux ont été de structurer les politiques publiques par mission, plutôt que par domaine, et de développer des moyens pour quantifier l'action publique et ses résultats de manière comparable. Ces deux enjeux ont été le lieu d'affrontements entre acteurs et logiques divergentes. La redéfinition des périmètres d'action est, sans surprise, un processus difficile et hautement conflictuel. La mise en place d'indicateurs quantitatifs a entraîné des luttes entre indicateurs de « moyens » et indicateurs de « performance »²⁶, nous rappelant le caractère intrinsèquement politique de toute statistique publique²⁷.

Par ailleurs, trop souvent encore, les politiques publiques répondent à une volonté « politicienne », fondée sur des motivations électoralistes et dénuée de toute forme d'évaluation préalable ou de connaissance profonde des réalités empiriques. Les réformes à répétition au gré des fortunes électorales avec peu d'implication directe des administrés et des agents censés mettre en œuvre les politiques publiques créent des conflits, augmentent la méfiance envers le politique et gonflent les coûts de mise en œuvre, tout en diminuant l'efficacité des politiques.

Il est certain, pourtant, que l'évolution du cadre législatif est en train de changer la rationalité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Mais certaines habitudes sont profondément ancrées et la « raison bureaucratique », dénoncée par Allison, reste très forte ; la « raison politicienne », à défaut d'une meilleure expression, reste omniprésente.

Au-delà de ces problèmes liés à la mise en œuvre, il y a sans doute une question plus fondamentale qui a trait à la volonté politique et aux ambitions réelles que traduit cette politique à ce jour. L'évaluation, quand elle est limitée aux administrations, comme un moyen de mieux contrôler leurs actions, et mise en œuvre par uniquement par des experts trahit une vision très élitiste de la

²⁵ Graham Allison, *The Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis* (New York: Harper Collins, 1971).

²⁶ Voir, par exemple, les débats dans l'enseignement supérieur et la recherche. Cf. Corine Eyraud, Mustapha El Miri, et Patrick Perez, « Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 7 (17 mai 2011): 147-68.

²⁷ Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique* (La Découverte, 2016).

démocratie. L'évaluation se limite à un jeu entre haut-fonctionnaires, responsables politiques et des cabinets de conseil et autres experts.

Les destinataires ou bénéficiaires des politiques, les citoyens, sont cantonnés dans un rôle marginal : concrètement, ils sont exclus du processus d'évaluation des politiques publiques. Bien sûr, ils peuvent se prononcer une fois tous les quatre ou cinq ans au moment des élections²⁸. Mais le jugement au moment du vote ne porte pas seulement sur les politiques publiques, mais – le plus souvent – sur l'état de l'économie, les capacités perçues des candidats, sur le contexte international et les perspectives économiques à moyen et long terme. L'avis des citoyens sur les politiques publiques est ainsi noyé, plus qu'exprimé, dans les élections.

Vers une évaluation démocratisée

Et pourtant, nous restons convaincus que l'évaluation des politiques publiques représente une opportunité formidable pour renforcer et renouveler le lien représentatif. Mais cela exige une meilleure implication des administrés. Et cela ne doit pas se limiter à des sondages ponctuels et sans suites. Il faut créer des procédures d'évaluation qui assignent un vrai rôle aux citoyens, aux associations d'usagers et autres représentants de la société civile.

Le danger est bien sûr de politiser l'évaluation et d'en faire une scène supplémentaire d'affrontements entre syndicats, partis ou communautés. Pour démocratiser l'évaluation, il faut de ce fait commencer par un travail d'inventaire. Des solutions existent, y compris dans le système politique actuel. Une piste possible serait un évaluateur envisagé comme un *médiateur* entre administration et administrés²⁹. Un évaluateur de ce type pourrait établir des critères d'évaluation indépendants des administrations, toujours soupçonnées de vouloir accroître leurs moyens, mais aussi de leurs autorités de tutelle, supposées penser uniquement aux gains de productivité. Il pourrait faire le pont entre la tendance naturelle à l'entre-soi des administrations et les exigences irréalistes des administrés.

Une telle organisation exige bien sûr des moyens dédiés et, surtout, des compétences spécifiques qui ne se limitent pas au travail classique de l'évaluateur, mais incluent aussi la capacité à mettre en place et à coordonner des processus délibératifs. De telles institutions existent déjà dans un certain nombre de domaines. Le plus proche est sans doute le médiateur de la République, une institution importée – il y a longtemps – des pays nordiques et qui s'est progressivement institutionnalisée dans le paysage politique français³⁰, ayant été reprise dans de nombreux domaines, y compris dans le secteur privé. Dans une perspective voisine, les conférences de consensus organisées par des instances indépendantes, comme celles du Cnesco, représentent un autre exemple d'inclusion d'une population plus large. D'autres exemples, y compris venant d'ailleurs, doivent être envisagés et expérimentés.

²⁸ Anders Hanberger, « Policy and program evaluation, civil society, and democracy », *American Journal of Evaluation* 22, n° 2 (2001): 211–228.

²⁹ Cf. Hanberger, op. cit., p. 224.

³⁰ Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard, « Le médiateur de la république : périmètre et autonomisation d'une institution », *Revue française d'administration publique*, n° 139 (20 décembre 2011): 339-52.

C'est à ce prix, nous semble-t-il, que l'évaluation peut faire une contribution positive à la démocratie. Autrement dit, la démocratisation de l'évaluation ne peut venir que d'une discussion des principes – une évaluation, pourrait-on dire – de l'état de la démocratie. Les procédures d'évaluation ne peuvent contribuer à la démocratie que si elles rompent avec une vision trop élitiste – et pourtant prédominante – de l'évaluation et la démocratie. Les nouvelles institutions que nous proposons ne doivent pas elles-mêmes rester à la marge de ce processus, mais devraient régulièrement faire l'objet d'une évaluation, selon des modalités qui restent à définir.

Dans un monde idéal, cette évaluation démocratisée devrait donner lieu à un cercle vertueux avec des politiques publiques plus efficaces, des administrations moins dominées par la raison bureaucratique, des politiques plus respectueuses des évaluations et des citoyens plus compétents et, de ce fait, à la fois plus compréhensifs et plus exigeants.

Ce monde idéal, cependant, ne ressemble pas au nôtre, bien sûr. Dans notre monde, la confiance dans la politique diminue depuis longtemps, la crise de la dette diminue régulièrement les moyens mis à la disposition des politiques publiques, les processus d'intégration internationale sont vécus par beaucoup comme une forme d'ingérence et les partis populistes fleurissent un peu partout, tournant tout discours politique s'appuyant sur les faits en dérision.

L'évaluation démocratisée peut devenir une manière de renouveler le lien représentatif, certes, mais elle ne pourra pas résoudre tous les problèmes que nous venons d'énumérer. Pire, il est à craindre que sans autres remèdes pour l'accompagner ses effets soient nuls et contreproductifs. Les faiblesses que l'évaluation pointera risquent d'être utilisées comme moyen d'attaquer la légitimité *du* politique, plutôt qu'un moyen d'améliorer *les* politiques. L'évaluation démocratisée ne peut contribuer à renouveler le lien représentatif qu'à condition de s'insérer dans une réflexion plus large sur l'avenir de nos démocraties.

The Overriding Effect of Tracking on Support for Fundamental British Values

*Jan Germeen Janmaat, chercheur en sciences sociales comparées
Université de Londres, Institute of Education*

This reflective note has been prepared for the Cnesco 2017 Summer School on the contribution of public policy evaluation to democratic life. It focuses on a particular educational policy, namely Fundamental British Values (FBVs), that the British government introduced in 2014 with the intention to halt and reverse the radicalization of young people. It highlights the usefulness of independent academic research into policy initiatives such as FBVs. Academics are in a more detached position to policy makers than, for instance, private research agencies, who depend on government agencies for contracts and assignments. This enables academics to investigate the implementation and effects of policies in a more autonomous (though not necessarily more neutral!) manner. The following short research note provides an example of this as it will show that education does influence support for FBVs but not in a manner expected by the government. The note is based on a recently completed research paper on the educational influences on FBVs as part of a project on education systems, equality and civic values for the UCL Institute of Education based Centre on Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies (LLAKES).

Introduction

In November 2014 the Coalition Government called on schools to actively promote fundamental British values (FBVs). This initiative was part of the more encompassing Prevent Strategy, which seeks to thwart the radicalization of young people. Defining these values as “democracy, the rule of law, individual liberty, and mutual respect and tolerance of those with different faiths and beliefs”, it urged schools to teach them as part of the Spiritual, Moral, Social, and Cultural (SMSC) development of pupils (Department for Education 2014: 5). FBVs were also integrated in teaching standards and became part of the Ofsted inspections framework (Panjwani 2016). Apart from specifying the values, the government also proposed a number of actions schools can take to promote FBVs, all of which have reference points in the academic literature on civic education and political engagement. Activities mentioned include (1) providing information about democracy and the legal system through citizenship education, (2) allowing students to have a voice through representation in school councils, (3) holding mock elections to mimic real ones, and (4) teaching debating skills (such as presenting an argument and defending a point of view) (Department for Education 2014: 6).

Academics and professionals were quick to criticize the new policy, arguing, for instance, that the labelling of the values as “fundamentally British” had an alienating effect on minorities, particularly Muslims (Bolloten and Richardson, 2015), or that it made teachers fearful of addressing sensitive themes in class (Revell and Bryan 2016 ; Smith 2016). However, to my knowledge, so far no study explored how much support there actually is for FBVs among young people in England or whether schools are at all able to promote these values.

Data

Data of the Citizenship Education Longitudinal Study (CELS) offered me the unique opportunity to address these questions. CELS includes panel data from a cohort of youngsters who were aged 11 and 12 (Year 7; first year of secondary school) when they were surveyed for the first time (in 2002-2003). Subsequently, this group was surveyed every two years until 2011. The last wave was collected in 2014 when respondents were 23 years old. The data from the first wave was collected from a nationally representative sample of 75 state-maintained schools in England (Benton *et al.*, 2008). Within the sampled schools all the students of the year of interest were selected (i.e. all the students in a certain grade). Although the last wave of this study was collected shortly before the new policy was announced (namely in the Summer of 2014 among a cohort of 22-23 year olds), it includes items suitable for the construction of a summary index measuring support for FBVs. It also has information on all the aforementioned activities when respondents were in their final year of lower secondary and on post-16 educational trajectories. As support for FBVs was assessed when respondents were 22-23 year old, the data allowed me to assess whether school activities experienced during Year 11 (ages 15 and 16) still left their mark many years later, or whether their effect would be trumped by the diverging educational routes of the respondents after age 16.

The downside of CELS is that it suffers from substantial attrition between Waves 1 and 6. To deal with this problem a weight was developed based on variables showing high levels of selective drop-out. This weight made the data of Wave 6 comparable to those of Wave 1, which were collected among a representative sample of Year 7 students in England. The FBV index was developed on the basis of 13 items and was constructed as a scale ranging between 1 (minimal support) to 5 (maximum support). Educational trajectories were measured with the highest qualification achieved at ages 22 and 23. A stepwise regression analysis was used to explore the effects of educational conditions on support for FBVs. Controls were included for gender, ethnic identity, social background and educational aspirations. The analytic sample consisted of 420 respondents, i.e. those who participated in Waves 1, 3 and 6.

Findings

It turns out that there is overwhelming support for FBVs: as many as 97.5% of the respondents scored higher than the midpoint of 3 on the FBV scale, indicating on balance more rather than less support for these values. Moreover, differences between social and ethnic groups were minimal as the variables representing sociodemographic characteristics were not found to be significantly related to support for FBVs. These findings cast doubt on the necessity of promoting FBVs. What can be gained if levels of support are already very high and no specific group can be identified expressing reservations about these values?

In terms of the influence of school activities on FBVs, a preliminary analysis only found evidence for citizenship education as an effective strategy. Neither an open climate of classroom discussion nor arrangements to involve students in school decision-making showed any lasting effect on support for FBVs. Once post 16 educational trajectories were included in the analysis, however, citizenship education was no longer associated with the outcome. By contrast post 16 educational trajectories did prove influential: those who entered the vocational track and obtained a vocational degree, irrespective of the level of this degree, were significantly less passionate about FBVs than those who followed the academic route and acquired A levels or an undergraduate degree as highest

qualification. These results did not change when variables were entered in the model that allows us to assess whether the effect of educational trajectory merely reflects differences in socio-ethnic composition. If the latter is the case, we speak of a so-called selection effect. As no evidence was found for such an effect, the influence of educational trajectory appeared to be genuine. This result is in accordance with other studies that found post 16 tracking to exacerbate cross-track inequalities in political engagement (Janmaat *et al.*, 2014 ; Hoskins and Janmaat 2016 ; see also Janmaat and Mons,2011 ; van der Werfhorst, 2017). These studies mentioned differences in the curriculum, in peer socialization and in personal and political efficacy as reasons for why tracking has this effect.

Summing up, in view of the already high levels of support for FBVs it does not seem to be necessary to promote FBVs still further. If the government nonetheless insists in continuing the policy, it might be much more effective to mitigate differences between post 16 tracks, for instance by implementing a uniform programme of citizenship education, rather than to focus on lower secondary, as a way to both enhance overall support for FBVs and diminish inequalities in them.

Literature

Benton, T., Cleaver, E., Featherstone, G., Kerr, D., Lopes, J. and Whitby, K. (2008). Citizenship Education Longitudinal Study (CELS): Sixth Annual Report. Slough: NFER.

Bolton, B. and Richardson, R. (2015) The great British values disaster- education, security and vitriolic hate, Institute of Race Relations <http://www.irr.org.uk/news/the-great-british-values-disaster-education-security-and-vitriolic-hate/>

Department for Education (2014). Promoting fundamental British values as part of SMSC in schools Departmental advice for maintained schools. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/380595/SMSC_Guidance_Maintained_Schools.pdf

Hoskins, B. and Janmaat, J.G. (2016). Educational Trajectories and Inequalities of Political Engagement among Adolescents in England, *Social Science Research*, 56, 73-89.

Janmaat, J.G. and N. Mons (2011). 'Promoting Ethnic Tolerance and Patriotism: The Role of Education System Characteristics', *Comparative Education Review*, Vol 55, No 1, 56-81.

Janmaat, J.G., Mostafa, T., and Hoskins, B. (2014). Widening the Participation Gap: The Effect of Educational Track on Reported Voting in England, *Journal of Adolescence*, 37, 473-482.

Panjwani, F. (2016) Towards an overlapping consensus: Muslim teachers' views on fundamental British values, *Journal of Education for Teaching*, 42:3, 329-340.

Revell, L. & Bryan, H. (2016) Calibrating fundamental British values: how head teachers are approaching appraisal in the light of the Teachers' Standards 2012, Prevent and the Counter-Terrorism and Security Act, 2015, *Journal of Education for Teaching*, 42:3, 341-353,

Smith, H. J. (2016). Britishness as racist nativism: a case of the unnamed 'other', *Journal of Education for Teaching*, 42:3, 298-313.

Van de Werfhorst, H. G. (2017). Vocational and Academic Education and Political Engagement: The Importance of the Educational Institutional Structure. *Comparative Education Review*, 61(1): 111-140

Quel lien entre vie démocratique et évaluation des politiques publiques ?

Bruno Lamotte, maître de conférences

Centre de recherche en Économie de Grenoble, université Grenoble Alpes

Le rapport de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE (2015) sur la promotion de l'idée d'évaluation fonde sa démarche sur l'idée que l'évaluation est un élément central de la démocratie. C'est vrai. On peut tout aussi bien se baser sur un renversement de l'énoncé : la démocratie est un élément central de l'évaluation. C'est peut-être même encore plus important. L'évaluation n'est pas une activité scientifique en soi, c'est une démarche qui s'appuie sur des méthodes éprouvées et des éléments scientifiques. Fondamentalement, elle est un jugement sur la valeur que l'on peut attribuer aux politiques publiques. Ce jugement peut largement être objectivé et comporter des moments très scientifiques, mais c'est quand même au final un jugement sur la valeur et il dépend de la position que l'on occupe dans la société.

Ce point renvoie à des recherches entreprises par Amartya Sen au sujet de la notion de justice sociale, notion qui touche aussi l'évaluation des politiques publiques. Sen développe de façon systématique la notion d'objectivité positionnelle : on peut être objectif, mais pas de façon absolue dans les questions sociales. Sen critique l'idée qu'il existe une justice sociale dans l'absolu, des choix de société qui sont supérieurs aux autres, en tout cas de figure et dans l'absolu. Il insiste sur l'idée que positionné différemment dans la société, on ne perçoit pas la valeur d'une politique de la même manière. Il affirme que c'est par la délibération, la présentation et la confrontation des différents points de vue qu'un jugement provisoire, argumenté et étayé peut être élaboré.

La loi Notre en 2015 attribue aux CESER la fonction de « contribuer à l'évaluation des politiques publiques ». Elle ne dit pas ce que l'on peut entendre par là. CESER de France 2017 propose des éléments à ce sujet. Deuxième chambre des Conseils Régionaux, dépourvu de moyens budgétaires propres lui permettant de se saisir elle-même de démarches évaluatives ambitieuses comment les CESER peuvent-ils « contribuer » ? Les CESER vont rencontrer deux cas de figure.

Le premier est celui d'un Conseil Régional actif dans le domaine de l'évaluation et sollicitant le CESER à l'appui de ses démarches. Le programme d'évaluation est élaboré en concertation avec lui, financé par le Conseil Régional, et le Conseil sollicite des membres du CESER avant, pendant et à la fin des évaluations. Le CESER délibère en Assemblée Plénière sur les évaluations en cours. Rhône-Alpes avant 2015 en est un exemple : il y a plusieurs délibérations du Conseil Régional fixant la nature de la démarche évaluative (2012) et lors d'AP (juin 2014) le CESER adopte un avis contribuant à l'évaluation des politiques conduites.

Le deuxième est celui de Conseils Régionaux peu actifs dans le domaine de l'évaluation : pas de délibération d'ensemble, pas de programme d'évaluation fourni, pas de sollicitation particulière. Comment contribuer ? C'est plus épineux, il faut revenir sur ce qu'est l'évaluation pour faire des propositions. Ce qu'on peut mettre en discussion c'est que le CESER peut être présent en amont et en aval de la démarche évaluative : en amont pour susciter et définir des projets d'évaluation, en aval pour utiliser les travaux évaluatifs et affirmer le point de vue de la société civile organisée.

1. L'évaluation n'est pas seulement une science mais une démarche étayant les choix sociaux

Perret (2008) rappelle que selon le décret de 1998 « l'évaluation d'une Politique Publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Pour lui évaluer c'est élaborer un référentiel (ensemble de critères opératoires et politiquement légitimes de l'efficacité et de la réussite d'une politique), formuler des questions de recherche adossées à ce référentiel et pertinentes du point de vue de la décision, et enfin y répondre en puisant dans les boîtes à outils des sciences sociales.

Pour Perret les critères sont « politiquement légitimes » et les questions de recherche sont « pertinentes du point de vue de la décision ». La pratique de l'évaluation inclut des activités techniques d'observation, de mesure et d'analyse. Mais ce n'est pas une activité scientifique au sens habituel, c'est une activité institutionnelle qui a vocation à s'intégrer à la gestion publique. « Davantage qu'un outil de connaissance, c'est une démarche », et plus loin :

« L'évaluation est l'examen d'une action publique menée dans un cadre institutionnel formalisé dans le but de rendre des comptes, d'améliorer cette action, et d'éclairer les décisions la concernant. » Cela à la lumière de deux idées régulatrices, celle de démocratie et celle d'intérêt général.

A cet égard, la notion d'objectivité positionnelle de Sen (1993) est dans cette ligne de pensée et permet de bien poser le problème sans tomber dans des approximations risquées.

Sen (2010) travaille sur « L'idée de justice », titre de son ouvrage qui regroupe l'ensemble de ses travaux sur ce thème. L'économiste distingue deux familles de pensée, l'une qui culmine avec Rawls et se concentre sur la recherche de dispositifs parfaitement justes, l'autre qui va de Smith à Marx, Condorcet, pour laquelle l'idée de justice est relative et résulte d'un effort de comparaison entre des situations. Cette tradition s'attache surtout à éliminer en pratique les injustices intolérables. Par exemple, la lutte contre l'esclavage ne visait pas à établir une société parfaite mais à éliminer une pratique inadmissible. Sen invalide toutes les démarches en sciences sociales « en surplomb » qui visent à trouver des procédures idéales pour obtenir une diminution des inégalités.

Il fait le constat suivant : « il existe toujours une pluralité de systèmes de valeurs et de critères pour penser la justice. Une résolution non violente de ces dissonances ne peut venir que d'une délibération publique ». Il travaille alors sur les critères pertinents permettant de définir la justice. Sa notion de capabilité est centrale : ce n'est pas la dotation en biens qui est essentielle contrairement à ce que pense l'approche utilitariste, c'est la possibilité donnée d'améliorer son sort, l'égalisation des libertés concrètes et effectives qui compte. Pour cela, la délibération la plus démocratique possible est la seule voie de décision. Il développe la notion d'objectivité positionnelle pour lutter contre une dérive subjectiviste possible de son point de vue.

Il refuse l'idée que la définition de la justice est relative à chaque culture et à chaque société. Il pense qu'un jugement objectif sur ce qui est juste est possible, mais que l'objectivité dépend de la position que l'on occupe dans la société. C'est l'objectivité positionnelle et la confrontation la meilleure possible des objectivités différentes qui permet seule la décision.

Or il y a actuellement une tentation scientiste dans l'évaluation qui tendrait à faire des méthodes évaluatives un absolu permettant d'instruire toujours et sans imperfection la décision publique. Les démarches d'évaluation randomisée comportent ce risque. Il faut montrer que ce point de vue est insatisfaisant.

Le Cereq (2017) propose par exemple une excellente évaluation de l'impact de formations diplômantes financées par la région PACA qui traite de la question « la formation professionnelle est-elle réellement un outil contre le chômage des jeunes et des adultes ? ».

Pour ce faire, l'évaluation a suivi de façon méthodique un groupe de 7100 jeunes et adultes demandeurs d'emploi ayant suivi une formation professionnelle diplômante financée par le conseil régional se terminant au printemps 2013. Le groupe a été suivi pendant trois ans sur la question de son insertion professionnelle. Le Cereq a en même temps suivi un groupe témoin en s'appuyant sur le fait que presque tous les stagiaires étaient suivis par Pôle emploi ou une mission locale. Le groupe témoin a les mêmes caractéristiques que celles des stagiaires avant leur entrée en formation (sexe, âge, ou niveau de formation). Le gain est net sur le taux d'emploi à deux ans.

Le Cereq nous dit « En matière d'évaluation de dispositif public, l'évaluation randomisée constitue la référence méthodologique ». C'est-à-dire qu'on constitue les deux groupes de façon aléatoire. En médecine, on travaille en double aveugle : les personnes de l'échantillon ne savent pas si elles ont un médicament ou un placebo, le traitant ne le sait pas non plus. Pourtant, en sciences sociales et plus encore pour l'évaluation des politiques publiques, ça n'a souvent pas de sens et c'est ici le cas. Les auteurs expliquent que dans le cadre d'un dispositif de droit commun l'évaluation randomisée est impossible car tous les individus ont droit au dispositif.

Donc c'est la référence méthodologique, mais on ne peut pas l'appliquer... On ne peut pas tirer au sort ceux qu'on va former. On pourrait ajouter que ce qui rend vraiment la démarche probante, le double aveugle, n'est même pas envisageable. En pratique, les auteurs proposent « une évaluation quasi expérimentale » c'est-à-dire constitue un groupe témoin. Finalement ce qui est prouvé est une chose que l'on sait dans les pays de l'OCDE, une formation diplômante est à l'origine d'un risque de chômage moins élevé et d'ailleurs de niveaux de salaires plus hauts. On prouve que les publics qui prennent une initiative ambitieuse (ici faire une formation diplômante) s'insèrent mieux dans l'emploi que ceux qui n'en prennent pas. Intéressant, mais connu, et on revient au débat qui dure depuis très longtemps : amélioration du capital humain ou meilleur signal, effet du seul dynamisme personnel ? Aurait-on eu des résultats très différents sans groupe témoin et en suivant simplement le cursus de l'ensemble de la population de départ ? Peut-être pas tant que ça...

Au-delà de cet exemple, les obstacles pratiques sont extrêmement courants³¹, et les cas d'applications complets sont minces. Les médecins payent pour avoir des candidats lors des expérimentations de médicaments, en général pas les économistes ou les sociologues. Ils peuvent créer les conditions expérimentales du double aveugle, pas les sciences sociales.

³¹ La Société Française de l'Évaluation a tenu une Journée Nationale d'Étude le 24 mars 2017 à Grenoble sur le thème « Innovation, expérimentation et évaluation dans les territoires : Quelles articulations dans la fabrique des politiques publiques ? ». Il en est ressort une remise en perspective des méthodologies de l'expérimentation, intéressantes mais d'application somme toute plus limitée que prévu. Un compte rendu est à paraître en 2017.

Constituer un groupe pour une expérimentation c'est le valoriser, son comportement change. Il y a des biais, et peut être ici un biais de sélection important lié au fait que ceux qui s'orientent vers ces formations sont aussi les plus motivés et lucides. Un échantillon est-il représentatif de l'ensemble d'une population ? Ce qui marche dans une région marche-t-il dans la France entière ? Comment généraliser ?

L'évaluation randomisée est présentée par les media comme une panacée ; c'est très optimiste, et même marqué par un certain « scientisme ». En fait les limites et les discussions sont nombreuses ; le problème est là : il faut décider en information imparfaite, et c'est la délibération seule qui apporte des solutions, si elle sait prendre en compte de façon pertinente les points de vue disponibles.

2. Les CESER constituent une instance qui peut contribuer à évaluer au nom de la société civile organisée dans les régions

En amont, le projet d'évaluation, en aval, les conclusions et les préconisations sont des lieux essentiels d'intervention possibles pour les CESER. En aval, c'est un travail classique pour les CESER, ils sont saisis, ils s'organisent... En amont, ils peuvent se saisir de trois objets, le choix des sujets, les choix méthodologiques et la définition du projet d'évaluation.

Le choix des sujets des évaluations pose un problème de faisabilité budgétaire et de priorité politique. Logiquement les questions liées au champ emploi, formation, orientation professionnelle devraient figurer assez haut dans les priorités des organisations régionales dans leur ensemble, compte tenu de la nature des compétences des Conseils Régionaux. Les CESER peuvent annoncer une préférence sur les politiques publiques à évaluer en priorité. Ils peuvent s'autosaisir à ce sujet, et ils peuvent poser des questions que se posent les acteurs de Régions de France pour étayer leurs démarches. En février 2017, pour le débat de l'élection présidentielle, Régions de France propose de « favoriser l'expérimentation comme mode d'exercice des compétences régionales et de confier aux régions la possibilité d'adapter leurs politiques à la diversité des territoires ». Régions de France propose aussi de travailler sur l'articulation des politiques de l'Etat et des Régions. Ils peuvent se prononcer pour demande une évaluation des politiques de fait partagées comme la formation.

La capacité des CESER à participer à la définition des projets d'évaluation est forte. Les CESER peuvent annoncer et préciser des questions évaluatives posées. Ils ont des atouts pour cela, ceux qui naissent du regroupement des représentants de la société civile organisée, de leur capacité et même de leur habitude à produire ensemble des textes formalisant une position plus ou moins consensuelle, et à indiquer par le vote et la déclaration lors des Assemblées Plénières quelle est la position de chaque organisation par rapport à cette position commune.

Ils peuvent enfin peser sur les choix méthodologiques. Lascoumes et Setbon (1996) proposent une distinction fondamentale au sujet des choix méthodologiques d'une évaluation, ils nous invitent à distinguer les choix de méthode qui concernent le processus d'évaluation et ceux qui concernent les travaux entrepris une fois que le travail technique a commencé. Les CESER n'ont pas de moyens d'évaluation propres, mais leur capacité à peser sur les choix techniques peut exister. Il s'agit de s'inscrire pleinement dans la « méthode processus ». Cela inclut la participation à la construction d'un dispositif de pilotage de l'évaluation, l'élaboration du questionnement et du référentiel. A travers cela, ils peuvent peser sur le choix des méthodes techniques, l'élaboration du rapport d'évaluation et même sa réception finale.

En conclusion, les CESER, comme le CESE dans la dimension nationale, ont des atouts pour renforcer les processus d'évaluation dans les territoires de par leur capacité unique à construire une objectivité positionnelle. Ils peuvent aussi contribuer en proposant des démarches évaluatives sur des questions peu ou mal traitées, questions qui n'en sont pas moins importantes pour autant.

Bibliographie :

CEREQ (2017). La formation professionnelle diplômante, un pari gagnant pour l'emploi ? Le cas de la région Paca, étude réalisée par Brémond F., Landrier S., Rouaud P., Valette-Wursthen A., *CEREQ Bref N°352*, 4p.

Mansouri-Guilani, N. (2015). Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques (No. 2015-22). CESE.

CESER de France (2017). Les CESER et la contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales.

Lascoumes P., Setbon M., 1996, L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Commissariat Général du Plan.

Perret, B. (2008). L'évaluation des politiques publiques. Paris : La Découverte, 120p.

Sen, A. (1993). Positional objectivity. *Philosophy & public affairs*, 126–145.

Sen, A. (2010). L'idée de justice. Paris : Flammarion, 558p.

Régions de France (2017). Huit propositions pour conforter et poursuivre la régionalisation dans notre pays.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

*Nasser Mansouri Guilani, économiste
membre du CESE désigné par la CGT*

Qu'il nous soit permis de modifier légèrement la question posée en la modifiant de la manière suivante : « À quelles conditions l'évaluation des politiques publiques peut-elle contribuer à la vie démocratique ? ».

La modification n'est pas simplement sémantique. Tout acte qualifié d'évaluation ne vaut pas nécessairement évaluation des politiques publiques. La modification que nous suggérons renvoie en fait à l'état de l'évaluation des politiques publiques et à la perception générale des pratiques évaluatives auprès des responsables politiques et des agents chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Telle que formulée dans le titre, on pourrait croire qu'en France, l'évaluation, en tant que thématique de la vie démocratique, est bien ancrée dans les esprits. Certes, il y a des progrès incontestables en la matière, surtout à l'échelon territorial. Néanmoins, il nous semble que nous soyons au milieu du gué, sinon encore plus près du point de départ que de celui d'arrivée. Il nous faut encore développer une culture de l'évaluation des politiques publiques à bien d'égards et d'endroits.

Pour dissiper les malentendus et rendre possible un débat serein sur le sujet, il nous paraît indispensable de clarifier d'emblée ce qui ne relève pas de l'évaluation des politiques publiques.

Ni contrôle, ni audit, ni réforme de l'État, ni évaluation individuelle d'agents, l'évaluation des politiques publiques est une appréciation portée sur une politique publique donnée, un outil pour mesurer ses effets directs et indirects, pour l'améliorer le cas échéant et surtout pour rendre compte aux citoyens des résultats obtenus. C'est en respectant cette définition précise que l'évaluation peut, va, contribuer à la vie démocratique.

Pour expliquer ce postulat, suivant Jean-Claude Thoenig, rappelons qu'une politique publique représente « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales ». Il convient d'élargir la définition en précisant que ces programmes d'action visent des objectifs plus ou moins précis dans un domaine particulier et un laps de temps donné ; qu'ils nécessitent des moyens humains, matériels et financiers qu'il faut utiliser à bon escient ; qu'ils se doivent de répondre aux attentes des citoyens, attentes exprimées principalement à travers les mécanismes démocratiques « classiques », *i.e.* les élections, et, de plus en plus, par le biais des mécanismes novateurs qu'on qualifie souvent de « démocratie participative ». On nous objectera, s'agissant de cette définition élargie, que les politiques publiques sont parfois destinées aux entreprises ; par conséquent, il conviendrait de préciser que les politiques publiques se doivent aussi de répondre aux attentes de celles-ci. Pour notre part, nous partons du principe que, loin d'être simplement un nœud de relations entre agents, l'entreprise, quel que soit son statut juridique ou sa

taille, est une entité sociale qui doit, en dernière instance, répondre aux attentes de la société dans sa globalité, des citoyens.

Ces préambules posés, pour que l'évaluation contribue à la vie démocratique, elle doit répondre à un ensemble d'exigences.

Même si cela ne relève pas directement de l'évaluation, se pose, en amont, la question de l'association des parties prenantes, particulièrement les citoyens, au choix des politiques publiques. Une politique mise en place en dépit de l'avis et des intérêts des principaux intéressés n'est pas à même de favoriser la vie démocratique, sauf si l'on considère que le gouvernant, le « guide éclairé », discerne mieux que le « peuple » les intérêts de ce dernier. Et des exemples ne manquent pas, hélas, à cet égard.

S'agissant des pratiques évaluatives proprement dites, leur contribution à la vie démocratique requiert de réunir les conditions pour accroître leur crédibilité et leur légitimité d'une part, et, d'autre part, pour améliorer l'exercice de l'évaluation.

Accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation suppose cinq conditions :

1) Favoriser la pluralité des points de vue et des disciplines. Il est en effet problématique de confier régulièrement l'évaluation aux tenants d'une seule vision (syndicale ou patronale dans le domaine social ; libérale, keynésienne, hétérodoxe, marxiste dans le domaine économique, etc.). De la même manière, il est problématique de confier systématiquement l'évaluation aux pratiquants d'une seule discipline (économistes, sociologues, politologues, etc.). De par leur structure originale, rassemblant différentes composantes de la « société civile organisée », le CESE et les CESER peuvent très utilement contribuer à assurer cette indispensable pluralité, en participant, par exemple, aux différentes étapes des processus évaluatifs.

2) Associer l'ensemble des parties prenantes (décideurs politiques, bénéficiaires, agents) aux différentes étapes du processus évaluatif. À ce propos, l'association des parties prenantes à l'élaboration des critères d'évaluation revêt une importance majeure. Supposons qu'on veuille améliorer les résidences universitaires. Il ne suffit pas seulement de juger du résultat uniquement en termes de normes techniques élaborées par des experts. Il faut aussi s'intéresser au cadre de vie des principaux concernés, les étudiants, les mieux à même d'en juger.

3) Respecter les étapes de l'évaluation : en amont, avant la mise en œuvre de la politique en question ; pendant sa mise en œuvre ; à la fin de l'exercice. Cette dernière phase nécessite un temps suffisamment long pour mesurer les effets indirects de la politique mise en œuvre. Par exemple, une collectivité pourrait décider de contribuer, dans le cadre d'un plan de lutte contre le chômage, de la création d'un centre commercial, avec à la clef des objectifs d'emplois chiffrés au bout de quelques mois. Il est effectivement possible que ces objectifs soient atteints. Mais il est aussi possible que la création de ce centre commercial aboutisse à la disparition du commerce de proximité, avec des effets négatifs sur l'emploi ; si bien qu'au bout du compte, le résultat net en termes de création d'emplois soit moindre, voire négatif, sans compter le changement de cadre de vie des riverains, les obligeant, par exemple, à prendre la voiture pour faire des courses, avec des conséquences sans doute négatives pour l'environnement.

4) Diffuser et valoriser les résultats. Il s'agit surtout de présenter de façon synthétique, didactique et fidèle, les résultats de l'évaluation et d'organiser le débat autour de ces résultats. C'est particulièrement à ce niveau que l'évaluation contribue clairement, de façon visible, à la vie démocratique : les citoyens sont informés du résultat et peuvent donner leur avis pour améliorer les choses à l'avenir. Les media, notamment ceux ayant une mission de service public, pourraient jouer ici un rôle important. À défaut d'une communication sereine, la porte reste grande ouverte aux pratiques pour le moins discutables. Il est en effet rare que les media applaudissent les politiques qui réussissent. Ils se montrent souvent plus enclins à en parler lorsque le résultat s'avère plutôt négatif.

5) Capitaliser les expériences. L'enjeu consiste à assurer un suivi systématique du sort réservé aux conclusions de l'évaluation pour en tirer les enseignements. Pour imaginer, c'était comme si vous décidiez de vous peser. Dès lors que vous décidez de le faire, vous devez admettre la réalité du chiffre affiché, que cela vous plaise ou non, à vous d'en tirer la conclusion.

Améliorer l'exercice de l'évaluation requiert six préalables :

1) Articuler l'agenda politique et le temps de l'évaluation. Cela nécessite de prévoir juridiquement le temps ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires pour réaliser l'évaluation. Il importe que la reconduction d'une politique donnée soit conditionnée à son évaluation.

2) Consolider l'objectivité de l'évaluation et garantir l'impartialité de l'évaluateur. Soyons clairs : la question est de savoir si confier l'évaluation aux instances publiques donne à celle-ci un caractère *a priori* biaisé. À l'inverse, il s'agit de savoir si confier l'évaluation à des instances privées, « autonomes », est gage d'impartialité et de qualité. L'expérience confirme que les compétences abondent dans les services publics pour réaliser des évaluations de qualité. Elle confirme également que confier l'évaluation aux agents privés n'est pas, en soi, gage de qualité et d'impartialité. Il existe en effet un « marché de l'évaluation » promu parfois les acteurs privés faisant offre de service.

3) Mobiliser et faciliter l'accès aux informations. Il s'agit d'établir les moyens dédiés à l'acquisition ou à la production des informations adaptées à chaque politique sujette à évaluation ainsi que les modalités de leur mise à disposition en faveur des évaluateurs.

4) Améliorer la capacité collective à réaliser des évaluations et sensibiliser, voire former les responsables politiques et les agents, surtout à l'échelon territorial. Un moyen d'y parvenir est de renforcer la formation, notamment, en créant ou renforçant les modules d'évaluation des politiques publiques dans l'enseignement supérieur, les grandes écoles, etc.

5) Coordonner l'évaluation des politiques publiques compte tenu de la pluralité des acteurs en la matière : le Parlement, le SGMAP, le CGSP, la Cour des comptes, les ministères, le CESE et les CESER, des chercheurs, des cabinets privés... au niveau des instances publiques et institutionnelles. Un moyen d'y parvenir consiste à organiser, par exemple, une rencontre annuelle informelle entre ces acteurs pour échanger sur les travaux en cours, les besoins d'évaluations de l'année à venir, et les intentions des uns et des autres.

6) Valoriser les bonnes pratiques évaluatives. À ce propos, il convient de créer un « lieu ressources » pour recenser les évaluations réalisées aux niveaux national et territorial, et recueillir les bonnes pratiques et les progrès enregistrés en la matière.

Le comité du suivi du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) est un exemple récent des avancées et des limites des pratiques évaluatives dans notre pays. Créé à la suite de la mise en œuvre de ce dispositif en 2013, ce comité est composé de pratiquement l'ensemble des parties prenantes : administration, parlementaires, représentants des salariés et des employeurs, universitaires et chercheurs. Les critères d'évaluation ont été débattus et arrêtés de façon collective. Les travaux menés tendent à confirmer que les effets du CICE ne correspondent pas, c'est peu dire, aux objectifs initiaux. En particulier, le dispositif semble plutôt contribuer, au moins dans un premier temps, à améliorer le taux de marge des entreprises. Les effets en termes d'emploi apparaissent quant à eux des plus incertains... Néanmoins, les résultats des travaux du Comité semblent être totalement ignorés par les décideurs publics et politiques qui ont à plusieurs reprises annoncé, sans attendre l'aboutissement de l'évaluation, leur intention de « pérenniser » le CICE sous la forme d'exonérations générales de cotisations sociales patronales...

De telles pratiques ne favorisent pas la vie démocratique. Elles risquent, au contraire, de conforter la méfiance exprimée parfois à l'endroit de l'évaluation.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

*Pierre Merle, professeur de sociologie
Espé de Bretagne et université Bretagne Loire*

La question posée suggère une analyse des processus qui permettent à l'évaluation des politiques publiques de contribuer à la vie démocratique. Une autre façon de mener la réflexion est de focaliser l'analyse, non sur les processus, mais sur les obstacles qui empêchent l'évaluation des politiques publiques de contribuer à la vie démocratique. Cette façon complémentaire de mener la réflexion se justifie par le fait que, dans de nombreux domaines de l'action publique (éducatives, énergétiques, agricoles, économiques, sociales...), les exemples abondent d'une insuffisance de l'évaluation des politiques menées et de la faible contribution de celle-ci à la vie démocratique.

Quatre catégories d'obstacles – organisationnels, politiques, scientifiques et médiatiques - ont été étudiées. Ces obstacles sont cumulatifs. Leur connaissance est nécessaire pour assurer leur dépassement et une meilleure contribution de l'évaluation des politiques publiques à la vie démocratique. Compte tenu de notre spécialité universitaire, les exemples ont été choisis dans le domaine de la sociologie de l'école.

1) Les obstacles organisationnels à l'évaluation des politiques éducatives

Pour que l'évaluation des politiques publiques contribue à la vie démocratique, la première condition à remplir est l'existence même de ces évaluations. Celles-ci ont quatre origines. Il existe des organismes de recherche internes aux différents ministères lorsque ceux-ci sont suffisamment importants. Dans le domaine éducatif, la Depp – la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance - service du ministère de l'Éducation nationale, contribue de façon décisive à la constitution de banques de données statistiques indispensables à la recherche sur l'école française. La Depp est aussi un des acteurs des recherches en éducation que celles-ci soient réalisées par les chercheurs de la Depp ou par des chercheurs extérieurs à celle-ci dans le cadre d'appels d'offres. L'inspection générale de l'Éducation nationale contribue aussi à l'évaluation des politiques éducatives.

L'évaluation des politiques éducatives provient aussi des laboratoires de recherche universitaires et des UMR, unité mixte de recherche. Leur participation à l'évaluation des politiques éducatives est en grande partie conditionnée à l'existence d'appel d'offres, émanant notamment du ministère de l'Éducation nationale, et à l'existence de financement propre qui leur permet de mener des évaluations non sollicitées. Troisièmement, il existe des organismes de recherche privés qui contribuent également, essentiellement à partir d'appels d'offres, à l'évaluation des politiques publiques. Si cette recherche privée peut apporter des contributions pertinentes, elle pose toutefois des problèmes structurels (cf. *infra*). Enfin, d'autres institutions publiques telles que la Cour des comptes et le Cnesco (Conseil national d'évaluation du système scolaire) contribuent à l'évaluation

des politiques publiques, tout comme les parlementaires dans le cadre de leurs missions d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Cette organisation de l'évaluation des politiques éducatives fondée sur une multiplicité d'instances de recherche ne contribue pas forcément au débat public et à la vie démocratique en raison, pour une grande part d'entre elles, de leur dépendance financière aux appels d'offres et au contrôle politique associé à ceux-ci.

2) Les obstacles politiques à l'évaluation des politiques éducatives

Les évaluations des politiques publiques réalisées par la Depp et l'inspection générale sont dépendantes des orientations souhaitées par le ministère de l'Éducation nationale. Les recherches menées par les laboratoires universitaires sont également dépendantes de l'État en raison des appels d'offres qui définissent les thématiques de recherche jugées pertinentes, notamment dans le cadre des PIA (Programmes d'investissements d'avenir). Il s'agit d'une limitation forte du principe d'évaluation des politiques publiques. Pour cette raison, de nombreuses politiques éducatives ne font pas l'objet d'évaluations. À titre d'exemple, les politiques de suivi et d'aide individualisée aux élèves (Glasman, 2016), pourtant fort coûteuses (Cour des comptes, 2015), et la politique actuelle de « plus de maîtres que de classes » mise en œuvre par le ministre Peillon en 2013, ont été peu ou pas évaluées par le ministère. Généralement, un ministre ne procède pas, ou de façon limitée, à l'évaluation des politiques qu'il met en œuvre, tant une telle démarche est politiquement risquée.

Pour autant qu'une évaluation des politiques éducatives soit réalisée, elle peut être biaisée, voire faussée, par la nécessité politique de présenter un bilan positif. Il en a été ainsi, par exemple, lors de l'évaluation de la politique des RAR (Réseaux ambition réussite) mise en place par le ministre de Robien à la rentrée scolaire 2006 (MEN, 2010). Le rapport du ministère est un exemple de bilan discutable : des profits contestables sont excessivement gonflés, de vrais échecs réellement occultés (Merle, 2011). Un autre exemple concerne l'évaluation des acquis des élèves de CE1 et CM2 en 2009. Le Haut conseil de l'éducation (HCE) a contesté le sérieux des évaluations des connaissances des élèves jugées peu rigoureuses et susceptibles de faire apparaître des progressions illusoire (Jarraud, 2017). Dans ces situations, relativement fréquentes, l'évaluation des politiques éducatives est instrumentalisée. Au lieu de permettre plus de connaissances et un débat démocratique utiles à l'orientation des politiques publiques, ces modalités d'évaluation favorisent une manipulation possible des opinions publiques.

À l'intérieur du ministère de l'Éducation nationale, pour autant que des évaluations soient réalisées, celles-ci ne sont pas forcément rendues publiques. De nombreux rapports réalisés par l'inspection générale ne sont pas publiés ou avec un retard tel que leur capacité à permettre le débat public est réduite. À titre d'exemple, le rapport des inspecteurs généraux Obin et Peyroux sur l'effet négatif de la politique d'assouplissement de la carte scolaire sur la mixité sociale a été interdit de publication par le ministère avant de « fuiter » dans la presse. Autre exemple, alors que les Notes d'information, publication de base du ministère de l'Éducation nationale, ont été de l'ordre d'une soixantaine par an sous les ministres Allègre et Lang, cette production a été réduite entre 40 et 50 sous le ministère de Robien, entre 30 et 40 sous Darcos, entre 20 et 30 sous Chatel avant de revenir à l'étiage ordinaire (55 à 60) avec les ministres Hamon et Vallaut-Belkacem (Bouvier et Toulemonde, 2017).

Le contrôle politique des évaluations publiques est parfois plus subtil. Le ministère de l'Éducation nationale, *via* la Depp, peut contacter des chercheurs spécialisés dans une politique éducative particulière – par exemple, fin 2009, sur l'effet de la politique d'assouplissement de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements - et proposer des financements dans le cadre de conventions de recherche conditionnant les communications et publications à « un accord express » des deux parties (la Depp et chaque chercheur). Les résultats des recherches jugés non souhaitables politiquement sont alors potentiellement censurés. Ou bien, la convention de recherche peut prévoir, à partir de la fin du contrat de recherche, un délai de plusieurs mois avant la publication éventuelle de la recherche. Lors de sa parution, celle-ci peut avoir finalement perdu de son intérêt pour le débat démocratique, notamment lorsque la publication est reportée après une échéance électorale majeure (Cf. le numéro de Éducation et formation, n° 83, 2013).

Les limites organisationnelles et le contrôle politique de l'évaluation des politiques publiques sont interdépendants. En France, seuls la Cour des comptes et le Cnesco décident de leurs thématiques de recherche et disposent de moyens pour les réaliser bien que de façon limitée faute d'une logistique suffisante. Les apports indéniables de la recherche Pisa sur la connaissance du système éducatif français montrent suffisamment les limites, voire même les défaillances, du système actuel de recherche et d'évaluation des politiques éducatives en France. Mais, même dans les évaluations internationales Pisa, le contrôle politique est présent lorsque le ministère refuse de communiquer certaines informations demandées telles que la langue parlée dans les familles des collégiens enquêtés. La connaissance des difficultés scolaires propres aux élèves immigrés ou d'origine étrangère en est réduite d'autant, tout comme la possibilité d'une politique éducative plus adaptée à ces populations spécifiques.

3) Les obstacles scientifiques à l'évaluation des politiques éducatives

Il est parfois difficile de distinguer les différentes raisons qui débouchent sur une insuffisance de l'évaluation des politiques publiques tant les limites organisationnelles, le contrôle politique et les limites scientifiques s'entremêlent. Par exemple, en 2002, le rapport de l'inspecteur général Hébrard consacré à la mixité sociale à l'école constate un déficit de connaissances sur la ségrégation scolaire. Parmi les propositions présentées, Hébrard préconisait notamment l'installation de « cellules de veille et de contrôle de la mixité sociale à l'école ». En 2017, la connaissance du niveau de mixité sociale de l'école française demeure réduite. Il est difficile de savoir si la non prise en compte des propositions du rapport Hébrard s'explique par le souhait de contrôler une information sensible ou par une sous-estimation d'ordre scientifique du rôle de la mixité sociale dans l'efficacité moyenne et la faible équité de l'école française (Merle, 2012). Ces deux raisons de l'inaction ministérielle se sont probablement entremêlées de façon confuse.

De la même façon, des politiques de mixité sociale des établissements scolaires ont été mises en œuvre sous le quinquennat de Hollande mais le ministère n'a créé aucun indicateur de mixité sociale qui permettrait de connaître les évolutions de celle-ci. Le même constat vaut pour la ségrégation ethnique du système éducatif français. Celle-ci est très peu étudiée alors même que l'ethnisation des écoles et des collèges constitue un phénomène central qui oriente profondément les stratégies de choix des établissements par les parents, voire des professeurs. Il existe une forte inertie des

institutions et des acteurs pour prendre en compte les problématiques nouvelles, pour créer les bases statistiques susceptibles de mesurer et analyser les questions vives.

Ainsi, il a fallu plusieurs années pour que les enquêtes de victimisation des élèves soient instituées et constituent désormais les indicateurs jugés indispensables à la connaissance du quotidien scolaire des élèves et des effets des politiques de lutte contre le harcèlement scolaire. Pour que l'évaluation des politiques publiques contribue à la vie démocratique, encore faut-il une vigilance scientifique suffisante des chercheurs et une souplesse de fonctionnement des institutions. Celles-ci sont facilement cantonnées à leur routine bureaucratique, à une « dépendance au sentier », source de continuité administrative au détriment de recherches nouvelles.

Une autre limite scientifique de l'évaluation des politiques publiques est susceptible de provenir des organismes de recherche privée. Dans le cadre de leur mission d'évaluation des politiques publiques, les parlementaires disposent de financements relativement importants. Les appels d'offres sont parfois réduits à des organismes de recherche antérieurement sélectionnés à partir de procédures complexes associées à des temps de réponse limités difficiles à satisfaire pour les laboratoires universitaires. Seuls des organismes privés de recherches sont parfois concurrents. Les réponses à ces appels d'offres par certains organismes de recherche privée ne satisfont pas toujours aux exigences de la recherche scientifique. La dépendance forte des organismes de recherche privée aux appels d'offres publics peut favoriser des procédures d'enquête scientifiquement moins rigoureuses et/ou susceptibles d'apporter les résultats attendus implicitement par l'appel d'offres. Pour les organismes de recherche privée, la logique de satisfaction du client est susceptible de l'emporter sur l'exigence scientifique.

Plus globalement, les délais de réponse réduits de certains appels d'offres ainsi que la réduction du temps accordé à la recherche limitent la qualité des projets présentés par les organismes de recherche publiques et privés ainsi que les investigations nécessaires pour parvenir à des résultats scientifiquement solides. Le décalage entre le temps de l'action politique, généralement le court terme, et le temps de la recherche, plus souvent à moyen et long terme, est une source récurrente de dysfonctionnements. Des appels d'offres pas toujours explicites favorisent des réponses scientifiques parfois incomplètes et fragiles. Ces mécanismes de production d'évaluation des politiques publiques contribuent à limiter la qualité scientifique de ces évaluations et réduisent d'autant les possibilités de débats publics éclairés. L'évaluation des politiques publiques peine aussi à favoriser les débats publics et la vie démocratique en raison des limites inhérentes à celle-ci.

4) L'obstacle médiatique au débat démocratique

Pour autant que l'évaluation des politiques éducatives ait pu se soustraire aux limites organisationnelles et scientifiques ainsi qu'au contrôle politique, encore faut-il que l'évaluation de la politique publique participe effectivement à la vie démocratique. Ce résultat est loin d'être atteint. La diffusion des évaluations des politiques éducatives se heurte à plusieurs obstacles.

Dans le domaine de l'éducation, les rapports d'évaluation des politiques publiques susceptibles d'animer le débat démocratique sont concurrencés par des ouvrages d'auteurs, autoproclamés experts, dont le projet est généralement d'annoncer le déclin de l'école française, la disparition de la

culture, le renoncement à toute éducation, la fin de l'autorité, la faillite des nouvelles pédagogies, etc. Un exemple classique parmi d'autres est l'ouvrage de Brighelli « La fabrique du crétin. La mort programmée de l'école » (2005). Ces essais occupent une grande part de l'espace médiatique, font le « buzz », et orientent les débats publics d'une façon souvent improductive au détriment de la place que devrait légitimement occuper l'évaluation scientifique des politiques éducatives.

Dans l'espace médiatique, une partie des quotidiens, hebdomadaires ou mensuels susceptibles de favoriser la diffusion des évaluations des politiques publiques sont assez clairement positionnés sur l'échiquier politique. Lorsque des évaluations sont contraires à leurs idées, l'information est facilement méconnue ou déformée. Cette instrumentalisation des évaluations des politiques publiques est d'autant plus facile que ces évaluations sont d'une compréhension parfois difficile. Cette critique d'une partie des médias vaut également pour des associations dont l'objet est de défendre des causes. Par exemple, pour l'association Sauver les lettres, résolument hostile à toutes les innovations pédagogiques, les évaluations favorables à celles-ci sont ignorées ou critiquées. Une telle association sera aussi plus encline à diffuser des informations sur la baisse des performances des élèves que sur leur progression. De même, l'OZP (l'Observatoire des zones prioritaires), défenseur déterminé des politiques d'actions prioritaires, s'est réjoui du bilan positif réalisé par le ministère sur les collèges RAR (*cf.* ci-dessus) alors même que ce bilan est scientifiquement critiquable, à la limite de la désinformation, et pose la question de la pertinence des politiques d'éducation prioritaire. Les associations sont pour une grande part, selon l'expression de Becker (1964), des « entrepreneurs de morale ». Elles mènent un combat idéologique si bien que leur recours aux évaluations des politiques publiques est biaisé si celles-ci ne peuvent servir leur cause.

Le débat démocratique est aussi mené dans le cadre des échanges et publications réalisées par des *think tanks* tels que Terra Nova, l'Institut Montaigne, Fondapol ou la Fondation Jean Jaurès. Certes, ceux-ci peuvent aussi être considérés comme des « entrepreneurs de morale » dans la mesure où il est possible, tout comme une partie des médias, de les positionner sur l'échiquier politique. Cette assimilation n'est pas fondée ou, au minimum, peut faire l'objet d'une discussion épistémologique sur la définition de la science. Par construction, la connaissance scientifique ne relève pas du dogme et de la vérité, elle fait l'objet de débats et de polémiques, est soumise à des procédures de falsification auxquelles ces *think tanks* peuvent participer. Toutefois, la frontière entre, d'une part, la discussion scientifique et la polémique fructueuse et, d'autre part, l'instrumentalisation de la recherche est parfois ténue.

Conclusion

L'analyse de ces obstacles organisationnels, politiques, scientifiques et médiatiques permet de définir quatre pistes d'action susceptibles d'améliorer la contribution de l'évaluation des politiques éducatives à la vie démocratique.

Au niveau de la production scientifique, une plus grande transparence dans les appels d'offres et les procédures d'évaluation des projets contribueraient à des évaluations de meilleure qualité des politiques publiques. L'existence d'un financement propre de chaque laboratoire, désormais fortement dépendant des financements obtenus par les appels d'offres, leur permettrait de mener

des recherches indépendantes de politiques nationales et internationales qui encadrent parfois excessivement leur initiative scientifique.

En France, les institutions de recherche indépendantes du contrôle politique sont relativement limitées et leurs moyens propres d'investigation et d'enquête réduisent aussi leur participation à l'évaluation des politiques publiques. Une place plus importante de ces institutions contribuerait à une évaluation plus diversifiée des politiques publiques et favoriseraient la vie démocratique. Dans le domaine éducatif, les rapports de la Cour des comptes et du Cnesco constituent une source stimulante de débats publics.

Le faible écho médiatique de certaines évaluations des politiques publiques est susceptible de s'expliquer par la très forte concentration de la presse et des médias. Réduire les concentrations monopolistiques peut être une source de diversification de l'information. Une formation plus technique et plus statistique des journalistes favoriserait aussi une information plus précise sur les rapports d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, les missions d'évaluation des politiques publiques assurées par les parlementaires sont à développer sous réserve que les procédures d'investigation et les appels d'offres utiles à une meilleure connaissance des politiques publiques soient davantage réglementés et transparents. Ces quatre pistes d'action montrent l'existence de marges de progression susceptibles d'améliorer l'évaluation des politiques publiques et leur contribution à la vie démocratique.

Bibliographie :

Becker, H.-S (2012). *Outsiders*. Paris : Métaillié (1^{ère} édition 1964).

Bouvier, A., Toulemonde, B. (2017). *Pour un management pédagogique*. Paris : Berger Levrault.

Cour des Comptes (2015). *Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*.

Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire, *Éducation et formation*, n° 83, juin 2013.

Glasman, D. (2016), *L'aide aux élèves. Quel bilan ? Quelles perspectives ?* in Dubet F. et Merle P, *Réformer le collège*. Paris : Presses universitaires de France.

Hebrard, J. (2002). *La mixité sociale à l'école et au collège*. Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale.

Jarraud, F., (2017). *Histoire : Le grand ratage des évaluations Blanquer*. Le Café pédagogique.

MEN (2010). *Bilan national des réseaux « ambition réussite »*, 110 p.

Merle, P. (2011). *Les collèges Ambition Réussite : un bilan négatif, une politique non prioritaire*. *Observatoire des inégalités*.

Merle, P. (2012). *La ségrégation scolaire*. Paris : La Découverte.

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Marc-Olivier Padis, directeur des études

Terra Nova

L'évaluation a pris une place croissante dans la réflexion sur les politiques publiques depuis une quinzaine d'années³². Les raisons de cette montée en force sont diverses : incitation des comparaisons internationales, pression au résultat et contraintes budgétaires, doute croissant des acteurs publics sur l'efficacité, voire la légitimité de leur action, besoin de rendre compte auprès du grand public. Le tout accompagné de quelques initiatives politiques très visibles comme la révision générale des politiques publiques (2007-2012) qui ont placé ce sujet technique, longtemps limité à des cercles restreints d'experts, sur le devant de la confrontation politique. Cette montée en puissance s'appuie sur une sorte d'évidence : pour prendre les bonnes décisions, il faut savoir de quoi l'on parle.

Elle s'est pourtant accompagnée de l'affirmation symétrique d'une forte résistance culturelle au principe même de l'évaluation, une contre-offensive considérée parfois comme un enjeu de civilisation³³. De fait, il ne va pas de soi pour tout le monde que l'évaluation « contribue » à la vie démocratique. Pour certains, elle apparaît même comme un déni de vie démocratique, au sens où elle imposerait un contrôle de l'expertise sur les choix publics, opérant ainsi un court-circuit du débat proprement politique, et réduisant la délibération démocratique à une sorte de jeu de dupe, où les sujets essentiels seraient soustraits au débat et monopolisés par des experts non-élus. Il est donc légitime de se demander à quelles conditions l'évaluation peut contribuer à la vie démocratique, c'est-à-dire comment s'assurer que l'évaluation ne se substitue pas à la décision démocratique mais qu'elle participe à un débat public au terme duquel il reste un choix réel à l'expression de la voix des citoyens.

Il n'est pas surprenant que l'évaluation ait suscité en France des débats passionnés dans la mesure où elle ne constitue pas seulement une méthode nouvelle venant renforcer la gamme existante des interventions des pouvoirs publics. Sous l'apparence d'une « bonne pratique », elle induit en réalité un changement de culture politique. Elle déplace en effet l'attention des affirmations de principe vers la prise en compte des effets, souhaités ou non, des décisions. Elle renverse le vieux privilège des affrontements d'idées, où déclarations d'intention et procès d'intention se font face et se répondent sans fin. Elle invite à parler des conséquences davantage que des idéaux. L'évaluation n'est donc pas réductible à une méthode visant à améliorer les pratiques (contre l'inertie ou les routines du travail). C'est une nouvelle philosophie de l'action publique. En ce sens, même si elle est méthodologiquement neutre, elle a un impact profond sur la formulation des questions politiques, la

³² La « Société française d'évaluation » a été fondée en 1999.

³³ Dans une littérature abondante, voir par exemple Jacques-Alain Miller et Jean-Claude Milner, *Voulez-vous être évalué ? Entretiens sur une machine d'imposture*, Paris, Grasset, 2004 et Alain Abelhauser, Roland Gori, Marie-Jean Sauret, *la Folie évaluation. Les nouvelles fabriques de la servitude*, Paris, Mille et une nuits, 2011. Ou encore plus récemment Barbara Cassin, *Derrière les grilles. Sortons du tout-évaluation*, Paris, Mille et une nuits, 2014. Voir également le site de l'« Appel des appels » qui regroupe les initiatives de cette sensibilité.

manière de poser les problèmes, de dessiner l'espace des réponses légitimes, d'accorder de la valeur aux arguments.

L'évaluation des politiques publiques suppose de parler autrement des idéaux partagés de manière plus ou moins explicite par les acteurs, elle bouscule des compromis implicites anciens et solides, qui se prêtent mal à un processus d'objectivation et de mise en débat. En particulier, elle met nécessairement à mal une éthique du travail qui renvoie à la défense du « travail bien fait » relevant d'une forme d'engagement personnel, selon une « logique de l'honneur » bien française³⁴. Ce ne sont pas seulement des modes de fonctionnement ou des pratiques que l'évaluation est amenée à rencontrer mais véritablement une sorte d'idéal (ou d'idéalisation) du travail, et surtout des rationalisations *ad hoc* formulées par les acteurs, et qui supportent mal l'épreuve d'un examen empirique. Elle implique ainsi par exemple une forme de désenchantement du discours vocationnel de la fonction publique (notamment dans l'enseignement) puisqu'elle met en évidence des effets indirects et involontaires de dispositifs ou d'habitudes qui, malgré la bonne volonté individuelle des acteurs, et en dehors de toute faute professionnelle, produisent des résultats contraires à ceux visés.

Le refus de principe de toute évaluation exprime ainsi la défense d'un compromis social et politique selon lequel le fait de ne pas rendre de comptes équivalait à la défense de la nécessaire autonomie dans le travail au nom de l'intérêt général. Pour le dire brutalement, l'évaluation a souvent été ressentie dans le contexte français comme l'agent d'importation dans le management public des règles de fonctionnement du privé. Cette critique trop schématique est le plus souvent passée à côté des bénéfices qu'on peut attendre d'une évaluation réussie. Celle-ci en effet permet une meilleure allocation des moyens publics, une reconnaissance des bonnes pratiques et une limitation de l'arbitraire hiérarchique dans l'appréciation du travail mené. Plus grave, elle est aussi passée à côté des difficultés réelles et des critiques utiles à développer.

Plusieurs difficultés accompagnent en effet le développement de l'évaluation. Tout d'abord, l'évaluation est marquée depuis plusieurs années, comme le reste de notre culture, par un fétichisme du chiffre (« seul ce qui se mesure peut être amélioré »). Alors que l'évaluation peut renvoyer à une pluralité de méthodes (histoire et sociologie des organisations...) le poids des arguments chiffrés s'est notablement accru dans le débat public en raison de leur apparente capacité à rendre compte de la réalité³⁵. À cette évolution de nature culturelle s'ajoute en outre la révolution numérique, et particulièrement la plus grande disponibilité de données, privées ou publiques. Ce changement technique produit une sorte de dissémination des données, qui ne sont plus, dès lors, le monopole de l'expertise d'État. Il n'en reste pas moins nécessaire de commenter ces données, pour ne pas « faire parler » les chiffres de manière arbitraire. En un sens, l'expertise dans un contexte de profusion plutôt que de rareté, change d'allure mais pas d'importance. Il existe un risque d'utilisation « sauvage » des données, qui semblent parfois parler d'elles-mêmes. Il reste à apprendre à se méfier de cette éloquence des données, trompeuse, et souvent mal maîtrisée. C'est une nouvelle attente, de mise à distance et de mise en perspective des chiffres dans le débat public.

Ensuite, le rapport de l'évaluation à l'autonomie de l'acteur (et par conséquent à sa responsabilité individuelle) n'est pas univoque. D'un côté, l'évaluation vise à rétablir la primauté des finalités sur les pratiques. Ce qui passe par une objectivation des comportements qui ne va pas sans contraintes.

³⁴ Philippe D'Iribarne, *La Logique de l'honneur*, Paris, Seuil, 2011.

³⁵ Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.

« Être évalué », c'est d'abord une obligation de rendre compte de son travail et le situer dans un ensemble en prenant en compte des effets de système. De l'autre, les processus d'évaluation affirment viser une responsabilisation des acteurs. Mais le poids des *reportings*, des grilles d'évaluation à remplir, des dossiers formulant les objectifs ajoutent des contraintes réelles aux acteurs qui conduisent parfois, de manière contre-productive, à un sentiment de perte du sens du travail.

Enfin, le rapport à la hiérarchie ou la subordination (qui définit de manière essentielle les relations de travail) n'est pas univoque non plus. D'une part, l'évaluation propose une démarche en théorie complémentaire du contrôle hiérarchique, qui est souvent limité au contrôle de conformité ou à la discipline. Elle vise en ce sens une plus grande liberté de l'acteur par rapport à la ligne hiérarchique, vue comme un facteur de rigidité et de limitation de l'initiative. Mais d'un autre côté, il apparaît souvent, à l'expérience, que l'évaluation est un outil de rétablissement d'une ligne hiérarchique forte, par le biais d'un management plus moderne mais aussi parfois plus intrusif dans le détail du travail véritablement effectué³⁶. Le discours sur l'évaluation fait ainsi trop souvent l'économie d'une réflexion sur les rapports de pouvoir qui se nouent inévitablement dans un processus d'évaluation. Qui est bénéficiaire du changement de l'organisation ? Comment la ligne hiérarchique se reconstitue-telle ? Faute d'aborder ces sujets du sens du travail et de la recomposition du pouvoir à la faveur des processus d'évaluation, les méthodes d'évaluation donnent trop souvent l'impression de développer un discours trop irénique, qui désarme la critique au lieu d'organiser le débat.

D'où la question : l'évaluation peut-elle être un support de débat ou interdit-elle le débat ? Mais il ne faut pas invoquer ici le débat de manière trop abstraite. Il s'agit d'un débat particulier puisqu'il est orienté vers la prise de décision. La décision démocratique doit être précédée d'une délibération et d'une validation démocratique. Mais la délibération est un leurre si elle ne porte pas sur un objet concret. Elle doit porter sur des faits bien établis, partagés et documentés sur une base empirique. C'est pourquoi il est indispensable de sortir du débat abstrait « pour ou contre » l'évaluation et d'orienter une nouvelle série d'interrogations portant sur le maintien d'un pluralisme des méthodes d'évaluation, sur l'accessibilité des données, sur la transparence des méthodes, sur le partage des questions et des résultats. En un mot, l'expertise appelle la contre-expertise, et celle-ci doit pouvoir se développer en quelque sorte « à armes égales », c'est-à-dire en ayant les moyens de discuter les méthodes, les données, les résultats et les préconisations qui en résultent.

³⁶ Voir le rapport de Terra Nova avec la Fabrique de l'industrie et l'Aract Île-de-France : Émilie Bourdu, Marie-Madelien Péretié, Martin Richer, *La Qualité de vie au travail : un levier de compétitivité. Refonder les organisations du travail*, Paris, Presse des Mines, 2016.

Le chemin pour une démocratie revitalisée

Dominique Reynié, professeur des universités à Sciences Po
Directeur général de la Fondation pour l'innovation politique

Voilà une trentaine d'années que « l'évaluation des politiques publiques » est entrée dans le vocabulaire courant. Mais on peut se demander si une telle datation ne désigne pas la formule plutôt que l'idée, tant cette dernière paraît exprimer une incontournable exigence. En effet, comment pourrait-on ne pas évaluer l'efficacité de la décision publique ? Comment pourrait-on gouverner sans prendre le temps ni la peine de jauger les performances des actes de gouvernement ? À l'évidence, la prise en compte du retour d'expérience est sans âge. Ce n'est pas donc pas seulement cela que désignent les termes « évaluation des politiques publiques ». Ils pointent plus spécifiquement la formalisation et la systématisation des processus d'évaluation, leur inscription dans le champ des étapes obligatoires dans le suivi de la décision publique, la mobilisation de techniques et de compétences dédiées à la réalisation de cet exercice. L'évaluation des politiques publiques désigne enfin la mise en visibilité de tels processus. Cela implique non seulement la publicité de l'action d'évaluation mais encore, dans une ultime étape, la mobilisation des citoyens eux-mêmes dans cette action.

L'expérience de la complexité, contre les démagogues et les populistes

Parmi les justifications de l'évaluation des politiques publiques, il faut placer au premier rang la possibilité de sensibiliser à la complexité de la décision publique, contre la démagogie et le populisme. Les transformations du monde démocratique, confronté à une nouvelle vague de défis majeurs, ouvrent une période propice pour les partis et mouvements populistes, auto-proclamés antisystème. Faisant commerce de la souffrance ou du désarroi d'une partie significative de la population, ils propagent une vision de la réalité caricaturale, quand elle n'est pas purement et simplement mensongère³⁷. Les sociétés démocratiques ne sont aucunement immunisées contre les effets désastreux du simplisme et de l'outrance. L'école, qui ne peut pas tout, éprouve des difficultés pour remplir sa mission en matière d'éducation à l'information ; les médias traditionnels sont dramatiquement affaiblis par l'effondrement de leurs ressources économiques et le déclin de leurs auditoires ; les médias sociaux constituent un heureux événement, car ils permettent de diffuser au cœur du corps social de nouveaux outils pour la production, le partage d'informations ou la coproduction de solutions. *A contrario*, ils peuvent aussi favoriser la propagation des idées les plus sottes, les plus dangereuses, comme des rumeurs ou de pseudo-informations (*fake news*).

Renforcer la politique démocratique

Intégrée en amont, comme une obligation à respecter, l'évaluation contribue à la qualité de la décision publique en associant les parties prenantes. Trop souvent considérée comme l'expression d'une influence malsaine, l'implication dans le processus d'évaluation des personnes ou des groupes concernés par un champ de décisions peut pourtant constituer un gage de qualité pour la décision publique, à certaines conditions de formes et de contrôle. L'évaluation des politiques publiques est

³⁷ Reynié, D. (2013). « *Les Nouveaux Populismes* ». Paris : Pluriel/Fayard.

certes une manière de considérer *a posteriori* les effets d'une décision, mais une fois accompli ce retour d'expérience, l'évaluation représente une information qui devient disponible *a priori* pour améliorer la qualité de la décision publique future. Renforcer les performances de la décision publique est certainement l'une des voies les plus pertinentes pour fortifier le modèle démocratique.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques peut permettre de répondre aux demandes pressantes d'extension du champ de la politique démocratique à laquelle il devient possible de donner une autre raison d'être que l'acte électoral et le débat public. Si l'acte électoral relève de la décision, et non de l'opinion, par sa nécessaire rareté, il dessine un modèle de démocratie intermittente ; quant au débat public, s'il peut être permanent, il reste, par nature, détaché de la décision publique. L'évaluation des politiques publiques s'offre donc comme l'un des outils autorisant l'avènement de ce que le constitutionnaliste Dominique Rousseau nomme la « démocratie continue »³⁸.

L'ouverture aux citoyens de l'évaluation des politiques publiques

Si l'on suit ce raisonnement, on voit que l'évaluation des politiques publiques ne peut pas être réservée aux experts ou à des institutions spécialisées dans la mesure des performances. Il ne s'agit pas de dire que ces compétences sont devenues inutiles – elles sont irremplaçables –, il s'agit de soutenir que l'accomplissement de l'évaluation des politiques publiques passe par la mobilisation de toutes les parties prenantes et donc aussi de la généralité des citoyens.

L'hypothèse d'un conflit opposant l'autorité des gouvernants (élus) à celle des évaluateurs est à prendre au sérieux car il existe un risque de contradiction entre deux principes : celui de la légitimité du gouvernant, conférée par son élection, et celui de la compétence de l'expert, conférée par ses titres et son expérience. Or, la question se pose en effet de savoir à quelles conditions et avec quelles conséquences des décideurs publics dûment mandatés peuvent voir leur action contrôlée, et donc jugée, par des autorités non élues.

On songera sans doute que la réduction, sinon l'effacement, du conflit des légitimités est dans la manière de mobiliser l'expertise, en laissant le dernier mot aux élus, au motif qu'ils procèdent de la souveraineté populaire et qu'ils sont, *in fine*, les seuls à devoir assumer la responsabilité de leurs décisions devant les gouvernés. Dans ce cadre politique et juridique, c'est l'extension du pouvoir d'évaluation aux citoyens eux-mêmes qui constitue un élément clé dans la réponse au conflit des principes.

Mais la puissance singulière du souverain, qui est celle du corps des citoyens, pour être suprême n'en est pas pour autant l'expression du divin. Elle ne peut donc ignorer les limites qui la bornent, le devoir de cohérence, la prudence et la responsabilité, sauf à sombrer dans une interprétation délirante d'une souveraineté populaire prise à la lettre, et promise à un devenir tyrannique. Associer les citoyens à l'évaluation des politiques publiques est donc l'un des moyens permettant de revitaliser la politique démocratique tout en favorisant le renforcement d'une culture civique de responsabilité, au service d'une décision publique de qualité, c'est-à-dire conforme à l'intérêt général, pour les générations d'aujourd'hui et celles de demain.

³⁸ Dominique Rousseau, *Radicaliser la démocratie : Propositions pour une refondation*, Paris, Le Seuil, 2015.

Outre l'école et l'université, les médias, les organisations collectives – partis et syndicats –, le réseau des élus locaux, la trame du mouvement associatif, les fondations politiques et les *think tanks* sont autant d'acteurs mobilisables au service d'une stimulation de l'évaluation des politiques publiques. Le moment est d'autant plus pertinent que la nécessité d'améliorer les performances gouvernementales du monde démocratique et de ré-enchanter la politique démocratique trouve sur son chemin les nouveaux outils fournis par la digitalisation de l'information et la puissance de traitement offerte par l'Intelligence Artificielle. Le meilleur « *fact-checking* » est sans conteste le contrôle des informations que chaque citoyen est en mesure de faire par lui-même³⁹. Plus le citoyen est impliqué dans la production et dans l'évaluation des politiques publiques, plus il est vigilant face aux approximations et aux simplifications, plus il devient résistant face aux entreprises de désinformation et de manipulation de l'opinion. La propagation d'une culture civique intégrant l'évaluation des politiques publiques joue en faveur d'une éthique de responsabilité qui est non seulement de nature à améliorer la qualité de la décision publique mais aussi la qualité du débat politique.

³⁹ Cf. Farid Gueham, *Le Fact-Checking : une réponse à la crise de l'information et de la démocratie*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, juillet 2017, 68 pages (téléchargeable sur fondapol.org).

Évaluation « pluraliste » et action publique multi-niveaux : comment mettre en jeu les responsabilités politiques ?

Éric Verdier, directeur de recherche

CNRS

Depuis le rapport Viveret (1989) commandité par le Premier Ministre Michel Rocard, le développement de l'évaluation des politiques publiques est communément associé à un approfondissement de l'exercice démocratique du pouvoir politique. Plus encore, en étant susceptible de limiter le poids d'une technocratie jugée particulièrement envahissante dans le contexte français, l'évaluation apporterait une contribution de premier plan à la nécessaire relégitimation d'une action politique décrédibilisée. Ne serait-elle pas un moyen privilégié pour mettre régulièrement en jeu la responsabilité politique des gouvernants ? Selon l'idéal démocratique, « la responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir » qui lui-même « a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte » (Beaud et Blanquer 1999). Ainsi, bien plus que la légalité de l'action, ce qui est en jeu dans cette exigence, ce serait la légitimité du pouvoir de gouverner (Coicaud 1999). Se soumettre à ce principe relèverait de règles qui « sont d'une autre nature que celles que le droit peut prescrire [puisqu'elles] relèvent de la déontologie politique » (1999).

Faiblesse des initiatives parlementaires et développement d'une évaluation interne à l'administration

De ce point de vue, la France se caractérise, de longue date, par la faiblesse de son Parlement, première instance en charge du contrôle de l'action gouvernementale et donc de la mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif. Il y a près de vingt ans, Beaud et Blanquer (ibid.) avançaient qu'en France, « l'obligation de s'expliquer et de rendre compte publiquement se réalise de manière insatisfaisante ». Il n'est pas sûr que depuis lors, des progrès significatifs aient été atteints, tant l'institutionnalisation de l'évaluation y reste fragile (Lacouette-Fougère et Lascoumes 2013), faute peut-être d'avoir su ancrer l'évaluation dans les dynamiques qui traversent les sciences sociales à l'instar de ce qui prévaut dans l'exemple américain (Spenlehauer 2013). Malgré la création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, la capacité d'une évaluation autonome à l'égard de l'exécutif n'a pas été véritablement soutenue par la pratique politique.

D'ailleurs, la relative timidité des initiatives parlementaires en la matière semble avoir favorisé la constitution, au sein des services d'études ministériels - souvent érigés à cette occasion en directions -, de structures expertes en évaluation, à la fois complémentaires et concurrentes des inspections générales, et cherchant à gagner en légitimité en promouvant des études d'évaluation clairement distinctes des opérations d'audit et de contrôle (Massardier et Verdier 2005). Cette quête de légitimité institutionnelle s'est nourrie de l'une des visées fondatrices de l'évaluation des politiques publiques, à savoir la volonté d'accroître l'efficacité des programmes des différents départements ministériels. Cette visée était d'autant plus forte et partagée que le budget de l'Etat était continuellement appelé à limiter ses déficits. Articulant les registres de la rationalisation et de la légitimité (Duran, 1999), cette quête d'une autonomie interne au sein de l'administration publique, à

la fois soutien et produit de la démarche évaluative, a parfois engendré de fortes tensions avec le pouvoir politique, comme en ont témoigné, à la fin des années 1990, les avatars de la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education Nationale (Pons, 2010).

Le champ d'intervention à conquérir était d'autant plus vaste que, très fréquemment depuis une trentaine d'années, le législateur a explicitement assorti à la loi une obligation d'évaluer, comme s'il fallait conjurer par la forme la faiblesse structurelle de ses pratiques évaluatives. A cet égard, le texte créant le revenu mensuel d'insertion a certainement été emblématique (Bouchoux *et al.*, 2006). Il l'est d'autant plus qu'il érige l'évaluation en composante majeure de la « bonne » gouvernance (Baslé, 2000, 2013) d'une action publique se faisant de plus en plus multi-niveaux, au fil de l'approfondissement de la décentralisation.

Dès lors, l'évaluation est appelée à prendre en compte la complexité croissante d'une action publique déhiérarchisée (Massardier, 2003) qui ne cesse de se ramifier avec la multiplication de délégations de compétences à des acteurs privés et de contractualisations visant à sceller les engagements de partenaires publics inscrits dans diverses échelles territoriales. Les textes successifs sur la formation des jeunes – en premier lieu, la loi quinquennale de 1993 – ont ainsi cherché à faire de l'évaluation la forme cognitive et institutionnelle d'une exigence démocratique adaptée à cette recomposition de l'action publique (Méhaut *et al.*, 1998). Ils sont typiques d'un État décentralisé où ne joue pas le principe de subsidiarité et où, par conséquent, la construction d'une responsabilité politique territoriale ne saurait résulter de la seule légitimité locale assise sur l'expression du suffrage universel.

Portée et limites d'évaluations pluralistes

C'est dans ce cadre que s'est développée, au point de devenir prédominante, une évaluation dite « pluraliste » (Massardier et Verdier, 2005). Avec cette démarche, les protagonistes de l'action publique sont explicitement associés au déroulement de l'étude d'évaluation. Il doit leur être possible, aux différents stades d'élaboration du rapport d'évaluation, d'exprimer leur point de vue et de contribuer ainsi au travail d'analyse technique. Dans une action publique multiniveaux et multi-acteurs, comme dans le cas de la formation, « l'évaluation pluraliste » institue une mise en débat et une négociation qui s'efforcent de répondre à un double enjeu cognitif et politique : échanger sur des expériences probantes, réaménager l'action publique en se fondant sur la connaissance et des apprentissages collectifs, avec l'objectif de contribuer à produire collectivement du sens et une « raison pour agir » (Le Galès, 1998). Ainsi, initialement, la délimitation du champ et des objets de l'évaluation est mise en discussion entre partenaires de la politique évaluée représentés dans l'instance pluraliste de l'évaluation puis, tout au long de la démarche d'évaluation, entre ces partenaires et le chargé d'étude. C'est un point essentiel de la méthode. Ce type d'évaluation n'impose pas un modèle normatif comme dans le cas du paradigme expérimentaliste (Deleau *et al.*, 1987). Ce qui est d'abord en question, c'est la capacité de la démarche à faire émerger des débats collectifs qui amènent des acteurs hétérogènes à se mettre d'accord sur la définition d'un problème. L'évaluation pluraliste se définit comme un processus d'apprentissage collectif dont l'objectif est de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences d'un débat approfondi entre les protagonistes de l'action publique (Monnier, 1992).

Dès lors, la question est de savoir si, dans le cours d'une décentralisation qui entremêle les responsabilités de pouvoirs publics de différents niveaux avec celles d'acteurs privés (entreprises et

partenaires sociaux), l'évaluation pluraliste des politiques publiques parvient à être un soutien pertinent à l'exercice de la responsabilité politique ? A cet égard, elle est appelée à faire ses preuves sur deux plans : celui de la production de savoirs utiles à l'action, qui suppose des garanties de rigueur, et celui de l'aide à la décision qui interroge sa pertinence pour les acteurs sociaux et politiques (Trosa, 1993).

Les expériences auxquelles il nous a été donné de participer dans le domaine de la régionalisation des politiques de formation professionnelle initiale des jeunes, les unes à visée explicitement évaluative (Richard et Verdier, 2004 ; Verdier, 2006), les autres relevant plutôt de l'analyse de l'action publique (Buisson-Fenet et Verdier, 2011, 2013), conduisent à formuler des réponses nuancées aux questions posées ci-dessus.

D'un point de vue procédural, ces évaluations pluralistes ont eu le mérite indéniable d'associer de complexes configurations d'acteurs à la démarche d'évaluation et de contribuer ainsi à la diffusion d'une culture évaluative aux échelles territoriales et nationales. Néanmoins, à plusieurs reprises, elles ont révélé les limites paradoxales d'un processus qui prétendait promouvoir la transparence, comme en a parfois attesté l'absence de publication des conclusions des études, à la demande expresse de certains protagonistes, en l'occurrence des régions, et cela non pas pour des raisons de fond mais au regard d'arguments purement politiques : il n'aurait pas été opportun de diffuser ces résultats. Dès lors, l'évaluation des politiques publiques se mue en évaluation politique, c'est-à-dire en l'expression d'un jugement discrétionnaire ouvrant le jeu à des manipulations propres au champ politique (Leca, 1997).

Dans certains cas, l'évaluation pluraliste a ainsi témoigné d'une incapacité relative à soutenir la délibération publique sur la pertinence de l'action dans le domaine étudié. Ces défaillances processuelles révèlent sans doute une difficulté plus générale qui pèse sur la gouvernance de l'action publique contemporaine. De facto, les évaluateurs et leur légitimité experte s'invitent à la table des fabricants des politiques publiques, et cela en dehors de la médiation du système représentatif classique auquel elles imposent ainsi un défi redoutable. Faute de parvenir à un renforcement réciproque, d'un côté de la responsabilité politique des « gouvernants » et de l'autre, des responsabilités techniques des « experts évaluateurs », l'articulation entre le gouvernement des représentants et celui des experts risque d'engendrer un cumul des irresponsabilités, chaque partie instruisant, en l'occurrence, un procès en légitimité à l'autre composante. De longue date, on sait que cette question du rapport entre l'autorité politique et le processus technique d'évaluation est essentielle pour atteindre « une synergie entre une exigence de qualité scientifique et des finalités de régulation et d'apprentissage social par la connaissance » (Lascoumes et Setbon, 1996).

Sur le fond, l'un des résultats majeurs de ces évaluations aura été de conforter techniquement et donc de légitimer politiquement le fait de confier à une autorité publique, en l'occurrence la Région, la coordination de l'ensemble de l'action publique en matière de formation des jeunes, remettant ainsi en cause des cloisonnements qui, à l'échelle nationale avaient paru intangibles, notamment entre l'action de l'Éducation nationale et celle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. L'évaluation pluraliste a ainsi fait la preuve qu'elle pouvait être « un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme alors en un processus sociopolitique impliquant des phénomènes d'apprentissage » (Faure et Smith, 1997).

Mais, si une chose est de dire qu'une meilleure coordination de l'action publique appelle une coopération renforcée entre ses protagonistes en vue d'en accroître la cohérence, une autre est de montrer que ce processus améliore significativement les compétences des jeunes et la qualité de leur insertion professionnelle. En effet, ces démarches « pluralistes » n'ont pas toujours permis d'apprécier les retombées concrètes des différents programmes que recouvre cette action publique recomposée. Ont en effet manqué des évaluations d'impact mesurant les éventuels gains d'efficacité résultant de cette politique plus « coopérative », par exemple de la régulation conjointe des cartes de formation professionnelle sous statut scolaire d'une part, en centre de formation par apprentissage (CFA) d'autre part. Du fait de son incomplétude, l'évaluation pluraliste n'a parfois que faiblement stimulé la délibération collective sur la portée et la pertinence de l'action publique faite, en d'autres termes, d'analyses fines de l'effectivité et de l'efficacité des politiques régionales de formation. Dès lors, ce n'est pas la mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants, appuyée sur le principe du contradictoire politique (Coicaud *ibid.*) qui sous-tend les activités d'évaluation, mais le bon vouloir des exécutifs nationaux et locaux.

Conditions de la réussite : pouvoir imputer les responsabilités

Néanmoins, une action publique multi-niveaux mettant aux prises des acteurs aux compétences imbriquées ne débouche pas fatalement sur l'irresponsabilité politique. Mieux même, l'évaluation pluraliste peut être une ressource déterminante en vue de construire une responsabilité politique régionale partagée, mais sous réserve de respecter des conditions de mise en œuvre tant endogènes qu'exogènes. Tout d'abord, la réussite d'une procédure d'évaluation pluraliste nécessite, classiquement pourrait-on dire, le découplage des instances politiques, sociales (les intérêts organisés) et scientifiques ; mais il s'agit aussi d'en asseoir la légitimité en organisant des confrontations publiques autour des résultats de l'étude d'évaluation ce qui a, en outre, comme avantage de responsabiliser professionnellement les experts-évaluateurs.

Par ailleurs, il faut que la procédure d'évaluation puisse se saisir de programmes d'action publique identifiables et non pas noyés dans des contrats d'action publique « fourre-tout », de ce fait assez opaques et poussant dès lors à cantonner l'évaluation à l'appréciation du degré de cohérence de l'action entreprise. Ainsi, il s'agit de développer, dans la durée, de solides interactions entre connaissances et conduite de l'action publique (Jacob et Génard, 2004) qui soient source d'apprentissages collectifs.

Bibliographie

Avril, P. (1999) « Responsabilité et accountability », in Beaud O. et Blanquer J.-M. (dir.) La responsabilité des gouvernants. Paris : Descartes et Cie, 85-93.

Baslé, M. (2000). « Bonne Gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat », in Baslé, M. et Guignard-Hamon, C., (dir.), « Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000 », Paris : SFE, 339-353.

Baslé, M. (2013), « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations », *Revue française d'administration publique* n°148, 1017-1027.

- Beaud, O., Banquer, J-M. (dir.) (1999). La responsabilité des gouvernants, Paris : Descartes et Cie.
- Bouchoux, J., Houzel, Y. et Outin, J-L. (2006). « L'évaluation du RMI de 1990 à 2002. La simplification de la démarche et ses enjeux », *Travail et Emploi* n° 106, 37-49.
- Buisson-Fenet, H., Verdier, E. (2011). « Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques », *Sociologie et sociétés n° spécial "La statistique en action"*, vol. 43, n° 2, 41-66.
- Buisson-Fenet, H., Verdier, E. (2013). « Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes des formations professionnelles initiales en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Revue française de pédagogie* n° 182, 19-30.
- Coicaud, J.-M. (1999). « Légitimité et responsabilité de gouvernants », in Beaud O. et Blanquer J.-M. (dir.) La responsabilité des gouvernants. Paris : Descartes et Cie, 95-117.
- Deleau, M., Nioche, J.-P., Penz, P. et Poinard, R. (1987). Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation. Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation française.
- Duran, P. (1999). « Penser l'action publique », Paris : LGDJ.
- Faure, A. et Smith, A. (1994). « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société* n°32, 101-112.
- Jacob, S., Génard, J-L. (dir.) (2004). Expertise et action publique. Bruxelles : Université libre de Bruxelles.
- Lacouette Fougère, C., Lascoumes, P. (2013). « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique* n°148, 859-875.
- Lascoumes, P., Setbon, M. (1996). « L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits », Groupe d'analyse des politiques publiques. CNRS.
- Leca, J. (1997). « L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques », Communication au colloque international « L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages », ENS-Cachan.
- Le Gales, P. (1998). « Régulation, gouvernance et territoire » In Commaille, J., Jobert, B. (eds.) « Les métamorphoses de la régulation politique », Paris : LGDJ, 203-240.
- Massardier, G. (2003). Politiques et action publiques. Paris : Armand Colin.
- Massardier, G., Verdier, E. (2005). « L'évaluation pluraliste dans l'action publique ». Espace Temps Les Cahiers n° 89-90, 79-86.
- Méhaut, P., Richard, A. et Romani, C. (1998). Décentralisation de la formation professionnelle et coordination de l'action publique. *Travail et Emploi* n° 73, 97-109.
- Monnier, E. (1992), « Evaluation de l'action des pouvoirs publics ». Paris : Economica.

Pons, X. (2010). Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence, Collection Éducation et société. Paris : Presses Universitaires de France.

Richard, A. et Verdier, E. (2004). « Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes », *Politiques et Management Public* vol. 23 n°3, 137-160.

Spenehauer, V. (2013). « L'ancrage de l'évaluation des politiques publiques dans les sciences sociales aux états unis : reconstruction d'un linéament intellectuel », *Revue française d'administration publique* n°148, 877-893.

Trosa, S. (1993). « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France ». *Politiques et Management Public* vol. 10 n°3, 83-102.

Verdier, E. (2006). « Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ? », *Education et sociétés* n° 18, 55-73.

Viveret, P. (1989). L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation française.

L'évaluation comme enjeu démocratique

Patrick Viveret, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Président de l'observatoire de la Décision Publique

Patrick Viveret est l'auteur du rapport au Premier ministre français : Évaluer les politiques et les actions publiques (1989).

Il nous faut d'abord rappeler que les enjeux de l'évaluation se situent à un moment critique de l'histoire de notre famille humaine, notre « *frater* » puisque le sens initial de ce mot latin est celui de genre humain. Au-delà même des objectifs d'évaluation de politiques publiques nationales, européennes ou mondiales (comme celles des objectifs du développement durable des Nations unies) c'est notre destin commun qui est en cause dès lors que des seuils d'insoutenabilité sont franchis ou en passe de l'être. C'est le cas dans l'ordre écologique, social, financier et désormais politique depuis la croissance inquiétante de ce que Pierre Hassner nomme des « démocraties » c'est à dire des régimes autoritaires qui ne gardent de la Démocratie que quelques élections périodiques facilement manipulables par des démagogues qui surfent sur les sentiments de peur et de replis identitaires.

Ainsi c'est dans ce contexte où il n'est pas excessif de dire que notre famille humaine peut se perdre (en détruisant ses écosystèmes, en se détruisant elle-même avec son stock d'armes de destruction massive, en pratiquant la guerre de civilisation plus que le dialogue, etc.) qu'il nous faut au contraire identifier les forces de vie face aux logiques mortifères. Or discerner les forces de vie, n'est-ce pas, au-delà de tous les débats méthodologiques légitimes sur les modalités de mise en œuvre des évaluations de politiques publiques, l'enjeu supérieur d'un discernement, d'une délibération « sur ce qui fait valeur » sachant que le sens du mot latin *valor*, qu'il nous faut revisiter, est précisément celui de force de vie. Où sont les activités bénéfiques sources de valeur ajoutée c'est à dire d'augmentation des forces de vie ? Où sont inversement les activités nuisibles destructrices de forces de vie, sources de pertes au sens premier et non monétaire du terme, de même que le mot bénéfice ne renvoie pas d'abord à des soldes monétaires positifs mais a des activités bénéfiques sources de bienfaits ?

Tel est, à mon sens, l'enjeu supérieur des activités évaluatives. Or sur ce chemin de discernement, l'enjeu politique de l'évaluation appelle une mise en cause de ses outils traditionnels dans le domaine économique. La distinction entre des activités réellement bénéfiques sur le plan économique, social ou environnemental et des activités nuisibles est mise en cause dès lors que des activités bénéfiques non monétaires ne sont pas recensées dans le PIB (le bénévolat par exemple) et que des activités nuisibles génèrent, malgré tout, des valeurs ajoutées monétaires. C'est un problème désormais reconnu sur lequel j'avais été conduit à travailler après ma mission sur l'évaluation des politiques publiques quand j'ai conduit une mission sur une autre approche de la Richesse (cf. rapport « Reconsidérer la Richesse » à la documentation française). La commission Stiglitz-Sen a confirmé la nécessaire critique du PIB et la nécessité de nouveaux indicateurs prenant notamment en cause la soutenabilité écologique et sociale des formes de développement.

Cette confusion n'est pas sans lien, me semble-t-il, avec des formes réductrices que prend la « langue du *business* » pour caractériser les activités humaines. Quand je conduisais la mission « nouveaux facteurs de Richesse » j'avais commencé à travailler sur d'autres approches des chiffres et des comptes. Mais je me rendais compte que plus profondément ce sont les mots eux-mêmes qu'il fallait revisiter. Ainsi ceux de valeur et de bénéfique comme je l'ai indiqué plus haut mais aussi celui de « bénévolat » qui indique l'orientation bonne de la volonté et qui se distingue du même coup de ce que l'on pourrait nommer le « malévolat » une orientation destructrice ou le « lucravolat » une orientation de la volonté réduite aux seuls gains monétaires.

Il y a donc, me semble-t-il, un enjeu stratégique qui consiste à redonner à l'évaluation son plein sens de délibération et de discernement, un grand retour de l'éthique, sur ce qui fait valeur comme force de vie. Cela appelle évidemment une inscription forte de l'évaluation dans une mutation de la qualité de nos démocraties et l'inscription de l'évaluation dans le chantier que nous avons appelé avec Michel Rocard d'une nécessaire rénovation de « nos outils d'intelligence politiques ».

Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ?

Contribution de la CFDT

Dans sa résolution de congrès (Marseille 2014), la CFDT dressait le constat d'une action publique en manque de cohérence et confrontée à de nombreuses critiques »: manque de lisibilité, absence de réactivité et d'anticipation, coûts élevés pour la société alors même que les agents s'investissent fortement pour répondre aux attentes d'un service de qualité.

La CFDT constatait d'autre part une crise de responsabilité affectant toute la société. « L'engagement de ceux qui privilégient l'intérêt général et qui portent un projet collectif est peu mis en valeur. Responsables politiques, dirigeants d'entreprises, corps intermédiaires (dont font partie les organisations syndicales), citoyens peinent parfois à privilégier l'intérêt général sur l'intérêt particulier, le long terme sur le court terme ».

Ce constat posé, la CFDT porte une ambition de progrès social et de refondation du pacte citoyen. Cette ambition conjugue un système producteur créateur d'emplois orienté vers la qualité et l'innovation, tant en matière d'industrie que de services, un haut niveau de vie et de protection sociale pour les citoyens. Une action publique de qualité renforce le vivre-ensemble et la cohésion sociale. Des services publics de qualité et efficaces sont indispensables pour l'attractivité territoriale et contribuent aussi à la compétitivité de la France. Le défi est de réinventer l'action publique dans ses objectifs et dans ses modalités d'intervention pour qu'elle réponde aux enjeux du présent et de l'avenir.

L'action publique relève de la responsabilité collective et de l'intérêt général où chacun (État, collectivités territoriales, organisations syndicales, associations, citoyens) doit contribuer à sa construction, à la définition des besoins et des moyens à mobiliser, à l'échelle nationale ou dans les territoires. C'est indispensable pour que les réformes de l'action publique ne se confondent pas avec une énième réforme comptable et budgétaire.

Pour la CFDT, comme l'action publique doit contribuer à la réalisation de l'intérêt général et se caractérise par ses finalités, le fait qu'elle relève de la responsabilité collective où chacun doit contribuer à sa construction et à la définition des besoins et moyens à mobiliser, suppose que son évaluation soit intégrée à ces processus. C'est la condition de légitimité de l'action publique aux yeux des citoyens, et la condition de son efficacité. Ainsi, l'évaluation des politiques publiques est indissociable de l'action publique. Elle est en soi une démarche sociale, constitue un moyen de l'action publique au service de la finalité de cette action, et inscrite dans la temporalité de l'action publique. Suivant les choix opérés, cette évaluation pourra se construire dans une démarche prospective intégrant les conclusions d'un diagnostic établi en amont, utilisée au fil de la mise en œuvre pour ajuster une expérimentation, ou récapitulative après une politique publique terminée, dans le processus de mise en œuvre pour une adaptation rapide.

Afin de rendre crédible une évaluation des politiques publiques, il est indispensable de ne pas en faire une démarche institutionnelle implicite, au sens de ce qu'a pu apparaître la RGPP aux yeux des agents, ni une expertise technique comme un audit, un rapport d'inspection générale, ou un bilan. Pour la CFDT, le temps de l'évaluation doit être partagé et collectif. En la matière, il importe que les critères et indicateurs d'évaluation soient eux-mêmes discutés dès la phase de débat en amont. Par ailleurs, une véritable évaluation ne doit pas reposer uniquement sur la présentation d'une évaluation par les décideurs mais aussi sur la capacité des individus à dresser eux-mêmes des éléments d'évaluation notamment par un large accès aux données publiques et à des modalités organisées de coproduction de l'évaluation. Cette évaluation doit renvoyer aux logiques de responsabilités (rendre des comptes) et d'amélioration/adaptation (se rendre compte).

Comme adhérente à la Société française d'évaluation, la CFDT partage la définition proposée par la charte de l'évaluation ainsi que ses principes de pluralité, de distanciation, de compétence, de transparence, d'opportunité et de responsabilité. L'enjeu démocratique de l'évaluation des politiques publiques correspond aux attentes des citoyens et citoyennes, soucieux de la légitimité de l'action publique à travers la demande d'information, de codécision, de participation à la vie démocratique.

Dans le cadre de l'activité de ses structures territoriales, fédérales et confédérale, la CFDT s'implique dans l'évaluation des politiques publiques à travers ses mandatés et ses représentants. La CFDT est engagée dans les réflexions et processus, en considérant avec attention les enjeux d'une large implication des salarié.e.s acteurs de l'action publique et/ou usagers dans le processus d'évaluation. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit donc dans le projet de refondation d'un pacte citoyen, qui ne se limite pas à la consultation, mais qui entend placer les agents et usagers comme acteurs de la définition de l'intérêt général, engagés dans le processus d'évaluation, porteurs d'un jugement sur l'action publique, et en capacité de mesurer la prise en compte de leur engagement à travers les évolutions et transformations des politiques publiques. En ce sens, l'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans le projet d'émancipation que porte la CFDT.

