

Monitoring préalable à l'évaluation des programmes
et des politiques publiques.

La conception des indicateurs territoriaux du développement durable à
partir des logiques d'intervention (ou diagrammes logiques d'impact)

Pfr Maurice A. Baslé

CREM – CNRS

Université de Rennes I

maurice.basle@univ-rennes1.fr

4^e séminaire de M@rsouin, 11-12 mai 2006



■ Objectif / question.



Le monitoring ou suivi des politiques et des programmes repose sur des systèmes d'information : chemin faisant, dans la gestion, on documente les actions ou projets, leur validation, les plannings, les réalisations.

Pour évaluer l'action, ses résultats, son impact, il importe de se doter de critères de référence, de dimensions généralement plurielles de valeurs.

Les tableaux de bord sont à double entrée. Ils rassemblent les indicateurs : les indicateurs sont à la croisée des actions (actions fondées sur des théories de l'action) et des critères d'appréciation ou d'évaluation des résultats ou des effets (dimensions orientées vers les objectifs).

Ils sont donc des choix de cases dans un tableau à double entrée.

On ouvre ici le débat les concernant : comment les construire, les renseigner, les doter d'une unité de mesure ? Comment les sélectionner (principe de parcimonie) ? On se rappelle qu'ils sont mis sur l'écran des tableaux et font écran par rapport aux choix de cases qu'on n'a pas faits.

■ **Domaine d'étude.**

- **Politiques publiques**
- **Évaluation**
- **Monitoring ou suivi**
- **Méthodologie**
- **Systèmes d'information**
- **Tableaux de bord**
- **Outils progiciels couplant la gestion, la documentation et les possibilités de requêtes évaluatives**

■ **Méthodologie.**

- **Culture policiste : - l'approche par le sociogramme des acteurs ayant des objectifs officiels et annonçant qu'ils vont réussir : analyse sémantique, entretiens, décodage des discours**
- **Culture pragmatique : - l'approche par les actions et les actions supposées concourantes au même impact systémique**
- **Dans la première approche, le contrôle des politiques est posé, on s'intéresse à la politique.**
- **Dans la deuxième approche, le contrôle est hypothétique. Avec le diagramme logique d'impact des actions et systèmes d'actions, on met en scène des actions qui vivent leur vie propre ! Il faut simplement pour augmenter le degré de confiance dans la réussite du programme tester la logique d'intervention ou le diagramme logique d'impact, en particulier les chaînons cruciaux (facteurs-clés).**

Culture policiste : exemple

Gouvernement « top-down » et connaissance centrale et lointaine des questions régionales et locales (objectivité obtenue par information statistique nationale, normes d'observation centralisée par un corps central d'expertise, « indépendance » et neutralité théorique de l'observatoire national, capacité à la modélisation et aux tests nationaux, utilisation politique du pouvoir donné par les utilisations des connaissances) => volontarisme car insuffisance des connaissances ; charisme régional et local ; marche au hasard rythmée par les élections nationales.

Dans ce cas, les indicateurs territoriaux viennent du niveau national : ils sont orientés vers les critères d'évaluation du centre, ils sont agrégeables, ils sont considérés comme certains.

Ils peuvent être les objectifs officiels à atteindre, les engagements à poursuivre (par exemple en termes de qualité de l'air ou de qualité de l'eau)



Travail habituel : dans ce cas . Policy-maker + État déconcentré et unifié : questions décentralisées, régionales et locales sans appropriation ex ante des parties prenantes ...

Faire le sociogramme des acteurs, constituer les partenariats, partir du chef de file État, partir des objectifs et des élus qui les portent dans leurs programmes et leurs annonces, éventuellement reconstituer les objectifs officiels et voir si tous les acteurs ont bien assimilé les objectifs officiels du centre (Programme qualité de l'eau en Bretagne),

concevoir l'arbre national d'objectifs et tester en premier lieu l'efficacité supposée du programme (réalisation des objectifs) ou l'impact systémique lointain national (les 35 heures)

L'approche plus pragmatique et plus décentralisée de la construction des tableaux de bord d'indicateurs

Hypothèses de travail : on suppose connues seulement théoriquement les actions publiques pertinentes et légitimes orientées logiquement vers l'objectif, le développement durable (ex : couche d'ozone, morts sur les routes ...) ; on suppose que le développement durable repose sur l'inclusion sociale et la participation (gouvernance participative décentralisée).

Le regroupement des actions territorialisées qui peuvent concourir au même résultat ou au même effet ou impact est une première étape.

L'écriture de la logique d'intervention (ou de la théorie de l'action ou encore du diagramme logique d'impact) est la deuxième étape.

Ceci suppose de documenter et mieux connaître les actions publiques et leurs effets : consolider la chaîne recherche-éducation-action-suivi-production-édition de connaissances-évaluation dans un contexte d'incertitude et de complexité.

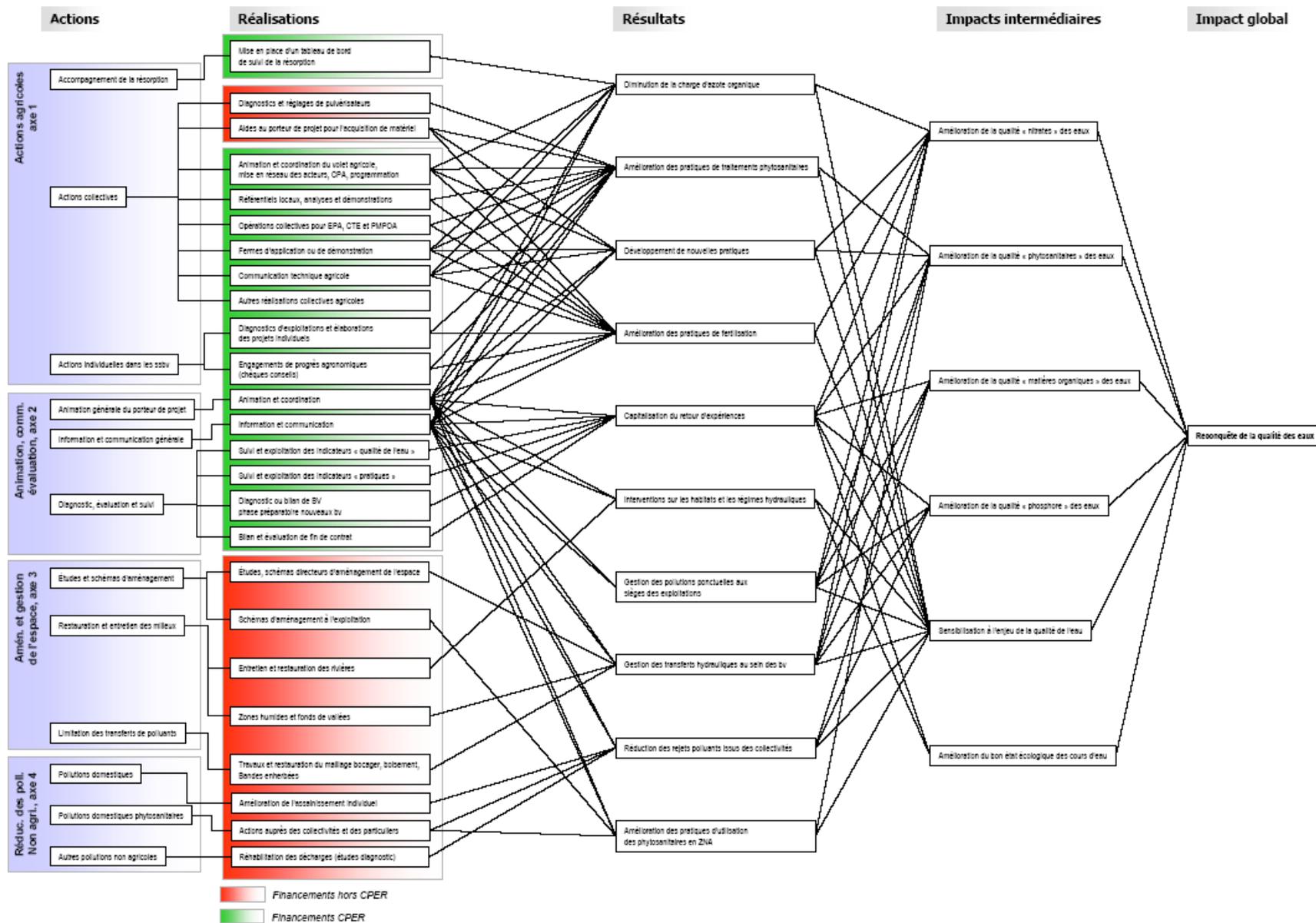
Inspiration de recherche : la revue « science and public policy »,

Le catalogue de l'éditeur Sage.

■ Résultats.

- **La logique d'intervention ou le diagramme logique d'impact sont la théorie de l'action**
- **- conçue sur une base « rationnelle » ou « raisonnable » qui peut être construite à partir de différentes expertises ou témoignages ou preuves scientifiques**
- **- « acceptable » ou légitime socialement**
- **- qui s'applique à différentes échelles**
- **- qui est appropriable par ceux qui mettent en œuvre**
- **- qui est comprise des bénéficiaires**
- **- qui est comprise par les parties prenantes**
- **Le tableau de bord des indicateurs est une sélection discutée en permanence**

Diagramme logique BEP 2000-2006



LES MOYENS DE DRESSER LES TABLEAUX DE BORD D'INDICATEURS

Faire appel aux connaissances scientifiques appliquées, développer les entreprises de sciences, toutes les sciences.

Partant de la connaissance avérée, ou de l'hypothèse validée, ou même de l'hypothèse non étayée mais résultant d'une méthode scientifique reconnue, expliciter et faire approprier par les parties prenantes la théorie de l'action qui constitue la base théorique d'un programme (conception top-bottom-up de la mise en œuvre d'un programme).

On doit apprendre à regrouper les actions selon leur synergie par rapport à l'impact : donc écrire toujours le diagramme logique d'impact (causalités postulées ou effets systémiques ?) : actions – réalisations – résultats – impact. Bien recenser les actions et leurs résultats et ne pas partir uniquement des périmètres des services ou directions générales.

Tester les facteurs-clés de succès ou d'échec.

Mettre en place le mode de sélection des lignes et des colonnes, donc le choix participatif et expert des indicateurs.

QUESTIONS :

Peut-on obtenir la participation des parties prenantes à l'action en documentant avec eux les actions ? Ceci peut-il permettre des témoignages multi-agents ou multi-critères ? Peut-on mettre des données et connaissances échangeables sur une même plate-forme d'édition de connaissances ? Bases de données et connaissances foisonnantes à créer et à rendre exploitables : progiciel de gestion-suivi des fonds.

- Solutions nationales existent : PRESAGE PROGOS ...
- Solutions Bases de connaissances et infocentres existent mais avec des défauts de mise en œuvre.

MOYENS (suite)

L'édition de tableaux de bord suppose l'usage de méthodes multi-critères multi-agents.

Les indicateurs sortent de tableaux de bord issus le plus possible de la gestion (principe de parcimonie) mais il faut alors que l'édition permanente de connaissances soit « orientée » vers les requêtes futures du suivi-évaluation : comment réaliser un ensemble de solutions-métiers élaborées à partir d'une même plate-forme ?

Cette plate-forme est un ensemble de « briques logicielles », cohérentes technologiquement, appelables entre elles et assemblages afin de constituer des progiciels répondant à des besoins spécifiés. Les principales « briques » sont : la gestion de dossiers d'aides ou de financement ; la modélisation financière pluri-annuelle, la gestion d'opérations ou d'actions, la gestion de tiers ou de parties prenantes financées, la gestion de tableaux de bord de gestion des opérations et réalisations, les productions des observatoires locaux et régionaux et les indicateurs de contexte, les connaissances communes délivrables (indicateurs de résultats et indicateurs d'impact), les connaissances utilisables validées par des procédures de consolidation des expertises, les utilisables pour la re-conception et le re-financement des politiques et des programmes, les connaissances appropriées par les parties prenantes et l'amélioration de l'action.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

- Au-delà de la culture politique habituelle, celle des politiques portées par des politiciens ou des policy-makers omniscients et volontaristes, une culture pragmatique et partagée de l'action publique est à développer : théories de l'action bien construites, tests de ces théories.
- Nouvel esprit basé de données et de connaissances. Construire des processus de production de connaissances partagées : impliquer les « sources » dans la révélation des connaissances, impliquer les parties prenantes dans la sélection des indicateurs et dans la confection des tableaux de bord de suivi-évaluation.
- En cas d'insuffisance des connaissances, commanditer le suivi-monitoring et écrire cahier des charges des évaluations lourdes-couplage avec les besoins de la recherche.
- Enrichir les systèmes statistiques qui jouent d'abord le rôle d'observatoires de contexte : pour une orientation évaluation des observations statistiques.