

L'indispensable connaissance des effets de l'action publique

Ruth Dreifuss | *La réalité est trop complexe pour que l'on pense raisonnablement pouvoir effectivement connaître les conséquences des choix politiques, à tous les niveaux. C'est dans l'identification des problèmes et de leur transformation que l'évaluation joue un rôle indispensable. Elle est un instrument essentiel de la décision politique, une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible.*

Le titre qui a été retenu pour mon allocution d'ouverture me troublait de plus en plus, au fur et à mesure que je préparais cette intervention. *Indispensable connaissance des effets de l'action publique*, voilà qui sonne fort bien. Mais la réalité est trop complexe, les chaînes de causalité trop douteuses, pour que l'on puisse raisonnablement penser que nous pouvons effectivement connaître les conséquences des choix politiques, à tous les niveaux concernés. Ce que nous pouvons en savoir reste toujours fragmentaire et contingent. Si elle n'est pas possible, comment peut-on alors parler d'une connaissance indispensable? Ce qui mérite ce qualificatif ne peut être que la volonté de connaître le moins mal possible, le désir de se pencher sur les « bénéficiaires » souhaités des mesures prises, la recherche des effets non désirés, le doute systématique. J'adopte ainsi la définition trouvée dans l'ouvrage « Vers un nouveau contrat social » de Guy Roustang (1996) : *L'objet de l'évaluation... est d'identifier les résultats d'une action publique, si possible de les mesurer et, en tout état de cause, de porter un jugement sur leur contribution au bien-être de la collectivité.*

Dans l'émission de Roger Nordmann « Ma conviction profonde »,¹ un des participants, Escarpit peut-être, décrivait ainsi le drame de celles et ceux qui agissent : *Imaginons un terrain qu'il faut aplanir : le « réformateur » s'installe alors au volant d'un bulldozer et déblaie, en un dur labeur, tout ce qui fait obstacle. Peu à peu, en repoussant la terre et les roches qui se trouvent devant lui, il accumule ce matériau en un tas, une butte, puis une colline... Et le voilà soudain qui se met à admirer cette montagne, à voir en elle l'œuvre de sa vie, jusqu'à se jucher en son sommet et à la défendre contre tous ceux qui, voulant poursuivre le travail de terrassement qu'il avait entrepris, s'attaqueraient à cette montagne de déblais* ». L'évaluation devrait nous permettre de garder à l'esprit le but poursuivi et de mesurer si nous nous sommes rapprochés ou éloignés de ce but. Et si j'ai raconté cette histoire, c'est

bien parce que les deux peuvent être simultanément vrais. Dans ce cas, le conducteur de bulldozer aura contribué à l'aplanissement puis lui aura fait, par son action d'aplanissement même, obstacle. Tant il est vrai que tout médicament efficace entraîne des effets secondaires, qu'il faut à leur tour prendre au sérieux et veiller à corriger... C'est dans l'identification des problèmes et de leur transformation que l'évaluation joue un rôle indispensable et qu'elle est un instrument essentiel de la décision politique. Car elle pose les bases de la négociation des solutions possibles, elle est une des étapes d'une démarche rationnelle de décision politique.

J'ai été quelque peu surprise – et finalement un peu fière aussi – de constater que, des six ateliers qui travailleront cet après-midi, cinq concernaient des domaines dont j'ai assumé la responsabilité en tant que cheffe du Département fédéral de l'intérieur. J'y vois en premier lieu la conséquence d'une action politique qui vise moins à créer de nouvelles normes qu'à transformer le cadre et les conditions de vie. Ce n'est pas pour rien que j'ai appelé le DFI le Département de la vie quotidienne, et la vie quotidienne est davantage affaire d'opportunités et d'incitation que de règles législatives strictes. Le DFI a été ainsi à la pointe d'une évolution de la législation qui prend toujours davantage la forme de programmes définissant des objectifs et des moyens de les atteindre.

J'ajouterai que le DFI est peut-être le département qui, par la nature même des domaines qui lui sont confiés, entretient la collaboration la plus étroite avec les cantons, les communes, les organisations non gouvernementales. La négociation et la recherche de consensus y sont particulièrement nécessaires. Les responsabilités partagées et les structures de collaboration complexes sont sources de malentendus et de tensions ; la méthode évaluative – sur laquelle les partenaires sont appelés à se mettre d'accord – permet de réduire les divergences, d'objectiver la négociation. J'ajouterai que la gestion par mandat de prestation, qui a tendance à se généraliser, implique la mise au point d'instruments d'évaluation, l'adoption de batteries d'indicateurs : nous sommes, dans ce domaine, dans un processus d'apprentissage et de tâtonnement.

Mais il y a encore une autre raison qui a fait du DFI un « client » particulièrement intéressant pour les évaluateurs et évaluatrices, c'est la culture d'évaluation (comme aime à le dire l'ancienne secrétaire générale suppléante) qui s'est développée dans ce département tout au long des années nonante, grâce à des personnalités comme Christoph Steinlin, Claudia Kaufmann, Gabriella Bardin Arigoni et certains des directeurs d'office, en premier lieu ceux de l'Office de la santé publique et de l'Office de l'environne-

ment, des forêts et du paysage. Leurs propositions sont d'emblée tombées dans un terrain fertile, celui de ma propre conviction de l'importance de l'évaluation : cette adhésion (critique bien sûre) remonte notamment à mes expériences dans la gestion de projets de coopération au développement et dans mes engagements syndicaux et politiques en faveur de la concrétisation des objectifs d'égalité entre femmes et hommes. Dans les deux cas, l'absence de conscience des faits têtus et des biais concrets vouent les efforts les plus enthousiastes à l'échec. Le volontarisme, certes, est nécessaire. Mais il doit contrôler en permanence l'évolution de la situation réelle, exercer la conscience des complexités et des risques d'incohérence. Sinon, ce n'est que stérile agitation. Je pourrais citer plusieurs cas, pour lesquels l'évaluation a contribué de façon décisive à améliorer l'impact des mesures prises :

- L'effet de projets de développement sur la capacité d'initiative locale a pu se révéler dévastateur. En mettant l'accent sur les structures sociales plutôt que sur les productions, on a pu améliorer notablement et durablement la situation.
- La Confédération a décidé d'augmenter la part des femmes au sein du personnel, notamment dans les postes à responsabilité. Seule l'analyse des obstacles concrets et des comportements traditionnels permet de passer du vœu pieu à l'action efficace.
- La Constitution ouvrait déjà la voie aux tribunaux pour imposer l'égalité de salaire pour des travaux de valeurs égales. C'est par l'évaluation des attitudes des plaignantes, des syndicats, des juges, des employeurs que l'on a pu formuler une loi qui facilite le passage de certains obstacles. Encore fallait-il développer des instruments d'évaluation des fonctions pour réaliser un consensus – fragile – sur la valeur des tâches.

J'ai appris ainsi, avant même d'entrer au Conseil fédéral, un certain nombre de conditions à la qualité d'une évaluation, conditions qui doivent impérativement être mises en place par l'évalué.

- Il lui appartient de créer dans sa propre institution un climat favorable à l'autoévaluation et à l'évaluation, créer le réflexe des questionnements quant aux effets. Je me souviens d'avoir demandé à des collaborateurs de l'office fédéral des assurances sociales de me décrire très précisément les conséquences pour quatre situations concrètes des mesures qu'ils me proposaient. Leur étonnement devant cette question élémentaire m'a profondément surprise.

- Il convient tout autant d'assurer la participation des partenaires (Cantons, institutions, ONG) et des bénéficiaires finals à l'enquête. A cette fin, il faut désigner clairement des interlocuteurs et créer des plateformes d'accompagnement, ouvrir des guichets d'information et de réclamation.
- En d'autres termes, il importe d'informer tous les concernés des motifs de l'évaluation et de l'utilisation qui sera faite des conclusions, voire de l'ensemble des informations recueillies. Les intentions et les attentes de l'évalué doivent être claires!
- Il doit choisir le bon calendrier, décider s'il a besoin d'une évaluation ex ante (veiller alors à ce que les résultats arrivent à temps pour influencer les décisions à prendre) ou ex post (choisir alors le moment où des résultats des décisions prises sont déjà palpables), voire d'une évaluation accompagnante, de façon à ce qu'un processus se déroule dans la plus grande transparence. Le pire qui puisse arriver à un rapport d'évaluation est la condamnation à la réclusion permanente dans un tiroir! L'évaluation doit s'inscrire dans la continuité d'une démarche politique. Des conclusions qui sont déposées au moment où une décision est déjà prise ne sont plus pertinentes, quelque soit leur qualité.
- L'évalué doit mettre à disposition un budget suffisant et dégager le personnel nécessaire des tâches courantes. Il doit rendre les informations et les informateurs accessibles à l'équipe d'évaluation.
- C'est lui qui choisit l'évaluateur, la difficulté de ce choix ne réside pas seulement dans les compétences techniques ou scientifiques qu'il s'agit d'estimer, mais aussi dans la relation qui doit s'établir : ni trop proche – attention à la complaisance – ni trop lointaine – il doit y avoir un accord fondamental sur la validité des objectifs poursuivis, pour qu'une relation de confiance puisse s'établir. Il doit aussi exiger de l'évaluateur qu'il formule ses conclusions dans un langage compréhensible, voire sous une forme accessible à tous les intéressés : le rapport écrit n'est pas forcément le seul et le meilleur instrument de communication. L'évaluateur doit aussi être un communicateur!
- Finalement, c'est bien l'évalué – avec l'aide de l'évaluateur – qui doit être capable de poser les bonnes questions, celles pour lesquelles des réponses sont possibles, sur la base d'informations qui peuvent être collectées et qui explicitent un lien de causalité entre la mesure réalisée ou envisagée et la situation examinée. Je me souviens encore de mon irrita-

tion lorsque, dans les formulaires de présentation de projets de développement, on demandait l'effet sur le PNB du pays concerné... alors que la quasi-totalité des projets n'étaient pas de taille à exercer une influence macroéconomique... Aujourd'hui (11 juin 2004) a paru dans Le Temps un billet de Sylvie Arsever – toujours pertinente – qui rappelle la fameuse histoire de celui qui cherchait ses clés sous le réverbère, à cause de sa lumière, et non pas à l'endroit obscur où il les avait perdues. L'évaluation serait alors la lampe de poche qui, même si son faisceau lumineux est faible, permet de rapprocher la question et l'information nécessaire pour y répondre.

- L'idéal, pour rassembler toutes ces conditions, est de fixer dans la loi ou l'ordonnance la tâche d'évaluer. On crée ainsi les bases pour le budget, pour l'information, pour le séquençage des réformes successives, etc.

Avant de conclure, j'aimerais évoquer quelques champs politiques dans lesquels l'évaluation a joué – et doit continuer à jouer – un rôle essentiel.

- A titre d'illustration d'un ancrage législatif de l'évaluation, je citerai la loi sur l'assurance maladie et la loi sur la réduction des émissions de CO₂. Dans la première, la mise en œuvre de la loi a été accompagnée pendant cinq ans par un vaste programme d'évaluations qui ont permis de mettre en évidence les besoins de réforme dans des domaines comme le subventionnement des primes, la péréquation des risques, les incitations à la maîtrise des coûts, etc. Dans la seconde loi, l'évaluation des effets des mesures volontaires et contractuelles doit permettre de prendre la décision d'introduire la taxe sur les émissions de CO₂. Espérons que les conclusions seront effectivement prises au sérieux et déclencheront les démarches prévues!
- Dans des domaines où une « politique expérimentale » doit être mise en place, parce que les solutions n'apparaissent pas encore comme évidentes – à la fois en termes d'efficacité et de soutien consensuel – l'évaluation est l'instrument de validation ou d'invalidation des mesures novatrices. Deux exemples de « politiques expérimentales » peuvent être cités : dans la lutte contre la toxicomanie et ses effets dévastateurs, nous avons sciemment, et grâce à une petite ouverture scientifique de la loi sur les stupéfiants, expérimenté de nouveaux modèles de prises en charge, modèles dits à bas seuil. Un programme d'évaluation a accompagné cette mise en place et abouti à un large consensus en matière de drogues dures. J'espère que la même sagesse reviendra en ce qui concerne le pro-

blème de l'usage et de l'abus de cannabis, étant entendu que la loi devrait autoriser des solutions d'opportunité que l'ordonnance pourrait ajuster en fonction des évaluations ultérieures. Lors de la 4^e révision de l'assurance invalidité, nous avons introduit deux articles sur des « projets pilotes » permettant de tester des modèles de promotion de l'emploi et du maintien à domicile, et d'en assurer le financement. Il s'agit de préparer ainsi de futures réformes, c'est-à-dire de décider s'il convient de généraliser ces prestations nouvelles en toute connaissance de cause.

- La complexité des structures politiques suisses et l'intrication des compétences nécessitent des formes nouvelles de collaboration. Nous avons déployé beaucoup d'imagination – y compris institutionnelle – pour créer des structures de coordination, plates-formes de politique commune, contrats administratifs, etc. Deux exemples de l'implication de l'évaluation dans de tels processus sont d'une part, la mise en place d'une politique nationale de la santé, d'autre part le règlement de maturité. Dans le premier cas, nous avons mis en place une évaluation accompagnant le processus lui-même, de façon à identifier les résistances et les intérêts communs ; dans le second, nous avons créé une instance commune (Confédération – Cantons) d'évaluation des effets du nouveau règlement et continuons ainsi à gérer ensemble le titre qui donne accès aux universités et aux Ecoles polytechniques fédérales.
- Les programmes politiques doivent être évalués tout autant que les législations. C'est ainsi que, pour ne prendre qu'un seul exemple, le programme de lutte contre la contamination par le virus VIH a été d'emblée accompagné d'un des programmes d'évaluation parmi les plus ambitieux. Dans ce domaine, il est évident qu'on ne peut se contenter d'une évaluation ponctuelle, mais que la réalité sur laquelle on souhaite agir se modifiant sans cesse (nouvelles générations, nouveaux traitements, etc.), il faut aussi, sans cesse, remettre l'ouvrage sur le métier et en tester l'efficacité.

En conclusion, il importe de voir dans l'évaluation une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible. Elle a un rôle d'anti-mythe, d'anti-idéologie, indispensable dans un monde d'émotions et d'intérêts, d'autant plus décalé dans la perception de la réalité que celle-ci évolue rapidement. Mais elle reste un acte politique, même si elle s'appuie sur des techniques et des méthodes scientifiques. Y a-t-il d'ailleurs plus bel

objectif politique que de rendre tous les partenaires (décideurs, fonctionnaires, collaborateurs d'institutions et finalement citoyens) mieux informés, plus intelligents et plus sensibles. Car, comme le disait Max Weber : « Les faits rendent intelligents ». Ou pour citer le secrétaire d'Etat à l'éducation et à la science, Charles Kleiber : « Les dysfonctionnements sont photo-dégradables : mettez-les en pleine lumière, ils disparaîtront ».

Note

1 Une émission des années '60 (si je ne m'abuse).

Bibliographie

Roustang, Guy (et al.), 1996, Vers un nouveau contrat social, Paris.

Zusammenfassung

In einer gut funktionierenden Demokratie ist es wichtig, dass Politikerinnen und Politiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen und Institutionen sowie Bürgerinnen und Bürger über politische Prozesse gut informiert und miteinander im Gespräch sind. Die Untersuchung von politischen Massnahmen schafft die Bedingungen, die für einen offenen und transparenten Dialog zwischen den in einen demokratischen Prozess involvierten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern nötig sind, und sie spielt im Entscheidungsprozess von Politikerinnen und Politikern eine äusserst wichtige Rolle – umso mehr sich die Wahrnehmung der Realität in einer sich rasch verändernden Welt schnell verschieben kann. Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, sich mit den Erkenntnissen von Evaluatorinnen und Evaluatoren auseinanderzusetzen.