

CHAPITRE 30 - PHASAGE, DIFFICULTÉS ET LIMITES.

12-PHASAGE METHODOLOGIQUE D'UNE EVALUATION DE POLITIQUE.

La réalisation d'une évaluation de politique locale passe par quatre étapes successives que l'on peut développer en une dizaine de phases:

- La mobilisation d'informations (entretiens et documents)
- l'analyse de cette information (préparation de l'évaluation)
- le traitement (mise en indicateurs et analyse)
- la mise à disposition des résultats.

L'étape de la mobilisation de l'information est naturellement cruciale. Elle nécessite souvent:

- des entretiens avec les acteurs; hommes politiques, responsables sectoriels, techniciens de conception, de réalisation, de fonctionnement, de contrôle, usagers..
- le recueil d'informations extérieures, rapports nationaux, expériences étrangères, statistiques nationales et internationales...
- la mobilisation et l'analyse des documents politiques; textes législatifs, délibérations d'assemblées, discours, communications écrites, notes officielles...
- la mobilisation et l'analyse de documents techniques; schémas d'aménagement, documents prévisionnels, suivi techniques des programmes, rapports d'exécution, comptes rendus de contrôle...
- la mobilisation et l'analyse de documents financiers, comptes administratifs, documents de suivi de direction financière.

Le phasage d'une évaluation de politique, correspond à quelques nuances près, dans tous les cas de figure, au canevas proposé ici. A titre d'exemple, nous retiendrons le schéma de l'étude déjà citée.

La démarche générale que nous avons élaborée dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau du département de l'Hérault, nous a conduit à retenir le principe des onze phases suivantes. Celles ci recouvrent naturellement l'intégralité des étapes de mobilisation, d'analyse et de traitement de l'information.

Phase 1-Identification de la situation de référence.

Il s'agit ici d'identifier la situation qui devrait caractériser soit l'absence de politique, soit la poursuite d'une politique précédente. Cette phase renvoie aux questions déjà évoquées de la situation-témoin.

L'appréciation de la situation de référence se fera à partir d'indicateurs caractérisant des groupes sociaux de contrôle équivalents, ou, ce qui est le plus fréquent, des groupes sociaux non équivalents.

Lorsque tous les acteurs sont concernés par une politique dans un espace donné, alors il faut se référer à un groupe d'acteurs extérieur.

Un problème se pose également, lorsque l'évaluation ex-post de la politique est réalisée, sans que les informations nécessaires n'aient été mobilisées concernant la situation de départ.

Phase 2-Identification et évaluation des besoins et des contraintes à satisfaire.

Nous avons déjà souligné les difficultés d'une analyse de besoins. Celle-ci ne relève pas en principe de la compétence de l'évaluateur.

Cependant une mauvaise estimation des besoins peut conduire à fixer des objectifs ne correspondant pas à la solution de la situation (évaluation des risques naturels), que le décideur choisisse ou non de satisfaire les besoins.

Il en est de même de l'identification-évaluation des contraintes.

Phase 3-Identification des acteurs-logiques-objectifs.

Cette phase est destinée à proposer une approche de la ressource comme étant l'enjeu d'un ensemble de systèmes particuliers ayant des intérêts et des logiques différents qu'il convient d'identifier.

Les conflits de logiques d'acteurs peuvent conduire à diminuer voire annuler les effets attendus d'une action ou d'une politique.

Cette phase est consacrée à l'étude de la signification, des relations et des conséquences qu'impliquent la présence de tels impératifs.

Le nombre des objectifs opérationnels est en général assez grand. Il dépend de la complexité des actions et du nombre des programmes. Cette catégorie d'objectifs se situe entre les objectifs politiques et les objectifs techniques de terrain. Leur identification est indispensable à la mise en oeuvre des évaluations d'efficacité des programmes notamment.

Phase 4-Identification d'une stratégie et des objectifs du décideur.

L'intérêt de cette phase est de mettre en évidence le cadre extérieur de référence pour une évaluation. Ainsi peut-on dire que la stratégie sous-jacente aux politiques de l'eau peut être de type "régulation durable", c'est-à-dire se situant délibérément dans une perspective intergénérationnelle, ou au contraire une "régulation des tensions" cadrée sur un horizon plus court.

L'identification de la stratégie d'intervention se fait au travers des textes des délibérations d'assemblées et des discours des responsables politiques.

Phase 5-Fonctions-Programmes-Actions-Moyens de la politique.

Identification des programmes et des moyens mobilisés à partir de documents de suivi et de comptes administratifs.

Phase 6-Identification des résultats-Satisfaction-Impacts.

Cette phase comporte trois niveaux successifs:

- La recherche, la collecte et la fiabilisation de l'information nécessaire.
- L'identification d'indicateurs de résultats-satisfaction-impacts.
- La quantification de ces indicateurs.

Certaines difficultés sont inhérentes à cette phase du travail, elles tiennent par exemple à la diversité nécessaire des indicateurs qui peuvent être monétaires ou non monétaires, de court ou de moyen/long terme. D'autres difficultés résultent de l'éparpillement des données entre de nombreux services, et de nombreux documents.

Phase 7-Evaluation des programmes: Cohérence-Pertinence-Efficience.

-Evaluation de la cohérence des programmes, conduite en comparant les objectifs aux moyens mis en oeuvre.

-Evaluation de l'efficacité des programmes, à partir de la comparaison des résultats obtenus et des objectifs retenus.

-Evaluation de l'efficience des programmes, conduite à partir d'une analyse entre les moyens mis en oeuvre et le ratio résultats/objectifs.

-Evaluation de la pertinence stricte, conduite à partir d'une comparaison entre les besoins identifiés et les objectifs retenus.

Phase 8-Evaluation du système de la politique: Articulation-Complémentarité.

-Evaluation de la cohérence instrumentale de la politique, résultant de l'analyse de la compatibilité et de l'articulation des programmes entre eux..

-Evaluation de l'efficacité externe de la politique en comparant les résultats obtenus aux besoins identifiés

Phase 9-Evaluation Politique-Politique.

Il s'agit ici de mettre en relation la politiques dans son contexte, c'est à dire son articulation et sa complémentarité avec d'autres politiques. En effet, la mise en place d'une politique nécessite son inscription dans l'ensemble des autres politiques conduites simultanément, afin d'en envisager les conséquences sur leur déroulement respectif.

Phase 10-Identification des Causes de défaillance.

La recherche des difficultés rencontrées lors de l'exécution des programmes peut se faire aux niveaux suivants: institutionnel, financier, organisationnel, social.

Le but de cette démarche est de localiser les types de défaillance dans la réalisation des opérations décidées. Cette phase est conduite à partir d'entretiens avec les acteurs concernés ou à partir de rapports d'exécution.

L'étude des difficultés rencontrées, associée aux indicateurs proposés pourrait permettre de mettre en évidence des facteurs récurrents d'échec (réversibles ou irréversibles) ou de retard (au démarrage ou au fonctionnement) dans la réalisation d'une stratégie, notamment des facteurs d'organisation internes d'origine institutionnelle, par exemple.

Phase 11-Synthèse-Recommandations.

Il est très important que l'évaluation soit conclue par un ensemble de recommandations permettant de corriger éventuellement les dérives.

13-L'ÉVALUATION DE PROCÉDURE.

Il peut apparaître indispensable d'analyser les procédures de mise en oeuvre d'une politique, de façon à identifier les niveaux de dysfonctionnement éventuels, et de ne pas attribuer aux acteurs de terrain la responsabilité d'échec ou de retard qui ne leur serait pas imputable.

Le phasage d'une telle évaluation pourrait être le suivant.

13.1-Identification du dispositif.

Il s'agit d'identifier les caractéristiques des rouages administratifs de la procédure.

13.2-Identification des acteurs, de leurs taches.

-Types d'acteurs concernés et leurs responsabilités.

-Identification des taches par types.

-Identification des modes de communication.

-Identification des logiques et des pratiques des organisations auxquelles les acteurs appartiennent..

13.3-Identification des opérations conduites.

-Classification des opérations par zones, types, acteurs, priorités.
-Mise en place d'indicateurs de Pertinence et de Cohérence.

13.4-Identification des types de satisfactions/defaillances.

-Identification des phases homogènes de la procédure.
-Recherche des types de coûts cachés de la procédure (détours, retards, surcoûts), par exemple:
-Détours d'objectifs,
-Détours de moyens,
-Retard dans la diffusion de l'information,
-Retard dans le traitement de l'information,
-Retard de décision, de financement etc....
-Identification des pratiques efficaces, des aménagements fonctionnels...

13.5-Causes de satisfactions/défaillances.

Elaboration d'une grille de référence des satisfactions/défaillances dans laquelle on trouvera à titre d'exemple:

-Besoins prioritaires bien ou mal identifiés.
-Besoins prioritaires satisfaits ou non.
-Dimensionnement optimal des projets.
-Complexité et redondance de la procédure.
-Insuffisante définition des tâches des acteurs.
-Insuffisance ou mauvaise allocation des moyens humains, techniques, financiers.
-Mauvaise articulation des partenaires.
-Circulation de l'information insuffisante.
-Suivi des actions en cours adapté ou non.

13.6-Niveaux de satisfactions-defaillance.

-Niveau cadre.
-Administration Centrale-Administration Locale,
-Administration Locale-Terrain,
-Terrain-Bénéficiaires
-Niveau spécifique.
-Postes ou tâches spécifiques à l'intérieur des niveaux cadre.

13.7-Propositions d'aménagement de procedure.

-Elles doivent être précises et opérationnelles.
-Elles doivent spécifier le type de résultat attendu.
-Elles doivent faire état des conséquences possibles.
-Elles doivent si possible proposer un coût.

14- PRESENTATION DES RESULTATS.

-Les abaques de REGNIER¹.

Il s'agit d'une méthode permettant en principe de prendre en compte des opinions nuancées sur une question déterminée. L'expression de la préférence se fait par l'intermédiaire d'un « nuancier » justement soumis aux votants et la décision collective reprend sous la forme d'une projection visuelle les nuances d'opinion. L'utilisation de cette technique pour la mesure des effets d'une politique, ne peut être que très complémentaire d'autres techniques car, le vote, nous l'avons signalé, ne constitue pas une évaluation.

-La Matrice des résultats (CEP).

Ce tableau, présente un certain ensemble de résultats sous une forme lisible. Il ne constitue pas en lui-même un résultat, mais une mise en forme permettant d'améliorer la lisibilité du travail.

Plusieurs possibilités de notation existent, la contrainte principale réside dans le choix d'une notation la plus explicite possible, mais aussi la plus proche des résultats réels constatés.

¹ (Means3 p57)