

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (*)

Par

Jean LECA

*Président du Conseil scientifique de l'évaluation
Professeur à la Fondation nationale des sciences politiques*

Merci, M. le Président.

En quelques minutes, il est difficile de parler d'un sujet sur lequel nous avons publié deux rapports et rendu quelques dizaines d'avis. Le troisième rapport va sortir prochainement.

Je suis également gêné pour deux autres raisons : je parle devant un auditoire mixte. D'une part, le milieu de l'administration active, le milieu parlementaire, auquel je n'ai jamais appartenu, et, d'autre part, celui de l'université, auquel j'appartiens depuis longtemps (je suis agrégé de droit public). Je vois d'ailleurs dans cette salle des personnes que j'ai été heureux d'avoir comme professeurs, et qui sont mes collègues.

Par ailleurs, le conseil scientifique de l'évaluation est une espèce bizarre qui n'est ni un évaluateur ni un praticien de l'action publique. Autrement dit, il réunit toutes les garanties pour être le chien que l'on accuse de la rage !

Nous ne sommes pas des évaluateurs : notre première fonction est de donner un premier avis sur la faisabilité de l'évaluation, en présence d'un projet d'évaluation qui nous est transmis par le commissariat général au plan. Notre deuxième fonction est de rendre un avis qui porte uniquement -mission redoutable- sur la *qualité* de l'évaluation -avis qui est rendu public en même temps que l'évaluation et qui, je dois le dire, dans de nombreux cas, qualifie assez sérieusement la validité des généralisations que les auteurs des rapports d'évaluation ont cru pouvoir opérer-. Mais nous ne participons pas directement à l'opération d'évaluation, ni à l'élaboration du projet d'évaluation avant qu'il nous soit soumis. Et enfin, nous ne sommes pas compétents -comment un conseil de onze personnes comprenant quelques universitaires (pas la majorité, Dieu merci) pourrait l'être- sur tous les problèmes pratiques que représentent non seulement l'élaboration du projet d'évaluation, mais encore la *mise en oeuvre* de l'action publique, c'est-à-dire cette interaction constante entre les volumes de ressources, de coercitions, d'incitations, de recommandations, et de personnels que l'administration mobilise dans un état de société donné, et les groupes, les mouvements sociaux qui réagissent à cette action de l'administration, sous forme de mécanismes, voire même de mobilisation.

Quand nous avons rendu l'avis sur la réhabilitation du logement social, que je prendrais volontiers comme exemple pour illustrer ce qu'a dit Jean-Baptiste de

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

Foucauld sur la complexité, la densité et la multiplicité d'une opération d'action publique -c'est l'un des plus grands "maquis" juridiques et financiers que je connaisse (il y en a d'autres sans doute)- nous avons dû tremper notre plume ou tapoter notre clavier avec la plus grande délicatesse.

Voilà donc ce qui m'oblige à une certaine discrétion.

Classiquement, voici la définition la plus simple de l'évaluation : apprécier, ou mesurer, quelque chose par rapport à un critère. En ce qui concerne des programmes d'action publique, ou des lois -pour les organisations, c'est plus compliqué- l'évaluation consiste à essayer d'en mesurer les conséquences, si elles sont identifiables et isolables, et de les imputer, à travers des mécanismes bien identifiés, à des causes ou à des effets de système.

A partir de là, se pose toute une série de questions (dont quelques unes ont jailli ce matin) :

- Quel est le rapport entre l'évaluation de l'effet immédiat et celle de l'effet plus lointain ?

- Comment déterminer les objectifs poursuivis ? Les objectifs, en effet, changent au cours de l'opération même de l'action publique.

- Quelle est la différence entre les mesures d'impact, les mesures d'efficacité et les mesures d'efficience ? C'est le problème du rapport entre l'efficacité et les coûts ("cost-effectiveness").

Tous ces problèmes sont plus ou moins bien maîtrisés par les sciences sociales, non pas parce que cela est flou dans la méthodologie abstraite, mais parce que cela joue sur des terrains concrets où les hommes ne se laissent pas manoeuvrer comme cela ; il est possible de trouver des variables, de convertir ces variables en indicateurs et d'utiliser des données pour que ces indicateurs soient saturés convenablement. Mais ceci étant dit -et Mme Chelinski ne me démentira pas- le plus difficile reste à faire !

L'évaluation se situe, pourrait-on dire, entre le "fact finding", et la commission de réflexion. Le "fact finding", c'est simplement la réponse à la question : *Qu'est-ce qui se passe ?* Au fait, qu'est-ce qui se passe ? Le service est-il bien ou mal géré ? On ne cherche à établir ni des causalités, ni les règles de fonctionnement d'un système. On cherche à faire monter un certain nombre de blocs de données ou d'impressions fortes. A l'autre extrémité, se trouvent les commissions de réflexion qui, elles, ont à répondre à la question : *Que faire ?* Au terme d'une mission de réflexion, de courte ou de moyenne durée, confiée à une ou plusieurs personnalités de haut niveau, dont le travail principal consiste à consulter, à entendre les acteurs présumés les mieux informés, à utiliser la collation de documents administratifs produits antérieurement par les services compétents, la commission de réflexion va aboutir à des propositions générales, sans que les critères -le protocole d'enquête- qui ont permis d'arriver à ces conclusions soient exposés, parce que, la question étant générale et le temps limité, il est difficile de mettre sur pied un protocole d'enquête rigoureux. C'est déjà bien quand on arrive à utiliser des informations vérifiées et recoupées.

Il se peut que ces deux types de récolte d'information soient les plus efficaces, les plus utiles et les plus nécessaires, dans des périodes où l'acteur politique est affronté à des zones d'incertitude qui confinent aux zones de turbulence, et en proie à un agenda politique en "coups d'accordéon". Cet acteur trouvera plus utile, d'une part, une combinaison de descriptions scrupuleuses -qu'est-ce qui se passe ? aux conclusions vagues ou précises, et d'autre part, des conseils élégants et pondérés, que de pesantes enquêtes, qui -comme le dit Jean-Baptiste de Foucauld- mettent en relief la complexité. Ces enquêtes prennent un certain temps -trop de temps d'ailleurs- et ne sont pas ce qui convient pour éclairer la décision. En effet, l'évaluation a quelques

particularités ennuyeuses. Elle ne peut pas fonctionner à la monocausalité, par exemple. Ce que les évaluations mettent en relief, ce sont des systèmes complexes, même sur les opérations les plus simples. De ce point de vue, le travail des évaluateurs consiste -au moment où ils intègrent les informations (recueillies sur la base de questions convenablement formulées) et formulent des propositions et des conclusions- à simplifier la complexité.

Il ne faut pas cependant tomber dans des affirmations, du type de celles que je vais vous livrer, auxquelles j'ai été personnellement confronté.

Première affirmation : aux États-Unis, ont été supprimés 20.000 emplois publics ; dans le même temps, ont été créés 2.000.000 (à moins que ce ne soit 20.000.000) d'emplois. Donc, la suppression d'un emploi administratif équivaut à créer 100 emplois (ou 1.000, à ce niveau, un zéro de plus ou de moins est négligeable) !

Seconde affirmation : si nous diminuons la durée hebdomadaire du travail de deux heures, nous créons plusieurs centaines de milliers d'emplois !

Dans ces deux exemples, est mise en oeuvre une *causalité simple*. Elle est représentative de l'idée selon laquelle la politique est un univers complexe dans lequel les gens ont besoin de grandes croyances !

Peut-être que le vote -ce processus totalement abstrait et complexe, que nous tenons pour une donnée alors qu'il s'agit d'un rite d'une subtilité incroyable- a besoin de mythes puissants. Le votant considère, quand il dépose son bulletin, que non seulement il appartient à une famille politique mais qu'il *pèse* sur une décision, donc qu'il existe socialement.

Malheureusement, l'évaluation, ce n'est pas cela !

L'évaluation, par ailleurs, fait prendre conscience de l'importance de la *mise en vigueur*, surtout en France où l'on croit que l'on a résolu un problème quand on a établi un texte. Il ne s'agit pas seulement de *l'application* -au sens où le juriste contrôle la régularité de l'application- mais du *développement* de l'action, par des mesures d'application et des *pratiques*.

C'est à travers ces pratiques que l'on perçoit que le programme d'action publique se transforme. C'est là que la rencontre entre l'évaluation de la loi et l'évaluation d'une politique publique peut être particulièrement fructueuse et féconde.

Troisième point -et c'est le point le plus délicat- il y a une différence entre le *jugement évaluatif* et le *jugement décisionnel*. Cela correspond en gros -pas toujours- à l'évaluation de l'action publique et à l'évaluation politique.

Le jugement évaluatif se fonde pour fonctionner sur un certain nombre de techniques, mais aussi -si le projet est bien conçu sur une théorie de l'action, qui consiste à dire : ce "bloc de mesures", que nous avons identifié comme un programme -à supposer que les frontières soient bien tracées- est supposé *produire quelque chose*. Le produit-il ? Y a-t-il des effets inattendus ? Des effets contre-productifs ?

S'il est supposé produire quelque chose, par quels mécanismes ? S'il ne le produit pas, qu'est-ce qui ne va pas dans le mécanisme ? etc... C'est une théorie de l'action, qui suppose que l'on prenne une "vue à distance" de l'ensemble de l'action publique.

Le jugement décisionnel, lui, peut utiliser les connaissances produites par l'évaluation. Mais il répond à une théorie *d'action* (je fais ceci parce que je crois que ça produira quelque chose). Le jugement décisionnel est gouverné par des intérêts pratiques, j'entends par là le souci qu'une mesure puisse avoir pratiquement un effet qui bénéficie à la cible (ou qui ne lui bénéficie pas si c'est une mesure répressive) et que le décideur puisse s'approprier pour dire : j'ai eu raison de faire cela.

Si l'on ne sépare pas le jugement évaluatif du jugement décisionnel, le décideur risque de scier la branche sur laquelle il est assis. Le décideur -c'est-à-dire d'abord celui qui est, à la différence du fonctionnaire, sanctionné par l'élection- a en effet tendance à vouloir garder le contrôle de l'ensemble du processus d'évaluation. Ainsi, il pense éviter les surprises. Le décideur est présent dans la commandite -ce qui est le cas du système français, sauf pour les comités qui ont un pouvoir d'auto-saisine mais leurs travaux se heurtent alors souvent à l'indifférence du décideur- et il est également présent au moment où il tirera les conséquences décisionnelles de l'évaluation : l'évaluation est alors pour lui un des éléments de son "capital de connaissances". Mais faute de distinguer le jugement décisionnel du jugement évaluatif, en contrôlant le processus d'évaluation lui-même (et même s'il se présente comme multipartisan), le décideur frappe l'évaluation d'un manque certain de légitimité.

L'évaluation en soi n'a d'ailleurs pas une légitimité totale : elle n'est qu'un élément. L'autonomie de la décision politique reste entière. Le décideur peut choisir de ne pas suivre les conclusions d'une évaluation. La décision politique, agrégée dans une situation d'incertitude, est toujours un pari.

Il ne faut pas mélanger les rôles. Si le décideur veut contrôler, par des "représentants" au sein du groupe qui intègre les évaluations, s'il veut transformer l'instance d'évaluation, en un lieu où l'on se "marque à la culotte" -passez moi l'expression- afin d'éviter que tel intérêt ne soit mis en cause, alors l'évaluation tout entière perd son intérêt aux yeux du public.

Ceci n'est pas dû à la malignité des hommes. C'est simplement le résultat d'une absence de distinction. Il convient d'ailleurs d'élargir le problème.

L'évaluation est un outil de connaissance pratique et à ce titre, est importante pour la décision.

Les acteurs ont une vue pratique de leur place dans le système. Ils veulent donc que la vue qu'ils ont de leur place soit confirmée par la vue générale du système lui-même.

C'est ce qui amène quelquefois des évaluations à être discrètement critiquées : "les évaluateurs n'ont rien compris parce qu'ils ne voient pas ce qui se passe" dit tel travailleur social sur le terrain. Cela est normal. Mais si l'on veut maintenir le "moment de l'autonomie" de l'évaluation (après le "moment de la commande" et avant le "moment de la décision"), c'est parce qu'il est extrêmement important de produire une vue du système qui ne soit pas directement dépendante de la vue que les acteurs ont de leur place dans le système. Cela n'est possible que si l'on sépare jugement évaluatif et jugement décisionnel.

Le jugement évaluatif sert au jugement décisionnel mais doit en rester formellement distinct.

Je voudrais terminer en insistant sur trois points.

Le premier, je viens de l'indiquer, c'est la nécessité de l'autonomie de l'évaluation entre l'indifférence et le contrôle par le décideur. Des évaluations trop autonomes peuvent rencontrer l'indifférence.

Le deuxième, c'est le "paradoxe de l'évaluation" : le décideur est soumis à un agenda dont le rythme n'est pas celui de l'évaluation. Le décideur politique n'est pas intéressé par l'information en général, mais par l'information pertinente à un moment donné, en présence de quelque chose qui se passe devant lui -cela peut être une crise- ("le problème n'est pas la rareté de l'information, mais la rareté des ressources d'attention que nous pouvons consacrer à l'information", dit Herbert Simon). C'est l'attention qui est une ressource rare. Nous traitons une information quand nous y sommes poussés par un problème qui se trouve sur l'agenda. Et l'agenda du décideur politique a un autre rythme que celui de l'évaluateur.

Au moment où le décideur aurait besoin d'une évaluation, celle-ci n'est pas possible, parce qu'elle n'a pas été faite et qu'elle ne peut pas être menée dans un temps court ; et au moment où l'évaluation est possible, dans une situation plus souple, plus régulée, le décideur peut ne pas porter attention à l'évaluation. C'est une question, un problème sur lequel personne n'a raison et personne n'a tort.

Et enfin, dernier point, le problème de la *continuité* de la démarche évaluative. Du fait de ce que je viens de dire à l'instant, il peut arriver que le décideur n'ait plus intérêt à continuer l'évaluation. Cela, c'est son droit. L'"accordéon" de l'agenda du décideur va avoir cependant des effets sur l'agenda de l'évaluateur. On risque, par exemple, quand on sent que le décideur n'est pas très intéressé, de passer beaucoup de temps à l'élaboration d'un projet simplement parce que "l'atmosphère n'y est pas".

Inversement, en fin d'évaluation, au moment de l'intégration des données -ce moment clé où on essaie de répondre à des questions complexes de manière relativement simple- se produit une accélération, parce qu'il faut finir, ou parce que l'agenda ministériel impose que l'on donne "du grain à moudre" au Gouvernement.

Ainsi, l'agenda du décideur, qui est un agenda légitimement en "coups d'accordéon", peut avoir un effet fâcheux sur l'agenda de l'évaluation. Un travail de *régulation* -au sens technique du terme- doit s'effectuer entre l'agenda politique (succession de temps longs et très brefs) et celui de l'évaluation (au temps plus long), pour éviter que l'évaluation ne souffre de ces à-coups, et aussi pour que les décideurs puissent bénéficier de cette "bonne évaluation".