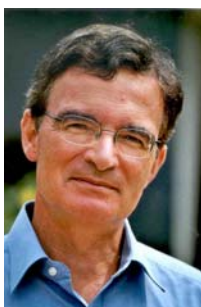


LES GOUVERNEMENTS APPRENNENT-ILS ?

Maurice Baslé, économiste, professeur des Universités,
CREREG – CNRS - Université de Rennes 1¹



Les gouvernements européens ont la possibilité d'apprendre. Le gouvernement Raffarin a, par exemple, la possibilité d'apprendre des expériences des gouvernements précédents (supposons que sa mémoire récente puisse fonctionner sur environ quinze ans, il pourrait alors apprendre des réussites et des échecs depuis Rocard en 1988 jusqu'à Jospin en passant par Balladur et Juppé).

Les gouvernements européens le veulent-ils suffisamment fort ? Peuvent-ils le faire avec les outils actuels ? Comment concevoir théoriquement et pratiquement aujourd'hui un véritable tri des erreurs et des réussites et comment transférer au présent les bonnes politiques du passé ou même celle des voisins, leurs « bonnes pratiques » dans un autre contexte ? Pour le savoir, il importe de faire un détour sur le cycle d'une politique publique puis de s'interroger sur ce qu'est l'apprentissage. On montre ensuite comment l'outil d'une évaluation moderne peut améliorer celui-ci.

Un cycle complet conception-évaluation-réforme de la politique.

Une politique publique se décline en programmes projetés de réalisation d'objectifs en valeurs (monétaires et non monétaires). Le programme correspond à une mise en œuvre de moyens au service de missions d'intérêt général .

Le cycle de la politique publique comprend la conception générale, le « design », la légitimation, le passage à l'acte, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation (c'est à dire surtout la mesure du degré de réalisation des objectifs, celle de l'impact et de la pertinence...), enfin, la réforme éventuelle, celle-ci passant par une conception nouvelle de la politique publique.

Les concepteurs politico-administratifs ont besoin de connaissances. Comme dans tout processus de prise de décision, celles-ci sont incomplètes et les manques sont créateurs d'incertitude : il y a des éléments pertinents de savoir qui ne peuvent être réunis. On n'est pas dans le cas où on prendrait des décisions risquées avec des probabilités connues à l'avance de réussite ou d'échec potentiel. L'ignorance peut aussi paralyser la décision. Enfin, particulièrement au stade de la mise en œuvre, les services gestionnaires vis à vis des élus ou des gouvernements ou vis à vis des autres parties prenantes (bénéficiaires, partenaires) peuvent s'emparer du programme pour réaliser, en sus des missions d'intérêt général, des objectifs qui leur sont propres créant ainsi un « slack » organisationnel qui peut être nuisible ou renforcer la performance, un biais bureaucratique, une inertie culturelle et organisationnelle et peut-être une démotivation individuelle.

¹ Maurice Baslé est membre du Comité Directeur de l'Association Française de Sciences Économiques et a été aussi premier Président (1999-2002) de la Société française de l'évaluation (<http://www.sfe.asso.fr>) qui fait partie du réseau international des communautés de l'évaluation des politiques publiques, des programmes et actions ou missions d'intérêt général (<http://www.internationalevaluation.com/>). Il est spécialisé dans les méthodes d'évaluation économique des lois, des réglementations, politiques et programmes.

Il faut donc souvent concevoir une politique publique en entretenant l'illusion que c'est le bon choix alors même qu'on ne peut la justifier complètement. Jusqu'à présent, les politiques ont souvent fait penser à des expériences relevant davantage des conditions de la marche au hasard que des conditions d'expérimentation en laboratoire, conditions idéales - mais impensables- dans lesquelles l'environnement serait théoriquement sous contrôle et où telle cause ou tel levier ou tel instrument doit produire, avec un grand degré de précision, tel ou tel effet prévu à l'avance.

Puisqu'on manque de savoir, puisqu'on apprend aussi par la pratique, la crédibilité des gouvernements successifs s'améliorerait peut-être si les gouvernements avaient la possibilité d'apprendre et, surtout, s'ils apprenaient réellement.

Les gouvernements comme apprentis.

Concernant la possibilité d'apprendre, il n'y a pas, en principe, de problème, du moins au départ du raisonnement. L'apprentissage organisationnel a fait l'objet de nombreuses études et des tests ont pu montrer que cela pouvait exister. Ce qui pose problème ce sont plutôt ses modalités exactes et son déroulement temporel. Concernant ses modalités, le meilleur modèle est celui qui fait de l'apprentissage individuel le point de passage obligé de l'apprentissage organisationnel. Pour dire les choses simplement, seuls les individus apprennent, même si c'est en apprenant par cœur les tables de la loi, les conventions et les routines de production et de gestion d'une organisation capable d'explicitier tout cela.

La difficulté est dans le fait que même dans ce cas d'organisation explicite, la conscience de l'apprentissage individuel et la conscience de ses conséquences en termes d'apprentissage organisationnel sont plus ou moins fortes, le processus étant plus ou moins volontaire ou plus ou moins automatique. Concernant le déroulement temporel, toutes les trajectoires d'apprentissage sont évidemment envisageables : de l'apprentissage linéaire ou incrémental simple à l'apprentissage non linéaire, évolutionnaire (dépendant du passé) par capitalisations successives de connaissances, de savoirs, de leçons d'expériences, ou même révolutionnaire par mutation/régression brutale en cas de remise en cause organisationnelle ou institutionnelle.

L'évaluation est un moyen de l'apprentissage organisationnel. En effet, l'évaluation des politiques publiques est cet outil qui doit, chemin faisant ou à la sortie, mesurer le degré de réalisation des objectifs officiels (l'efficacité), cerner les effets, comparer les résultats aux moyens utilisés (cohérence, efficacité) et apprécier au final la pertinence du concepteur initial, de sa théorie de l'action.

Les gouvernements apprennent-ils réellement ? La réponse mérite pour le moins d'être nuancée. Tout d'abord, la société n'est pas -et ne sera jamais- un laboratoire de recherche : même si la science se politise et si la politique cherche à se documenter scientifiquement, la politique n'est pas dans les conditions du savant. Science et politique ont donc quelque chose de similaire : elles ont toutes deux des connaissances qui servent d'appui pour mettre en place des argumentaires raisonnés concernant la mise en place d'action devant produire tel ou tel résultat. Mais on ne peut aller trop loin en politique en suivant une tentation purement objectiviste : on ne peut disposer à tout moment de la bonne théorie de l'action et de son test.

En effet, par ailleurs, une théorie scientifique et ses tests doivent essentiellement convaincre d'autres scientifiques (évaluation surtout par les pairs). Une politique, elle, doit être légitimée devant au moins une majorité d'électeurs-citoyens (règne de l'électeur médian). Pour acquérir cette légitimité, elle doit être convaincante donc conçue à partir de modèles d'action propres ou communs à un milieu social, à une communauté ou à un groupe d'intérêt : les citoyens ou, en tout cas, une majorité d'entre eux, doivent s'y retrouver, la comprendre, y croire. Si cette politique est risquée, par exemple lutte contre l'ESB, c'est le risque perçu qui comptera plus que le risque énoncé à priori par la théorie.

En troisième lieu, une politique se déroule en univers complexe, sans contrôle de l'environnement : la relation de cause à effet est souvent quasi non identifiable, l'imputation d'un effet à une cause quasi-impossible, la traçabilité des effets est un casse-tête dont on ne sort, dans les évaluations de politique publique, que par des subterfuges ou des approximations.

Au total, les gouvernements en se dotant de l'évaluation peuvent être de bons apprentis. Retenons ici que jusqu'à présent, ils n'ont avancé qu'à petits pas ... avec les citoyens.

Gouvernements, encore un effort...

Le pessimisme ne doit pas l'emporter. L'économie du XXIème siècle sera de plus en plus basée sur la connaissance et les savoirs nous disent les économistes et ceci est relayé par la Commission européenne. Il en sera de même pour l'économie publique et la politique économique pour plusieurs raisons

- On peut observer que les élus et les gouvernements ont de moins en moins peur de recourir à l'évaluation à l'entrée, chemin faisant ou l'évaluation ex-post. L'exemple du nombre croissant d'évaluations obligatoires (fonds européens, contrats de plan Etat-Région, contrats de ville etc...) et surtout de la montée des évaluations volontaires (celles de nombreuses villes de plus de 50 000 habitants selon une récente étude de l'Institut des villes, celles prévues par le nouveau gouvernement qui entend mettre en relation l'expérimentation locale de nouvelles compétences et l'évaluation, celles qui sont demandées de plus en plus par les citoyens porteurs de volontés de connaître, d'expertiser, de participer au débat public selon la nouvelle procédure) est là pour l'attester.
- Les élus et les gouvernements se soucient davantage de concevoir des politiques plus décentralisées et plus communicantes, on n'ose pas encore dire plus participatives, qui peuvent concrétiser une nouvelle gouvernance. Les administrations publiques sont aussi entrées dans une ère de meilleur management public avec deux orientations nouvelles : l'utilisation des nouvelles technologies de l'information pour la communication interne et pour la gestion de projets ; l'orientation vers une amélioration de la qualité publique (accueil, service).
- Quant à l'outil des évaluations, il peut être perfectionné. La théorie et la doctrine de l'évaluation évoluent avec les leçons des évaluations précédentes. L'outil évolue en particulier dans un sens plus réaliste. Les évaluations objectivantes cherchant à tout prix une expertise extrême pour produire des mesures scientifiques continuent d'être des tentatives possibles et souhaitables et on trouvera toujours des instances et des chercheurs pour ce faire. Mais on sait également en 2003 concevoir des évaluations moins ambitieuses, se donnant comme objectif minimal de développer une attitude réflexive et apprenante pour l'écriture de questions évaluatives (par la même occasion, lorsque les résultats de ces études moins ambitieuses seront là, il y aura moins de frustrations devant l'étendue des méconnaissances et les difficultés de l'apprentissage des politiques publiques).
- Par exemple, une nouvelle approche en évaluation se concentre sur l'identification du chaînon manquant, du levier qui fonctionne ou de la bonne pratique qui semble expliquer la réussite d'une politique. Faute de croire à la résolution du modèle global, l'évaluation produit dans ce cas un simple début de connaissance, un « truc » qui marche, qui a marché et qui semble éventuellement transférable ; quelle est la maille des politiques de sécurité routière qui sera la plus porteuse des bons effets ? Les films sur les accidents, le paiement immédiat des amendes ?
- Autre exemple, on sait aujourd'hui faire des quasi-expérimentations (en fait loin de considérations expérimentales) : utiliser des groupes témoins, des groupes de contrôle pas encore, mais demander à certaines collectivités territoriales d'expérimenter et mettre en œuvre les moyens d'évaluer l'expérience... On sait aujourd'hui que de simples études de cas pourraient, scientifiquement construites, correctement documentées et communiquées, être sources de réflexions pour les élus et les citoyens.

En apprenant par la pratique et par l'évaluation, en infléchissant ainsi une doctrine évaluative, sans perdre la rigueur et sans céder ni à la création d'illusions scientifiques ni aux tentations démagogiques, en encourageant certaines formes de « participation » au débat public, les nouvelles évaluations de politiques publiques et de programmes permettront à tous d'apprendre. Les citoyens veulent l'innovation : il reste à mettre en œuvre...au delà de la nouvelle loi organique qui va permettre de rendre compte de la réalité des moyens et des réalisations des missions publiques, il faut renforcer l'évaluation moderne dans une démarche d'apprentissage collectif des politiques.