

# Les incidences politiques et les enjeux de pouvoir reliés aux meilleures pratiques

Steve Jacob

La face cachée des meilleures pratiques : un cocktail politique, méthodologique et clinique  
Centre Dollard-Cormier - Institut universitaire sur les dépendances  
4 février 2010



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Faculté des sciences sociales  
Laboratoire de recherche PerfEval

[www.perfeval.net](http://www.perfeval.net)

# Plan de l'exposé

1. Préambule
2. Acteurs et ressources des politiques publiques
3. Politiques publiques et données probantes
4. Données probantes et évaluation
5. Conclusion

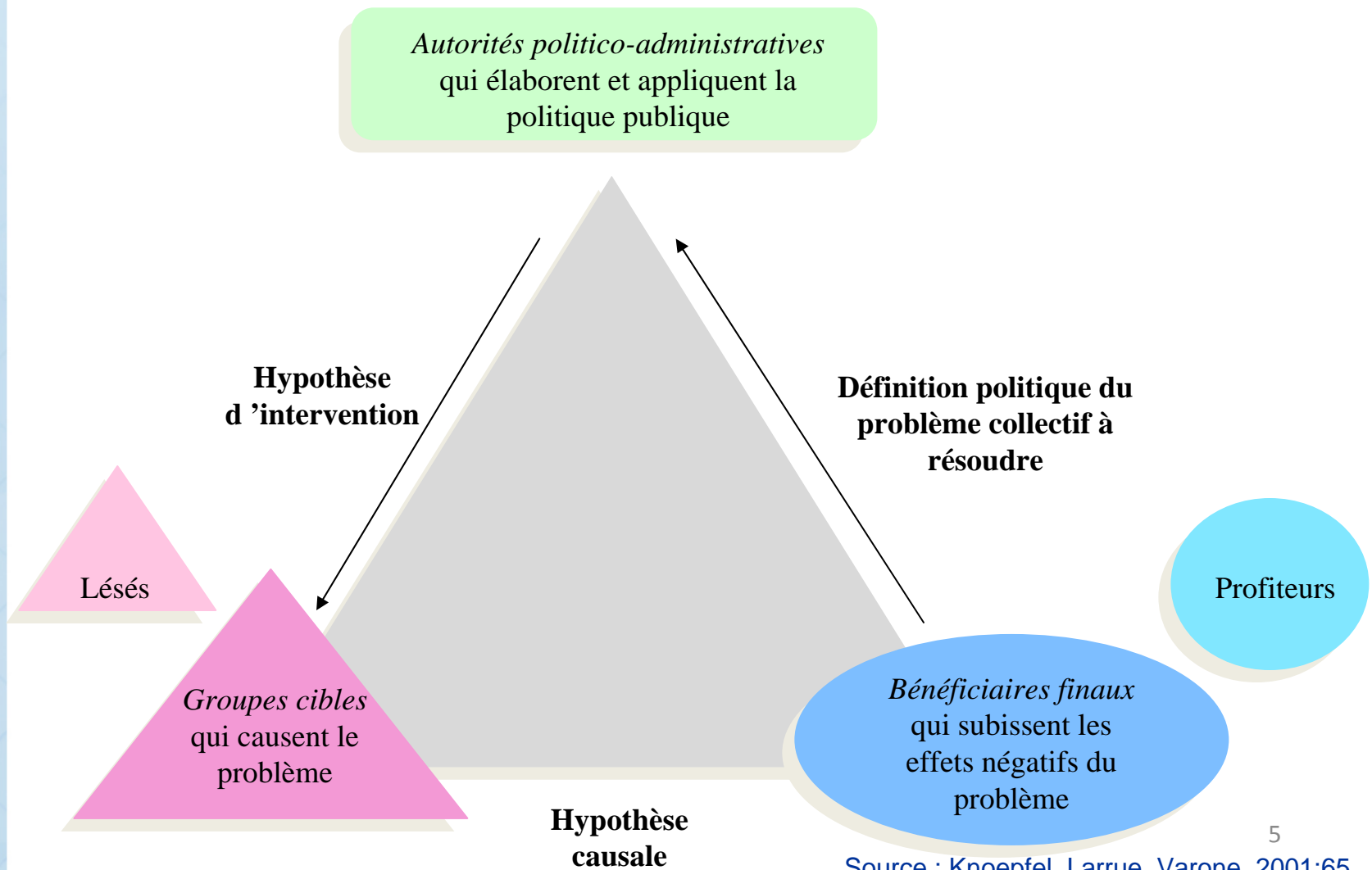
# 1. Préambule

- Impératifs de la gestion publique contemporaine :
  - ouverture et transparence : citoyens souhaitent obtenir régulièrement des informations sur les activités publiques mises en œuvre et aspirent, de plus en plus, à devenir des codécideurs
  - « paradigme de la performance » :
    - souci d'efficacité et d'utilisation appropriée des ressources (reddition de compte)
    - logique de concurrence entre les organisations et redéfinition des frontières entre les sphères publiques et privées à travers la promotion de l'excellence et de la compétitivité

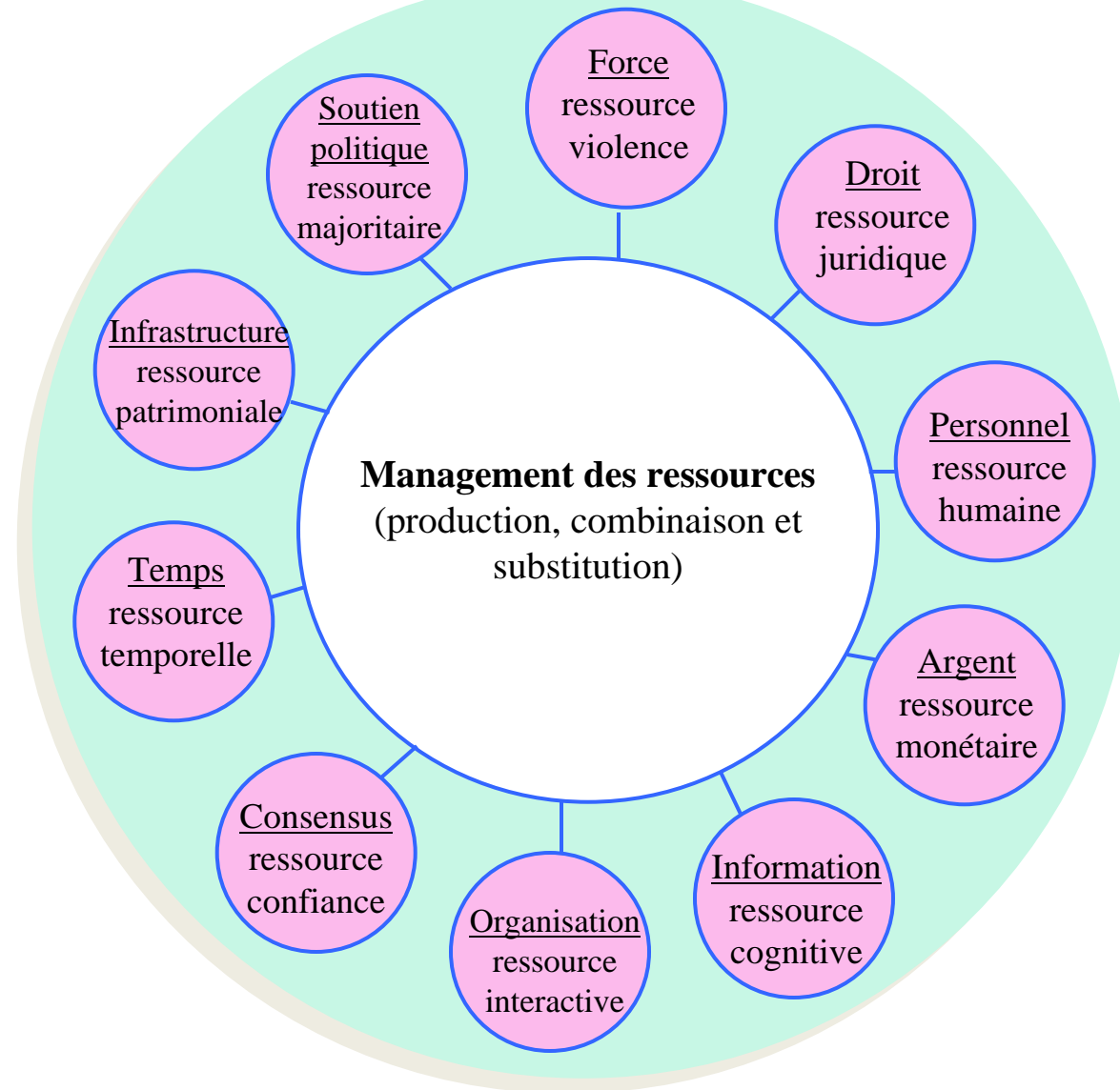
## 2. Acteurs et ressources des PP

- Point de vue de l'analyse des politiques publiques
  - *État au concret, État en action, etc.*
  - S'intéresse à la « boîte noire » entre la décision et les effets sur le terrain
- Politique (ou programme) n'est pas quelque chose de mécanique. Cf. Pressman et Wildavsky, 1973  
*Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*
- Politique publique vise à changer le comportement d'acteurs à l'origine d'un problème défini politiquement comme collectif

## Le triangle de base des acteurs

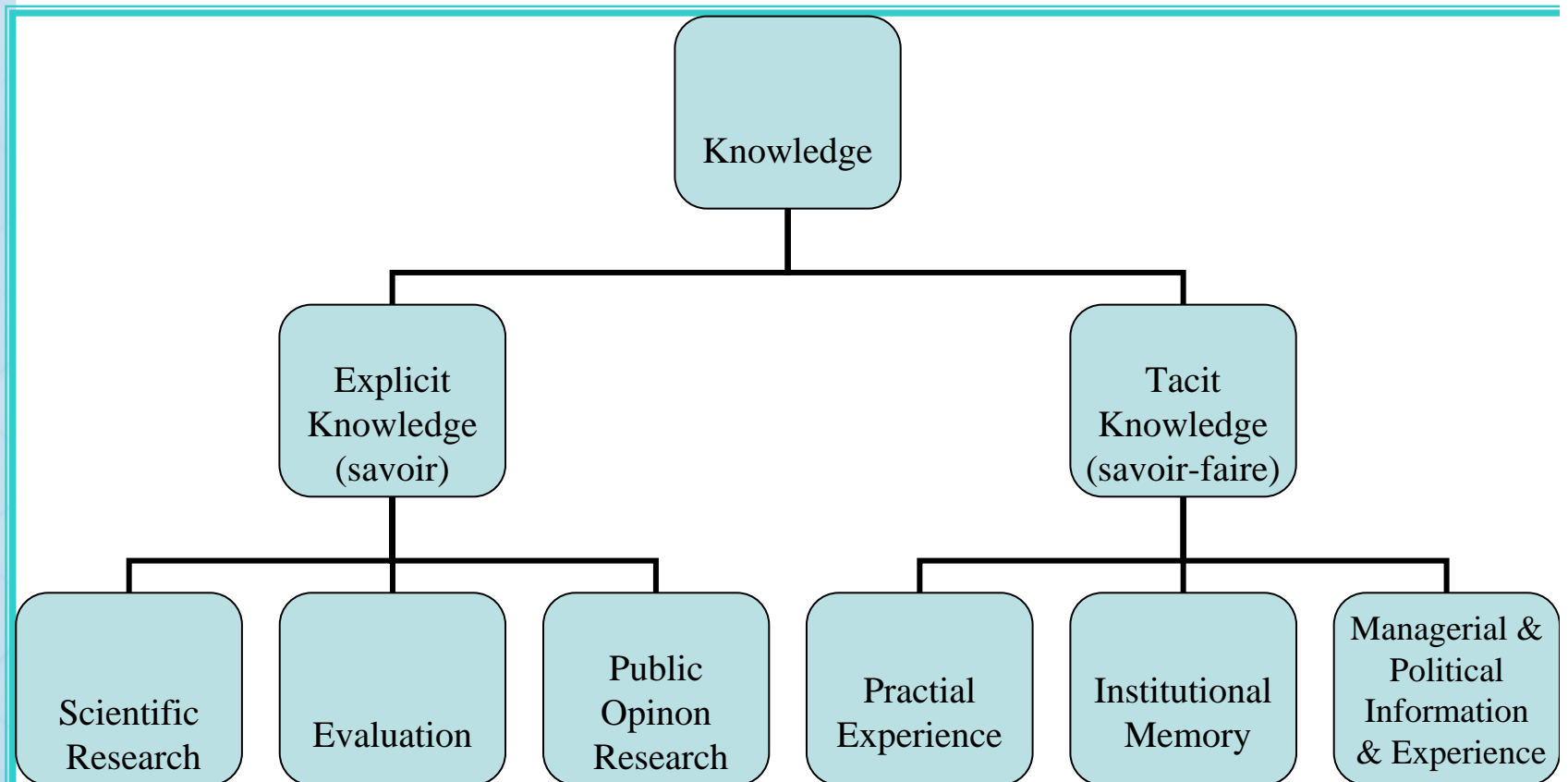


- « Une politique publique ne se crée, ni ne se réalise, dans un espace vide. Les ressources à disposition influencent, dès le début et de manière significative, les résultats intermédiaires et finaux d'une politique publique.
- (...) Jusqu'à une date récente, les seules ressources envisagées par les analystes étaient le droit (bases légales et réglementaires), l'argent et le personnel.
- (...) Ces différentes ressources sont inégalement réparties entre les acteurs participant aux différentes étapes du cycle d'une politique publique ». (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001:70)



## 3. Politiques publiques et données probantes

- Enjeu porte sur la place des savoirs et des connaissances dans la conduite de l'action publique (décisions relatives à la conception, au financement, à la mise en œuvre, à la gestion et à l'évaluation des programmes).



- Le discours récent considère que l'amélioration de l'efficacité de l'État se produira grâce à la production et à l'utilisation d'informations et de connaissances scientifiques rigoureuses
- Est-ce un changement par rapport au passé?
  - l'élaboration de politiques et la prise de décision étaient auparavant basées sur des données empiriques
  - transformation dans l'utilisation explicite des connaissances par les décideurs, les gestionnaires et les intervenants
  - retour de la rationalité
  - Technicisation du monde moderne où « il est de plus en plus souvent fait appel à des justifications scientifiques » (Lorrain, 2004: 165)

- Définition : « tenants de cette approche, particulièrement en sciences de la santé, définissaient une donnée probante comme un fait établi par le cumul des recherches scientifiques rigoureuses qui devrait guider la transposition des connaissances en action, autant en pratique clinique qu'en politiques publiques, d'où l'importance d'efforts de synthèse des connaissances » (Birch, à paraître)
- « Selon le contexte, les données probantes peuvent entre autres décrire un problème, énoncer des solutions théoriquement possibles, démontrer l'impact de différentes actions selon le contexte d'intervention, synthétiser des résultats de recherches scientifiques ou évaluer l'efficacité et l'efficience d'une intervention » (Gold, 2009 cité par Birch, à paraître)

- « Une *bonne* politique est une politique qui produit les effets désirés » (Williams, 2002, p. 87, trad.) càd que l'on va chercher à savoir quelles sont les interventions sociales qui marchent (*what works?*)
- « Bowen et Zwi (2005) identifient cinq types de données probantes pertinentes en politiques publiques:
  1. la recherche en suivant la hiérarchie classique des essais contr ol es, des études analytiques, [etc.];
  2. les autres connaissances provenant de diverses sources telles les consultations publiques, les documents et rapports incluant l'évaluation;
  3. la connaissance des idées et des intérêts des citoyens et des acteurs;
  4. les données politiques sur l'agenda gouvernemental, le risque politique associé aux options et les crises; et
  5. les données économiques sur les coûts des options, leur efficacité. » (cité dans Birch,   paraître)

- Fafard (2008) « postule que le rôle des données probantes varie selon le stade du cycle des politiques publiques et que les données probantes scientifiques auront plus d'influence dans le stade de la mise en œuvre de la politique au cours duquel un grand nombre de décisions ou de choix discrets se prennent à propos des détails des instruments de la politique ». (Birch, à paraître).

## 4. Données probantes et évaluation

- L'évaluation contribue-t-elle au mouvement centré sur les DP et les meilleures pratiques ?
- Évaluation :
  - est instrument de pilotage de l'action publique qui vise à éclairer la décision et à orienter les interventions de l'État
  - est démarche scientifique qui examine de façon systématique et objective les processus, les produits ou les effets d'une politique ou d'un programme public et qui, en fonction de critères définis (ex. efficacité, économie), porte un jugement sur sa valeur et sa contribution
  - vise à répondre aux questions posées par le commanditaire dans le cahier des charges à l'origine de la démarche évaluative. Par exemple : « Le programme a-t-il rejoint le groupe cible visé ?, Quelle est la validité de la « théorie » qui sous-tend le programme ?, Le programme a-t-il été mis en œuvre adéquatement ?, Quelle est l'efficacité du programme ?, Quel est le ratio entre les coûts et les effets de ce programme ? » (Leeuw,<sup>13</sup> 2005).

- principal défi = attribution
- L'évaluation est parfois présentée comme le moyen le plus sûr de s'assurer qu'« on en a pour son argent », c'est-à-dire que les deniers publics sont alloués aux programmes qui réussissent ou de favoriser l'apprentissage organisationnel (Leeuw, 2005)
- Raisons d'être de l'évaluation :
  - obligation légale et réglementaire càd un rituel auquel doivent se plier les décideurs et les gestionnaires
  - fournir de l'information en vue d'alimenter les processus décisionnels ou d'orienter la conduite de l'action publique
- Accroissement de la demande d'évaluations et développement international (« ardente obligation », marché prospère et industrie florissante).

- Diversité des pratiques et des conceptions évaluatives
  - différences intra-sectorielles existent en termes d'acceptabilité de l'exercice, de développements méthodologiques ou de qualité obtenue
  - de l'évaluation spontanée à l'évaluation scientifique
  - générations d'évaluation se succèdent dans un mouvement d'accumulation (de l'évaluation expérimentale à l'évaluation constructiviste)
- Évaluateur :
  - fonction variée : guide, animateur-facilitateur, critique, juge
  - profil : interne vs externe, consultant, professeur, etc.
  - absence de définition claire du rôle de l'évaluateur apparaît aux yeux de certains comme une faiblesse qui affecte l'évaluation en la réduisant à une accumulation de « jugements subjectifs » ou à une entreprise de lobbying auprès des décideurs (Roche, 2005).

- **Qualité en débat**
  - pluralisme engendre régulièrement des débats sur la rigueur méthodologique et la validité des connaissances produites
  - diversité et l'hétéroclisme apparaissent comme une source de confusion et une menace pesant sur l'essor de l'évaluation
  - « n'importe qui peut s'autoproclamer évaluateur et concourir pour l'obtention de contrats. Les commanditaires d'évaluations et de rapports de performance manquent souvent de compétences pour distinguer les évaluateurs professionnels (...) des amateurs bien intentionnés ou des charlatans » (Leeuw, 2005, p. 238, trad.).
  
- **Solutions envisagées pour accroître la qualité des évaluations produites :**
  - pratiques peu contraignantes
    - l'adoption de charte de qualité
    - le respect de standards de bonnes pratiques (ex. *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*)

- mesures plus contraignantes
  - la certification des évaluateurs (cf. SCE)
  - la constitution d'un ordre professionnel
  - la réalisation de méta-évaluation (= évaluation d'évaluations)
- C'est dans ce contexte que s'inscrit le débat sur la décision fondée sur des DP en évaluation.
- Vers une hiérarchisation des connaissances évaluatives ?  
L'enjeu de la qualité ne sera surmonté que par une hiérarchisation des évaluations produites en s'inspirant de la *Maryland Scientific Methods Scale* ou des standards de la Collaboration Campbell qui privilégient les expérimentations

- C'est plutôt l'abondance que le manque de données qui constitue de nos jours le principal défi auquel sont confrontés les décideurs, les gestionnaires et les intervenants.
  - multiplicité des canaux d'information,
  - difficulté d'identifier l'ensemble des sources disponibles et d'en apprécier la rigueur et la précision.
  - l'enjeu porte plus sur la discrimination et la hiérarchisation des connaissances que sur la production de données inexistantes
- L'expérimentation ou le retour vers le futur ?
  - au cours des années 1960 et 1970, l'épistémologie expérimentale structure le développement de la pratique évaluative
  - avant de s'effacer au profit d'approches rompant avec les visions positivistes de l'évaluation.

- Actuellement, expérimentation est considérée comme la meilleure source de production de DP car « les expérimentations aléatoires procurent un niveau plus élevé de validité interne que les études non-expérimentales. Dans ces expérimentations, les personnes, les lieux ou les organisations sont réparties aléatoirement entre le groupe soumis au traitement et le groupe de contrôle ou de comparaison. Cela signifie que toutes les causes, à l'exception du traitement lui-même, sont considérées comme étant distribuées de la même manière entre tous les groupes. En conséquence, si l'effet d'une intervention apparaît, le chercheur peut conclure avec certitude que la cause est l'intervention elle-même et non pas d'autres facteurs confus » (Weisburd & Eck, 2004, p. 47, trad.).

- Avantages de cette méthode :
  - réduction des problèmes de validité des données,
  - acceptabilité des résultats dans les milieux académiques, administratifs et politiques,
  - accessibilité des résultats et des devis de recherche,
  - accumulation de connaissances et de données,
  - transfert de connaissances auprès des décideurs et des intervenants, etc. (Leeuw, 2005).
- L'expérimentation devient une condition de la qualité de l'évaluation. Les essais aléatoires contrôlés (EAC / *Randomised Controlled Trial*) se multiplient dans tous les secteurs d'intervention publique.

- Utilisation des connaissances évaluatives
  - le grand défi (et le principal objet de recherche) : conclusions et les recommandations d'une évaluation n'engendrent pas systématiquement de modifications sur le terrain
  - le paradigme managérial accroît la rédaction de rapports (annuels, d'activités ou d'évaluation), il semble que la plupart de ces documents est plus lue avant leur publication qu'après
  - deux visions s'opposent :
    - Il existe un stock considérable de connaissances déjà produites mais qui sont méconnues ou ignorées par les décideurs. La solution privilégiée pour améliorer la situation
      - est de démocratiser ou de populariser ces connaissances
      - ne pas chercher à les hiérarchiser
      - assister les utilisateurs potentiels à transposer facilement les connaissances aux particularités des situations qu'ils rencontrent (Weiss et al., 2008).
    - Il y a des efforts à entreprendre pour promouvoir la décision fondée sur des DP. La solution permettant de surmonter l'inutilisation des connaissances
      - l'amélioration de la qualité des connaissances produites
      - la formation des décideurs afin qu'ils deviennent des « consommateurs intelligents de DP complexes »

- Ce dernier courant gagne en popularité
  - depuis quelques années,
  - auprès des décideurs et au sein de la communauté des évaluateurs (surtout aux États-Unis).
    - *Governance Performance Results Act* (GPRA - 1993)
    - *Program Assessment Rating Tool* (PART - 2002)
    - favorisent la production et l'utilisation de DP pour évaluer l'efficacité des programmes fédéraux.
    - Ces évaluations sont également utilisées lors de la discussion budgétaire puisque l'*Office of Management and Budget* (OMB) accorde une plus grande importance aux programmes qui documentent leur efficacité à l'aide d'évaluations expérimentales
- Tendance à une utilisation contrainte des connaissances évaluatives (càd que le financement d'un programme est conditionné à la démonstration de son efficacité au moyen d'une évaluation rigoureusement scientifique)

- **Modèle rationnel de prise de décision :**
  - encourage la séparation de la production de connaissances (par les experts) de l'utilisation de connaissances (par les praticiens)
  - aboutit à une automaticité dans la prise de décision et la conduite de l'action publique
  - le processus se résume à une affirmation telle que : « Les données nous disent que ... et il faut agir en conséquence »
- **Application sur le terrain :**
  - l'évaluation d'un programme de prévention de consommation de drogue dans les écoles américaines (Weiss et al., 2008)
  - dans un contexte où le financement est conditionné à l'utilisation de données scientifiquement valides, comment les agences locales ou les services avec des effectifs restreints peuvent-ils produire ces connaissances eux-mêmes?
    - la plupart des organisations, y compris les plus grosses, recourent à des listes de programmes dont l'efficacité a été scientifiquement démontrée.
    - « victoire de l'évaluation (...) s'appuie sur le postulat que les données adéquates ont été colligées et réunies et que la liste des programmes certifiés et prometteurs s'appuie sur une interprétation juste et précise des résultats » (p. 38, trad.).

- mais ces chercheurs remettent en question ce postulat et montrent que l'évaluation des programmes qui se retrouvent sur ces listes n'est pas toujours exempte de lacunes
  - méthodologiques (ex. les groupes de comparaison portent sur différentes versions du programme, les études sont menées rapidement après la mise en œuvre du programme) ou
  - éthiques (ex. risque de favoritisme ou conflit d'intérêts lorsque l'évaluation est réalisée par le concepteur du programme ou par un expert qui a conçu un programme alternatif).

## 5. Conclusion

- La gestion publique centrée sur les DP est un « nouveau » mode de régulation politique (Taylor, 2005) auquel l'évaluation contribue.
- Ce courant se développe dans un environnement de plus en plus désidéologisé, c'est-à-dire où les DP priment sur les schèmes politiques or, l'analyse des politiques nous enseigne que les enjeux de pouvoir sont présents à toutes les étapes du cycle des politiques et que les acteurs disposent de plusieurs ressources pour favoriser ou freiner l'atteinte des objectifs d'une politique

Cette communication s'inspire de l'article « Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel : l'évaluation et les données probantes » publié dans *Criminologie* (vol. 42, n° 1, 2009, pp. 201-223) par Steve Jacob.

