



Évaluation de la stratégie et du plan d'action de l'Union européenne (2000-2004)

1. En quoi l'évaluation est-elle utile?

C'est parce que le phénomène des drogues, ses causes et ses conséquences sont à la fois complexes et graves que l'évaluation des politiques est particulièrement utile en ce domaine.

En autorisant un jugement de valeur raisonné sur les effets de l'action publique, c'est-à-dire reposant sur des bases scientifiques solides et contrôlées, l'évaluation aide à l'identification des besoins, à une meilleure sélection, planification et mise en œuvre des réponses et à une allocation plus rationnelle des ressources.

Elle dégonfle également les espoirs excessifs que l'on place parfois indûment en certaines

interventions, faute d'en connaître précisément les effets.

En cela l'évaluation permet de dépassionner les enjeux et de donner des fondements plus réfléchis au débat.

L'évaluation s'impose ainsi progressivement en Europe, au moins dans les discours et les intentions, comme une condition nécessaire à l'action. Depuis quelques années, l'évaluation des différentes interventions (actions de prévention, traitement, etc.) et des réponses légales s'est sensiblement développée: si le terrain à défricher reste considérable, il existe désormais une littérature conséquente documentant de manière scientifique les succès et les échecs de certaines réponses.

De nombreux stratégies et plans des Etats membres de l'Union européenne (UE), également, prévoient que l'évaluation de la mise en œuvre de la politique, de ses effets (efficacité) et des coûts supportés pour obtenir ces effets (efficience) soit élevée au rang des priorités. Quelques Etats membres ont ainsi lancé de vastes programmes d'évaluation des politiques engagées, contribuant, souvent pour la première fois, à rendre des comptes aux citoyens sur ce que fait l'Etat, comment il le fait et avec quels résultats.

En cela, l'évaluation n'est pas seulement une activité permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, elle renvoie aussi à une exigence de transparence, réclamée de longue date par la société civile, et de légitimité propre aux démocraties modernes.

Définition

Evaluation: jugement sur la valeur d'une intervention publique par référence à des critères et à des normes explicites. Le jugement porte principalement sur les besoins auxquels l'intervention doit répondre et sur les effets dont l'intervention est la cause (MEANS, 1999).

2. La stratégie, le plan d'action de l'Union européenne et l'évaluation

La stratégie et le plan d'action de l'UE (2000-2004) n'échappent pas à cette tendance: pour la première fois, l'évaluation est inscrite comme objectif prioritaire dans ces deux documents. Si cet objectif est légitime, et qu'il reflète une pratique très répandue pour de nombreuses autres actions de l'UE, la tâche n'est ici guère aisée.

D'abord, on peut noter que l'articulation entre la stratégie et le plan d'action n'est pas aussi claire qu'elle devrait être. Communément, une stratégie fixe les lignes directrices tandis que le plan d'action les concrétise en actions et objectifs plus précis. Il doit donc exister un lien de continuité et de cohérence entre ces deux documents, ce qui n'est pas toujours le cas ici.

En outre, certains des objectifs prévus demeurent très généraux et des critères ne sont pas établis permettant d'estimer le succès ou l'échec de la stratégie et du plan dans l'atteinte des objectifs fixés.

Ensuite, parce que le mandat d'évaluation est très vaste, sans que des ressources spécifiques n'aient été prévues en conséquence: la stratégie et le plan d'action, qui restent des instruments non contraignants, doivent en effet être évalués dans leur ensemble, c'est-à-dire dans tous les domaines prévus pour action, et de manière fort ambitieuse. L'évaluation prévoit ainsi que trois objectifs soient remplis:

1. L'évaluation du degré de réalisation des actions prévues dans le plan;
2. L'évaluation de la mesure dans laquelle la réalisation du plan satisfait aux objectifs de la stratégie;
3. L'évaluation des effets sur le phénomène des drogues.

Si le premier objectif a déjà fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours, les deux autres sont les objectifs principaux de l'évaluation finale, prévue pour le dernier trimestre 2004.

Pour relever ces défis ambitieux, la Commission, responsable de l'évaluation, a formé un groupe de pilotage que l'OEDT appelait de ses vœux, et comprenant des représentants des Etats membres, du Parlement européen, d'EUROPOL, de l'OEDT, et de certaines directions de la Commission (EUROSTAT, JAI, SANCO).

Celui-ci s'est réuni à quatre reprises afin d'établir un cahier des charges rationnel et raisonnable (fixation des outils et des méthodes) et de suivre le processus d'évaluation dans son ensemble.

3. Les outils de l'évaluation de la stratégie et du plan d'action

Evaluer les effets d'une politique sur le phénomène concerné, c'est se confronter à de redoutables difficultés techniques et scientifiques. Cela suppose, en effet, que l'on soit en mesure d'établir, sur des bases scientifiques, un lien de causalité entre les mesures prises et les évolutions du phénomène entre deux dates. Or, comme c'est le cas d'une manière générale dans les sciences sociales, cette causalité est particulièrement difficile à établir, tant il est vrai que d'autres facteurs (évolutions économiques, sociales, autres politiques publiques, etc.) peuvent être à l'origine des changements observés.

Conscients que ces difficultés générales n'épargnent pas l'évaluation de la stratégie et du plan d'action, le groupe de pilotage a tenté de cadrer l'exercice pour que de telles difficultés soient d'emblée assumées et que des objectifs réalistes soient poursuivis. Ont été ainsi constitués des outils permettant d'approcher les trois ambitieux objectifs assignés à l'évaluation du plan d'action.

Il a été décidé que l'estimation de la mise en œuvre du plan (phase 1) et du degré de réalisation des objectifs de la stratégie (phase 2) soit renseigné sur la base a) de questionnaires, envoyés aux Etats membres et aux institutions européennes, recensant les réalisations effectuées et, de manière complémentaire, b) de synthèses thématiques réalisées par l'OEDT (cf. encadré) décrivant les principaux accomplissements dans les domaines d'intervention prioritaires du plan.

En ce qui concerne la phase 3 de l'évaluation, celle de l'impact sur le phénomène drogue, l'OEDT et EUROPOL ont conçu un outil (le *snapshot*) décrivant les aspects pertinents de la situation épidémiologique des drogues et les principales réponses en 1999 et en 2002-2003 (données disponibles en 2004), afin de dégager des tendances entre ces dates. Bien sûr, les indicateurs et descripteurs retenus ont été choisis de telle sorte qu'ils éclairent, autant que possible, les six cibles définies par la stratégie et le plan. Pourtant l'exercice d'évaluation d'impact, supposant que l'on soit en mesure de lier causalement politique et situation, ne pourra être accompli ici, sur la base de ces seules données quantitatives agrégées.

La même contrainte interprétative pèse sur les résultats de l'EUROBAROMETRE commandé par la Commission: si la comparaison des deux photographies prises en 2002 et en 2004 concernant les opinions des européens, et notamment des jeunes européens, vis-à-vis des drogues devrait être des plus intéressantes, l'on ne pourra faire de ces opinions et attitudes la conséquence directe des politiques menées dans l'UE, et en particulier des politiques préventives.

Il reste que, pour la première fois, des indications de tendance seront disponibles de manière détaillée: la prévalence récente de l'usage de drogues chez les jeunes a-t-elle augmenté? Le nombre de saisies de drogues augmente-t-il? La disponibilité des traitements s'est-elle améliorée?, etc., sont autant de questions auxquelles ces outils entendent apporter des éléments de réponse. Nul doute que ces informations et synthèses constitueront une base solide et inédite contribuant à définir les besoins, les efforts et les priorités, tant nationaux qu'euro-péens, pour les années à venir.

L'OEDT et Europol contribuent à l'exercice d'évaluation de la stratégie et du plan d'action de l'Union européenne en matière de drogues en mettant à disposition de la Commission des informations, des analyses et des outils méthodologiques (snapshots et synthèses thématiques). Ces informations, analyses et outils ne peuvent pas être considérés comme l'évaluation en tant que telle.

4. Développer les pratiques nationales d'évaluation

Cet exercice d'évaluation ne prendra cependant tout son sens que quand il pourra s'appuyer sur des évaluations mises en place au niveau national: d'abord parce que l'essentiel des actions qui peuvent avoir un impact direct sur le phénomène relève de la compétence exclusive des Etats membres. Ensuite, parce que la stratégie et le plan d'action de l'UE ne couvrent pas forcément l'ensemble des initiatives nationales: chacun des Etats membres, en fonction de ce qu'il considère être ses priorités, met en œuvre des actions spécifiques, qu'il faut aussi évaluer. En cela, l'évaluation de la stratégie

Exemples d'indicateurs et de paramètres retenus pour les clichés (snapshots)

Cible 2: Diminuer de manière significative la fréquence des effets nocifs des drogues pour la santé

Indicateur 1: Maladies infectieuses liées aux drogues

Paramètres:

- Taux de prévalence (%infecté) VIH parmi les usagers de drogues par voie parentérale.
- Taux de prévalence (%infecté) d'hépatite C parmi les usagers de drogues par voie parentérale.
- Taux d'incidence du Sida lié à l'usage de drogue par injection dans la population générale.

et du plan d'action de l'UE ne peut être que subsidiaire à l'effort national d'évaluation.

Les Etats membres doivent donc développer leurs propres capacités d'évaluation. La mesure de l'efficacité est une entreprise qui doit s'adosser à une volonté politique affirmée, prévoyant un mandat et des ressources appropriés. Cela suppose que les Etats membres dotent leur plan d'action d'objectifs clairs et précis et d'un calendrier de mise en œuvre réaliste. Cela suppose également le développement d'activités de collecte d'informations pertinentes, mais aussi la mise en œuvre de programmes de recherches et d'études *ad hoc* sur le phénomène, ses causes et ses conséquences.

Dans le cadre de l'évaluation, les systèmes d'observation routinière du phénomène jouent un rôle clef en fournissant tout au long de la mise en œuvre des connaissances permettant un pilotage régulier de l'action publique. Ils contribuent, en outre, à estimer la situation de départ et la situation d'arrivée et à mesurer les efforts accomplis et ceux qui restent à faire.

Des progrès considérables ont été réalisés en ce domaine par l'OEDT et le réseau de Points focaux nationaux: des informations fiables, objectives et toujours plus comparables, sont désormais, après dix années de labeur, récoltées, traitées et analysées, aussi bien en ce qui concerne la situation épidémiologique, que les réponses et les politiques. Nous sommes désormais capables d'avoir une image à la fois globale du phénomène en Europe, mais

aussi plus précise, concernant spécifiquement certaines régions de l'UE.

Les efforts ne doivent pas s'arrêter: une rapide estimation de la mise en œuvre des indicateurs et descripteurs de l'OEDT montre que de nombreux progrès sont encore à accomplir, notamment en ce qui concerne la comparabilité des données. Ce constat est plus marqué encore pour les Etats qui rejoignent aujourd'hui l'UE.

Sans persévérance et moyens appropriés, la photographie européenne restera incomplète en bien des régions et sur bien des sujets. Il en va de la qualité du diagnostic sur l'état du phénomène, et de notre capacité à améliorer l'efficacité de l'action menée en la matière.

Liste des synthèses thématiques réalisées par l'OEDT

- Stratégies et plans d'action.
- Mécanismes de coordination dans les Etats membres.
- Dépenses publiques dans les Etats membres.
- Evolution des lignes budgétaires de l'Union européenne.
- Activités législatives des Etats membres.
- Usagers de drogue et dispositifs légaux.
- Réponses légales aux drogues synthétiques.
- Lois sur les drogues et jeunesse.
- Dispositions sur les drogues dans les accords externes.
- Description des processus d'évaluation dans les Etats membres.

5. Intégrer l'évaluation aux processus de décision politique

Mais l'évaluation ne se réduit pas à l'observation et au suivi. Parce que l'activité d'évaluation implique un jugement de valeur sur la base d'informations et d'analyses obtenues par des méthodes scientifiques et contrôlées. Ce jugement suppose un accord préalable sur les critères qui le fondent et sur leur pondération respective.

Il est également décisif d'intégrer le jugement évaluatif dans le processus de

décision politique. S'il n'y a pas d'évaluation sans connaissance, il n'y en a guère non plus sans institutionnalisation. Evaluer, ce n'est pas simplement établir un jugement normatif sur la base d'éléments cognitifs, c'est également constituer et instituer les liens entre science et politique. Ce que l'on appelle dispositif d'évaluation ne se limite donc pas au protocole d'évaluation (l'ensemble des conditions techniques et scientifiques) mais il comprend aussi la définition des relations entre les commanditaires, le groupe de pilotage, l'équipe d'évaluation voire dans une perspective d'évaluation pluraliste, l'ensemble des autres acteurs concernés par l'action publique, y inclus les destinataires finaux, et les citoyens en général.

Il faut se garder cependant de succomber aux illusions scientifiques pour lesquelles la science peut commander la décision politique. Simplement parce que la science le peut rarement: les résultats fournis par les évaluations, en effet, ne sont pas toujours exhaustifs, ils ne lèvent pas toutes les ambiguïtés, comportent un fort degré d'incertitude. Souvent, ils ouvrent la porte à plusieurs scénarii rationnels possibles: une intervention peut ainsi être optimale d'un point de vue économique, mais coûteuse d'un point de vue social. Qui doit arbitrer? Certainement pas les seuls scientifiques ou évaluateurs.

6. L'évaluation comme source d'une stratégie raisonnée

Pour bien évaluer, il faut commencer par rendre évaluable, c'est-à-dire par créer les conditions favorables à la future évaluation. Il faut ainsi cadrer l'exercice, c'est-à-dire assumer ses contraintes et limites, accepter que tout n'est pas évaluable et concentrer les efforts et les ressources sur ce qui peut l'être. Il faut également concevoir des documents présentant un bon degré d'évaluabilité: on convient ainsi que les objectifs doivent être cohérents, réalistes, clairs et précis. Ils doivent être également vérifiables, c'est-à-dire associés soit à des données quantitatives, des indicateurs, soit à des données qualitatives, appelés descripteurs.

Cela suppose que les rédacteurs de la stratégie et du plan d'action, quand ils fixeront des objectifs et des cibles, tiennent compte des systèmes d'informations existants et de ceux qu'il faut mettre en place pour assurer le suivi des priorités retenues.

Consécutivement, il leur faudra prévoir le mandat et les ressources nécessaires à la conceptualisation et à la mise en place de ces nouveaux instruments de collecte.

Pour autant, la décision politique ne doit pas être subordonnée aux seules contraintes techniques et scientifiques des systèmes d'informations: chacun sait qu'il existe des objectifs politiquement incontournables mais dont il est difficile d'estimer l'impact direct sur le phénomène des drogues, comme, par exemple, «améliorer la coopération inter-institutionnelle».

En outre, les agendas politique, celui de la prise de décision, et scientifique, celui de l'évaluation, doivent être harmonieusement articulés: les délais nécessaires à la collecte de l'information et à son traitement doivent être anticipés, faute de quoi, comme c'est le cas pour la stratégie et le plan actuels, l'écart entre la situation de départ et la situation prise comme référence pour l'évaluation finale risque d'être trop court pour que les effets éventuels de la stratégie et du plan aient eu le temps de s'épanouir.

Il pourrait être tout à fait profitable de mener une évaluation à mi-parcours du prochain plan (à condition que la durée du plan le permette), qui, en utilisant les données fournies pour l'évaluation du plan précédent (2000-2004), donnerait suffisamment de recul sur l'évolution du phénomène pour ajuster, si besoin est, les priorités retenues.

Enfin, de manière tout à fait fondamentale, la nouvelle stratégie et le nouveau plan devront tenir compte du changement de perspective lié à l'élargissement. D'une part, parce qu'il est vraisemblable que certains aspects du phénomène dans les nouveaux Etats membres demandent une attention et un effort particulier. D'autre part, parce que, sur certains sujets, comme le trafic de drogues ou le Sida, la situation à vingt-cinq risque fort de poser des difficultés d'une autre ampleur qu'à quinze.

Or, comme l'évaluation actuelle de la stratégie et du plan d'action de l'UE ne concerne que quinze Etats membres, seuls concernés par ces documents stratégiques, des informations sur la situation, les réponses et les politiques dans les dix autres doivent être rassemblées et servir de base complémentaire au diagnostic (évaluation *ex ante*) du phénomène dans une Europe à vingt-cinq. C'est à cette condition que la nouvelle stratégie et le nouveau plan pourront être à la hauteur des défis qui s'annoncent.

Objectif drogues est une série de comptes rendus politiques publiés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), qui siège à Lisbonne. Ces comptes rendus paraissent trois fois par an, dans les vingt langues officielles de l'Union européenne et en norvégien. La langue originale est le français. Leur contenu peut être reproduit à condition d'en mentionner la source.

Pour vous abonner sans frais, contactez-nous par courrier électronique: info@emcdda.eu.int

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, P-1149-045 Lisbonne
Tél. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusions

Évaluation de la stratégie et du plan d'action de l'Union européenne (2000-2004) — Aspects politiques

1. L'évaluation est une condition essentielle de la transparence et de la légitimité de l'action publique. Dans le cas des drogues, domaine reconnu pour son caractère controversé et complexe, l'évaluation est, en outre, un des outils clefs permettant l'amélioration des politiques.
2. L'évaluation de la stratégie et du plan d'action de l'Union européenne est rendue compliquée par toutes sortes de contraintes, mais pour la première fois, les institutions européennes et les Etats membres disposeront, fin 2004, d'informations pertinentes sur les progrès accomplis entre le début et la fin du plan d'action, mais aussi sur les efforts qui restent à faire.
3. La Commission, avec le soutien d'EUROPOL et de l'OEDT, a mis en place un dispositif d'évaluation original permettant non seulement de mesurer le degré de réalisation des activités prévues par le plan mais également de dégager des tendances sur la période considérée.
4. Pour prendre toute sa valeur, le dispositif d'évaluation de l'Union européenne doit cependant pouvoir s'appuyer sur l'évaluation des politiques mises en œuvre par les Etats membres. Cela suppose que les Etats membres s'efforcent de doter leur plan d'action d'objectifs clairs et précis, d'un calendrier de mise en œuvre réaliste, d'outils d'information et d'évaluation et de ressources appropriés.
5. L'évaluation doit également trouver sa place dans le processus de décision politique. Elle est un outil au service de la décision politique, permettant de pointer les enjeux et les défis des exercices de programmation et d'évaluation futurs et de les communiquer à qui de droit.
6. Lorsque les législateurs européens fixeront les objectifs et les cibles de la nouvelle stratégie et du nouveau plan d'action, ils devront tenir compte des résultats de l'exercice d'évaluation et assurer le suivi des priorités retenues par un dispositif d'indicateurs adéquats. Ils devront aussi prendre la mesure du changement de perspective lié à l'élargissement de l'Union européenne.

Bibliographie

- 1) **Conseil de l'Union européenne**, «Stratégie antidrogue de l'Union européenne (2000-2004)», *Cordrogue* 64, 1.12.1999.
- 2) «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)», COM(1999) 239 final du 26.5.1999.
- 3) **Conseil de l'Union européenne**, «Plan d'action antidrogue de l'UE 2000-2004», *Cordrogue* 32, 7.6.2000.
- 4) «Report by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol on the identification of criteria for an evaluation of the European Union strategy on drugs (2000-2004) by the Commission», File No 2564-144. Existe uniquement en anglais.
- 5) «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre du plan d'action antidrogue de l'UE (2000-2004)», COM(2001) 301 final du 8.6.2001.
- 6) «Communication de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours du plan drogue de l'UE (2000-2004)», COM(2002) 599 final du 4.11.2002.
- 7) **Council of the European Union**, EMCDDA and Europol report «Presentation of the first baseline for an evaluation of the European Union strategy on drugs (2000-2004)», *Cordrogue* 72. Existe uniquement en anglais.
- 8) Eurobaromètre 57.2, Eurobaromètre spécial 172, «Les attitudes et opinions des jeunes citoyens de l'Union européenne par rapport aux drogues», Commission européenne, octobre 2002.
- 9) «Final evaluation of the EU action plan on drugs 2000-2004 — Overview of available products/tools: An EMCDDA perspective», 27 May 2003. Existe uniquement en anglais.
- 10) **Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)**, «Apport d'une évaluation antérieure pour la préparation d'un nouveau plan gouvernemental sur les drogues», Reitox Academy, Strasbourg, 16-17 December 2003.
- 11) **MEANS**, «L'évaluation des programmes socio-économiques», Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.