

# LES ÉTUDES D'ÉVALUATION ENTRE STRATÉGIE ET MÉTHODOLOGIE

## L'exemple des politiques publiques en matière de zones humides

PAR LAURENT MERMET

Professeur - ENGREF

*Entre sauvegarde d'un patrimoine environnemental exceptionnel et projets d'aménagement du territoire, la préservation des zones humides constitue l'un des objectifs prioritaires des politiques de protection de la nature. Mais celles-ci sont-elles efficaces ? Se poser la question, c'est entrer dans le domaine de l'évaluation, terrain mouvant où s'affrontent experts d'une science en devenir et praticiens de la vie publique.*

Marais, tourbières, prairies inondées, vasières... les zones humides sont importantes pour la conservation des espèces animales et végétales, la protection des paysages, la chasse et la pêche, la gestion des eaux (1) : Depuis une quinzaine d'années, elles constituent l'un des objectifs prioritaires des politiques de protection de la nature. Mais celles-ci sont-elles efficaces en la matière ? Nous garantissent-elles de manière durable un état satisfaisant des zones humides françaises ?

S'attaquer à de telles questions, c'est entrer dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Dans une sphère académique et

experte, il se présente comme champ de recherche théorique et méthodologique, avec ses traditions et ses réseaux, ses ressources et ses obstacles (2). Dans une sphère administrative et politique, c'est un champ de manoeuvre très concret de la vie publique, avec ses procédures, ses enjeux politiques et administratifs, ses praticiens, stratèges et tacticiens (3).

(1) Sur la question des zones humides, voir par exemple : Dugan, 1992, Mitch, 1994.

(2) Voir par exemple Patton, 1986, ou Monnier, 1992.

(3) Voir : Commissariat au Plan, 1991.

## RÉALITÉS MÉCONNUES

Sous l'angle de l'analyse, « évaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres ». Sous l'angle du jugement, « évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur ». Dans ces deux définitions (4), ce sont respectivement une démarche scientifique et une démarche politique qui dominent. Chacune correspond à une sensibilité et à des pratiques assez différentes au regard des procédures et des méthodes d'évaluation.

Pourtant, elles sont *a priori* complémentaires dans le principe. Alors peuvent-elles, doivent-elles, s'articuler dans la mise en œuvre de l'évaluation et, si oui, comment ? Le présent article tente d'éclairer cette question à partir du travail accompli en tant que chargé d'évaluation, pour l'Instance d'Évaluation des Politiques Publiques en Matière de Zones Humides (5). Il ne s'agit pas ici de détailler le contenu des études, mais de proposer une réflexion sur les stratégies – à l'interface entre analyse et débat de politique – qui ont présidé à leur conception méthodologique. Tout en bénéficiant du recul du temps, cette réflexion reflète les principes stratégiques et la conception du rôle des études d'évaluation qui ont guidé en temps réel l'équipe d'étude. Elle tire aussi les enseignements de la mise à l'épreuve qu'a constitué le processus d'évaluation.

### TRAVERSER LE LABYRINTHE DES DONNÉES, SOUS LE FEU DE LA CONTROVERSE

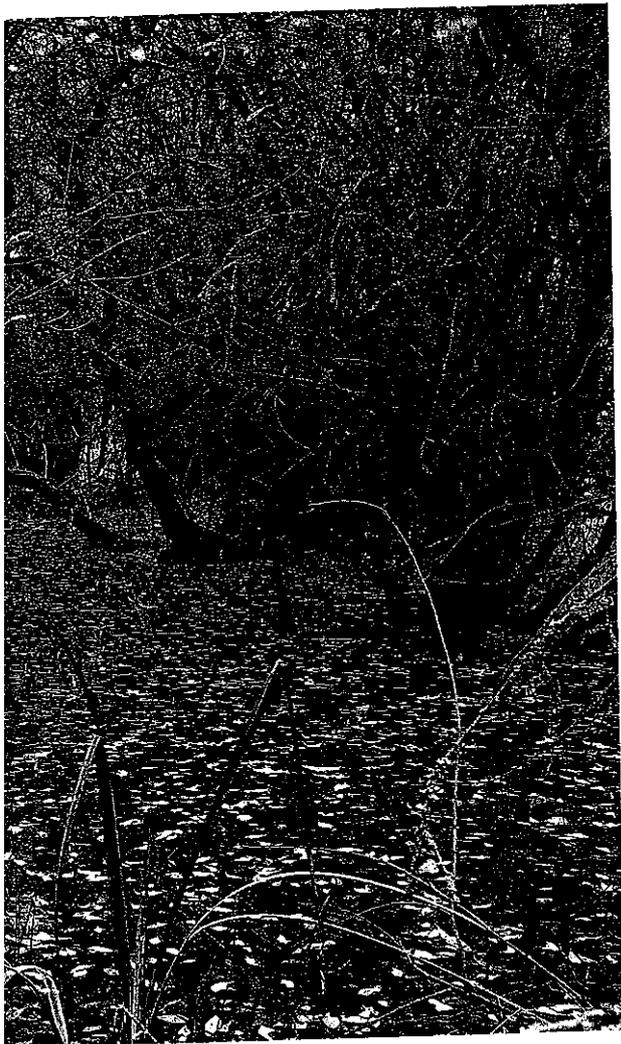
#### Un contexte riche en polémiques et controverses

Par la convention internationale de Ramsar (6) la France s'est engagée à poursuivre une politique de protection et d'« utilisation avisée » (*Wise use*) des zones humides, c'est-à-dire une « utilisation durable [...] compatible avec la maintenance des propriétés naturelles de l'écosystème [...] notamment] l'eau, la flore, la faune et les éléments nutritifs, ainsi que les interactions existant entre ces éléments ». Depuis la fin des années 70, nombre d'opérateurs publics s'emploient à poursuivre ces objectifs, mobilisant tout un arsenal de mesures, des inventaires de Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) aux achats de terrains par des Conservatoires, des Réserves Naturelles aux études d'impact sur les projets d'aménagement, des arrêtés de biotope aux Parcs Naturels Régionaux. Mais, dans le même temps, d'autres opérateurs publics mènent des actions d'aménagement ou d'incitation économique qui vont dans l'autre sens – par exemple le drainage de marais, l'encouragement des plantations de peupliers, le remblaie-



ment de zones humides pour urbaniser ou faire passer des infrastructures, l'artificialisation des estuaires par certains aménagements portuaires, etc. Il n'est donc pas étonnant qu'au sujet des zones humides le ministère de l'Environnement entretienne depuis plus de dix ans avec celui de l'Équipement, et avec celui de l'Agriculture (7), des relations mouvementées où affrontements, négociations, coopérations se combinent diversement selon les dossiers, les périodes, les sensibilités des agents.

De manière très schématique, ces relations stratégiques autour des zones humides s'organisent autour du jeu suivant. Les acteurs chargés de la protection des zones humides prennent des initiatives pour mettre en évidence les causes de leur dégradation, pour mettre en place un contrôle des activités qui en sont responsables, et pour modifier les décisions publiques négatives pour les zones humides. Les acteurs visés, en retour, déploient des efforts de toute nature pour se soustraire aux conséquences de ces initiatives et, schématiquement, poursuivre



leurs actions en subissant le moins d'interférences possibles. Entreprendre d'évaluer les politiques publiques en matière de zones humides, c'est s'exposer d'emblée à ce tir croisé. Son poids sur l'analyse et l'évaluation de l'action publique peut être illustrée par cette anecdote, digne d'une fable de La Fontaine.

Un ensemble d'acteurs est engagé depuis une dizaine d'années dans un programme de grande ampleur qui porte sur le drainage d'une zone humide. La transformation des prairies humides en terres de culture constitue le principal objectif de l'opération et la justification économique avancée par ses promoteurs. Le programme se déroule, l'argent est dépensé. Pendant des années, les machines à drainer sont en évidence partout sur le terrain. Il suffit de parcourir la zone en voiture pour que le changement de paysage saute aux yeux. Pourtant, lorsqu'ils sont interpellés sur le problème de la régression des prairies naturelles, ces mêmes acteurs invoquent le manque de preuve : « *Qu'est-ce qui nous prouve que les prairies naturelles régressent ?*

*Nous refusons de le croire* ». Après quelques années d'impasse, il a fallu que le ministère de l'Environnement lance une étude très coûteuse, par télédétection, pour leur prouver qu'effectivement ils étaient bien en train de drainer les prairies humides !

Encore la question posée dans ce cas est-elle relativement simple. Le plus souvent, il faut aussi s'intéresser aux problèmes d'altération du régime et de la qualité des eaux, à l'évolution des multiples peuplements animaux et végétaux, il faut essayer de reconstituer – et ce n'est, de loin, pas le plus facile ! – l'action des pouvoirs publics sur chaque zone au fil des années. A ce maquis redoutable de données et de débats scientifiques, il faut ajouter la très grande hétérogénéité des zones humides, le caractère partiel ou local des connaissances scientifiques, la limitation des moyens de recherche. Et pourtant, les débats scientifiques ont une portée essentielle sur la décision. D'abord, le problème des zones humides a été largement soulevé et porté par des scientifiques. Ensuite, la compréhension et le traitement des problèmes de gestion des zones humides supposent souvent des diagnostics à la pointe des connaissances disponibles. Enfin, les acteurs administratifs concernés partagent une culture qui accorde une place centrale aux arguments scientifiques. Nombre d'entre eux sont passés maîtres dans l'art de leur utilisation tactique, que ce soit pour motiver l'action ou, au contraire, pour l'entraver.

Les ministères concernés entretiennent entre eux des relations mouvementées où affrontements, négociations, coopérations se combinent diversement selon les dossiers, les périodes, les sensibilités des agents.

### Le rôle du « chargé d'évaluation »

Dans un tel contexte, le moindre élément d'analyse ou de jugement sur les politiques publiques concernées est susceptible de provoquer une vive polémique entre acteurs et/ou un inextricable débat d'experts. Pour y faire face, il faut disposer à la fois :

- d'une légitimité pour formuler un jugement ;
- d'une expertise professionnelle sur les méthodes d'évaluation et sur le domaine de politique traité (ici, les zones humides).

Remplir et combiner ces deux conditions, c'est l'objet de la procédure d'évaluation des politiques publiques (8).

(4) La première reprise du rapport Deleau (1986), et la seconde, du rapport Viveret (1989).

(5) Le chargé d'évaluation est ici une équipe de quatre personnes - L. Mermet, A. Cattan, P. Jaubault, E. Liederman - qui a effectué ce travail dans le cadre du bureau d'études ASca (Mermet *et al.*, 1993, Cattan et Mermet, 1994). Le rapport de l'Instance d'Évaluation est publié à la Documentation Française (CIME, 1994).

(6) 1971, ratifié par la France en 1986.

(7) La même observation vaut dans une moindre mesure pour d'autres ministères concernés.

(8) Instaurée par le décret 90-82 du 22 janvier 1990.

## RÉALITÉS MÉCONNUES

C'est le ministère de l'Environnement qui a pris l'initiative de demander l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides. Le caractère interministériel de la procédure en faisait à ses yeux un moyen prometteur de traiter le problème de cohérence des actions publiques évoqué plus haut. Les ministères concernés ont accepté de s'associer à la démarche.

Dans le dispositif mis en place, la légitimité pour formuler une évaluation était détenue sans ambiguïté par l'Instance d'Évaluation, présidée par le Préfet de la Région Rhône-Alpes, composée de personnalités représentatives et d'experts du domaine, et où siégeaient bien sûr les différentes administrations concernées. L'expertise méthodologique sur l'évaluation et sur les zones humides était largement déléguée aux chargés d'évaluation (9). Par définition, le rôle de ceux-ci est avant tout de conduire un travail de recueil de données et d'analyse, pour mettre en évidence et pour étayer des faits capables de nourrir l'évaluation. Ce travail s'exerce sous une pression polémique qui donne aux enjeux scientifiques et aux débats d'experts une acuité particulière, et fait planer comme une atmosphère de menace.

### Deux stratégies classiques

Face à cela, les professionnels de l'évaluation ont souvent recours à l'une ou l'autre de deux stratégies opposées.

La première consiste à se réfugier dans un registre de formalisme scientifique. Le chargé d'évaluation se « contente » de produire des données et de les rendre « incontestables » en s'abritant derrière le double rempart de l'hermétisme technique et de l'orthodoxie méthodologique. Ce faisant, il s'expose certes au débat interne à sa discipline scientifique, mais reste assez bien à l'abri des atteintes du débat de politique.

À l'opposé, le chargé d'évaluation peut chercher la sécurité dans une attitude centrée sur l'écoute. Sur la base d'entretiens, de réunions, de lectures diverses, il est là pour refléter les opinions et les positions des acteurs, de montrer la logique des comportements. Il tire sa force de sa soumission à une procédure d'audition. Bien conduit, ce travail d'écoute permet, au pire de renvoyer les acteurs dos à dos, au mieux de favoriser une réflexion collective des acteurs et d'amorcer une dynamique de consensus. Quoiqu'il advienne, le chargé d'évaluation est protégé. Il n'est pas amené à s'opposer lui-même à tel acteur ou tel expert : il « constate simplement » que les acteurs ou les experts sont, ou ne sont pas, d'accord entre eux.

La critique réciproque et le débat entre les tenants de chacune de ces deux optiques occu-



pent une place centrale dans le champ de la recherche sur l'évaluation des politiques publiques [Patton, 1986, pp. 177-217]. Dans le cas qui nous occupe, aucune des deux approches n'aurait sans doute été satisfaisante, pour des raisons qui apparaîtront au fil de l'article.

### Méthodologie d'analyse et stratégie d'intervention

On peut déjà souligner qu'isoler le recueil des données et l'analyse des effets de la politique dans une sphère scientifique ne peut être une stratégie efficace que si deux conditions sont remplies. La première est que les acteurs veuillent bien accepter les conclusions du débat scientifique – par répugnance à s'y engager, par exemple, ou bien parce que les chercheurs du domaine semblent unis et sûrs de leur fait face aux décideurs. La seconde condition est que les travaux effectués dans la sphère scientifique



qui ont intérêt – et c'est de bonne guerre – à faire obstacle à ce que l'évaluation mette en évidence certains problèmes, certaines responsabilités, certaines réformes souhaitables.

Ce travail s'exerce sous une pression polémique qui donne aux enjeux scientifiques et aux débats d'experts une acuité particulière et fait planer comme une atmosphère de menace.

#### QUATRE STRATAGÈMES ARGUMENTAIRES

La réflexion méthodologique s'est appuyée dès le départ sur une analyse des principaux stratagèmes argumentaires sur lesquels ces résistances étaient susceptibles de se fonder. Il fallait pour cela revenir, à la lumière de l'expérience acquise au fil des études antérieures sur la gestion des zones humides, sur certaines impasses auxquelles se heurtait, depuis plusieurs années, l'évolution du débat entre les acteurs. Chacune correspondait à un point vulnérable des études existantes, exploité de manière délibérée par certains. La stratégie d'étude a visé à mobiliser les ressources de la recherche et de l'expertise, d'une manière telle qu'elle rende difficile l'utilisation efficace de ces stratagèmes. On en a identifié quatre principaux, que l'on passera ici en revue. Pour chacun, on verra comment il fonctionnait, et les solutions méthodologiques que l'on a retenues pour le neutraliser.

#### L'exploitation des problèmes de définition et de délimitation

Les zones humides constituent un ensemble assez composite de types de milieux naturels. Dans l'ensemble, leur identification ne pose pas de problème particulier. Cependant, il est difficile de les définir par quelques caractéristiques communes et d'une manière qui serait absolument dépourvue d'ambiguïtés. De plus, étant des milieux de transition entre milieux aquatiques et terrestres, elles sont souvent délicates à délimiter de manière exacte et incontestable, même quand leurs contours généraux sont facilement cernés.

Ces difficultés de définition générale et de délimitation sont souvent exploitées pour disqualifier le problème. A l'extrême, on met en doute son existence – « *Je ne vois pas exactement de quel problème vous parlez* ». On peut aussi se dérober à l'analyse des responsabilités – « *En l'absence d'une définition (ou délimitation) générale et sans ambiguïté, nous ne pouvons dans l'ensemble (10) pas savoir si le terrain où portent nos actions est une zone humide* ».

(9) Avec le soutien de nombreux experts consultés lors des travaux.

(10) C'est là que se localise le dérapage rhétorique, dans la mesure où des difficultés ponctuelles, ou marginales, sont invoquées pour motiver et organiser une méconnaissance globale ou problème.

répondent à peu près aux questions autour desquelles s'articule le débat entre les acteurs pour juger de la politique publique. Aucune de ces deux conditions n'était remplie pour ce qui concerne les zones humides.

Il n'était pas possible de faire comme si une méthodologie scientifique standard s'imposait, dont l'extériorité au problème étudié aurait paru renforcer la crédibilité. Il fallait au contraire concevoir une méthodologie appropriée, reposant sur une stratégie adaptée, sur mesure, au terrain scientifique et politique. Lorsqu'on parle ici de stratégie, il ne s'agit pas seulement d'une stratégie au sens faible (comme lorsque l'on parle de stratégie de recherche), c'est-à-dire de combiner les ressources humaines et méthodologiques pour faire face aux difficultés propres à l'état des connaissances scientifiques en matière de zones humides. Mais il s'agit aussi d'une stratégie au sens fort (comme lorsque l'on parle de stratégie politique), c'est-à-dire que l'exercice se déroule dans un contexte où il se heurte à l'opposition délibérée, active, réfléchie, de la part d'acteurs

## REALITES MECONNUES

Dans son principe, la solution retenue est la suivante : au lieu de définir l'ensemble zones humides par une règle d'inclusion, on le définit par extension, en donnant une carte et une liste de zones humides (cf. carte). Si certains continuent à jouer sur le flou du concept de zone humide, on leur enjoint de remplacer celui-ci par la liste des zones humides, pour répondre cette fois aux questions posées, par exemple : « Quelles sont, dans cette liste, les zones sur lesquelles s'exerce votre action ? ».

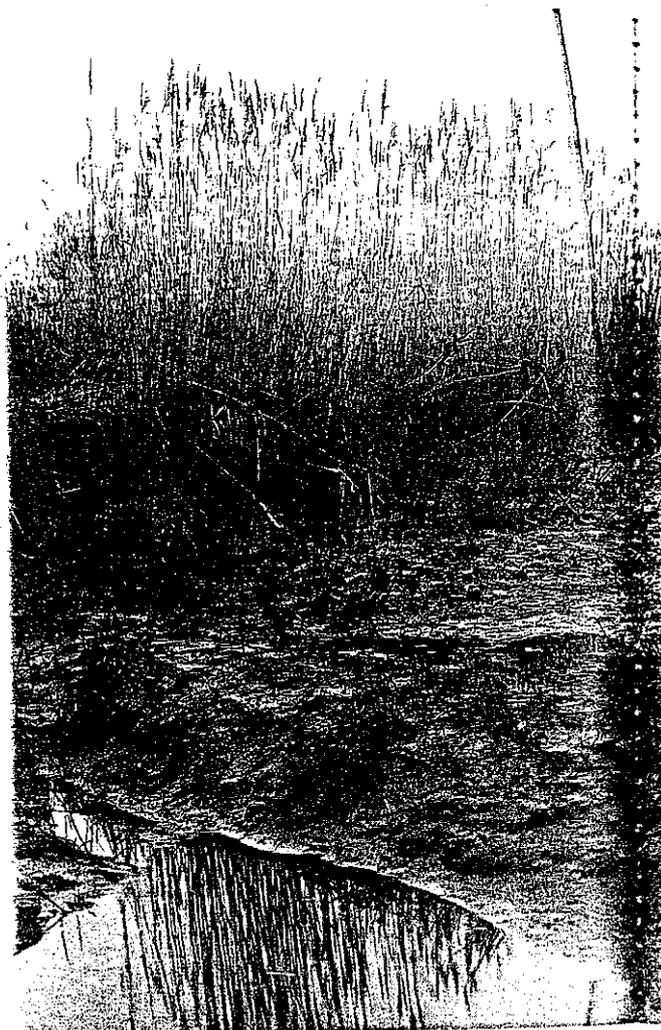
Si le principe est simple, sa mise en œuvre se heurte à deux obstacles. Le premier est d'ordre scientifique : même en acceptant une certaine approximation, dresser la liste demande un travail lourd et délicat de mobilisation de connaissances locales. Le second obstacle reste le flou des frontières de l'ensemble Zones Humides : pour quelques zones, l'inclusion ou non dans la liste pose problème. Si l'on n'y prenait garde, ce flou prêterait ici de nouveau le flanc au stratagème que l'on entendait contrer en dressant une liste. La solution retenue a été de dresser une liste qui comprend les zones dont aucun acteur ne conteste qu'elle puissent être considérées comme zones humides d'une importance significative. Cette liste s'avère quasi exhaustive : dès lors, une analyse qui porte sur l'ensemble des zones de cette liste fournit déjà une réponse par approximation acceptable à des questions concernant les « zones humides françaises en général » (11).

### La bataille des exemples

Etant donnée la diversité des situations (à la fois sur le plan écologique et sur le plan socio-économique), on peut presque toujours trouver au moins un exemple pour illustrer une thèse donnée sur les zones humides, et une autre pour la contredire.

« De nombreuses zones humides ont été détruites par des aménagements hydrauliques. Par exemple, l'aménagement hydroélectrique du Rhône a eu des impacts majeurs sur les zones humides qui lui sont associées. — Les aménagements en ont aussi créé : la preuve, les barrages-réservoirs "Seine", "Aube", "Marne" sont devenus une zone humide d'importance internationale sur le plan écologique.

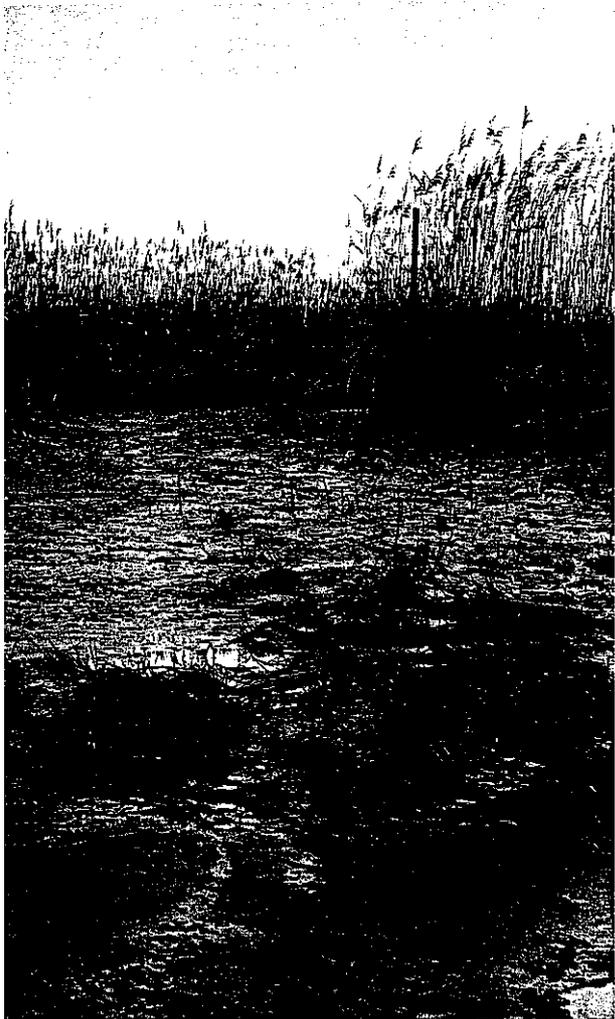
Dans de nombreux cas, les pratiques agricoles ont dégradé les zones humides. Par exemple, les superficies de prairies humides du Marais Poitevin sont passées de 65 000 ha (1960) à 50 000 ha (1980), puis 20 000 ha (1992). — Oui, mais dans d'autres cas, elles les ont enrichies : la preuve, des études conduites sur des parcelles du marais Vernier ont montré que l'abandon de l'élevage y entraînait une banalisation de la flore et de la faune. »



« Les relations ont bien évolué entre les agriculteurs et les gestionnaires de milieux naturels ; la preuve : les cas de gestion contractuelle par les agriculteurs se multiplient. — Elles restent quand même conflictuelles, par exemple, une vingtaine d'hectares de prairies humides viennent d'être nivelés et labourés sans autorisation, en pleine zone protégée, en Charente-Maritime, malgré toutes les mesures contractuelles qui se sont mises en place dans ce département ».

Le problème, c'est qu'à discuter toujours à partir d'exemples, aussi intéressants soient-ils pour illustrer tel ou tel point, on reste incapable d'établir clairement une tendance générale. Chaque acteur retient l'hypothèse qui l'arrange : « Ça va mieux, même si il reste des cas problématiques » affirment les optimistes. « Ça reste très problématique, même si quelques cas plus positifs sont apparus ! » rétorquent les plus pessimistes. Et c'est l'impasse.

Souvent, les études d'évaluation procèdent par études de cas. Celles-ci sont utiles pour éclairer les mécanismes de mise en œuvre des



dent, combien s'améliorent ? Jusqu'à quel point se dégradent-elles ? Ou s'améliorent-elles ?

Le ministère X a une action favorable sur les zones humides dans certains cas, et défavorable dans d'autres. Dans quels cas ? Favorable dans combien de cas et jusqu'à quel point ?

Là encore, la parade peut paraître triviale *a posteriori*. Pourtant, son principe a été difficile à faire accepter et sa mise en œuvre a demandé un gros effort. Tout d'abord, on l'a vu, il a fallu passer outre à certaines habitudes de pensée et aux recommandations du CSE. Ensuite, on a dû mettre en place une approche systématique sur toutes les zones humides de la liste de référence. C'est là un exercice lourd (une quarantaine d'experts, environ 80 zones, un questionnaire de 15 pages, de nombreux entretiens, réunions et échanges téléphoniques). Seule une certaine persévérance a permis de tenir le cap suivant : « *Mieux vaut un passage en revue systématique au mieux de l'information disponible, qu'une analyse même beaucoup plus fine qui ne porterait que sur quelques cas* ».

Mais il est frappant de constater l'impact qu'a eu cette approche. Elle a pratiquement mis fin à certaines controverses enlisées dans l'impasse depuis des années, à la fois sur l'évolution de l'état des zones humides, et sur les responsabilités à attribuer à divers types d'actions publiques.

### La contestation des experts et des connaissances

Un tel passage en revue systématique suppose :

- que l'on accepte de comparer systématiquement des informations qui ont un niveau de précision et une origine différents selon les zones,
- que l'on se repose, pour de nombreux points, sur des avis à *dire d'experts*, et ce dans un contexte où l'origine des experts est diverse et où il n'existe aucune institution ni certification de l'expertise.

Ces deux points ont nécessité toutes sortes de précautions méthodologiques, par

Les zones humides étant des milieux de transition, elles sont souvent délicates à délimiter de manière exacte et incontestable.

Dans le débat sur les zones humides, les acteurs entretenaient - ou acceptaient - un manque de clarté en ce qui concerne la charge de la preuve et la définition des moyens de la preuve. (Voir pages suivantes)

politiques publiques, les causes de leurs succès ou de leurs échecs, la diversité des situations. Par contre, elles ne permettent pas de stabiliser les controverses entre acteurs sur l'ampleur et la signification d'ensemble de problèmes constatés localement. La difficulté se situe au niveau du nombre et du choix des cas étudiés. En caricaturant un peu, on retient en général un cas nettement négatif, un exemple positif et un cas plus complexe et ambigu. Qu'on le veuille ou non, et quelle que soit la qualité des études de cas, on produit alors l'impression que, dans l'ensemble, la situation est équilibrée ; on renvoie les acteurs dos à dos ; on reste dans le flou.

Après une discussion approfondie, l'Instance d'Évaluation et les chargés d'évaluation ont donc renoncé à conduire des monographies, malgré le vœu émis initialement par le CSE (Conseil Scientifique de l'Évaluation) (CIME, 1994, p. 385) (12).

On a jugé plus approprié de s'efforcer de mettre un terme à la guerre des exemples.

Certaines zones se dégradent, d'autres s'améliorent... Lesquelles ? Combien se dégra-

(11) Pour plus de détail, voir Lierdeman et Mermet, 1992. Cette stratégie avait été conçue pour servir de base à la mise en place éventuelle d'un observatoire des zones humides. Elle a été reprise comme pivot des études d'évaluation, et mis à rude épreuve dans le débat. On trouvera une discussion des limites de la représentativité de la liste dans le rapport d'étude d'évaluation phase 1 (pp. 88 à 92).

(12) Ce choix a été rendu possible par le fait qu'il existait déjà suffisamment de monographies, et de cas très bien connus par les experts, pour apporter les éléments nécessaires à la compréhension des mécanismes d'action des politiques, préalable indispensable à toute évaluation.



## RÉALITÉS MÉCONNUES

exemple dans la conception et l'exploitation des questionnaires, ou dans le recoupement de l'information fournie par les experts. Mais surtout, ils ont exposé les travaux à un feu roulant d'attaques, dont voici quelques exemples :

- « *Comment ajouter foi aux informations fournies par Monsieur X : ce n'est pas un scientifique, il n'a même pas de doctorat ?* » ;
- « *Je ne peux accepter les affirmations de Monsieur Y : c'est bien un scientifique, mais sa discipline d'appartenance le disqualifie pour se prononcer sur tel ou tel point* » ;
- « *Presque tous les experts sont proches, à un titre ou un autre des organismes chargés de l'environnement : leurs avis ne peuvent pas être objectifs* » ;
- « *Il n'existe pas de mesure incontestable et précise sur l'évolution de tel type de milieu dans telle zone humide ; je refuse d'accepter que de simples estimations soient versées au dossier* » .

Si l'on accepte sans réagir de tels arguments, il devient impossible d'établir quoi que ce soit en matière de zones humides (et dans bien d'autres domaines !). Mais ce ne sont que de *mauvaises raisons* :

- parce que de nombreux détenteurs de la connaissance de terrain ont acquis leur expertise autrement que par des cursus académiques traditionnels ;
- parce que les connaissances mobilisées recouvrent un large spectre de disciplines, qui dépasse en général la formation initiale des experts ;
- parce qu'il y a là un cercle vicieux : si l'acteur X ne s'intéresse pas aux zones humides et n'embauche pas d'experts en la matière, et s'il refuse en même temps les experts liés d'une manière ou d'une autre à l'acteur Y qui, lui, s'y intéresse, le débat restera indéfiniment bloqué... ;
- parce qu'il suffit de manifester une exigence élevée en matière de précision des mesures (même si elle n'est pas pertinente) pour rendre l'information trop coûteuse ou même techniquement impossible à obtenir.

Ces stratagèmes parvenaient pourtant effectivement à créer des impasses dans le débat sur les zones humides. C'est que les acteurs entretenaient – ou acceptaient – un manque de clarté en ce qui concerne la charge de la preuve et la définition des moyens de la preuve. Dans le cadre des études d'évaluation, on a donc clairement affiché la règle suivante : l'acteur X ne peut pas récuser l'information avancée par l'acteur Y au seul motif qu'« *elle n'est pas incontestable* ». Il peut la refuser s'il apporte effectivement une preuve qui réfute cette information.

C'est la mise en œuvre systématique de ce principe – et l'obstination face aux remous qu'il a suscités dans un premier temps – qui a permis au travail d'évaluation d'aboutir. Plus concrètement :

- l'Instance d'Évaluation a pu choisir des experts largement reconnus par leur pairs ;
- les chargés d'évaluation ont insisté pour que ces experts utilisent les meilleures sources d'informations disponibles et ont vérifié (par des entretiens, notamment) que leurs avis reposaient aussi sur une expérience effective des terrains concernés ;
- les experts membres de l'Instance et les chargés d'évaluation ont recoupé les informations fournies, à la fois par rapport à la littérature dont ils disposaient et, souvent, par rapport à leur propre connaissance du terrain.

Pour contredire les résultats, sur une zone donnée, il ne suffisait plus à un éventuel contradicteur de jeter vaguement le doute. Il lui fallait présenter un contre-expert, disposant d'une reconnaissance équivalente, et montrer que l'avis de celui-ci reposait sur des sources d'information au moins aussi crédibles.

*A fortiori*, pour modifier les résultats d'ensemble, qui résultent de l'accumulation des informations zone par zone, il fallait apporter des éléments de contradiction fondés, et ce sur un nombre suffisamment élevé de zones.

Cette méthode de travail permet désormais de conserver l'ouverture du débat et des conclusions, tout en stabilisant fortement la controverse, et donc en constituant une base solide pour l'évaluation. Personne ne prétend que l'information donnée sur chaque zone soit parfaitement et définitivement exacte – ce serait une mission impossible. Mais il n'est plus possible de rayer d'un trait de plume, par un argument de principe, l'accumulation des présomptions, des preuves et des avis d'experts.

### **Le recours à la foi en matière de perspectives d'avenir**

« *Nous venons de changer, les analyses fondées sur le passé ne valent plus* » semblent affirmer certains acteurs. De fait, sur un plan général, rien ne prouve jamais *a priori* que les tendances observées hier se poursuivront demain. Un comportement des acteurs resté stable depuis vingt ans peut changer l'année prochaine. Même le fait que ce changement soit annoncé chaque année depuis dix ans, sans se produire, ne prouve pas absolument qu'il ne viendra pas l'année prochaine. Cette règle de logique est exploitée stratégiquement ; si l'on n'y prenait garde, il permettrait de balayer d'un revers de manche toutes les perspectives tirées de l'évaluation *ex post* des politiques.

On a vu qu'à propos du bilan des années écoulées, les acteurs s'affrontent dans une bataille d'exemples. Le débat d'évaluation et les entretiens approfondis ont montré qu'au contrai-

re, s'agissant des perspectives d'avenir, la plupart des acteurs partagent un biais cognitif optimiste – ils estiment « que l'on va dans le bon sens ». Plusieurs motivations les y poussent. D'abord, l'Administration ne doit pas désespérer les administrés (ni ses propres agents...) et aime généralement, une fois les épouvantails dûment brandis, s'arrêter à un optimisme raisonnable. Ensuite, la gestion de quelques opérations pilotes prometteuses absorbe toutes les énergies, focalise les attentions, et finit par induire un optimisme global. Enfin, les acteurs sont soucieux de sortir de l'affrontement, ou au moins de l'atténuer ; ils se comportent comme si jeter un voile rose d'optimisme sur le futur (de leur relation, de l'évolution du problème des zones humides) était une condition nécessaire pour engager un dialogue constructif. Cette position mobilise aussi dans le débat des harmoniques psychologiques majestueuses : « A ceux qui ont beaucoup péché, il sera beaucoup pardonné », ou enfantines : « Promis, je ne le ferai plus ! ».

La solution retenue pour traiter le problème a été la même que pour la bataille d'exemples. On a comoté les cas où une évolution favorable était respectivement : plutôt probable, incertaine, improbable. Les critères d'appréciation retenus ont été d'autant plus utiles pour le débat qu'ils sont liés aux positions effectivement prises par chaque acteur sur le terrain : quelles interventions publiques positives ou néfastes pour la zone sont prévues dans les années à venir ? Quel est l'état des relations entre les représentants locaux des acteurs des politiques publiques ?

En accumulant les diagnostics zone par zone, pour toute la liste de référence, on obtient une image à la fois globale et détaillée. Elle a fait l'effet d'une véritable purge par rapport aux impressions vagues et aux vœux pieux sur l'avenir, sans pour autant ouvrir la porte à un catastrophisme tout aussi vague et stérile. Elle a spectaculairement rétabli le contact entre, d'une part, les positions rassurantes affichées par certains acteurs au plan national et, d'autre part, le passage en revue systématique des positions prises par ces mêmes acteurs sur le terrain.

Après cet examen, il reste possible que la situation évolue demain dans le sens positif qu'ils souhaitent afficher, mais la seule manière pour eux d'étayer cette proclamation, c'est désormais de procéder effectivement à des changements dans leurs propres actions.

## L'ART ET LA SCIENCE DU CHARGÉ D'ÉVALUATION

Pour le chargé d'évaluation, options stratégiques (face au contexte du débat évaluatif) et choix méthodologiques (pour l'acquisition et le traitement des données) sont intimement liés. Il

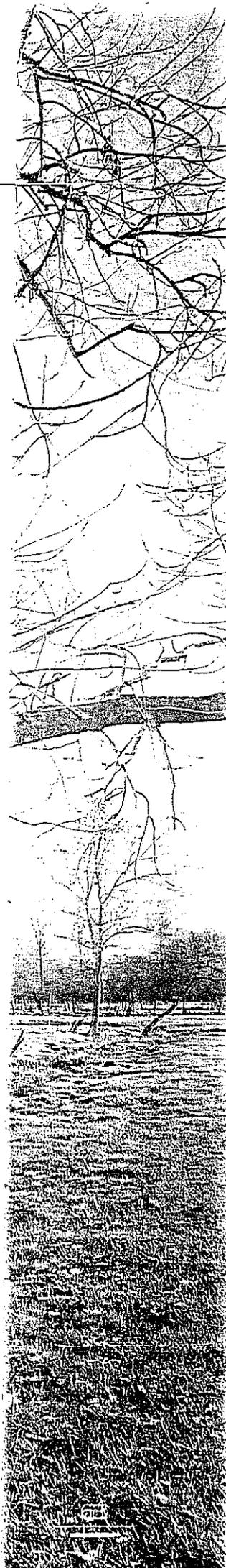
n'existe pas une approche méthodologique (c'est-à-dire une combinaison fixée d'instruments méthodologiques) qui dominerait *a priori* les autres en matière d'études d'évaluation. Parce que ces dernières ont un caractère stratégique, leur succès dépend des réactions des acteurs. Méthodes et contenus doivent anticiper sur ces réactions, et sont dès lors profondément dépendants du contexte. L'art et la science du chargé d'évaluation consistent précisément à combiner des instruments méthodologiques d'origines diverses dans le cadre d'une approche conçue pour être défendable (voire efficacement offensive) à la fois sur le plan scientifique et sur le plan de la procédure d'évaluation.

La stratégie méthodologique présentée ici donne une impression trompeuse de simplicité. On attribue à Napoléon l'aphorisme suivant : « La stratégie est un art simple, tout d'exécution »... Il s'applique assez bien aux stratégies d'évaluation, aux méthodologies d'études. Si les stratégies d'investigation retenues paraissent simples, réduites comme ici à leur fil conducteur face à des menaces rhétoriques repérées, leur mise en œuvre nécessite une mobilisation à la fois lourde et délicate de ressources de connaissance (13). Ces problèmes d'exécution méthodologique constituent d'ailleurs, aux aussi, sans qu'on puisse le développer ici, une considération majeure dans la conception stratégique à retenir.

Sur un autre plan, le terme de débat doit être pris dans son sens le plus concret. Il ne se réduit pas à la mise en regard abstraite de contenus (faits, analyses, conclusions) divergents. Il implique aussi des confrontations de personne à personne, chacun défendant avec vigueur son point de vue, devant un public d'acteurs intéressés. En construisant, en proposant un point de vue d'évaluation, le chargé d'évaluation doit prendre en considération les règles (implicites) de cette défense, les conditions de son succès. Il y a là encore une dimension essentielle des choix méthodologiques en matière d'évaluation.

Les études d'évaluation ne durent qu'un temps. Il est essentiel pour les conduire de se situer clairement dans l'évolution à moyen terme du domaine concerne. Le développement des politiques publiques dans un domaine donné s'entoure au fil des années d'un débat à la fois scientifique et décisionnel, au sein d'un réseau relativement stable d'intervenants [Latour, 1989 ; Callon et Rip, 1991]. L'évaluation des politiques publiques ne peut pas prétendre en faire table rase. Elle n'est ni au-dessus, ni à côté du débat et du jeu des acteurs : elle en est un moment. On peut parler d'un front, qui à chaque moment caractérise à la fois l'état des rapports entre acteurs, celui des connaissances et des idées. Au

(13) C'est-à-dire la littérature, les données, les experts, les techniques de traitement des données, etc.





**LES ZONES HUMIDES FRANÇAISES**  
Deux définitions générales :

- Celle de la convention de Ramsar : « Les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est statique, ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres. »
- Celle de la loi sur l'eau de 1992 : « On entend par zones humides les terrains exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année. »

moment où commence la procédure d'évaluation, certains problèmes anciennement litigieux sont résolus, le débat est actif autour de certains points de fixation, il s'enlise dans l'impasse sur d'autres thèmes. Composée d'acteurs et d'experts représentatifs, l'Instance a montré au départ une tendance à laisser structurer les travaux d'évaluation par cet « état initial du débat », à le reproduire sur un mode plus approfondi, le faisant bénéficier du poids de la procédure. Si cette ligne de conduite avait été tenue, l'évaluation aurait été l'occasion pour les acteurs de renforcer des positions déjà largement définies.

A l'inverse, la stratégie finalement retenue à la suite des discussions entre Instance et chargés d'évaluation a conduit à faire de la procédure d'évaluation l'occasion de déplacer le front du débat sur certains points figés jusque là, de le stabiliser sur d'autres. Au terme des études et de la procédure, les questions qui se posent ne sont

plus tout à fait celles qui ont prévalu depuis quelques années. D'une certaine façon, c'est en s'efforçant de désembourber les rapports figés entre les acteurs et, de faire progresser le débat vers des thèmes nouveaux, que les chargés d'évaluation se sont placés en position d'agents de changement.

Cela a été rendu possible par la procédure d'évaluation elle-même qui, avec ses allers et retours intenses entre l'Instance d'Evaluation et les chargés d'évaluation, a créé un cadre où débats d'acteurs et débats d'experts sont restés ouverts pendant plus d'un an dans une enceinte commune. Pour nous, cette expérience confirme l'intérêt de certains aspects majeurs de la procédure d'évaluation instaurée par le décret de 1990 : déroulement parallèle et interactif entre sphère administrative et politique d'une part, scientifique de l'autre ; complémentarité entre instance d'évaluation et chargés d'évaluation ; caractère adaptable à chaque cas du mode de représentation des acteurs et des bases méthodologiques des études.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- M. CALLON, A. RIP, « Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement », in « Environnement, Science et Politique – les experts sont formels », *Cahier du GERMES*, n° 13, 1991.
- A. CATTAN, L. MERMET, *Evaluation des politiques publiques en matière de Zones Humides – rapport de deuxième phase, recoupement avec la première phase*, ASca – Commissariat Général du Plan/Instance d'Evaluation des Politiques Publiques en matière de Zones Humides, avril 1994.
- CIME (Comité interministériel de l'Evaluation des Politiques Publiques) – Commissariat Général du Plan, *Les Zones Humides, Rapport de l'Instance d'Evaluation*, La Documentation Française, septembre 1994.
- Commissariat Général du Plan, *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques, Actes du Séminaire Plan-ENA d'avril à juillet 1990*, La Documentation Française, avril 1991.
- M. DÉLEAU, J.P. NIOCHE., Ph. PENZ, R. POINSARD, *Evaluer les politiques publiques, Rapport pour le Commissariat Général au Plan*, La Documentation Française, 1986.
- P.J. DUCAN, *La conservation des zones humides. Problèmes actuels et mesures à prendre*, UICN – Union Mondiale pour la Nature éd., 1992, 100 p.
- B. LATOUR, *La science en action*, La Découverte, 1989.
- E. LIERDEMAN, L. MERMET, *Faisabilité d'un observatoire des zones humides*, (3 vol.) Ministère de l'Environnement (Direction de la Nature et des Paysages) – Association AIDA et SRPN, 1992.
- L. MERMET, A. CATTAN, P. JUBAULT, L. LIERDEMAN, *Evaluation des politiques publiques en matière de Zones Humides – rapport de première phase*, ASca – Commissariat Général du Plan/Instance d'Evaluation des Politiques Publiques en matière de Zones Humides, juillet 1993.
- W.J. MITSCH (ed.), *Global wetlands, Old World and New*, Elsevier Science, 1994.
- E. MONNIERS., *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica (2<sup>e</sup> éd.), 1992, 245 p.
- M.Q. PATTON, *Utilization-focused evaluation*, Sage, 1986.
- P. VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, La Documentation Française, 1989.