



HAL
open science

L'évaluabilité d'une politique publique : application à la vidéo surveillance communale

Marcel Guenoun, David Carassus, Benjamin Drevetton, Christophe Maurel

► To cite this version:

Marcel Guenoun, David Carassus, Benjamin Drevetton, Christophe Maurel. L'évaluabilité d'une politique publique : application à la vidéo surveillance communale. Contrôle de Gestion et management public, Workshop IAE, Apr 2016, Dijon, France. hal-02141974

HAL Id: hal-02141974

<https://univ-pau.hal.science/hal-02141974>

Submitted on 9 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évaluabilité d'une politique publique : application à la vidéo-surveillance communale

**Workshop « Contrôle de Gestion et management
public »**

le 4 avril 2016, IAE DIJON



Marcel GUENOUN, Maître de conférences en sciences de gestion, IMPGT-Université d'Aix- Marseille
David CARASSUS, Professeur des universités en sciences de gestion, IAE Pau-Bayonne, CREG/OPTIMA
Benjamin DREVETON, Professeur des universités en sciences de gestion, IAE de Poitiers, CEREGE
Christophe MAUREL, Maître de conférences en sciences de gestion, Université du Mans, ARGUMANS



SOMMAIRE

1. Contexte de l'étude et problématique
2. Cadre conceptuel de l'étude
3. Cadre théorique de l'étude
4. Méthodologie et terrain d'étude
5. Résultats
6. Discussions et prolongements

1) Contexte de l'étude et problématique :



- Le développement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques depuis les années 1990 (CNE, rapport VIVERET, LOLF, SFE, etc.)



- Les évaluations plus importantes dans le contexte de contraintes financières (avant, pendant, après)
- Des difficultés à pénétrer le secteur public, au delà des contraintes réglementaires (fonds européens, CPER, et.).



- Quand elles existent, une grande faiblesse méthodologique (Roch, 2009) et un manque d'impartialité car commandées par le pouvoir politique (IGA, 2008)



Quelles sont les conditions à l'évaluation (ou à la non-évaluation) d'une politique publique ?

2) Cadre conceptuel de l'étude : l'évaluabilité des politiques publiques (1/4)

– Définition :

- « *qualité de la structure logique du projet, la précision des attentes et le cadre d'évaluation* » (Banque Mondiale, 2015)



- « *exigence procédurale ou constitutive visant à conduire les acteurs à prendre en compte dès la phase de conception des actions et programmes les éléments relatifs à leur évaluation (clarté des objectifs, précision des attentes, critères et méthodes d'évaluation)* » (Lowi, 1972)

2) Cadre conceptuel de l'étude : l'évaluabilité des politiques publiques (2/4)

- Cadre d'analyse mobilisé : la relation entre l'outil (l'évaluation) et la politique publique (action/projet/programme/service public)
 - Epstein (2010) analyse l'évaluabilité du Plan National de Rénovation Urbaine (adoption de programmes pluriannuels de résultats, association d'indicateurs quantitatifs suivis par un observatoire national), mais aussi ses imperfections (modifications des objectifs de départ, choix des indicateurs de résultats vs impacts)
 - Méasson (2005) analyse l'émergence de l'évaluabilité comme le symbole du renversement du projet évaluatif en activité normative/performative
 - « rendre évaluable une politique publique, c'est la séquencer selon le schéma définition des problèmes – définition des objectifs – mise en oeuvre – évaluation afin de rendre visibles les processus de prise de décision »,
 - « La portée de l'évaluabilité ne peut être limitée à sa dimension technique ou managériale de la conduite d'une politique. Elle comporte également une dimension clairement politique puisqu'elle énonce ce que doit être la politique »



2) Cadre conceptuel de l'étude : l'évaluabilité des politiques publiques (3/4)

- Cadre d'analyse complémentaire : la relation entre l'outil (contrôle/audit) et l'action
 - Power (2010) montre que les techniques d'audit peuvent être utilisés comme des outils pour discipliner les acteurs plutôt que pour rendre des comptes. En d'autres termes, l'audit serait performatif et contribuerait à modifier l'objet dont il est censé rendre compte.
 - L'auditabilité consiste à produire puis sélectionner les indicateurs de performance qui permette de produire un contrôle (rapport qualité-coût des données, disponibilité).
 - L'auditabilité incite rationnellement les acteurs à « jouer le chiffre ».



2) Cadre conceptuel de l'étude : l'évaluabilité des politiques publiques (4/4)

- Domaine d'application récent en secteur public : domaine sanitaire et médical (Pondaven, 2012) :
 - Sanou (2013) analyse l'évaluabilité et la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration de la couverture vaccinale au Burkina Faso.
 - En 2011, en France, le Haut Conseil de Santé Publique se dote d'un outil permettant d'apprécier dans quelle mesure il convient de procéder à l'évaluation d'un plan ou programme de santé (El Khoury, Tran, Pomarede, Badeyan et Demeulemeester, 2011)
- Autre domaine : le ministère australien des affaires étrangères devant les difficultés à évaluer certaines politiques (Peersman, Guijt et Pasanen, 2015)
- Critères mobilisés : définition d'objectifs initiaux, d'hypothèses sur le déroulement du projet et des modalités d'évaluation (indicateurs par ex.)



3) Cadre théorique de l'étude (1/2)

- Champs déjà mobilisés : théorie de la décision / *Public Choice* / Sociologie des organisations, gouvernance locale (depuis années 1960)
 - Les caractéristiques des organisations publiques amènent souvent des décisions floues (Thoenig, 1999),
 - Les organisations publiques sont réticentes à évaluer les politiques (Gibert, 1988; Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Margetts et Hood, 2010),
 - Les objectifs des organisations publiques sont souvent complexes et divergents en fonction des parties prenantes (Rainey et Jung, 2014) , etc.



3) Cadre théorique de l'étude (2/2)

- Champ mobilisé ici : théorie néo-institutionnelle (TNI) avec le concept de découplage des outils de gestion
 - Découplage : « *déconnection délibérée entre les structures organisationnelles qui renforcent la légitimité et les pratiques organisationnelles qui sont considérées comme étant les plus efficaces* » (Meyer et Rowan, 1977)
 - L'évaluation comme moyen de renforcement de la légitimité en lien avec son environnement institutionnel, sans modification des routines organisationnelles (hypocrisie organisationnelle - Brunsson, 1989)



4) Méthodologie et terrain de l'étude (1/2)

- Terrain d'étude : collectivité moyenne française concernant son activité de vidéo-surveillance
 - Pratique en développement (Douillet, 2009)
 - Pays anglo-saxon : premier utilisateur avec 4 200 000 en usage au Royaume-Uni en 2006,
 - France : entre 1993 et 2007, croissance de 228% du marché de la vidéosurveillance (9,5%/an) puis 340 000 caméras installées en 2007. Le nombre de communes ayant recours à la vidéosurveillance est en croissance forte : 812 (2005), 1142 (2006), 1522 (2007) (Courtois et Gautier, 2008)
 - Objet en questionnement sur ses impacts potentiels
 - « *L'action de sécurité équipée par les technologies ne fonctionne pas* » (Leman-Langlois, 2008).
 - « *La vidéo-surveillance ne diminue pas la délinquance, sauf dans certains lieux délimités ou clos tels des parkings* » (Roché, 2009) et ramenée à son coût élevé, en fait « *un gaspillage d'argent public* » (Groombridge, 2008).
 - « *C'est un fiasco total : seuls 3% des crimes et des délits ont été résolus grâce à la vidéosurveillance* » (The Guardian, 2008).



4) Méthodologie et terrain de l'étude (2/2)

– Méthodologie : recherche-intervention :



- analyse documentaire : prise de connaissance,
- analyse quantitative des données de la Police Nationale : analyse de l'impact de l'installation de caméras dans certains quartiers,
- analyse budgétaire des dépenses mobilisées par ce dispositif : analyse financière dynamique des coûts générés,
- analyse qualitative :
 - diagnostic du fonctionnement du service de vidéo-surveillance : analyse des modes de fonctionnement
 - *focus group* avec la population, par type de cibles : analyse de la perception des commerçants et habitants – non surveillés / surveillés sur la connaissance du dispositif, sur le sentiment de sécurité, sur l'utilité du dispositif
- réalisation de l'évaluation

5) Résultats : une non-évaluation (1/4)

- Des modalités d'évaluation adaptées :
 - Une évaluation multi-dimensionnelle : financière, fonctionnement organisationnel, qualité perçue, étude d'impact
 - Une évaluation quantitative et qualitative

- Des données quantitatives à faible qualité et servant peu à l'évaluation :
 - Une première extraction des données quantitatives de la Police Nationale avec des triplons, une forte baisse des infractions en 2011 sans explications
 - Des données non comparables entre 2009 et 2012, les types d'infraction ayant changé
 - Des données ne prenant pas en compte les quartiers de la ville et la présence ou non de caméras

5) Résultats : une non-évaluation (2/4)

- Des objectifs/attentes plus *ex-post* qu'*ex-ante* :
 - Prévention vs dissuasion de la délinquance (Roché, 2009) ?
 - Attractivité de zones commerciales ? sentiment de sécurité de la population ?
 - Gestion des petits désordres (gestion du trafic routier, sécurisation de la voie publique, assistance aux SDF, veille sur les inondations, aide à la manœuvre, appui logistique...) ?

- ➔ « efficacité multiforme » des caméras pour « *consolider une légitimité fragile par des usages peu controversés* » (Douillet et al., 2009).

5) Résultats : une non-évaluation (3/4)

- Des résultats intéressants mais peu utilisables à court terme en terme de recommandations (retrait, réorganisation, extension) :
 - Des analyses d'infraction par an, par quartier et par caméras
 - Une absence de pouvoir dissuasif des caméras (6 mois avant/après installation)
 - Un mode de fonctionnement du centre de supervision urbaine à améliorer (attentes, financement, relations avec les partenaires, gestion des agents, pilotage de l'activité)
 - Des habitants qui ne savent pas où sont les caméras, mais qui savent que la ville est vidéo-surveillée
 - Un consensus des habitants sur l'absence d'effets dissuasifs, un renforcement de l'esprit de sécurité, pas d'opposition à un futur déploiement de caméras, une nécessaire présence des policiers, une nécessaire communication à mettre en place (existence, résultats)

5) Résultats : une non-évaluation (4/4)

- Une activité de vidéo-surveillance sans relation avec l'évaluation :
 - une faible évaluabilité à un instant t ,
 - Une possible amélioration de son évaluabilité à $t+1$: / données, / fixation d'objectifs / attentes.
- Une évaluation plus expliquée par des logiques institutionnelles et politiques (influence des parties prenantes) que managériales (analyse efficience)
- Un découplage important avec les pratiques organisationnelles (faiblesse de l'apprentissage organisationnel au regard de l'insuffisante évaluabilité)

6) Discussions et prolongements

- Des résultats cohérents
 - avec Douillet et al. (2009) qui mettent en évidence les effets mimétiques et « *boule de neige qui font que face à la diffusion massive de ces dispositifs, il devient politiquement délicat pour les collectivités qui n'ont pas installé de caméras de ne pas s'engager à le faire* »
 - avec Béтин et al. (2003) qui montre que la vidéo-surveillance devient un prêt-à-porter des politiques de sécurité
 - avec Brunsson (2000) qui indique que les organisations tiennent des discours différents et adaptés à leurs parties prenantes pour se légitimer (approche cynique rationnelle)
- Des prolongements à envisager sur la mise en œuvre opérationnelle des pre-requis à l'évaluation d'une politique publique dans le couplage entre instrument d'évaluation et politique évaluée :
 - /données vs indicateurs, /présence d'objectifs pré-existants,
 - /modalités évaluatives pré-conception, /apprentissage possibles.

Merci de votre attention

CONTACTS

Marcel GUENOUN

Maître de conférences en sciences de
gestion

IMPGT

Université d'Aix-Marseille

marcel.guenoun@univ-amu.fr

