

HORBER-PAPAZIAN, K. 2006. "La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse." *Contributions à l'action publique= Beiträge zum öffentlichen Handeln* 131 -144.

La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse

Prof. Katia Horber-Papazian¹

Introduction : De l'action à l'analyse

Alors que des unités de l'IDHEAP, dont en particulier celle de politique locale et d'évaluation, mènent de nombreuses évaluations mandatées par les collectivités publiques, j'ai choisi de saisir l'opportunité offerte par cet ouvrage consacré aux 25 ans de l'Institut pour tenter de faire un bilan sur la place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. Ceci implique de poser la question de son institutionnalisation, comme de s'interroger sur son rôle dans les processus de décision et sur les obstacles auxquels elle est confrontée. L'absence, aujourd'hui encore, d'une base de données fiable sur l'ensemble des évaluations réalisées au niveau de Confédération, comme la difficulté d'accéder aux données cantonales, ne permettront cependant que de mettre en évidence des tendances.

Une institutionnalisation tardive mais réelle

En 1989, Derlien tentait, dans le cadre d'une étude internationale, une classification des pays occidentaux en fonction de la place qu'y occupait l'évaluation en tant que branche scientifique et pratique politico-administrative. La Suisse, présentée sous le titre de « Switzerland: moving towards evaluation » (Horber-Papazian et Thévoz, 1989), appartenait alors au dernier groupe des pays, celui où le recours à l'évaluation était faible. L'évaluation était, à cette époque, surtout une affaire de chercheurs (Zimmermann, Kolly et Mahon, 1989) réalisée principalement dans le cadre de projets nationaux de recherche. Si les travaux de Baumann (1989) parlaient à partir du milieu des années quatre-vingts d'une augmentation des recherches appliquées au sein de l'administration fédérale, les résultats de ces travaux étaient principalement utilisés comme source d'information pour l'analyse des problèmes, la préparation de la législation ou l'aide aux décisions. La question de l'efficacité, de l'efficience ou de l'impact des mesures n'était alors que rarement centrale. Certains auteurs ont expliqué le retard pris par la Suisse (Bussmann, 1998), voire même prédit son peu d'avenir (Freiburghaus, 1990) par les caractéristiques du système politique qui, en particulier à travers une participation politique (pétitions, initiatives, référendums) des citoyens, permet une appréciation prospective des effets qui ailleurs relève des évaluations et une proximité entre magistrats et citoyens, qui leur permet de saisir les effets des activités étatiques. Aujourd'hui, deux études récentes démontrent que l'évaluation a acquis ses lettres de noblesse en Suisse (Furubo, Rist et Sandahl, 2002² ; Varone, Jacob et De Winter, 2005)³.

¹ Je tiens à remercier Daniel Dubas, collaborateur scientifique dans l'unité de politique locale et d'évaluation, pour son appui dans la recherche d'informations indispensables à la rédaction de cet article.

² L'étude est menée sur la base de 9 critères : nombre de domaines politiques concernés, arrangement institutionnel permettant au gouvernement, au parlement et à la cour des comptes d'effectuer des évaluations, existence d'évaluateurs spécialisés dans différentes disciplines, existence de sociétés d'évaluation, discussions sur l'évaluation au niveau national, pluralisme dans chaque domaine d'évaluation (personnes et/ou agences différentes), évaluation sur l'input, la mise en œuvre et les effets.

Cette dernière étude place la Suisse dans le peloton des pays ayant le plus fortement institutionnalisé l'évaluation.

Les séquences de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau de la Confédération

L'institutionnalisation de l'évaluation implique l'édiction de normes permettant d'assurer que des évaluations de l'action publique seront menées de façon systématique. Elle exige également la définition de procédures, de sorte à assurer que les résultats des évaluations pourront être utilisés dans les processus de décision, et que des organes seront désignés pour mandater ou exécuter de telles évaluations. Cette institutionnalisation dépend également du contexte politique et économique dans lequel elle se développe. En Suisse, à la fin des années quatre-vingts et au milieu des années quatre-vingt-dix, ce contexte a été caractérisé par la crise des finances publiques, le débat sur le rôle et la place de l'Etat, la remise en cause de projets publics dont en particulier des projets d'infrastructures, ainsi que la mise en évidence à travers divers programmes nationaux de recherche, dont le PNR 5 « Problèmes régionaux » et le PNR 6 « Les processus de décision dans la démocratie suisse », de déficits de mise en œuvre de programmes fédéraux et d'interprétations parfois très larges des objectifs fédéraux au niveau cantonal et communal. Autant de facteurs qui ont permis d'ouvrir le débat et de mettre à l'agenda politique la question des modes de contrôle de l'Etat, du suivi de ses décisions et de l'efficacité de son action. Si depuis la fin des années soixante-dix, certains offices fédéraux recouraient déjà à l'évaluation, la présentation par ordre chronologique des séquences de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau de la Confédération met en évidence le rôle charnière des années quatre-vingt-dix pour l'évaluation en Suisse. Il est par ailleurs important de souligner qu'au cours des ans quelques acteurs clé, souvent les mêmes, ont su jouer un rôle d'interface entre le monde académique et celui de l'administration et marquer par là le cheminement institutionnel de l'évaluation présenté de façon succincte ci-dessous.

- **La création en 1987 d'un groupe de travail au sein du Département fédéral de justice et police.** L'« Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation » (AGEVAL) avait pour objectif d'analyser et de mettre en valeur l'utilité de l'évaluation législative au sein de l'administration fédérale. En 1995 le « réseau *évaluation* dans l'administration fédérale » prend la relève. Ce réseau est un lieu d'échange d'expériences et d'informations entre mandants, mandataires et utilisateurs de résultats d'évaluation. Il entend ainsi contribuer à ce que la Confédération tire au mieux parti de la multiplicité des expériences et des connaissances accumulées dans le domaine de l'évaluation et à ce que l'administration fédérale perpétue et développe la culture d'évaluation qui lui est propre⁴.
- **Le lancement, en 1989, d'un Programme national de recherche sur les « effets des mesures étatiques ».** Le PNR 27, doté de CHF 5 mio, a eu pour principal objectif de déterminer les méthodes permettant de développer des outils d'évaluation adaptés au contexte suisse. Ce programme a, par ailleurs, permis à des chercheurs des sciences sociales, non formés en évaluation, de s'initier à la problématique sur le tas.

³ L'étude est menée sur la base de 6 critères : existence d'organes formels d'évaluation (exécutif, parlement, cour des comptes) et existence d'une communauté épistémique (société nationale d'évaluateurs, revue scientifique sur l'évaluation, standards de qualité)

⁴ Selon le site web de l'Office fédéral de Justice (<http://www.bj.admin.ch>)

- **La création du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en 1990**, chargé d'effectuer des analyses d'efficacité sur mandat des Commissions de gestion des deux Chambres du parlement fédéral⁵. Celui-ci s'est ainsi doté des moyens lui permettant d'examiner l'application faite des textes législatifs et de porter un regard critique et introspectif sur son propre travail législatif⁶.
- **Des formations en évaluation.** En 1992, l'IDHEAP a été le premier institut à dispenser une formation spécifique et post-graduée de quinze jours en évaluation des politiques publiques (Bergmann, 1998). Depuis, des formations en évaluation sont intégrées dans différents diplômes de sciences sociales. Un diplôme post-grade ainsi qu'un mastère en évaluation sont actuellement proposés par l'Université de Berne. Des formations de brèves durées sont également proposées sous l'égide de la SEVAL pour renforcer la création d'une masse critique en évaluation et permettre une plus grande diversification des mandataires susceptibles de répondre à des appels d'offres importants.
- **Le renforcement des compétences du Contrôle fédéral des finances (CDF).** La révision de la loi sur le contrôle des finances de 1994 a étendu les compétences du CDF dans le sens des directives de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI). Par rapport au droit en vigueur jusqu'alors, cela signifie que le CDF ne doit pas seulement examiner si les ressources sont employées de manière économe et si la relation entre coût et utilité est avantageuse, mais qu'il doit encore s'assurer que les dépenses consenties ont l'effet escompté. Un nouveau centre de compétence « Audit de rentabilité et évaluation » a ainsi pu être créé. Celui-ci a la compétence d'examiner la mise en œuvre et les effets des politiques fédérales à fortes implications financières, puis de proposer des solutions visant à rendre l'action de la Confédération plus efficace⁷.
- **Le recours à des réglementations expérimentales et à des clauses d'évaluation.** Lorsque les consensus sont difficiles à obtenir ou les domaines d'intervention peu connus, le parlement recourt de plus en plus à des réglementations expérimentales ou à des clauses d'évaluation. Dans le cas de réglementations expérimentales, à l'instar de la prescription sous contrôle médical d'héroïne et de méthadone par exemple, la reconduction de la réglementation dépend des résultats des évaluations de l'expérience. Les clauses d'évaluation permettent, quant à elles, au Parlement d'inscrire dans la loi l'obligation de recourir à des évaluations au bout d'une période déterminée. Les clauses d'évaluation sont très hétérogènes, il existe une multitude de formulations qui s'étendent des mandats d'examen périodiques ou de surveillance jusqu'à ceux plus explicites d'évaluation. En février 2006, l'Office fédéral de la justice (OFJ) recensait 79 clauses d'évaluation⁸, qui, à une exception près, sont exclusivement des clauses d'évaluation rétrospectives, tous domaines d'intervention étatique confondus.

⁵ Art. 27 de la Loi sur l'Assemblée Fédérale (RS 171.10) : « Evaluation de l'efficacité »

⁶ En 1995, le Conseil fédéral a lui aussi élargi le cahier des charges de son Service de contrôle administratif (CCF). Mais celui-ci n'a, dans les faits, jamais directement exercé une fonction d'évaluation et a été dissout en 2000.

⁷ Selon le site <http://www.efk.admin.ch>

⁸ Selon le site Web de l'OFJ (<http://www.bj.admin.ch>)

- **L'introduction, dans le courant des années quatre-vingt-dix, des démarches de nouvelle gestion publique** a favorisé une réflexion en terme de mesure de l'effet des activités étatiques et, par là, à l'importance de définir des objectifs précis, des cibles à atteindre et de trouver un consensus autour des indicateurs qui vont permettre de déterminer si les objectifs ont été atteints ou pas⁹.
- **La création, en 1996, de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)** dans le but d'encourager le dialogue et les échanges d'informations et d'expériences entre le politique, l'administration, les hautes écoles et les entreprises de conseil, et de promouvoir la qualité des évaluations et leur diffusion. La SEVAL compte actuellement 385 membres¹⁰, et parmi eux, il y a plus de 150 évaluateurs dont les caractéristiques sont recensées dans une base de données. La SEVAL a par ailleurs élaboré des standards de qualité qui servent aujourd'hui de référence aussi bien aux mandants qu'aux mandataires d'évaluations (Widmer et Neuenschwander, 2004).
- **L'introduction de l'article 170 dans la Constitution.** Souhaité par le parlement et plus particulièrement par les Commissions des institutions politiques afin de rationaliser et d'améliorer l'action de l'Etat sur la base de méthodes scientifiques, l'article 170 de la nouvelle Constitution de 1999, entrée en vigueur en 2000, est de toute évidence la principale clause d'évaluation de la législation. L'article stipule que « l'assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». La Suisse, en inscrivant une clause aussi large dans sa Constitution, a fait oeuvre de pionnier (Bussmann, 2006). Le rapport du groupe de travail « Wirkungsprüfungen » (IDEKOWI, 2004) souligne que cet article concerne toutes les formes de l'action étatique, quelle que soit leur base juridique (Constitution, loi, arrêté fédéral, ordonnance, directive) ou l'organe de la Confédération qui en est à l'origine (parlement, gouvernement, administration, tribunaux, organes externes et cantons, dans la mesure où ils exécutent des mesures de la Confédération). Il rappelle également que le terme « Überprüfung der Wirksamkeit » retenu en allemand signifie qu'une approche la plus ouverte possible a été choisie incluant aussi bien l'évaluation prospective et rétrospective, le monitoring, le controlling et le contrôle de qualité.
- **L'introduction au niveau national et la mise en oeuvre au niveau cantonal de la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) de 2004** qui vise à « [...] promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration »¹¹. Cette loi a pour conséquence que les évaluations sont généralement publiées sur les sites web des instances qui les ont mandatées. Cela les rend accessibles au grand public et à la presse et favorise la création d'une culture d'évaluation.

La place de l'évaluation au niveau de la Confédération

De soixante-dix à cent évaluations externes sont mandatées aujourd'hui au niveau de la Confédération (IDEKOWI, 2004) que ce soit par l'administration fédérale, le Contrôle parlementaire de l'administration ou le Contrôle fédéral des finances. Les informations extraites des rapports de gestion du Conseil fédéral et les données disponibles sur la base de

⁹ Selon le site http://www.flag.admin.ch/f/index_f.html

¹⁰ Selon le secrétariat de la SEVAL (fin juin 2006)

¹¹ Art. 1 LTrans

données Aramis¹² ne permettent pas de déterminer avec certitude le pourcentage de chaque types d'évaluation tant les informations sont imprécises. Il est cependant possible de dégager une tendance. Près de la moitié des évaluations sont des évaluations centrées sur des questions de mise en œuvre et d'efficacité opérationnelle, viennent ensuite des évaluations d'efficacité sans qu'il ne soit spécifié s'il s'agit d'efficacité opérationnelle ou politique et enfin des évaluations *ex ante* permettant de réaliser des analyses de faisabilité et d'acceptabilité de mesures envisagées. Les évaluations d'impact ne sont pas mentionnées. Pourtant, les appels d'offres de la Confédération contiennent de plus en plus de questions centrées sur les impacts des mesures sur la population.

Les offices les plus actifs dans le domaine de l'évaluation sont l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'énergie (OFE), de la santé publique (OFSP), des assurances sociales (OFAS), de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), de l'environnement (OFEV), de l'éducation et de la science (OFES) ainsi que l'Office vétérinaire fédéral (OVF), la Direction de la coopération et du développement (DDC), l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).¹³

Si l'on se réfère à l'enquête réalisée par Zimmermann (1989) sur les évaluations exécutées au sein de l'administration fédérale entre 1979 et 1988, il est intéressant de constater que les offices aujourd'hui les plus actifs étaient déjà ceux qui étaient les plus ouverts à l'évaluation à l'époque. La qualité des données actuellement disponibles ne permet pas d'approfondir les comparaisons. Il est cependant, aujourd'hui comme hier, possible d'affirmer qu'il y a des différences entre les offices fédéraux quant au recours à l'évaluation, et qu'il semble que ce sont les domaines politiques où il y a le plus de révisions législatives qui sont les plus touchés par les évaluations.

La place des évaluations au niveau cantonal

Il n'existe pas à ce jour de base de données permettant d'analyser le rôle et la place des évaluations dans les cantons. Grâce au recensement des textes de lois cantonaux réalisé pour la rédaction de cet article par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, il est aujourd'hui possible d'affirmer que tous les cantons se sont dotés de dispositions assimilables à l'introduction de l'évaluation dans la législation fédérale. Celles-ci sont de rang constitutionnel, légal ou inférieur à la loi comme le met en évidence le tableau 1.

Tableau 1 : La place de l'évaluation dans les législations cantonales

Rang															
constitutionnel	AG	AR	BE	BS	FR	LU ¹⁴	SG	SH	SO	TG					
Légal	AG	BE	BL	BS	GE	GL	GR ¹⁵	JU	NE	NW	OW	TI	VD	ZG	ZH
Inférieur à loi	AI	BL	GR	LU	NE	SZ	UR	VS							

Il est intéressant de noter que 9 cantons ont pris, à l'instar de la Confédération, des dispositions de rang constitutionnel. Parmi eux, seuls 3 ont à ce jour édicté des mesures d'application. En l'absence de données fiables sur les évaluations réalisées dans les cantons, il

¹² <http://www.aramis.admin.ch/>

¹³ Selon les données fournies par les rapports de gestion du Conseil fédéral (2001-2004)

¹⁴ Actuellement en phase de projet

¹⁵ Pas encore entré en vigueur

n'est à ce stade pas possible de tirer des conclusions sur les effets de ces législations dans la réalité.

Les instances chargées de mettre en œuvre les dispositions légales ne sont pas systématiquement mentionnées dans les dispositions analysées. Lorsqu'elles le sont, c'est le plus souvent l'administration cantonale qui est désignée.

Le canton de Genève a quant à lui opté pour une solution institutionnelle originale en mettant en place en 1995 un organe permanent d'évaluation externe à l'administration, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Celle-ci peut être saisie par le Conseil d'Etat, la Commission des finances ou la Commission de gestion, voire s'auto-saisir d'objets d'évaluation. Elle n'est donc pas subordonnée à une autorité politique, ce qui lui assure une plus grande indépendance. Elle n'a pas non plus de dépendance économique, qui pourrait biaiser les résultats, puisqu'elle dispose d'un budget propre. C'est un organe de milice composée de 16 membres¹⁶ nommés par le Conseil d'Etat pour un mandat non renouvelable de 8 ans. Elle est assistée par un secrétaire permanent spécialiste dans le domaine de l'évaluation et par un adjoint. Delley (2005) souligne que la composition de la commission caractérisée par une diversité culturelle et sociale lui permet de dégager un large consensus politique et une légitimité méthodologique. Il relève néanmoins que le caractère de milice de la commission empêche qu'un volume important de travail soit effectué, car la disponibilité de ses membres est limitée.

Le tableau suivant met en évidence les types de contrôle et d'évaluation explicitement prévus dans les législations cantonales.

Tableau 2 : Types de contrôles et d'évaluations prévus dans les législations cantonales

Contrôle d'efficacité	AI	BE	BL	BS	FR	GE	GR	JU	LU ¹⁷	NE	OW
	SG	SO	TG	TI	SH	SZ	UR	VD	VS	ZG	ZH
Contrôle d'efficience	AI	AR	BE	BS	FR	GE	GL	JU	LU ¹⁸	NE	OW
	SG	TG	TI	UR	ZG						
Evaluation ex post	BE	GE	JU								
Evaluation prospective	BE	BS									

Il est possible de déduire de ce tableau que les cantons accordent une attention particulière au contrôle de l'efficacité et de l'efficience. Les textes ne spécifiant pas s'il s'agit de contrôle d'efficacité et d'efficience politique ou opérationnelle, on peut à ce stade poser l'hypothèse que les cantons souhaitent principalement se doter d'outils d'ajustement des processus de mise en œuvre de leurs politiques. Les instruments auxquels il s'agira de recourir pour mener les analyses (audit, controlling, monitoring, évaluation) ne sont par ailleurs pas mentionnés. Seuls 3 cantons et un demi-canton (Bâle-Ville, Berne, Genève et Jura) mentionnent explicitement le recours à l'évaluation.

Dans ce contexte, l'expérience du canton de Berne mérite d'être rappelée. L'article 101 de sa Constitution prévoit que « chaque tâche sera périodiquement contrôlée afin de vérifier si elle

¹⁶ Qui ne peuvent ni appartenir à l'administration cantonale ni à l'un des pouvoirs politiques du canton.

¹⁷ Projet de loi

¹⁸ Projet de loi

est encore nécessaire et utile et si la charge financière qu'elle occasionne reste supportable ». Le canton s'est également doté d'une Loi sur le pilotage des finances et des prestations (LPF) qui prévoit que « les actes législatifs et les arrêtés fassent l'objet d'une évaluation prospective de leur impact potentiel » (art. 3 al. 3 lit. b), que « les actes législatifs et les arrêtés fassent l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative de leur impact » (art. 3 al. 3 lit. c), et que « l'évaluation des prestations soit réalisée en regard des objectifs » (art. 3 al. 4 lit. c).

Le projet ERKOS visait dans ce contexte à évaluer périodiquement et rétrospectivement, sur la base d'auto-évaluations fondées sur des critères uniformes, l'ensemble des tâches cantonales par rapport à leur nécessité, à leur opportunité ainsi que par rapport à leurs conséquences financières. Entre 1998 et 2004, 60 tâches cantonales sur 200 ont été évaluées, ce travail exhaustif a été stoppé de manière abrupte en 2004 à cause d'une « mesure d'austérité » (Bussmann, 2006: 6).

L'institutionnalisation de l'évaluation n'est pas synonyme de l'utilisation de ses résultats

Si les différents points mis en évidence dans cet article démontrent que l'évaluation est institutionnalisée en Suisse, rien n'indique que les résultats des travaux menés ont une incidence sur les processus de décision. Une partie importante de la littérature internationale relative à l'évaluation est consacrée à la question de l'utilisation qui est faite de ses résultats dans les processus de décision. Différents travaux consacrés à la Suisse dont notamment (Widmer et Neuenschwander, 2004 ; Balthasar, 2005) mettent en évidence qu'au niveau de l'administration fédérale, si les évaluations ont une incidence c'est principalement sur les processus de mise en œuvre et d'ajustement administratifs, dans la plus grande partie des cas en totale méconnaissance des chefs de Départements et par voie de conséquence sans incidence sur les processus de décision stratégiques, c'est-à-dire politiques.

Travaillant sur les facteurs de l'utilisation de l'évaluation au niveau du Parlement, Fornerod (2001) arrive à la conclusion qu'il n'y a aucun lien entre la longueur, l'intensité et la dureté des débats parlementaires sur un sujet politique et les chances d'utilisation des résultats d'une évaluation à ce sujet. Au nombre des facteurs favorisant l'utilisation des résultats d'évaluation, il confirme les études menées à l'étranger (Patton, 1997 ; Weiss, 1998 ; Palumbo, 1987) en mettant en évidence l'importance de relations directes entre évaluateurs, mandants et acteurs directement concernés par l'évaluation, la place de la médiatisation de questions politiques dans le lancement et l'utilisation de résultats d'évaluation, et la nécessaire coïncidence entre la divulgation de résultats d'évaluation et la mise à l'agenda politique des objets traités par l'évaluation. Ses analyses démontrent enfin que les parlementaires fédéraux, au même titre que beaucoup de leurs homologues étrangers, ne s'intéressent aux évaluations que si elles servent leurs intérêts politiques à court terme.

Le Secrétaire des Commissions de gestion des chambres fédérales (Schwab, 2005 :46) explique cette situation par le fait « *qu'un parlement a tout d'abord un rôle de représentation des aspirations et des intérêts de la collectivité ; les élus sont porteurs des messages de ceux qui les ont choisis, avec toutes les contradictions que cela comporte. L'activité d'un Parlement ne peut donc pas, par définition, répondre au seul objectif d'efficacité. La force du parlement n'est pas toujours sa rationalité, mais sa légitimité populaire* ».

Au-delà de logiques différentes qui existent entre des politiciens soucieux de leur réélection, et désireux d'obtenir des réponses immédiates à leurs questions, et la nécessité de comprendre et d'établir des faits pour en tirer des conséquences logiques du côté des évaluateurs, la relation entre politiciens et évaluateurs en Suisse, comme dans le reste du monde, n'est pas

simple. En 2004, les évaluateurs venus dans le cadre du congrès annuel de la SEVAL consacré à la question de la relation entre politique et évaluation, pour faire part de leurs frustrations multiples à une classe politique peu encline à utiliser les résultats des évaluations, se sont vu reprocher de vouloir prendre la place du politique, de mener parfois des évaluations partielles et partiales au service de ceux qui les ont mandatés et de livrer des rapports théoriques éloignés de la réalité (Horber-Papazian, 2005). Ce congrès a permis d'ébaucher un dialogue et surtout de donner une leçon de modestie aux évaluateurs en leur rappelant, qu'où s'arrête l'expertise commence le politique et, surtout, que leurs travaux ne font, dans le meilleur des cas, qu'influencer les processus de décision.

Les obstacles auxquels l'évaluation des politiques publiques est confrontée

Au-delà de la question de l'utilisation des résultats des évaluations, il est important de souligner que la réalisation d'évaluations de politiques publiques est confrontée à un certain nombre d'obstacles. Ceux-ci sont d'ordre méthodologique liés aux caractéristiques du système fédéraliste, ou liés aux difficultés d'accès aux données, à la méconnaissance des spécificités de l'évaluation, à la difficulté de remettre en cause des consensus, à la taille des administrations et aux mesures d'austérité prises par le secteur public.

- La pluralité de référentiels

Le fédéralisme d'exécution laisse une certaine marge d'appréciation des objectifs fédéraux aux cantons au moment de la définition des lois d'application. L'exemple de la politique d'aménagement du territoire est à cet égard très illustratif puisque si chaque canton reprend à sa manière l'objectif central fédéral, qui est d'assurer une utilisation mesurée du sol, une comparaison des lois d'application cantonales permet de mettre en évidence que cet objectif est poursuivi parallèlement à d'autres qui relèvent de stratégies cantonales et qui peuvent très largement relativiser l'objectif fédéral selon les pondérations retenues. Se pose alors pour l'évaluateur, au moment de porter un jugement, des questions de cadre de référence et de comparabilité.

La diversité des contextes de mise en œuvre rend par ailleurs difficile la limitation du champ et des unités d'évaluation. Si l'on tient néanmoins compte des possibilités offertes par le « laboratoire fédéraliste », il est regrettable que les designs d'évaluation quasi-expérimentaux ne soient pas plus fréquemment utilisés.

- Les difficultés d'accès aux données

L'accès aux données lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact, l'efficacité ou l'efficience de politiques publiques, de programmes ou de plans d'action pour lesquels il n'a pas été prévu, au moment de leur définition, comme c'est le plus souvent le cas, un système d'information permettant la mise à disposition de données comparables, est une tâche difficile. D'autant plus difficile que la gestion de l'information diffère dans le secteur public largement de département à département, d'office à office, de canton à canton et de commune à commune. Ceci a pour conséquence que les données ou les bases statistiques ne sont le plus souvent pas comparables. Les difficultés rencontrées lors d'une tentative de mise sur pied d'un observatoire national de la santé en Suisse illustre par ailleurs la crainte de nombreux cantons de mettre à disposition des données sensibles et surtout d'être comparés (Horber-Papazian et Terribilini, 2002). Ces craintes sont certainement amplifiées dans le cadre d'évaluations menées par des instances supérieures et qui peuvent avoir, par exemple, pour effet la remise en cause de subventions ou de mesures incitatives.

- La méconnaissance des spécificités de l'évaluation

Le management de la qualité, les audits financiers et administratifs, le controlling, le monitoring et enfin l'évaluation des politiques publiques sont autant d'outils de pilotage de l'action publique complémentaires et porteurs d'informations centrales pour l'action publique. Confrontés le plus souvent au tir croisé de tous ces modes d'intervention, pour beaucoup l'évaluation n'en n'est qu'un synonyme. Cette confusion semble être entretenue par l'acception très large qui est faite du terme d'évaluation au niveau de textes de lois fédéraux et cantonaux. Cette confusion est d'autant plus regrettable que l'on oublie souvent que l'évaluation vient compléter ces différents modes d'intervention en explicitant la cause des dysfonctions mises en évidence et en permettant la mise en évidence de l'impact des mesures sur leur public-cible et leur capacité ou pas à résoudre le problème pour lequel elles ont été définies.

- **La difficulté à remettre en cause un consensus**

Le système politique suisse est caractérisé par la recherche systématique de consensus. Atteindre cet objectif prend du temps. Ce consensus légitime pour beaucoup la décision prise. Remettre en cause une telle décision au nom d'une évaluation n'est pas une chose aisée, c'est très certainement ce qui explique que les évaluations n'ont à ce jour que peu d'incidence lorsqu'il s'agit d'ajuster la théorie d'action de politiques publiques ou leurs publics-cibles.

- **La taille des administrations**

Pour accéder aux informations, être en adéquation avec l'environnement de l'objet évalué et faciliter la création d'un processus d'apprentissage, les évaluateurs doivent avoir des répondants au sein des administrations. Mandater, suivre et valoriser des évaluations requiert un certain nombre de compétences et du temps. Autant de ressources dont il est plus facile de disposer dans un grand office au niveau fédéral ou dans une administration telle que celle des cantons de Zurich, Berne ou Genève, que dans l'administration d'Appenzell Rhodes Intérieures.

- **Les mesures d'austérité prises par le secteur public**

Que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, des mesures drastiques sont prises pour rééquilibrer les comptes des collectivités publiques. De telles mesures entraînent des coupes dans les budgets destinés aux mandats qui ont comme effets soit l'arrêt de démarches évaluatives, comme c'est actuellement le cas dans le canton de Berne, soit leur report, comme a choisi de le faire, dans certains cas, le canton de Genève, soit encore des tentatives de renforcement de démarches d'auto-évaluation comme tente de le faire la Confédération.

- **L'insuffisance de recherches dans le domaine de l'évaluation**

De nombreux champs relatifs par exemple à l'utilité et à l'utilisation de l'évaluation comme aux difficultés de sa mise en œuvre, notamment au niveau cantonal et des grandes villes, restent à explorer. Il en va de même de l'incidence des clauses d'évaluation sur la réalisation d'évaluation, de la question des liens supposés entre l'introduction de démarches de nouvelle gestion publique et la diffusion de l'évaluation dans les administrations, ou encore du poids de chacun des facteurs favorisant ou entravant l'institutionnalisation de l'évaluation et la diffusion de sa culture. Autant de domaines d'analyse que les évaluateurs très pris par leurs mandats ne trouvent pas le temps d'explorer.

Conclusion : L'évaluation a des atouts à faire valoir

En dix-sept ans, si l'on prend comme référence les travaux de Derlien (1989), la place et le rôle de l'évaluation ont pris de l'ampleur en Suisse. Les concepts de politique publique et d'évaluation font de plus en plus partie du vocabulaire courant de l'administration fédérale, de la plupart des administrations cantonales et des grandes villes. L'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui institutionnalisée, mais elle rencontre un certain nombre d'obstacles propres au système politique suisse et inhérents à toute démarche évaluative. L'évaluation a cependant, en Suisse, un certain nombre d'atouts à faire valoir. Longtemps, certains ont estimé que dans le cadre du système politique suisse elle serait inutile à cause des droits politiques des citoyens et de la proximité entre le politique et le terrain. Aujourd'hui, les limites de ces types de contrôles sélectifs et impressionnistes sont largement reconnues et il paraît évident que la divulgation de résultats d'évaluation contribue largement à la formation de l'opinion publique et au débat démocratique. On assiste par ailleurs, à l'arrivée sur la scène politique d'une jeune élite plus et mieux formée, soucieuse de connaître l'impact, l'efficacité et l'efficience de son action (Fornerod, 2001). Les clauses d'évaluation enfin, ne pourront pas, quelles que soient les mesures d'austérité prises, être ignorées, et la reconduction de lois expérimentales dépendront toujours d'évaluations. Autant de facteurs qui garantissent la poursuite, voire le renforcement, du recours à des évaluations, mais qui cependant ne permettent pas de présager de son utilité politique. Aujourd'hui, l'évaluation est surtout utilisée comme outil d'ajustement de processus de mise en œuvre, un pas important reste à franchir pour que tout son potentiel soit exploité, en particulier par la classe politique. La balle est principalement dans le camp des évaluateurs qui devront, plutôt que de conjuguer les « il n'y a qu'à », faire preuve de modestie et favoriser toutes les opportunités de dialogue et de création de processus d'apprentissage réciproques. L'enjeu n'est pas celui de décrocher des mandats ou de légitimer une décision politique mais d'être au service de la résolution des problèmes dans la société.

Bibliographie

- BALTHASAR Andreas (2005), « Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir ? », *LeGes* 2005/1, pp. 65-80.
- BAUMANN J. (1989), « Zur Funktion und Entwicklung der Ressortforschung des Bundes », in *Wissenschaftliche Beratung der Politik – Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaften*, Berne, Haupt.
- BERGMANN Manfred Max (1998), *Evaluators evaluating evaluators: peer-assessment and training opportunities in Switzerland*, Working Paper, Resop, Université de Genève.
- BUSSMANN Werner (2006), « Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz: Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie ».
- BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter (éds.) (1998), *Politiques publiques : évaluation*, Paris, Economica, 1998.
- DELLEY Jean-Daniel (2005), « La commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève », *LeGes* 2005/1, pp. 111-119.
- DERLIEN Hans-Ulrich (1989), « Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective », in RIST Ray C. (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*, pp. 147-175.
- FORNEROD Serge (2001), *A quoi et à qui servent les évaluations? Une recherche sur la place des évaluations dans les processus de décision et d'apprentissage dans l'administration fédérale*, mémoire de MPA, IDHEAP.
- FREIBURGHAUS Dieter (1990), « Les enjeux de l'évaluation : quelques propos provocateurs », in HORBER-PAPAZIAN (éd.), *Évaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?*, pp. 125-129.
- FURUBO Jan-Eric, RIST Ray C., SANDAHL Rolf (eds.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, London, Transaction Publishers, pp. 375-391.
- HORBER-PAPAZIAN Katia, THÉVOZ Laurent (1989), « Switzerland: Moving towards Evaluation », in RIST Ray C., *Program evaluation and the management of government*, London, Transaction Publishers, pp. 133-143.
- HORBER-PAPAZIAN Katia, TERRIBILINI Serge (2002), *Evaluation de la mise en oeuvre de la politique nationale de la santé*, mandat de l'Office fédéral de la santé publique, IDHEAP.
- HORBER-PAPAZIAN Katia (2005), « Pourquoi une conférence annuelle de la SEVAL centrée sur la question de la relation entre le politique et l'évaluation? », *LeGes* 2005/1, pp. 13-19.
- INTERDEPARTEMENTALE KONTAKTGRUPPE « WIRKUNGSPRÜFUNGEN » (IDEKOWI) (2004), *Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung*, Juin 2004.
- PALUMBO, D.J. (ed.) (1987). *The politics of Program Evaluation*, London, Newbury Park CA : Sage.
- PATTON Michael Quinn (1997), *Utilization-focused evaluation : the new century text*, 3rd edition, Thousand Oaks, Sage.

SCHWAB Philippe (2005), « L'évaluation au service du parlement? », *LeGes* 2005/1, pp. 39-49.

VARONE Frédéric, JACOB Steve, DE WINTER Lieven (2005), « Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium », *Evaluation*, Vol. 11(3), pp. 253-273.

WEISS Carol H. (1998), *Have we learned anything new about the use of evaluation?*, in *American Journal of Evaluation*, Vo. 19, no. 1, pp. 21-33.

WIDMER Thomas, NEUENSCHWANDER Peter (2004), « Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization », *Evaluation*, Vol. 10(4), pp. 391-412.

ZIMMERMANN W., KOLLY D., MAHON P. (1989), *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*, Bern, EJPD.