

DE LA MESURE DE L'IMPACT À LA COMPRÉHENSION DES DYNAMIQUES DE POUVOIR : LES NOUVEAUX DÉFIS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation institutionnelle ne saurait se limiter à la mesure des performances d'un État et à la mise en place d'une « bonne gouvernance ». Pour Angel Saldomando, elle doit prendre la mesure des rapports de pouvoir qui s'exercent au sein de la société car ce qui est en jeu, ce sont les « clés du royaume », c'est-à-dire la relation entre le mode de gouvernement et le contrôle démocratique.

|| ANGEL SALDOMANDO



Angel Saldomando est chercheur associé au Centre de recherche sur la communication (CINCO), enseignant à l'Université américaine au Nicaragua et consultant indépendant pour diverses agences internationales de coopération.

S'agissant de la réforme de l'administration publique et, de façon plus générale, de celle de l'État, l'évaluation institutionnelle a pris une importance croissante. Elle n'est cependant pas neutre tant elle s'inscrit dans un ensemble d'intérêts et de façons d'envisager un problème qui configurent un certain type de gouvernance¹ et de modes de relation avec la société. À son tour, cet ensemble contribue à développer des conceptions et des pratiques dont les sens et les objectifs diffèrent selon les institutions.

LES MOTIVATIONS DE L'ÉVALUATION INSTITUTIONNELLE

Dans son acception la plus immédiate, l'évaluation institutionnelle est motivée par la recherche d'une plus grande efficacité de l'action gouvernementale. Dans un sens plus général, l'évaluation des institutions

1 | L'auteur utilise dans son texte original (en espagnol) le terme *gobernabilidad* (« gouvernabilité ») dans le sens de *governanza* (« gouvernance » en français). Nous avons fait le choix de le traduire dans la présente version par « gouvernance ». Pour de plus amples développements sur ces variations terminologiques, voir à la fin de ce volume le texte de Claire Launay-Gama et Thomas Mourriès, « La gouvernance au prisme de l'Amérique latine » (NdE).

2 | « La qualité de la gestion publique implique la pratique du bon gouvernement à travers la formulation de politiques qui conviennent à l'ensemble de la société », in Charte ibéro-américaine de qualité de la gestion publique, Salvador, 2008.

3 | Nous n'ignorons pas qu'il existe des formes de résistance à l'évaluation dans les milieux institutionnels, mais dans cet article nous prenons pour base le fait que l'évaluation institutionnelle est acceptée.

fait partie de la construction du « bon gouvernement », c'est-à-dire du gouvernement qui réalise des actions qui bénéficient réellement à la société². Par ailleurs, on cherchera toujours à renforcer la légitimité de l'action du gouvernement, c'est-à-dire à renforcer l'approbation et la confiance des citoyens, en supposant que la source de la légitimité première du gouvernement réside bien dans son origine démocratique.

L'évaluation institutionnelle ne peut néanmoins se limiter à la sphère de l'administration publique, entendue comme l'instrument d'exécution des ressources du gouvernement. Si l'administration publique est bien la manifestation la plus tangible de l'État, on doit néanmoins prendre en compte d'autres dimensions et d'autres institutions à travers lesquelles l'État entre aussi en relation avec la société. On songe notamment aux institutions du système politique (les parlements et les institutions électorales), à l'appareil judiciaire, aux institutions chargées de défendre et de développer l'application des droits (organismes chargés de la défense des droits de l'homme). Mais on peut se référer aussi aux espaces dans lesquels on négocie les actions en justice et on régule les conflits (commissions interinstitutionnelles, conseils économiques et sociaux et autres instances créées spécialement pour organiser les relations entre État et société).

Évoquer les motivations de l'évaluation institutionnelle implique donc d'intégrer la dimension politique de pluralité des intérêts et des acteurs. On peut donc caractériser les motivations qui président à l'évaluation institutionnelle en prenant en compte différents types d'acteurs :

- > les acteurs institutionnels, la bureaucratie et les différents échelons de responsabilité sectorielle (les ministères, les responsables de politiques, de programmes et de projets), qui adoptent une position fondée sur leur action afin de l'évaluer en termes quantitatifs et qualitatifs et d'identifier les destinataires des biens et des services que procure l'État³. Les hommes politiques peuvent chercher des éléments de certitude dans ce type d'évaluation pour donner des bases solides à leurs positions, mais aussi en vue des arbitrages budgétaires au Parlement ;

- > les organisations sociales, qui cherchent à mesurer l'impact social généré par l'action institutionnelle et à obtenir des éléments probants afin de défendre les intérêts des bénéficiaires de cette action ;

- > les acteurs externes, dans le cadre de relations bi- ou multilatérales, qui cherchent à intégrer des indicateurs de niveau de fonctionnement à leurs contrats avec les gouvernements afin d'atteindre des niveaux d'assurance sur les actions et les programmes institutionnels qu'ils financent.

L'évaluation est donc l'élaboration d'un équilibre entre la valeur escomptée de l'action et la certitude existante quant à la réalité de la valeur obtenue. C'est à ce niveau-là que s'établit la base du consensus minimal à son sujet. Il faut souligner le fait qu'il ne dépend ni des institutions ni des modes d'évaluation que les éventuels accords et/ou conflits qui surgiraient autour de l'action évaluée soient intégrés dans un processus de dialogue et de négociation. Cela dépend des modes de gouvernance dans lesquels s'insèrent ces conflits et/ou ces accords.

LES FONDEMENTS DE L'ÉVALUATION ET LES MODES DE GOUVERNANCE

L'évaluation institutionnelle s'est construite sur la base d'approches de la gouvernance qu'il faut expliciter ici. En effet, on ne peut pas tomber dans le piège d'une prétendue scientificité de l'évaluation sans prendre en considération la perspective adoptée et la construction de l'objet évalué. Comme le montre bien Cristina Zurbriggen, dont la réflexion est en concordance avec de nombreuses analyses, l'idée d'une prétendue scientificité de l'évaluation dérive du «mensonge technocratique de la Banque mondiale qui propose une réforme centrée sur les aspects administratifs et de gérance, qui cherche seulement à obtenir plus d'efficacité, sans prendre en compte la dimension politique, les processus historiques et les caractéristiques particulières de chaque pays⁴».

L'idée qu'il est possible d'évaluer les institutions à partir d'une perspective centrée exclusivement sur les aspects de gestion et d'efficacité est une approche extrêmement limitée et dangereuse qui passe sous silence des dimensions institutionnelles extrêmement importantes. Les institutions ont certainement une dimension organisationnelle, reliée à des exigences inévitables d'exécution des programmes. Mais le problème devient plus complexe lorsqu'on intègre les dimensions politiques. En ce sens, l'évaluation en elle-même ne peut être démocratique ; elle ne répond pas non plus aux objectifs fixés si l'on n'intègre pas explicitement ces aspects politiques.

Seule une évaluation institutionnelle qui, en plus d'intégrer les aspects de fonctionnement des institutions, se réfère aux conceptions présidant au travail des institutions, essaie de comprendre les asymétries de pouvoir existant en leur sein et tente de saisir comment elles apportent une réponse aux actions en justice et aux conflits sociaux peut véritablement rendre compte du caractère démocratique de l'action gouvernementale. Il faut considérer que les institutions⁵ agissent sur différents plans :

4 | Cristina Zurbriggen, *Nueva Sociedad*, juillet-août 2007.

5 | Angel Saldomando, *Gouvernance : entre la démocratie et le marché*, Nicaragua, 2002.

- > elles organisent la capacité logistique de l'État ;
- > elles servent de filtres entre, d'un côté, les groupes sociaux et les individus et, de l'autre, le stock de capital et la production de biens et de services ;
- > elles assurent des fonctions de distribution de la rente et de régulation ;
- > elles assurent l'articulation entre, d'un côté, les intérêts dominants au niveau du gouvernement et, de l'autre, les arrangements sociaux entre les différents groupes et intérêts ;
- > elles apportent une réponse aux actions en justice et aux conflits en assurant une fonction d'intermédiation, d'inclusion et d'exclusion, en traitant de cette manière les asymétries de pouvoir entre les groupes sociaux.

Cette approche plus complète, mais aussi plus complexe, des institutions varie en fonction des conceptions de la gouvernance dans lesquelles elle s'insère. Or, au cours des vingt dernières années, nous avons connu un processus relativement intense de réformes et de contre-réformes de l'État. Les différentes conceptions de la gouvernance qui se sont succédé attribuaient des contenus divers à l'administration publique et aux institutions, autant dans la définition de leurs missions que dans celle de leur rapport à la société. En ce sens, la combinaison des différentes dimensions de l'évaluation institutionnelle constitue un aspect important du rapport qu'entretient cette dernière avec la gouvernance : ce sont ces différentes approches de l'évaluation qui, autant que possible, peuvent reconstruire le système global d'action dans lequel s'affrontent les acteurs et dans lequel se développe l'action publique.

Dans quels cadres de gouvernance se déploie la tentative de relier gouvernance, institutions et évaluation en fonction des différentes conceptions existantes ? Nous passerons successivement en revue ici trois grandes approches qui ont été déterminantes dans la façon d'appréhender les institutions⁶.

L'approche orthodoxe « dure »

La gouvernance s'est d'abord constituée en tant que capacité politique du gouvernement à engager des réformes libérales et à les administrer de façon efficace. En d'autres termes, cela signifiait la possibilité de faire des affaires dans un environnement de sécurité juridique et politique, sans restrictions bureaucratiques et en évitant de forts coûts, dus à des régulations et à un niveau élevé de corruption.

Selon cette conception, il y avait « bonne gouvernance » dès lors qu'il y avait des élections, que la loi était appliquée, surtout dans le domaine des contrats (ce qui permettait d'obtenir davantage de sécurité

⁶ Ces définitions sont d'Angel Saldomando, *Mesurer la gouvernance : instrument de travail ou chimère ?*, Institut de gouvernance de Catalogne, 2003.

juridique), dès lors qu'il y a avait une stabilité politique (peu de conflits sociaux) et dès lors que les réformes permettant la dérégulation du marché avaient bien été menées (niveau d'ouverture de l'économie, réduction des régulations étatiques, privatisation). Cet ensemble de choses présupposait un pays ordonné, institutionnellement capable de garantir la loi et la stabilité, et disposé à faciliter le développement des affaires. C'est la vision d'un pays bien gouverné pendant la phase la plus drastique d'application des programmes de réformes⁷.

Une phase de transition a débuté lorsqu'on a attribué à la mauvaise administration et aux faibles capacités institutionnelles des États et des gouvernements les maigres résultats économiques, sociaux et démocratiques des réformes. On a donc tenté d'introduire des aspects qui feraient contrepoids à une mauvaise administration : l'opinion publique, la reddition de comptes, le contrôle de la corruption et de la capacité institutionnelle du gouvernement. Il ne fallait pas seulement engager les réformes, il fallait aussi améliorer la qualité du gouvernement et des institutions pour que ces dernières améliorent leur fonctionnement.

Cet ensemble d'éléments était censé donner des informations utiles sur la qualité d'administration du gouvernement et des institutions. Cependant, on supposait que ces réformes étaient intrinsèquement bonnes et on ne se demandait pas quels effets elles allaient avoir sur les niveaux de corruption et de stabilité sociale, par exemple. C'est pour cette raison que cette vision a perdu du terrain lors du retour de la préoccupation pour l'État. Ce qui a finalement ouvert un espace aux « néo-institutionnalistes ».

Les néo-institutionnalistes

Disséminés dans les cercles des nations réunies au sein de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque mondiale et de quelques autres agences bilatérales, les néo-institutionnalistes ont cherché à transformer les postulats les plus régressifs de la première phase idéologique qui a marqué la pensée de la gouvernance. Ils ont milité pour une autre approche de la gouvernance s'appuyant sur la théorie de l'économie institutionnelle de Douglass North, sur l'économie de l'information, du capital social et de la capacité institutionnelle.

Ces nouvelles thèses reconnaissent le modèle du marché non régulé et de la globalisation. Mais elles insistent sur la nécessité d'institutions intelligentes et d'États qui donnent des orientations, capables de créer de nouvelles capacités étatiques de direction et de mettre au point de nouveaux contrats sociaux en collaboration avec une société civile participative. Les instruments utilisés pour parvenir à ces objectifs sont

7 | Les programmes de réformes se réfèrent à des sortes de packages de politique standardisée qui ont accompagné les ajustements structurels et la mise en place du « consensus de Washington ». Les réformes mises en place ont été : la libéralisation du commerce, la neutralité fiscale, la privatisation du secteur public, la flexibilité du travail, la libéralisation du secteur financier, la décentralisation et les transformations dans le secteur juridique, y compris les procédures judiciaires.

les suivants : construction de capacités institutionnelles, production de capital social, mesures de décentralisation et mise en place de réseaux. L'ensemble conduit à un modèle d'économie dérégulée, mieux pilotée, aboutissant à des démocraties nationales plus ouvertes et à des mesures moins standardisées et davantage adaptées à chaque situation.

La gouvernance se réfère ici à une capacité de gestion et d'orientation ouverte et souple, tant du côté du gouvernement que de celui des institutions et de la société civile. Les néo-institutionnalistes mettent l'accent sur les règles qui déterminent le contexte dans lequel l'État et la société civile entrent en interaction afin d'élaborer et d'appliquer la politique. Cependant, cette problématique qui, par définition, se pose dans chaque société, est réservée ici au concept de bonne gouvernance dérivant du modèle de la démocratie libérale. Cela laisse entendre que les relations entre l'État et la société civile devraient être telles qu'elles permettent un bon exercice de la démocratie libérale, l'ensemble étant censé donner lieu *in fine* à une bonne gouvernance.

L'approche régulationniste

La régulation est entendue ici comme la construction d'une relation entre le marché et la démocratie. La production de régulations démocratiques se réfère à la capacité de produire des politiques et des arrangements sociaux institutionnalisés, eux-mêmes capables de mener les processus structurels vers des résultats positifs en termes d'intégration sociale et politique. Ces régulations sont-elles capables de donner des bases à la maîtrise de l'ordre social en augmentant avec succès le niveau de collaboration entre l'État, le gouvernement, les acteurs privés et les organisations sociales, le tout, dans des conditions démocratiques ? Telle est l'inquiétude de ceux qui voient dans le modèle de la gouvernance une nouvelle façon de nommer les problèmes de régulation de l'ordre social.

Selon cette vision, on considère que l'état d'une société, en termes de stabilité, d'intégration sociale et politique et de maîtrise du conflit est de caractère systémique. Cela signifie qu'il existe un ensemble d'interactions entre les différents acteurs sociaux et politiques d'une même société. Le type de gouvernement de l'ordre social d'un pays est le produit de l'interaction entre, d'une part, les réponses institutionnelles et, d'autre part, la politique et les arrangements sociaux destinés à mettre en relation le marché et la démocratie, ces deux derniers étant des structures dominantes sur le plan économique et politique. Le résultat de cette interaction a besoin à son tour de légalité et de légitimité. En d'autres termes, il s'agit de savoir si cette réponse institutionnelle est acceptée ou bien contestée.

QUI DÉTIENT LES « CLÉS DU ROYAUME » ?

Le débat actuel sur l'évaluation institutionnelle a permis de dégager trois perspectives d'évolution différentes et un fond commun à ces trois approches. Leur substrat commun est bien la nécessité de générer une plus grande légitimité politique et démocratique de l'action publique. Il s'agit aussi de déterminer quels sont les acteurs qui exercent le contrôle et de quelle façon ils l'exercent.

La première perspective d'évolution se caractérise par le souci d'efficacité des institutions et de l'administration publique au niveau du service qu'elles rendent à la société. La légitimité et la fonction de contrôle sont produites au sein même de l'institutionnalité, au sein de laquelle la technocratie est un acteur de poids.

La deuxième perspective d'évolution s'inscrit dans le cadre du « retour de l'État » au centre de la problématique de la régulation et de l'action publique. Il s'agit alors du passage d'un modèle centré sur le marché – une autre expression pour dire la « phase de repli de l'action publique » – à un modèle dans lequel une gestion publique de qualité et un « bon gouvernement » entrent en interaction avec la société. Ce modèle place au centre les questions de légitimité et de contrôle de la transparence et de la participation sur le terrain. La participation est censée servir de base à un dialogue plus ouvert avec la société.

Il existe une troisième perspective d'évolution, dans laquelle le souci de l'évaluation n'est pas mis seulement au service de l'analyse de la qualité de l'action, mais dans laquelle il aspire aussi à se déployer comme une forme de réappropriation du public. Un débat critique a été lancé sur les formes de gouvernement, si bien que le processus de gouvernement est devenu un objet d'intérêt citoyen, un champ d'action pour les mouvements sociaux et un domaine d'étude pour le monde universitaire. Ce qui contribue à redéfinir le rôle de l'évaluation institutionnelle, en lui conférant une dimension ouvertement politique et en la caractérisant comme une composante essentielle de la relation entre les institutions, le jeu politique et la société.

Il est largement reconnu que l'évaluation institutionnelle peut jouer un rôle important dans la relation institutions-société. Cependant, la problématique devient beaucoup moins évidente lorsqu'il s'agit de savoir ce qui constituera l'objet de l'évaluation. De même, les questions suivantes demeurent complexes : quelles méthodes va-t-on utiliser pour mener à bien l'évaluation ? Quels sont les rôles respectifs des institutions et de la société ? Comment décide-t-on des résultats ? En outre, il faut bien distinguer les institutions et leurs fonctions. Certaines institutions ont des fonctions économiques et sociales, d'autres

exercent des fonctions dans le domaine de la justice et des droits, d'autres encore dans le domaine de la sécurité, enfin, certaines institutions exercent des fonctions de délibération. Il se peut que chacune d'elles ait des critères de travail différents. Finalement, la notion même de « bon fonctionnement » ou de résultat est une construction politique, fondée notamment sur le consensus qui s'établit autour de ces notions. Tout cela nous pousse à déterminer avec une précision particulière la façon dont on peut rendre compte de ce « bon fonctionnement ».

Au-delà de ses particularités sectorielles, l'évaluation institutionnelle doit être connectée au mode de gouvernance. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point les arrangements politiques conditionnent son fonctionnement. Comment se déroulent le processus de prise de décisions, la réception des actions en justice, et quelles sont les réponses qui sont données aux conflits ? Il faut tenir compte du fait que c'est la commande de l'évaluation qui la délimite et la conditionne. Le souhait de l'administration est d'améliorer la gestion, alors que le souci d'améliorer le débat public est censé renforcer l'appropriation démocratique. Ces deux approches différentes peuvent susciter un conflit entre les aspirations, les compétences et les résultats. La conciliation de ces différents aspects est bien loin d'être résolue. L'expérience nous montre jusqu'à présent que la tendance dominante est que l'évaluation, tant au niveau de la commande que de sa réalisation, répond à des critères différents. Cela peut contribuer à consolider les bases du conflit plutôt qu'à renforcer le dialogue. Dans des domaines stratégiques tels que l'énergie, l'environnement et les services publics de base, on se trouve actuellement dans une situation de contestation croissante de la gestion publique et il existe une demande forte d'approfondissement de l'appropriation démocratique. Par ailleurs, la capacité de réponse des institutions aux demandes de la société est contrôlée de façon beaucoup plus approfondie et transparente qu'auparavant. Ce contrôle va de l'exécution du budget jusqu'à l'action spécifique entreprise face au conflit.

C'est indéniable, l'évaluation institutionnelle est importante, mais son contenu n'est pas le même selon que l'on se situe dans la perspective de la gouvernance ou dans celle de la gestion. Le fait que les deux perspectives puissent se combiner implique de constituer un nouveau champ de recherche spécifique. Si toutefois l'objectif défini est bien de rendre compte de la gouvernance dans la relation qu'elle entretient avec l'État et la société. ■

