

L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE AU CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS (*)

Par

Eleanor CHELIMSKY
Assistant comptroller general du General Accounting Office

Bonjour, Mesdames et Messieurs.

C'est un grand plaisir pour moi de me trouver parmi vous cet après-midi et je vous remercie de m'avoir invitée car j'ai été très intéressée par les propos et les discussions que nous avons entendus. Pour ma part, je viens maintenant vous parler de l'expérience du General Accounting Office (GAO) en matière d'évaluation législative. Bien que nos deux pays soient très différents, comme chacun sait, il existe cependant certaines données tirées de notre expérience qui pourraient vous servir ; du moins, je l'espère. Tout d'abord, j'aimerais dire quelques mots au sujet de notre mission auprès du Congrès américain et de notre organisation. Ensuite, je ferai quelques observations générales en ce qui concerne les facteurs qui, à mon avis, aident ou font obstacle à l'évaluation législative.

Tout d'abord, il faut dire que l'évaluation aux États-Unis a commencé, tout comme ailleurs, avec les agences exécutives, et nous avons maintenant près de 40 ans d'expérience dans la matière. Depuis 1980, je dirige la Division de l'Évaluation et de la Méthodologie au GAO et c'est là que l'évaluation législative a commencé. Nous aurons quatorze ans donc le 9 avril. La division a pour mission d'effectuer, pour le compte du Congrès, des évaluations de genres très différents. Par exemple, nous évaluons des programmes ou des politiques mis en œuvre par des agences exécutives, et nous évaluons aussi les *évaluations* de ces programmes et de ces politiques effectuées par ces mêmes agences. On nous demande également d'évaluer les effets de lois passées par le Congrès, et d'examiner la rigueur d'application de méthodes bien connues : coûts/bénéfices, par exemple.

Depuis quatorze ans, nous avons aussi élaboré nous-mêmes des méthodes destinées à examiner les programmes et les politiques, ex post et ex ante. Comme il existe maintenant 40 ans d'expérience en évaluation, une forme importante d'évaluation ex ante que nous avons pu développer consiste à montrer aux décideurs ce qui a été appris par le passé. C'est-à-dire que nous regardons les évaluations des programmes semblables couvrant une période de vingt à trente ans, et nous comparons ces programmes (et leurs résultats) avec ceux que l'on propose aujourd'hui. De cette façon, nous pouvons non seulement nous prononcer sur les effets *éprouvés* d'une initiative gouvernementale, mais aussi sur l'efficacité *probable* d'une politique qui vient d'être proposée, ou sur la qualité de la recherche et de la

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

planification entreprises au moment de la *conception* d'un programme. Bref, si nos travaux comportent toujours une majorité d'évaluations rétrospectives, ils comportent également une bonne partie d'études prospectives.

Vous avez déjà compris, je pense, qu'aux États-Unis, nous ne sommes pas les seuls au gouvernement national à être chargés d'évaluation, loin de là. En fait, nous existons, nous fonctionnons en rapport très étroit avec les agences exécutives. Elles sont chargées d'établir et de mettre en application des politiques ou des programmes. Chaque agence est responsable, non seulement envers le Président, mais envers le Congrès et le public américains pour la qualité et l'utilité de ses services. De notre côté, en tant qu'agence législative, nous sommes chargées de produire pour le Congrès et le public des études indépendantes, objectives, valables, sur l'efficacité des activités du pouvoir exécutif. Donc, nous nous côtoyons, nous nous connaissons bien, et nous nous observons d'un œil très attentif.

Il arrive, assez rarement je dois dire, que nos évaluations respectives -c'est-à-dire celles que nous effectuons et celles qui sont effectuées par les agences exécutives- portent, au même moment, sur le même programme. Souvent ces évaluations sont complémentaires, mais quelquefois elles examinent les mêmes choses et arrivent à des résultats fort différents. Dans ce cas, des contestations publiques peuvent bien survenir, et sur les résultats et sur les méthodologies. Cela ne se produit pas fréquemment, mais ça arrive, il faut s'y attendre, il peut y avoir des étincelles, et tout compte fait, je pense que ce n'est pas une mauvaise chose : la transparence, au gouvernement, vaut bien quelques petites bagarres méthodologiques.

Comment faisons-nous pour effectuer nos évaluations ? Au total, nous avons 76 chercheurs, et nous travaillons par équipes interdisciplinaires ; nous comptons parmi nous des sociologues, des psychologues, des scientifiques politiques, des économistes, des ingénieurs, des chimistes, des physiciens, des démographes, des mathématiciens, des chercheurs spécialisés en opérations, des statisticiens et d'autres spécialistes en diverses disciplines. Toutes ces compétences nous sont nécessaires à cause du genre de travail dont nous sommes chargés, et nous faisons appel à d'autres très régulièrement.

Nos évaluations portent sur presque tous les domaines d'intérêt importants au Congrès : la défense, la santé, l'environnement, l'éducation, l'immigration, l'assistance publique, les transports, le logement, l'agriculture, la justice, la technologie, la politique fiscale, et j'en passe. Nous avons publié 275 évaluations dans toutes ces matières, depuis quatorze ans, et il y a toujours entre 40 et 50 évaluations en cours.

De ces trois façons -en s'assurant un personnel de disciplines diverses avec de solides compétences en analyse qualitative et quantitative ; en développant une expertise dans des domaines spécifiques qui sont d'un intérêt constant pour le Congrès (tel que la défense, la santé, etc.) ; et en assurant une productivité élevée -nous arrivons à répondre aux questions évaluatives et législatives qui nous sont posées.

Quant à l'utilisation de notre travail, nos résultats sont à l'origine de modifications apportées aux lois américaines dans nombre de domaines : par exemple, l'arrêt de la production de bombes chimiques aux gaz neuro-toxiques ; la suppression d'un crédit d'impôt qui ne produisait point les bénéfices escomptés pour les employés mais qui coûtait très cher au trésor américain ; l'expansion d'un programme tout à fait remarquable d'aide aux jeunes en rupture de domicile ; l'expansion, également, de services médicaux pour les enfants pauvres ; l'affirmation nationale de lois étatiques fixant l'âge minimum de consommation d'alcool. En plus, nous avons vu arriver, à cause de nos évaluations, des changements de structure dans maintes initiatives des agences exécutives allant de la politique de l'immigration à la

politique de la drogue, en passant par les politiques de l'éducation, du logement, de l'assistance aux gens âgés.

Il va sans dire que tous ces résultats ne sont pas venus tout seuls. Il a fallu donner et recevoir quelques petites garanties, et dans tout cela, il y a quatre éléments qui me paraissent importants.

Tout d'abord vient la garantie des évaluateurs de la crédibilité de leurs méthodes. La tradition de l'évaluation, bien établie depuis quarante ans maintenant, veut que ceux dont les programmes ont été critiqués réagissent vivement en s'attaquant à la méthodologie des évaluateurs, plutôt qu'aux résultats. Évidemment, s'en prendre aux résultats risquerait de révéler un peu trop clairement la pensée et les buts réels des adversaires de l'évaluation, tandis que critiquer la méthodologie laisserait croire à une attaque objective. Puisque ces critiques sont donc prévisibles, il faut que les méthodes des évaluateurs puissent soutenir des assauts assez poussés, et que le plan de l'évaluation tienne compte, dès le début, de la probabilité de ces attaques. Plus la matière est politiquement controversée, plus forts seront les assauts sur la méthode. Et parce qu'aucune méthode, seule, n'est sans faille, ce que nous faisons dans ces cas-là, c'est employer plusieurs méthodes à la fois, de façon à ce que la force de l'une puisse compenser la faiblesse de l'autre. L'important, c'est qu'en commençant l'évaluation, les évaluateurs cherchent systématiquement à renforcer les points vulnérables, et qu'en présentant le rapport, ils expliquent de façon transparente la logique et l'exécution des méthodes choisies.

Le deuxième élément dont je veux parler, c'est l'indépendance, l'objectivité des évaluateurs. Sans l'assurance de l'intégrité du travail, il importe peu que les méthodes soient exemplaires, puisque l'expertise méthodologique ne garantit point la probité. Le besoin d'indépendance, d'objectivité, et aussi de courage vient du fait que les efforts de contrarier une évaluation -par exemple, de diluer les questions posées, d'adoucir les conclusions, d'en cacher les données vitales, de retarder la publication- ces efforts ne manquent jamais de part ou d'autre. Non seulement l'évaluation lui-même doit résister à tous ces efforts, mais il faut aussi qu'on l'aide, en plaçant la fonction d'évaluation là où elle sera un peu protégée contre les tentatives -inévitables en matières controversées- d'affaiblissement, de diminution, ou d'élimination toute simple.

Le troisième élément, c'est la capacité de réponse rapide des évaluateurs. Certains membres de notre Congrès ont, par le passé, formulé des critiques acerbes à l'égard de la recherche évaluative, principalement à cause de sa lenteur. On en a d'ailleurs parlé ici, aujourd'hui. En effet, une évaluation bien faite peut, de façon tout à fait légitime, prendre deux ou trois ans à compléter, particulièrement quand la question est méthodologiquement compliquée ou politiquement délicate, ou les deux. Mais au bout de deux ou trois ans, une évaluation, enfin produite, peut ne plus être utile du tout dans un contexte législatif : le parlementaire ayant posé la question serait peut-être parti depuis longtemps ; les intérêts des commissions parlementaires pourraient avoir changé ; le passage de lois nouvelles pourrait avoir rendu les constatations de l'évaluation académiques. Donc, il est très important que les évaluateurs adoptent des moyens pour raccourcir le temps qu'il faut pour répondre à certaines questions pressées des parlementaires. Nous avons essayé à la fois de produire des évaluations conventionnelles en moins de temps, avec plus ou moins de succès, mais aussi, de développer ou adapter d'autres méthodes -telles que la méta-analyse, ou la synthèse évaluative- qui, elles, peuvent amener des réponses plus rapides parce qu'elles évitent la collection originelle de données.

Finalement, la quatrième garantie appartient aux parlementaires : je parle de leur capacité et leur volonté de poser les questions justes, les questions inconfortables, aux évaluateurs. En effet, pour bien utiliser l'évaluation, les

parlementaires doivent reconnaître la nécessité : d'initier, quand il le faut, des questions qui peuvent être potentiellement embarrassantes ou provoquer des polémiques ; ensuite, de prendre part à l'action quand les résultats de l'évaluation s'y prêtent ; et enfin, de tirer les leçons législatives à la fin d'un débat évaluatif parlementaire ou public. Cette capacité chez les législateurs d'intervenir quand il le faut, est parfaitement indispensable, je pense, si l'on veut aboutir à une fonction d'évaluation qui en vaille la peine.

Maintenant, une question que l'on se pose toujours quand on se met à créer une fonction d'évaluation, et Monsieur Chevallier en a parlé ce matin, concerne son applicabilité : qu'est-ce qu'on peut réellement, raisonnablement, demander à une évaluation ? Après tout, théoriquement, logiquement, l'évaluation devrait être utile pour un très grand nombre, voire la plupart, des décisions publiques importantes. Mais pratiquement, cela ne correspond pas à la réalité, à ce que j'ai vu depuis 4 ans ; certainement, ce n'est point l'expérience américaine.

Il est évidemment naturel de penser -et beaucoup de nos citoyens le pensent- que toutes les décisions importantes du gouvernement devrait être appuyées sur des faits plutôt que sur des désirs, des idéologies, ou même de simples spéculations. Pourtant, il arrive que dans certains cas, l'évaluation et le contexte de la décision soient si mal accordés, l'une avec l'autre, que rien ne peut les joindre. Un gouvernement peut être si profondément investi dans une politique particulière qu'une évaluation objective aurait peu de chances d'être écoutée ou utilisée par les décideurs.

Je pense, par exemple, à la politique américaine de la guerre au Vietnam où les résultats des évaluations, pourtant *commissionnées* par l'administration américaine, ont été si publiquement négligées par elle. Et logiquement, on peut prévoir cette difficulté pour n'importe quelle décision publique où les résultats de l'analyse évaluative doivent entrer en compétition avec des buts politiques extrêmement puissants, tels que d'affirmer le pouvoir national, projeter une image de force dissuasive, sauver la face, etc. Dans ces cas, et dans d'autres où les débats politiques sont bouillants -comme l'avortement aux États-Unis, le planning familial en Chine, la drogue en Colombie, la condition des femmes au Moyen-Orient- l'évaluateur d'aujourd'hui s'oppose à une hostilité qui n'est d'ailleurs pas très différente de celle que rencontra Tocqueville en 1847, quand il avertissait les membres du parlement français des signes avant-coureurs d'une révolution qu'eux voulaient à tout prix ignorer, ou Max Weber, en 1916, essayant de parler "vérité" à la puissance militaire allemande.

Maintenant, je ne dis pas qu'il ne faut pas les faire, ces évaluations-là, au contraire. Seulement, il ne faudrait s'attendre ni à ce qu'on couvre de fleurs les évaluateurs, ni même à ce que les résultats soient très sérieusement considérés par les décideurs (du moins dans l'immédiat).

Mais alors, à quoi donc l'évaluation est-elle utile et pour quelles décisions ? Eh bien, notre expérience enseigne qu'elle sert utilement à trois décisions principales, et qu'elle augmente de façon remarquable leurs chances de succès, mais seulement quand les esprits sont assez ouverts pour écouter les résultats. Les décideurs ont réellement besoin de l'évaluation pour formuler et développer une politique ; pour savoir *en temps utile* (par des systèmes moniteurs) quel est le progrès (ou manque de progrès) de cette politique une fois mise en place ; et pour juger les résultats de la politique et agir en conséquence (soit en décidant de la prolonger, de la modifier ou de l'éliminer). Ces soutiens de la décision publique, l'évaluation peut les fournir à travers presque toute la gamme des affaires gouvernementales modernes à condition que la situation politique s'y prête, et que les connaissances nécessaires soient préalablement acquises.

Il faut se rappeler que les responsables du gouvernement et les parlementaires n'ont pas, comme les industriels, une base naturelle (tels que profits-et-perdes) pour les convaincre qu'une politique est devenue démodée, peu productive, ou perd faveur auprès du public. Évidemment, il y a les élections, mais elles ne viennent que tous les deux ou quatre ans chez nous, et elles sont rarement bien spécifiques. Donc, qu'ils le reconnaissent ou non, les décideurs ont grand besoin d'une fonction évaluative forte et sceptique pour assurer la solidité empirique des *fondations* conceptuelles des politiques, aussi bien que la capacité de mesurer leurs progrès et de savoir leurs effets. Voilà un terrain où l'évaluation s'applique presque toujours à merveille.

En ce qui concerne l'*adaptabilité* de l'évaluation à travers des pays différents -aux institutions et aux cultures dissemblables- je pense qu'il faut bien admettre que la façon d'organiser l'évaluation, de construire ses modèles, et d'utiliser ses résultats, variera toujours selon le pays, tout comme le contrôle des comptes (ou l'audit), avec ses modèles et ses applications dissemblables.

Au Congrès international des Auditeurs, qui s'est tenu l'année dernière à Washington, nous avons pu voir le nombre extraordinaire de façons qui existent à travers le monde pour concevoir la fonction de l'audit. D'ailleurs, on aperçoit d'ores et déjà la même diversité pour l'évaluation, rien qu'en regardant les différences qui existent aujourd'hui entre l'organisation de la fonction au Canada, en France, en Suède, en Hollande et aux États-Unis, pour ne parler que d'eux.

Dans la conférence internationale de l'évaluation qui va se dérouler à Vancouver au Canada en 1995, nous verrons mieux peut-être comment des pays aussi différents que ceux du tiers monde et ceux du monde développé ont pu s'y prendre pour évaluer leurs politiques et leurs programmes.

Ce que j'essaie de dire ici, c'est que la façon d'*adapter* l'évaluation peut bien varier partout, et même, *devrait* varier selon les institutions et la culture des divers pays. Mais l'évaluation elle-même ne change pas, parce qu'elle n'est rien d'autre qu'une manière plutôt rigoureuse de raisonner, ou de concilier un problème politique, social ou économique avec le meilleur moyen -si moyen il y a- d'y porter remède.

On a fait cela, bien sûr, depuis que le monde est monde, et l'on n'a pas manqué d'en faire l'observation ici aujourd'hui. Mais il faut comprendre aussi que l'évaluation ajoute à ce procédé la contribution de la recherche systématique et rigoureuse au débat gouvernemental. En France, le raisonnement politique s'est distingué depuis des siècles par sa définition, sa clarté et par l'intelligence particulière qui "s'appuie sur le courage", selon le mot d'Albert Camus. L'évaluation n'est pas autre chose, et l'évaluation française, elle, devrait plus aisément que d'autres, il me semble, trouver sa voie dans un tel climat intellectuel.

Aujourd'hui, dans tous les pays industriels, nous nous trouvons devant trois problèmes très difficiles :

- le besoin de moderniser l'État et de réduire sa taille ;
- la méfiance croissante de l'électorat devant la performance du gouvernement dans un monde qui change à vue d'œil ; et
- le besoin d'expliquer clairement, de faire bien comprendre aux citoyens, les raisonnements -souvent très complexes- d'une politique qui les concerne.

A mon avis, l'évaluation législative joue un rôle très important dans l'amélioration des trois. D'abord, elle pousse vers la modestie, la modération. Quand elle est là, on voit une diminution remarquable de projets spontanés aux raisonnements simplistes, basés sur une anecdote ou deux, qu'on fait avaler au pays tout entier. Autrement dit, l'évaluation s'accommode mal des programmes sociaux énormes et grandiloquents, qui, quand ils échouent -et ils échouent souvent, hélas- emportent avec eux la crédibilité et du gouvernement et des gens qui y ont cru.

Une fois mise en pratique courante, l'évaluation permet donc un parlement et un exécutif mieux informés, des politiques et des programmes mieux raisonnés, et des stratégies plus appropriées.

Une des causes principales, je crois, de la méfiance qui s'installe un peu partout entre les gouvernements et les citoyens, c'est le sentiment (très profond et très répandu) que les politiques et les programmes du gouvernement ne correspondent pas très bien aux besoins réels des gens ; qu'ils sont souvent préparés à la va-vite, exécutés quelquefois de façon déraisonnable, communiqués comme pour cacher (plutôt que de révéler) leurs intentions et fonctions réelles, et en fin de compte, imposés au public sans trop lui demander son avis. L'évaluation, simplement *parce qu'elle est là*, pousse les décideurs dans la direction de l'honnêteté dans la communication.

En somme, l'évaluation législative ne peut pas tout faire. Mais je crois qu'elle est indispensable, en France aussi, pour préparer une meilleure politique, pour rendre compte des progrès et des résultats de cette politique, et pour expliquer de façon persuasive et *croyable*, la logique et les effets des décisions publiques.