

RÉFLEXIONS AUTOUR D'UNE TYPOLOGIE DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'ÉVALUATION

Steve Jacob
Université Laval
Québec, Québec

Résumé: Les déploiements des recherches sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques offrent de nouvelles approches pour mieux comprendre les modes de production évaluatifs. Cet article théorique propose une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation, c'est-à-dire des constructions qui concourent à assurer le développement et la pérennité de la pratique évaluative. En combinant les réflexions empruntées à la démarche comparée en sciences sociales et aux théories néo-institutionnalistes, il ouvre de nouvelles pistes de recherche pour ce champ d'analyse. Il identifie les caractéristiques d'un dispositif institutionnel et se focalise sur deux dimensions (ouverture et finalité) pour esquisser une matrice idéal-typique.

Abstract: Recent developments in research on the institutionalization of policy evaluation offer new perspectives for understanding evaluation capacity development. This theoretical article focusses on mechanisms that contribute to ensuring the development and the stability of evaluative practice and suggests a typology for institutional evaluation methods. By combining reflections borrowed from the comparative approach in the social sciences and new institutionalism theories, it opens new avenues for research in this field of analysis. It also identifies the major characteristics of an evaluation method, focusing on two dimensions (openness and results) to outline an ideal-typical model.

ÉVALUATION, ANALYSE COMPARÉE, ET TYPOLOGIE

■ L'évaluation des politiques publiques est une pratique courante dans de nombreuses démocraties occidentales. Toutefois, en étudiant attentivement les histoires nationales et régionales de son développement, il semble que le processus et le degré d'institu-

Correspondance à l'auteur: Steve Jacob, Université Laval, Facultés des sciences sociales, Département de science politique, Québec, QC G1K 7P4;
<Steve.Jacob@pol.ulaval.ca>

tionnalisation de l'évaluation connaissent des cheminements propres aux différents pays et, par conséquent, s'expliquent en partie par les spécificités des différents systèmes politico-administratifs (Duran, 1993). La littérature présentant les expériences nationales ne manque pas; en revanche, les approches comparées sont sensiblement plus rares, puisque les nombreuses publications collectives disponibles se focalisent sur une présentation nationale rarement mise en perspective croisée, comme en atteste la publication du premier *International Atlas of Evaluation* (Furubo, Rist, & Sandahl, 2002). Cet ouvrage, dont nous poursuivons la réflexion, décrit la situation dans vingt et un pays et trois organisations internationales (évaluation de l'aide au développement, Union européenne, et Banque mondiale). Il cherche à expliquer quels sont les facteurs qui influencent la morphologie de l'évaluation dans différentes configurations nationales et leurs conséquences sur la propagation de la pratique. Pour cela, il met en relation les spécificités des constructions nationales d'évaluation avec les caractéristiques des structures politico-administratives.

Cet article s'inscrit dans la lignée des recherches qui portent sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (Boyle & Lemaire, 1999; Jacob & Varone, 2004). Il propose une typologie permettant de répartir les différents dispositifs institutionnels élaborés par les pouvoirs publics, afin d'encourager le développement d'études comparatives de l'évaluation des politiques publiques.

Notre propos met l'accent sur la démarche comparée qui n'est pas la plus répandue en sciences sociales malgré les nombreuses potentialités qu'elle offre (Seiler, 2004). En effet, la démarche comparée ou « expérimentation indirecte », telle que la définit Durkheim (1937/1986)¹, nous semble la plus prometteuse pour atteindre un des « buts essentiels de la recherche scientifique [qui] est la recherche des traits invariants dissimulés sous le désordre des faits empiriques » (Morin & Piatelli-Palmarini, 1974, p. 9). Selon Durkheim, le recours à la comparaison permet de passer d'une approche purement descriptive à une approche explicative. Ainsi, il estime que la sociologie comparative n'est pas une branche de la sociologie puisqu'elle est elle-même sociologie (Durkheim, 1967). Plus radicale est la conception de Swanson (1971) qui considère que penser sans faire de comparaison est proprement impensable et qu'en l'absence de comparaisons, il ne peut y avoir de pensée et de recherche scientifique.

D'un point de vue méthodologique, il est important de spécifier que dans ce type de démarche, la question de la comparabilité est cen-

trale (Frognier, 1994). C'est pourquoi, l'élaboration de notre typologie des dispositifs institutionnels cherche à répondre à la question « Qu'est-ce qui est comparable? » en considérant que « comparer c'est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère » (Sartori, 1994, p. 22). Sur ce point, Osgood (1967) cherche à savoir « Quand le même est-il réellement le même? » et inversement, « Quand ce qui est différent est-il vraiment différent? ». En effet, la classification permet d'ordonner en classes, mutuellement exclusives et collectivement exhaustives, les composantes d'un fait que l'on cherche à expliquer. Une fois ce travail accompli et « le sac à dos rempli d'objets construits comme comparables » (Hassenteufel, 2000, p. 10) nous pouvons passer, dans des étapes ultérieures de la recherche, à l'exercice de validation d'hypothèses.

LES INSTITUTIONS COMME SOURCE DE CONNAISSANCE SUR L'ÉVALUATION

La prise en compte des institutions dans l'étude de l'évaluation des politiques publiques est relativement originale. Les nombreuses recherches concernant l'évaluation portent principalement sur des questions de méthode (citons entre autres : Bussmann, 1995; Conan, 1998; Lascoumes & Setbon, 1995; Rangeon, 1993; Spenehauer, 1995; Warin, 1993) ou relatent l'évolution historique de cette pratique dans un pays (e.g., Kessler, 1998; Monnier, 1992). Dans cet article, nous abordons l'évaluation à travers le prisme de l'analyse institutionnelle. En effet, la conception et le choix du dispositif nous semblent aussi importants que le choix des méthodes adoptées.

Depuis quelques années, en raison de la résurgence des théories (néo-)institutionnalistes, les travaux de science politique mobilisent fréquemment le concept d'institution. Comme l'affirment Mayntz et Scharpf (2001, p. 95), « les institutions ont toujours joué un rôle important en science sociale, sans que le concept ait toutefois été toujours utilisé de manière homogène ».

Le chercheur, comme c'est souvent le cas lorsqu'une notion ou un modèle est à la mode, est confronté à une multitude d'acceptions. Ainsi, l'institution est un concept qui nous semble familier mais qui est « polysémique, équivoque et problématique » (Loureau, 1970, p. 141). Tel que nous le comprenons ici, le terme d'institution représente une règle ou une organisation qui fournit aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et, par conséquent, du résultat de l'action collective.

Le point de départ de notre réflexion se trouve dans les thèses classiques de l'analyse institutionnelle, selon lesquelles les trois éléments fondamentaux d'une institution résident dans la réalisation d'une œuvre ou d'une entreprise, le pouvoir organisé mis au service de cette idée et l'adhésion des participants. Cette forme instituée résulte d'un triple mouvement fondamental : d'une part, la délimitation d'une zone de compétence sous la forme d'une niche. Cette phase octroie des compétences exclusives à certains et évite les immixtions extérieures. Ensuite, l'institutionnalisation encourage l'apparition de stratifications internes. Ce mouvement de différenciation est le moteur de l'institution qui garantit une tension positive par laquelle l'institution se transforme. Ainsi, les institutions qui sont nées de la division sociale contribuent sans cesse à leur renforcement et à leur reproduction. Enfin, elles cherchent, à l'aide de symboles et de représentations, à reconstituer l'unité. Cette dernière étape est paradoxale étant donné que les institutions doivent apparaître pérennes pour continuer à être dynamiques sous peine d'être annihilées par les courants divergents qui les traversent (Chevallier, 1981).

De ce qui précède, il est utile de retenir les multiples mouvements que représente l'institutionnalisation. Certains assimilent l'institutionnalisation d'un fait ou d'une pratique à sa reconnaissance officielle (Lenoir, 1995). Dans ce cas, il arrive que l'institutionnalisation s'apparente à un processus de bureaucratisation qui se concrétise par la création d'instituts de recherche ou d'administrations spécialisés et de corps de représentants qualifiés. Sur la base de ces considérations, nous pouvons affirmer que l'institutionnalisation de l'évaluation correspond à une routinisation (Monnier, 1992) du recours (attendu, si ce n'est obligé) à l'évaluation et peut dès lors être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives.

Il existe d'autres justifications de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Leeuw et Rozendal (1994) considèrent que l'institutionnalisation de la pratique est importante pour éviter que des évaluations soient conduites sporadiquement, pour permettre le développement d'une capacité d'apprentissage au sein des ministères, et pour promouvoir une mise en œuvre efficiente des activités d'évaluation. Ce point de vue est renforcé par Perret (1998) pour qui l'institutionnalisation de l'évaluation lui confère un statut de processus social, mobilisant différents partenaires. Cet auteur insiste sur le caractère formel et procédural qui découle de l'institutionnalisation et dont l'extériorisation se manifeste sur une scène évaluative où sont distribués les rôles entre les différents acteurs.

Selon Mader (1985), en plus d'assurer une prévisibilité de l'évaluation, qui permet de rencontrer les exigences en termes de réalisation et de récolte des données, l'institutionnalisation favorise l'existence d'un personnel qualifié au sein de l'administration, des universités, ou des cabinets de consultance. En cela elle contribue à la professionnalisation de l'évaluation, elle facilite la coopération entre les autorités concernées, et elle renforce l'acceptabilité de la culture évaluative.

Cependant, la culture évaluative ou le réflexe évaluatif au sein de l'administration peuvent, parfois, être considérablement développés sans qu'il n'existe (forcément) de matérialisation par des organismes formels ou par des clauses d'évaluation explicitement ancrées dans les législations à évaluer. Cette vision est partagée par Dente (1998) pour qui le succès de l'évaluation — c'est-à-dire (les effets tangibles de) son institutionnalisation — se mesure, *in fine*, par son utilisation lors de la formulation et de la mise en œuvre de politiques publiques. Il semble donc nécessaire d'opérer une distinction entre différentes modalités d'institutionnalisation et de diffusion culturelle possibles. De ce point de vue,

les institutions classiques d'inspection et de contrôle ont [d'une part] été utilisées par les pouvoirs publics à des fins plus larges et plus souples ; elles se sont également elles-mêmes défendues en tentant d'adapter leurs missions initiales à des objectifs évaluatifs. D'autre part, l'évaluation, en se répandant et en se formalisant, est devenue protéiforme. Elle s'est tantôt rigidifiée en s'institutionnalisant, tantôt au contraire assouplie jusqu'à se diluer dans un processus d'aide à la décision. (Kessler, 1998, p. 37)

Sans perdre de vue cette vision disséminatrice, nous nous concentrons ici plutôt sur les éléments qui concourent à développer pareil essor à travers des clauses évaluatives, des organes formels d'évaluation, des sociétés nationales et/ou régionales qui mènent une réflexion sur la pratique et ses méthodes, destinées ensuite à essaimer au sein de l'appareil d'État. Selon l'OCDE (1997), au-delà de la pratique évaluative, il est en effet généralement admis qu'un certain degré d'institutionnalisation doit être atteint pour que l'évaluation devienne effective et qu'elle produise ses effets sur la conduite de l'action publique. Ainsi, selon nous, le processus d'institutionnalisation concourt essentiellement à l'instauration d'une certaine prévisibilité lors de la conduite d'une évaluation au sein de l'État concerné. En poursuivant cette réflexion, il serait possible d'analy-

ser les produits des dispositifs dans le but de déterminer le niveau de qualité ou performatif atteint par l'un ou par l'autre.

En résumé, l'institutionnalisation est le processus par lequel les dispositifs institutionnels sont créés, modifiés, voire supprimés. Dans cette optique, nous ne nous focalisons pas uniquement sur les processus d'émergence mais tenons compte de la vision dynamique de la construction institutionnelle en cherchant à déterminer quels sont les facteurs de réussite ou d'échec de l'institutionnalisation.

LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Comme nous venons de le voir, la littérature scientifique mobilise la notion d'institution dans des sens très variés. Pour éviter toute confusion et/ou incompréhension, il nous semble important de clarifier notre point de vue en la matière. Dans cet article, nous proposons une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation des politiques publiques. Un dispositif institutionnel se compose d'organisations et de règles qui contribuent au développement et à la pérennité de la pratique évaluative dans un espace donné. Nous considérons donc que les mécanismes d'institutionnalisation de l'évaluation qu'il convient de mesurer sont de différents types. Il peut s'agir d'éléments de régulation (e.g., une clause d'évaluation), de processus cognitifs (une connaissance particulière de certaines approches et méthodes de l'évaluation) ou normatifs (la diffusion de normes professionnelles tels que les standards de qualité), ces trois éléments recouvrant la définition même des institutions formulée par Scott (1995).

Par cette définition, nous ne réduisons pas le concept de dispositif institutionnel aux seules organisations formelles. Ce serait, selon nous, trop réducteur, étant donné que, lorsque les acteurs mettent en place des règles ou des pratiques informelles, ils concourent, d'une manière différente de celle d'un gouvernement, par exemple, à la stabilité de la pratique évaluative. Sans nécessairement assimiler une règle informelle à une instance formelle, il nous semble tout de même nécessaire de prendre en considération l'ensemble des éléments qui, par leurs spécificités propres, peuvent s'inscrire dans une même logique. Lors de l'analyse des dispositifs institutionnels, nous devons être attentifs à la complémentarité observée ou non entre les différentes composantes constitutives. En effet, il peut arriver qu'un acteur insatisfait de la situation dans laquelle il se trouve décide d'investir un dispositif en recourant soit à une règle soit à la création d'une organisation pour en modifier la structuration et éventuellement en prendre le contrôle. Nous allons revenir sur cet élément en présentant les caractéristiques d'un dispositif institutionnel.

Les attributs des dispositifs

Afin de pouvoir comparer les dispositifs institutionnels entre eux (soit au sein d'un même pays, soit entre différents pays à une même époque ou encore entre les pays à des époques différentes), il est nécessaire d'établir une grille d'analyse systématique. Cette analyse prend en compte les attributs des dispositifs institutionnels suivants : le cadre paradigmatique, la nature, l'environnement, et les relations entre les composantes.

Le cadre paradigmatique

La conduite et l'action d'un dispositif sont guidées par un cadre paradigmatique qui définit les finalités assignées à l'évaluation tout en délimitant le champ d'action puisqu'il en détermine l'objectif. En matière d'évaluation des politiques publiques, différents desseins sont identifiables. Le premier s'inscrit dans la continuité des modes classiques de *contrôle* de l'administration. Le deuxième que nous qualifions de *managérial* est orienté vers la mesure de la performance et des effets. S'inscrivant au « cœur » de l'action, il permet de dresser un état des lieux au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, le dernier est *cognitif*, c'est-à-dire que l'évaluation y apparaît comme un mode alternatif de transmission d'informations sur la gestion publique à destination des décideurs, des acteurs de mise en œuvre, ou d'un large public de citoyens attentifs à la conduite de l'action publique.

Dans la pratique, il est rare de trouver un dispositif doté d'un cadre paradigmatique partagé unanimement par toutes ses composantes. Pour déterminer la nature de ce dernier au sein d'une structure, il est nécessaire d'évaluer le poids des conceptions des différentes composantes en les pondérant avec leur niveau d'influence au sein du dispositif. En effet, il n'est pas possible d'attribuer une valeur identique à un paradigme défendu par un acteur essentiel du dispositif avec celui mis en avant par un acteur marginal. Cette situation vaut évidemment pour la période observée puisque les rapports de force au sein d'un dispositif peuvent évoluer et un paradigme minoritaire peut devenir dominant.

La nature

Comme nous l'avons expliqué dans la définition que nous donnons de l'institutionnalisation, celle-ci concerne tant les organisations que les règles, qu'elles soient formelles ou informelles. Cependant, la présence plus affirmée de l'une ou de l'autre de ces composantes

influe sur le rôle joué par le dispositif institutionnel. Ainsi, lorsqu'il est nécessaire d'en qualifier la nature, il faut, tout d'abord, distinguer les dispositifs qui mettent l'accent sur l'aspect *organisationnel*, c'est-à-dire qui cherchent à « visibiliser » des instances d'évaluation, à ceux plus *procéduraux* qui privilégient le recours à des règles ou à des normes pour en développer la pratique. Ces éléments organisationnels ou procéduraux ne sont pas mutuellement exclusifs puisqu'il arrive que des procédures, contenues dans des textes réglementaires, déterminent la composition, les rôles, et les missions d'une organisation.

Ensuite, au-delà de ce premier élément, la nature d'un dispositif institutionnel se caractérise sur la base de son degré d'homogénéité. La prise en compte du pluralisme des organisations et des règles nous amène à distinguer trois situations : le monopole, le pluralisme centralisé et la concurrence fragmentée. A priori, il nous semble que la situation de *monopole* est extrêmement rare ou qu'elle caractérise une institutionnalisation émergente. Lorsque la pratique évaluative se développe, l'on s'attend à la multiplication des organisations et des règles tendant à la diffusion de la pratique. Dès lors, nous sommes confronté à une situation de pluralisme qui peut être soit centralisé soit fragmenté. Nous parlons de *pluralisme centralisé* lorsqu'au sein d'un dispositif, une organisation ou une règle occupe une place prépondérante qui détermine le comportement des autres partenaires, c'est-à-dire si l'ensemble des parties composant le dispositif partagent les mêmes règles ou se soumettent à l'autorité d'un seul partenaire. En l'absence de cet élément centralisateur, nous considérons que le dispositif institutionnel est dans une situation de *concurrence fragmentée* où les uns agissent sans nécessairement prendre en compte les positions des autres. Ceci est le cas lorsque les organisations ne parviennent pas à partager un point de vue commun.

En pratique, cet aspect ne se réduit pas uniquement au nombre de composantes constitutives du dispositif. En effet, un dispositif peut apparaître comme ultra-centralisé alors qu'il se compose d'une multitude d'organisations, d'acteurs, et de règles dont une d'entre elles est incontournable dans l'animation et la coordination du dispositif. À l'inverse, un dispositif avec trois ou quatre composantes très indépendantes les unes des autres peut être considéré comme beaucoup plus fragmenté qu'un dispositif avec une dizaine d'éléments coordonnés par un acteur central. Pour en déterminer la nature, il est donc essentiel de s'attarder sur l'existence ou non de procédures de coordination, d'une norme, ou d'un acteur prépondérant.

D'autre part, le degré d'homogénéité peut être affiné en tenant compte du caractère interne ou externe à l'administration des éléments constitutifs du dispositif.

Enfin, il est possible, tant pour les organisations que pour les règles, de mesurer le degré de coercition des dispositifs. Pour cela, il est nécessaire de distinguer les éléments empreints de *contrainte* et donc plus rigides, pouvant faire l'objet d'une sanction en cas de non-respect (e.g., des clauses d'évaluation ou une instance évaluative auprès d'un parlement), de ceux plus souples et malléables, c'est-à-dire *non-contrainants* (e.g., des standards d'évaluation ou une société nationale d'évaluation des politiques publiques). La contrainte introduit une prévisibilité dans le dispositif tant en termes de cadre paradigmatique (e.g., la contrainte scientifique dans le cadre du Conseil scientifique de l'évaluation en France au début des années 1990) qu'organisationnel (Quelles sont les marges de manœuvre des uns et des autres? Quel est l'interlocuteur incontournable au sein du dispositif?).

L'environnement

Tout dispositif institutionnel s'insère et trouve sa place dans un cadre plus large dont il n'est pas complètement indépendant. Les relations entre le dispositif institutionnel et d'autres éléments externes varient selon que nous ayons à faire à des dispositifs *autarciques* ou à des dispositifs *perméables*.

Si le dispositif est très perméable, il convient de s'interroger sur la nature des relations qui se développent afin de déterminer si ces contacts sont parties intégrantes du dispositif. Dans ce cas, il faut se référer au premier critère que nous énoncions ci-dessus. Sinon, il est utile d'en mesurer le degré d'ouverture. Cette question du rapport à l'environnement est utile pour analyser les modalités du changement organisationnel et plus particulièrement lors de la mobilisation de la théorie de la contingence de Mintzberg (1982).

La nature des relations

En ce qui concerne la nature des relations entre et/ou avec les éléments des dispositifs institutionnels, deux cas de figure sont à envisager. Le premier est *pacifié* tandis que le second est *conflictuel*.

Comme c'est le cas dans de nombreux domaines de la vie sociale, les sources de conflits sont multiples. Ni la réalisation d'évaluations, ni

la mise en place d'une structure encadrant la pratique n'échappent à cette situation. D'un point de vue analytique, afin de ne pas disperser les énergies dans de trop nombreuses directions, nous nous contentons de déterminer la source d'un conflit en fonction des trois éléments mentionnés précédemment. Avant de les décrire, nous souhaitons attirer l'attention sur un détail méthodologique quant à ce dernier attribut. À l'inverse des trois autres attributs qui peuvent être qualifiés en recourant à des sources documentaires, ce dernier aspect est presque exclusivement identifiable à l'aide d'entretiens avec les acteurs composant et animant les dispositifs.

L'adhésion à un cadre paradigmatique peut être stable ou dynamique tout comme les cadres paradigmatiques peuvent apparaître à l'état pur ou en combinaison. Pour chaque dispositif, il est nécessaire de mettre en évidence la nature du cadre dominant et d'en mesurer le poids par rapport aux autres finalités concurrentes (émergente, minoritaire, etc.) afin d'en déterminer l'influence. En effet, le développement de la pratique évaluative sera différente selon qu'il est guidé par un cadre paradigmatique monopolistique ou qu'il se produit dans un dispositif où s'affrontent des cadres paradigmatiques cherchant à devenir majoritaires. Dans le premier cas, le dispositif devrait concentrer son attention sur la réalisation d'évaluations tandis que, dans le second, il risque d'être amené à mobiliser son énergie à la promotion d'un objectif afin d'en préserver la prépondérance.

La nature des éléments du dispositif peut être source de tensions. Des conflits peuvent surgir entre des normes ou organisations concurrentes, contraintes de coexister au sein d'un espace peu homogène ou faiblement centralisé. Par ailleurs, des conflits peuvent également opposer des éléments appartenant au dispositif avec des éléments qui lui sont externes. Ce dernier point sera fonction de la nature de l'environnement et de l'hostilité du monde extérieur par rapport à l'existence du dispositif ou aux actions d'un de ses éléments.

LA TYPOLOGIE DES DISPOSITIFS

De la nécessité de simplifier

La liste des attributs que nous venons de présenter de manière exhaustive permet d'établir la « carte d'identité » de n'importe quel dispositif à condition d'avoir une connaissance étendue de ce dernier. Or, comme nous l'avons mis en avant dans l'introduction, l'approche comparée poursuivie nous conduit à dépasser l'individualité

des cas pour tendre vers la généralisation. Il est donc utile d'édicter des priorités à prendre en compte pour confronter des situations nationales entre elles.

La singularité des cas peut être surmontée en recourant à la classification qui permet la définition de typologies. Dans cette optique, la classification est un moyen et non une fin en soi. En recourant à la notion d'idéal-type, nous cherchons à rendre intelligible la réalité observée afin de pouvoir ensuite l'interpréter (Seiler, 1994). Weber, concepteur de cette notion, considère que l'on

obtient un idéal-type, en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau (« *Bild* ») de pensée homogène. On ne trouvera nulle part un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle, il est une utopie. (1965, p. 196)

La définition des idéaux-types passe par la réduction du nombre de variables (Gerhardt, 1994) sur lesquelles nous portons notre attention. Les deux variables que nous retenons sont le cadre paradigmatique et le degré d'ouverture car leur combinaison est celle qui offre le plus de potentialités en vue d'une généralisation de notre propos.

Le cadre paradigmatique

En ce qui concerne le cadre paradigmatique, nous estimons, sur la base de la diversité des architectures institutionnelles existant de par le monde, qu'il n'est pas nécessaire de réduire celui-ci. En effet, au fil du temps, le pluralisme des finalités et des ambitions assignées à l'évaluation est ce qui caractérise le mieux le développement de la pratique. Toutefois, pour les études qui portent sur des pays où l'évaluation jouit d'une moins longue tradition qu'en Amérique du Nord, il est possible de dessiner une matrice idéale-typique incomplète. Par exemple, sur la base de recherches empiriques approfondies dans plusieurs pays européens, il apparaît que les dispositifs à finalité cognitive sont encore largement théoriques, voire embryonnaires, et exclusivement portés par des sociétés nationales d'évaluation qui jouent un rôle limité dans le fonctionnement et l'animation de dispositifs institutionnels.

Le degré d'ouverture

Le degré d'ouverture synthétise les attributs relatifs à la nature des dispositifs. Cette simplification s'explique pour deux raisons. La première part du constat que la majorité des dispositifs se caractérise par de nombreuses organisations plutôt que par une large procéduralisation. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques semble donc être un processus qui passe essentiellement par la construction de nouvelles organisations ou par la réorientation des missions d'organisations plus anciennes. L'affirmation de son existence passe par une matérialisation structurelle. La seconde est une conséquence de la première. Puisque nous mettons l'accent sur les organisations, il est nécessaire d'affiner le degré d'homogénéité. Tel que nous l'avons défini, il met l'accent sur la coordination et moins sur la nature et le pluralisme des éléments coordonnés.

En la matière, les travaux sur le corporatisme nous offrent un éclairage saisissant. Plus particulièrement, les définitions de Schmitter, qui distinguent le pluralisme du corporatisme, nous fournissent une première piste de clarification de la notion de notre degré d'ouverture :

Le pluralisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les groupes constituants sont organisés en un nombre variable de catégories multiples, volontairement constituées, concurrentielles, dépourvues d'organisation hiérarchique et auto-déterminée (par type ou domaine d'intérêts), catégories qui ne sont pas spécialement autorisées, reconnues, subventionnées, créées ou contrôlées par l'Etat de quelque manière que ce soit dans le choix des dirigeants ou dans l'articulation des intérêts et qui n'exercent pas de monopole de représentation dans leurs catégories respectives. Le corporatisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les éléments constituants sont organisés en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non-concurrentielles, hiérarchiquement ordonnées et différenciées selon leurs fonctions, catégories reconnues, autorisées (voire même créées) par l'Etat auxquelles on a concédé un monopole de représentation bien précis à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange d'un droit de contrôle sur la sélection de leurs dirigeants et l'articulation de leurs revendications et de leurs soutiens. (1974, pp. 85-86)

Les possibilités d'accès à la sphère du débat favorisent l'établissement d'une distinction entre les différents niveaux du degré d'ouverture d'un dispositif. En effet, de ces définitions, il ressort que le degré d'ouverture est fonction de la possibilité offerte à des acteurs extérieurs de prendre part à ses activités à un stade ou à un autre d'un processus évaluatif (e.g., l'élaboration du cahier des charges ou la phase d'évaluation proprement dite) sans toutefois y englober la phase de valorisation et de diffusion des résultats. En effet il nous semble trop réducteur et peu significatif de considérer un dispositif ouvert uniquement parce qu'il rend publics ses résultats. D'ailleurs, dans la plupart des cas que nous avons pu observer, les rapports produits par l'un ou l'autre dispositif sont disponibles pour un large public, le plus souvent, via internet.

Quant à la qualification des catégories d'acteurs qui peuvent être parties prenantes aux activités d'un dispositif, nous pouvons, à la suite de Genard (2000), en distinguer trois : les « représentants fiables » des groupes d'intérêts qui sont dotés d'une expertise sectorielle au sein de leurs espaces d'influences, les experts indépendants, et les représentants de la société civile. L'implication de ces deux derniers, mais plus particulièrement des représentants de la société civile lors de la conduite d'évaluation des politiques publiques, permet de mesurer le degré d'ouverture du dispositif.

En résumé, le degré d'ouverture allie la diversité des éléments (tant organisationnels que procéduraux) au sein d'un dispositif et son degré d'homogénéité. Il se matérialise par la possibilité offerte à des acteurs extérieurs aux politiques publiques évaluées d'être parties prenantes aux activités du dispositif.

Les idéaux-types

Sur cette base, il nous est possible de proposer la matrice suivante qui représente les idéaux-types des dispositifs institutionnels de l'évaluation des politiques publiques.

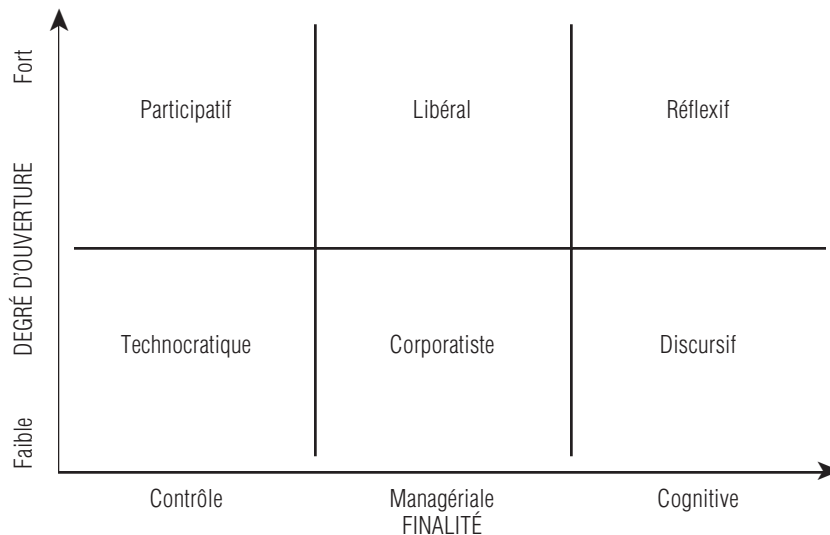
Ce schéma positionne six idéaux-types en fonction du cadre paradigmatique dominant ainsi que du degré d'ouverture du dispositif. Avant d'en détailler les éléments, une mise en garde s'impose. Ces idéaux-types caractérisent l'ensemble du dispositif d'un pays pour une période donnée. Il se peut qu'au sein de ce dispositif un élément soit plus ou moins ouvert que l'ensemble et/ou qu'il soit animé par une autre finalité. Par exemple, au sein d'un dispositif participatif, un élément peut être animé d'une finalité managériale

mais qui globalement n'est pas dominante. Il en est de même pour la nature des évaluations réalisées. La qualification du dispositif n'en prédétermine pas la nature. Par exemple, des organisations au sein d'un dispositif corporatiste voire technocratique peuvent réaliser des évaluations dites démocratiques (Boual & Brachet, 2000).

Un dispositif technocratique est animé par une finalité de contrôle. Centré autour de quelques règles et organisations, son degré d'ouverture est restreint et se caractérise par l'exclusion délibérée de certains groupes. La domination de ce dispositif par des acteurs étatiques délivrant un savoir officiel nous rapproche du modèle technocratique défini par Rouban (1998). De plus, il semble que les impératifs générés par l'organisation (buts de systèmes) priment sur les buts de missions (Dubois & Dulong, 1999).

Un dispositif corporatiste est animé par une finalité managériale. C'est cet élément qui le distingue du dispositif technocratique avec lequel il a en commun un faible degré d'ouverture. L'accès à ce dispositif est limité aux « représentants fiables » relativement statocentrés qui y défendent leurs intérêts. Les éléments du dispositif reproduisent la différenciation existant au sein de l'État et privilégient la diversité sur la base d'une sectorialisation reconnue, c'est-

Figure 1
Aperçu typologique des dispositifs institutionnels



à-dire d'une différenciation fonctionnelle des programmes d'action publique (Le Galès, 1995).

Un dispositif discursif, au même titre que les deux précédents, se compose d'un nombre d'acteurs réduit qui appartiennent essentiellement au secteur public. Animé par une finalité cognitive, il permet à ses membres d'échanger des informations sur les enseignements des processus évaluatifs qui demeurent faiblement ouverts aux acteurs sociaux en général. Il s'agit donc d'un dispositif au sein duquel quelques acteurs s'interrogent sur leurs actions en tentant, dans certains cas, d'interpréter voire de réinterpréter l'intentionnalité sous-jacente à celles-ci.

Un dispositif participatif est animé d'une finalité de contrôle. Son degré d'ouverture est plus large. Il associe de nouveaux acteurs issus de la société civile ou des experts indépendants aux « représentants fiables » des dispositifs au degré d'ouverture restreint. Toutefois, même si l'État reconnaît le rôle croissant d'acteurs privés dans la conduite de l'action publique, ceux-ci participent plus qu'ils n'orientent la conduite du dispositif.

Un dispositif libéral est animé d'une finalité managériale. Son degré d'ouverture est large. Ce qui nous semble le plus important dans cet idéal-type est contenu dans l'image qu'utilise Schmitter pour décrire les acteurs impliqués dans la gouvernance à savoir « l'enchèvement des organisations en quelque chose qui ressemble à une société civile » (2000, p. 59). De cette image, il ressort que le dispositif libéral, en associant des acteurs issus d'horizons différents, accepte d'eux qu'ils en influencent la conduite.

Un dispositif réflexif rassemble de nombreux acteurs provenant d'horizons très variés. Ce type de dispositif consacre la pluralisation de l'expertise à laquelle s'ajoute la montée en puissance de la société civile puisqu'il regroupe des fonctionnaires, des experts, des citoyens marginalisés, voire des gens ordinaires à qui il arrive quelque chose d'extraordinaire dont l'expertise se nourrit de cette expérience. Regroupé dans un espace commun, ils concourent à la réalisation d'évaluations à finalité cognitive qui s'interrogent sur leurs actions, sur les programmes publics, et sur la société en général. Dans ce type de configuration, la réflexivité s'apparente à la notion théorisée par Giddens (1991) qui suggère que, de plus en plus souvent, nos sociétés pour construire leur futur s'appuient sur des dispositifs au travers desquels elles se donnent les moyens de se connaître elles-mêmes.

CONCLUSION

L'étude de l'institutionnalisation de l'évaluation offre de nombreuses perspectives. Parmi celles-ci, l'approche comparée est très prometteuse. Toutefois, le chercheur confronté à une réalité multiple et insaisissable doit modeler son objet pour le rendre compréhensible. Parmi les différentes pistes possibles, la classification constitue une porte d'entrée intéressante qui permet ensuite d'aborder l'objet d'étude sous de nombreux angles.

En recourant à une typologie centrée autour des six idéaux-types de dispositif institutionnel, le chercheur pourra également aisément élargir son questionnement. En effet, au stade actuel de notre réflexion, nous ne nous sommes pas attardé sur les produits des dispositifs institutionnels, c'est-à-dire la nature des évaluations réalisées. Ces éléments pourraient être pris en compte ultérieurement pour apprécier la qualité d'une architecture institutionnelle par rapport à une autre. Par exemple, en s'intéressant au problème délicat de l'utilisation de l'évaluation, il serait intéressant de s'interroger sur le lien existant ou non entre un type d'institutionnalisation et la reprise des résultats produits en son sein. Un dispositif libéral qui associe plus d'acteurs qu'un dispositif technocratique favorise-t-il une meilleure utilisation des résultats? Les recommandations formulées dans un cadre réflexif sont-elles plus réalistes que celles suggérées par un dispositif participatif? Pour cela, un point de départ est possible en se fondant sur l'hypothèse de Guy Peters et Barker (1993), pour lesquels il semble que les institutions qui sont développées dans une perspective d'utilisation continue sont plus efficaces que celles qui sont créées de manière ad hoc. Ce point de vue devrait évidemment être contrebalancé par celui de Perret (2001) qui considère que les instances ad hoc, parfois critiquées pour leur lourdeur, permettent une socialisation et une diffusion des concepts. Il considère l'instance ad hoc comme un lieu d'apprentissage collectif dont les membres deviennent les meilleurs propagandistes des résultats.

Nous le voyons, c'est en mobilisant cette matrice idéale-typique et en confrontant nos considérations théoriques avec la réalité que nous pourrions affiner ces réflexions autour de la typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation des politiques et enrichir l'étude de son institutionnalisation.

REMERCIEMENTS

Cet article présente une partie de ma thèse de doctorat soutenue à l'Université libre de Bruxelles en mars 2004. Je tiens à remercier les membres du jury (Alain Eraly, Odile Daurmont, Paul Magnette, et Pierre Muller) et particulièrement les co-directeurs (Jean-Louis Genard et Frédéric Varone) de ce travail pour leurs commentaires continus. Je remercie également Adrian-George Dumitru, étudiant à l'École doctorale francophone d'Europe centrale et orientale, pour m'avoir permis de qualifier l'idéal-type libéral. Enfin, les commentaires éclairés des évaluateurs de la version préliminaire de ce texte constituent une source d'enrichissement non négligeable.

NOTE

1. « Quand ils [les phénomènes] peuvent être artificiellement produits au gré de l'observateur, la méthode est l'expérimentation proprement dite. Quand au contraire, la production de faits n'est pas à notre disposition et que nous ne pouvons que les rapprocher tels qu'ils se sont spontanément produits, la méthode que l'on emploie est celle de l'expérimentation indirecte ou méthode comparative » (Durkheim, 1937/1986, p. 124).

RÉFÉRENCES

- Boual, J.-C. & Brachet, P. (Éds.). (2000). *L'évaluation démocratique. Outil de citoyenneté active*. Paris: L'Harmattan.
- Boyle, R., & Lemaire, D. (Éds.). (1999). *Building effective evaluation capacity. Lessons from practice*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Bussmann, W. (1995). *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques, guide de réflexion*. Genève: Georg.
- Chevallier, J. (1981). L'analyse institutionnelle. Dans CURAPP (Éd.), *L'institution* (pp. 13-17). Paris: PUF.
- Conan, M. (1998). *L'évaluation constructive : théorie, principes et éléments de méthode*. La Tour d'Aigues: De l'Aube.
- Dente, B. (1998). La politique d'évaluation des politiques publiques. Dans M.-C. Kessler (Éd.), *Évaluation des politiques publiques* (pp. 147-155). Paris: L'Harmattan.

- Dubois, V., & Dulong, D. (1999). *La question technocratique*. Strasbourg: Presses de l'Université de Strasbourg.
- Duran, P. (1993). Les ambiguïtés politiques de l'évaluation. *Pouvoirs*, 67, 137-149.
- Durkheim, E. (1937/1986). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: PUF.
- Durkheim, E. (1967). *La division du travail social*. Paris: PUF.
- Frogner, A.-P. (1994). Logique(s?) de l'explication comparative. *Revue internationale de politique comparée*, 1(1), 61-90.
- Furubo, J.-E., Rist, R., & Sandahl, R. (Éds.). (2002). *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction.
- Genard, J.-L. (2000). Spécificités de l'administration publique belge et réformes administratives. Dans C. Gobin & B. Rihoux (Éds.), *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques : entre crise et renouveau* (pp. 163-174). Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.
- Gerhardt, U. (1994). The use of Weberian ideal-type methodology in qualitative data interpretation: An outline for ideal-type analysis. *Bulletin de méthodologie sociologique*, 45, 74-126.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Guy Peters, B., & Barker, A. (1993). *Advising west European governments: Inquiries, expertise and public policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Hassenteufel, P. (2000). Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes. Dans CURAPP (Éd.), *Les méthodes au concret* (pp. 105-124). Paris: PUF.
- Jacob, S., & Varone, F. (2004). Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003). *Politiques et management public*, 22(2), 135-152.
- Kessler, M.-C. (Éd.). (1998). *Évaluation des politiques publiques*. Paris: L'Harmattan.

- Lascoumes, P., & Setbon, M. (1995). *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits*. Paris: GAPP-CNRS-Commissariat général du Plan.
- Leeuw, F., & Rozendal, P. (1994). Policy evaluation and the Netherland's government: Scope, utilization and organizational learning. Dans F. Leeuw, R. Rist, & R. Sonnichsen (Éds.), *Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation and organizational learning* (pp. 67-86). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Le Galès, P. (1995). Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée. Dans P. Le Galès & M. Thatcher (Éds.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks* (pp. 13-28). Paris: L'Harmattan.
- Lenoir, R. (1995). L'invention de la démographie et la formation de l'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 108, 36-61.
- Loureau, R. (1970). *L'analyse institutionnelle*. Paris: Éd. de Minuit.
- Mader, L. (1985). *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique de la législation*, Lausanne: Payot.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (2001). L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix*, 14(55), 95-123.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris: Éd. d'Organisation.
- Monnier, E. (1992). *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica.
- Morin, E., & Piatelli-Palmarini, M. (1974). *L'unité de l'homme*. Paris: Seuil.
- Osgood, C. (1967). On the strategy of cross-national research into subjective culture. *Social science information*, 6(1), 5-37.
- OCDE. (1997). *Promouvoir l'utilisation de l'évaluation de programme*. Paris: OCDE.
- Perret, B. (1998, octobre). Institutionalise and professionalise evaluation: The French case. Communication présentée lors du colloque de la Société européenne d'évaluation, Rome.

- Perret, B. (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- Rangeon, F. (Éd.). (1993). *L'évaluation dans l'administration*. Paris: PUF.
- Rouban, L. (1998). *La fin des technocrates?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Sartori, G. (1994). Bien comparer, mal comparer. *Revue internationale de politique comparée*, 1(1), 19-36.
- Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism. *Review of politics*, 36, 85-131.
- Schmitter, P. (2000). Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance. Dans C. Gobin & B. Rihoux (Eds.), *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques : entre crise et renouveau* (pp. 51-59). Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Seiler, D.-L. (1994). Science politique, comparaison et universaux ou ce que comparer veut dire ... *Revue internationale de politique comparée*, 1(1), 91-110.
- Seiler, D.-L. (2004). *La méthode comparative en science politique*. Paris: Armand Colin.
- Spenehauer, V. (1995). *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*. Paris: L'Harmattan.
- Swanson, G. (1971). Frameworks for comparative research: Structural anthropology and the theory of action. Dans I. Vallier (Éd.), *Comparative methods in sociology: Essays on trends and applications* (pp. 141-202). Berkeley, CA: University of California Press.
- Warin, P. (1993). *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*. Paris: L'Harmattan.
- Weber, M. (1965). *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon.

Steve Jacob, Ph. D., est professeur adjoint au département de science politique de l'Université Laval et membre du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP).