

COLLECTION «HOMMES, TECHNIQUES, ENVIRONNEMENT»

TEXTES RASSEMBLÉS PAR KATIA HORBER-PAPAZIAN

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN SUISSE

Pourquoi? Pour qui? Comment?



PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

**ÉVALUATION DES POLITIQUES
PUBLIQUES EN SUISSE**

COLLECTION «HOMMES, TECHNIQUES, ENVIRONNEMENT»

TEXTES RASSEMBLÉS PAR KATIA HORBER-PAPAZIAN

ÉVALUATION DES POLITIQUES

PUBLIQUES EN SUISSE

Pourquoi? Pour qui? Comment?

Une publication de la Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire (C.E.A.T.)



PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Cet ouvrage fait partie de la collection
« Hommes, techniques, environnement »
dirigée par Michel Bassand, professeur à
l'École polytechnique fédérale de Lausanne

Parus dans la même collection

Habitat au féminin

Ursula Paravicini

La maison du peuple

Le temps d'un édifice de classe en Europe
et en Suisse

Mario Scascighini

Culture et régions d'Europe

Michel Bassand

Collection « Villes, régions et sociétés »

Villes, régions et sociétés

Michel Bassand

Maldéveloppement régional et identité

Silvio Guindani et Michel Bassand

La décentralisation urbaine en Suisse

Angelo Rossi

Les espaces de la formation

Pierre Fürter

Politique et logement

Michel Bassand, Gérard Chevalier et Erwin
Zimmermann

Marché de l'emploi

Daniel Held et Denis Maillat

Les nouvelles cités dortoirs

Alain Garnier

Les suisses entre la mobilité et la sédentarité

François Hainard et Martin Schuler

Pouvoirs, ville et santé

Geneviève Corajoud

Innovation et changement social

Michel Bassand, François Hainard, Yves Pedrazzini
et Roger Perrinjaquet

Egalement parus aux Presses polytechniques
et universitaires romandes dans la collection du
Fonds national suisse de la recherche scientifique

Problèmes régionaux en Suisse

Résultats d'un programme national de recherche
Georges Fischer et Ernst A. Brugger

Structure et l'urbanisation

Causes et effets du développement régional
Hans Flückiger et Christoph Muggli

Disparités régionales en Suisse

Georges Fischer

Développement économique régional

Structures, acteurs et processus
Ernst A. Brugger

Dynamique socio-culturelle régionale

Michel Bassand et François Hainard

Politique régionale

Une évaluation

René L. Frey

Politique régionale en Suisse

Buts, problèmes, expériences, réformes
Ernst A. Brugger et René L. Frey

Experts et commissions de la Confédération

Raimund E. Germann avec A. Frutiger,
J.-D. Müller, A.-V. Poitry et M. von Sury

Débat sur l'énergie en Suisse: Les processus

législatifs fédéraux de 1973 à 1983

C. Mironesco, T. Boysan et I. Papadopoulos

Politique des routes nationales

Acteurs et mise en oeuvre

Michel Bassand, Thérèse Burnier, Pierre Meyer,
Robert Stüssi et Léopold Veuve

Marchés publics et économie des régions

Claude Jeanrenaud et Daniel Meyer

Les illustrations des titres de parties et des têtes de
chapitres, ainsi que la couverture, sont l'œuvre de
Jacques Macquat.

Si vous désirez être tenu au courant des publications
de l'éditeur de cet ouvrage, envoyez vos nom et adresse
aux Presses polytechniques et universitaires romandes,
Centre Midi, 1015 Lausanne, Suisse,
qui vous feront parvenir leur catalogue général.

Première édition

ISBN 2-88074-200-5

© 1990, Presses polytechniques et universitaires romandes

CH-1015 Lausanne

Tous droits réservés

Reproduction, même partielle, interdite

Imprimé en Suisse par Schüler S.A., Bienne

Tables des matières

	AVANT-PROPOS	1
	INTRODUCTION	
	Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?	7
	 Première partie	
	ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	
CHAPITRE I	L'évaluation des politiques publiques: une définition	13
CHAPITRE II	Objets de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politi- que publique	27
	 Deuxième partie	
	QUELLE PLACE POUR L'ÉVALUATION EN SUISSE?	
CHAPITRE III	La place de l'évaluation dans les instruments par- lementaires du contrôle financier	49
CHAPITRE IV	La place de l'évaluation dans les instruments par- lementaires du contrôle politique	63

CHAPITRE V	Un inventaire des évaluations au niveau fédéral	79
CHAPITRE VI	Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative?	89
CHAPITRE VII	L'évaluation des politiques publiques est-elle nécessaire, souhaitable et réalisable?	97
CHAPITRE VIII	La place de l'évaluation dans les processus politiques	115
CHAPITRE IX	Les enjeux de l'évaluation: quelques propos provocateurs	125

Troisième partie

LA DIVERSITÉ DES APPROCHES
ÉVALUATIVES

CHAPITRE X	Le point de vue de l'économiste	133
CHAPITRE XI	Le point de vue du politologue	149
CHAPITRE XII	Le point de vue de l'ingénieur-médiateur	155

Quatrième partie

INSTITUTIONNALISATION DE
L'ÉVALUATION

CHAPITRE XIII	Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective internationale	167
CHAPITRE XIV	Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective suisse	185

Cinquième partie

CONCLUSION

CHAPITRE XV	L'évaluation sous conditions	199
	Liste des auteurs	203

Avant-propos

Ernst Buschor

La Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.) a pris l'initiative d'organiser un séminaire sur l'évaluation des politiques publiques en Suisse. Ce thème touche un domaine actuel et récent. En effet, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail d'examiner quelle pourrait être la contribution de l'évaluation législative sur le plan fédéral et de soumettre des propositions procédurales et institutionnelles permettant une application systématique et efficace des méthodes d'évaluation. Parallèlement le Fonds national lance un programme national de recherche 27, sur les effets des mesures étatiques.

Après une période de relative distance entre les chercheurs socio-économiques et les milieux politiques, un dialogue approfondi paraît s'installer. Cette convergence n'est cependant pas due à un hasard. Klöti constate dans une étude récente que les décisions législatives de ces vingt dernières années n'ont pas été influencées par des évaluations scientifiques socio-économiques. Les processus de décision basés sur une large consultation de milieux intéressés ne laissent que peu d'espace à une évaluation systématique socio-économique. Zimmermann et Kolly ont pour leur part montré qu'une centaine d'études évaluatives ont été menées pour être utilisées dans la majeure partie des cas pour l'examen ou pour la formulation d'une législation déterminée. Il s'agissait plutôt de projets des programmes nationaux: c'était une affaire de chercheurs.

Pour toutes ces dernières années, ces travaux ont pourtant montré les limites de nos procédures de décisions législatives: les grandes décisions politiques, même urgentes, exigent une période de décision de plus en

plus longue et difficile. Les mesures prises sont controversées. Le consensus politique est non seulement difficile à atteindre mais aussi difficile à maintenir. Des doutes croissants se manifestent sur l'opportunité et l'efficacité (quelle efficacité?) de l'action étatique. Les dérégulations qui touchent le Marché commun, les Etats-Unis et récemment les pays de l'Est défient notre système politique.

Dans ce contexte, l'évaluation apparaît comme un des instruments qui permet d'accélérer les décisions. Le meilleur exemple en est le rapport Cecchini qui crée la base du marché intérieur 1992 de la Communauté européenne. C'est toutefois aux Etats-Unis et au Canada que les méthodes évaluatives ont été développées. Selon Rossi et Freeman on peut les définir comme une application systématique de la recherche socio-économique à la conception, à la mise en œuvre et au perfectionnement ou à l'abrogation de politiques publiques. Les évaluations permettent de prendre en compte les effets voulus, inattendus et pervers des programmes publics. Des évaluations peuvent aussi porter sur les objectifs des mesures étatiques et répondre à la question de l'efficacité ou l'efficience des politiques publiques. Les évaluations de la 4^e génération prennent explicitement en compte les jugements de valeurs. L'évaluateur devient dans une certaine mesure un «gestionnaire des jugements individuels».

L'évaluation devient ainsi une phase de gestion des politiques publiques au moment de leur planification et de leur contrôle. Elle doit donc être intégrée dans les différentes phases de la gestion. Elle implique le recours à des méthodes d'analyse sophistiquées et un nouveau style de coopération entre les organes de décision, d'exécution et de contrôle.

Les vraies évaluations offrent une réponse aux questions essentielles et exigent des efforts de recherche considérables. Elles nécessitent normalement des approches pluridisciplinaires pour apporter des résultats probants dans des délais raisonnables.

Le programme national sur les effets des mesures étatiques vise en premier lieu un objectif méthodologique au sens large: utiliser et expérimenter des évaluations afin d'hélicopter les méthodes anglo-saxonnes pour le contrôle des effets. Limité par des contraintes budgétaires, le groupe d'experts a choisi de se concentrer sur les analyses *ex post* plus faciles à évaluer du point de vue méthodologique et sur le plan des résultats atteints.

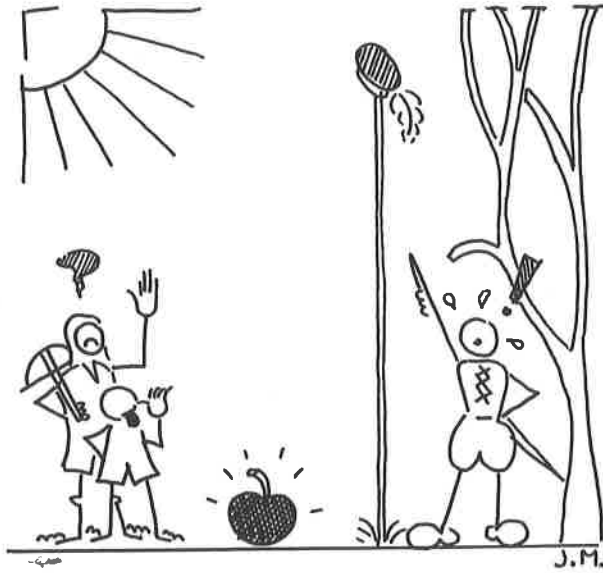
Le séminaire de la C.E.A.T. a démontré que les chercheurs suisses disposent de connaissances méthodologiques approfondies. Il s'agit cependant d'un sujet large et complexe permettant des approches multiples. La conception de ce séminaire a en même temps permis un dialogue indispensable entre les utilisateurs potentiels d'évaluations et les chercheurs.

Il a mis en évidence la nécessité d'une collaboration entre les politiciens, les administrateurs, les chercheurs et le public. Les contributions

qui ont été présentées au cours de ce séminaire, les débats qui l'ont alimenté et les conclusions auxquelles les participants sont parvenus créent une base importante pour l'effort scientifique et politique à entreprendre pour permettre le succès du programme national de recherche.

L'initiative des organisateurs est remarquable et apporte une contribution importante. Je les en remercie au nom du groupe d'experts.

INTRODUCTION



Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?

Katia Horber-Papazian

Mesurer, isoler des relations de causes à effets, porter un jugement «objectif» parce que scientifique sur des réalités politiques dans l'espoir d'améliorer la mise en œuvre de politiques publiques sont là quelques-unes des tâches qui ont été communément attribuées à l'évaluation dans l'une ou l'autre de ses multiples définitions.

De l'évaluation outil de gestion, de décision, à l'évaluation sanction en passant par l'évaluation outil d'apprentissage, de consensus ou de légitimation, la palette des différentes fonctions de l'évaluation est large. A la première phase d'euphorie suscitée par la décision de recourir à ce nouvel outil, succèdent pourtant des phases de désillusions aussi bien aux USA que dans les différents pays occidentaux qui y recourent (Canada, France, Allemagne, Grande-Bretagne). Pourquoi? Des évaluations sont menées mais leurs résultats ont peu ou pas d'impact dans les processus politiques; face à la complexité des questions à traiter, les relations de causes à effets sont difficiles voire impossibles à établir; l'évaluation se voulait une science exacte: force est de constater que les processus politico-administratifs ne peuvent pas être mis en éprouvette, que les conflits d'intérêts qu'elle génère ne se traitent pas en laboratoire, et que dans ces conditions le mythe du chercheur neutre et objectif s'écroule.

En phase d'autocritique, certains évaluateurs explorent de nouvelles voies, de nouvelles méthodes; au rôle de censeur ou de juge, ils préfèrent celui d'évaluateur-médiateur^[1].

C'est donc à l'aube de cette nouvelle ère de l'évaluation que le débat sur l'évaluation des politiques publiques anime en Suisse les instances politico-administratives fédérales et qu'un programme national de recherche est lancé. Les questions sont nombreuses:

- Les *mécanismes de contrôle* politiques, financiers, administratifs et juridiques helvétiques ne *sont-ils réellement pas suffisants* pour assurer un système de rétroaction qui permette le réajustement des politiques publiques?
- La *proximité des populations cibles* et des agents de mise en œuvre, les droits populaires (initiatives, référendums) et les mécanismes de consultation au moment de l'élaboration des politiques publiques *ne garantissent-ils pas l'adéquation des politiques aux besoins des citoyens?*
- Quel pourrait être dans ce contexte *l'apport de l'évaluation?*
- Quels sont ses *limites* et les *effets pervers* que son utilisation pourrait entraîner?
- *Vaut-il la peine* de se lancer sur une voie que beaucoup remettent en cause?
- Les *chercheurs sauront-ils relever les paris* que leurs précurseurs désespèrent de gagner?

Au-delà de la clause du besoin et de la capacité de faire aussi bien ou du moins de tenter d'éviter certains pièges en profitant des expériences accumulées, *se pose la question de la volonté politique de se doter d'un nouvel outil de gestion des politiques publiques*. Poser la question dans ces termes implique de mettre en relief les intérêts en jeu, et donc de mettre en évidence les *enjeux de l'évaluation*.

Ce sont là quelques-unes des questions abordées lors du séminaire de troisième cycle organisé par la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire sous l'égide de la Conférence universitaire romande en automne 1988.

Durant six jours, des élus politiques, des responsables administratifs fédéraux, cantonaux et communaux, des représentants de groupes d'intérêts et des scientifiques se sont demandé POURQUOI, POUR QUI, COMMENT préconiser le recours à l'évaluation des politiques publiques en Suisse.

Les réponses apportées à ces questions à travers les contributions présentées au séminaire, puis reprises dans cet ouvrage, sont à considérer avant tout comme des impulsions à un débat qui vient de débiter en Suisse; elles constituent le premier livre du genre dans ce pays. Sans se soucier des lettres de noblesse de l'évaluation de par le monde, cet ouvrage tend à déterminer si l'évaluation peut être d'un apport quelconque dans le cadre d'un système politico-administratif tel que la Suisse le connaît, si dans un tel système des évaluations de politiques publiques sont réalisables et, en cas de réponse positive, quelles sont les conditions

à remplir pour que les résultats des travaux entrepris soient utilisables et utilisés.

Aussi, la *première partie* de l'ouvrage est-elle consacrée à *une définition* et à *une identification des objets de l'évaluation* à l'aide du concept de politiques publiques.

La *deuxième partie* met en relief la *place actuelle de l'évaluation en Suisse*, celle qu'il serait souhaitable de lui attribuer dans le cadre des mécanismes de contrôle institutionnels et de la recherche ainsi que les enjeux qui lui sont liés.

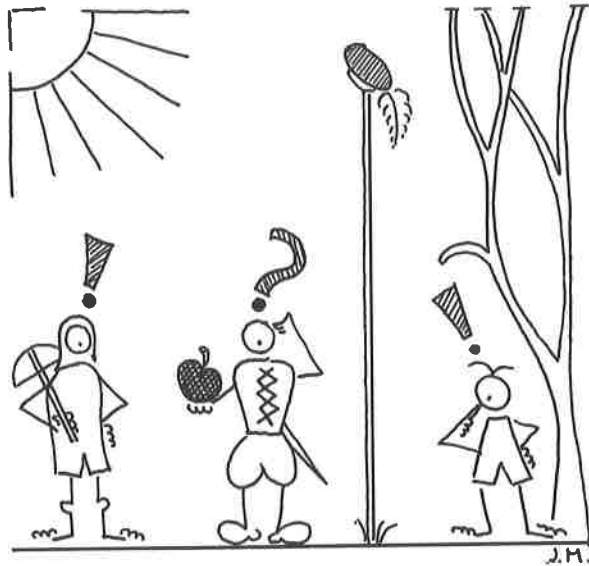
La *troisième partie* expose, sur la base de la lex Furgler et du réexamen du tracé de la route nationale 9, des *méthodes d'évaluation adaptées à la Suisse*.

La *quatrième partie* met en évidence les *avantages et les inconvénients liés à l'institutionnalisation de l'évaluation* dans une perspective internationale et suisse.

NOTE ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

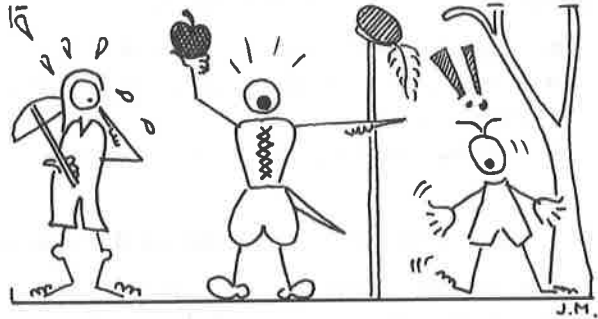
- [1] M. Q. Patton, Evaluation Political Inherency: Pratical Implications for Design and Use, in: *The Politics of Program Evaluation*, Ed. D. J. Palumbo, Sage 1987; E. G. Guba, Y. S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, 1989.

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES



L'évaluation des politiques publiques: une définition

Jean-Pierre Nioche



VERS UNE DÉFINITION

Dans un rapport destiné au Gouvernement français, nous proposons la définition suivante: «évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres»^[1]. Cette définition a parfois été jugée trop restrictive, notamment en ce qu'elle ne considérerait que les évaluations reposant sur des mesures quantitatives des effets.

Dans un autre rapport également destiné au Gouvernement français, l'évaluation d'une action publique est définie comme le fait d'«émettre un jugement sur la valeur de cette action», *ex ante*, de manière concomitante ou *ex post*^[2]. Dans cette perspective, l'activité des experts chargés d'évaluation est mélangée avec celle des instances d'évaluation qui, par légitimité démocratique directe ou par délégation, ont vocation à porter un jugement sur la valeur d'une politique (parlement, gouvernement, tribunaux, conseils et comités divers).

Ces deux définitions ont l'intérêt d'encadrer le champ de l'évaluation: la première, très stricte, souligne l'ambition scientifique de l'évaluation, la seconde, beaucoup plus globale, rappelle l'impératif démocratique de l'évaluation. Cette seconde définition a néanmoins l'inconvénient de ne pas distinguer clairement le jugement (légitime) de valeur porté par l'autorité élue et l'analyse des faits opérée par des experts et destinée à

éclairer ce jugement et à préparer la décision. Une définition plus rigoureuse doit permettre de distinguer l'évaluation des politiques publiques des jugements que portent quotidiennement sur la chose publique le parlementaire, le juge, le journaliste ou le citoyen de base.

Nous proposons donc la définition suivante: l'évaluation d'une politique publique est une activité de caractère scientifique visant à rechercher et à apprécier les effets propres de cette politique.

Nous allons développer dans cette première section les éléments de cette définition. Nous entendons le mot apprécier au sens large consistant à porter un jugement reposant sur les faits, dans un esprit d'indépendance et d'objectivité et, si possible, par le moyen de mesures quantitatives.

Pour expliciter cette définition, on examinera successivement trois attributs de l'évaluation des politiques publiques:

- l'*identification* de la politique et du système d'action pertinent;
- l'*appréciation* des effets de la politique et les différents niveaux d'évaluation;
- l'*attribution* à la politique des effets qui lui sont imputables.

L'identification de la politique et du système d'action pertinent

Reconnaître les effets propres d'une politique implique l'identification précise de la politique qui est l'objet de l'évaluation et la délimitation du système d'action dans lequel la politique s'est déployée. Une politique publique est une séquence d'action par laquelle les pouvoirs publics apportent une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique. On appelle analyse des politiques publiques les études ayant pour objet une ou plusieurs des phases suivantes:

La formation de la politique. Pourquoi et à qui la situation apparaît-elle problématique? Quelles sont les réponses possibles à cette situation? Par qui et pourquoi sont-elles proposées? Quels sont les intérêts en jeu? Comment finalement une décision est-elle prise? Pourquoi décide-t-on cette politique-là à ce moment-là?

La mise en œuvre de la politique. Quels sont les objectifs, les moyens, les procédures mis en place? Quelles organisations, quels intervenants régissent le processus? Quels sont les facteurs d'environnement qui interagissent avec l'action de mise en œuvre? Comment les choses se passent-elles et pourquoi?

L'évaluation de la politique. Quels effets prévus et non prévus a-t-elle produits sur la situation visée ainsi que sur d'autres domaines ou sur d'autres populations? Quelles modifications de l'équilibre des pouvoirs sont intervenues? Peut-on isoler et expliquer le rôle spécifique de la politique mise en œuvre sur les effets observés?

L'évaluation au sens strict consiste donc à apprécier les effets propres d'une politique, mais elle exigera souvent une bonne compréhension du processus qui a produit les effets observés, ce qui implique de procéder à une analyse de la formation et de la mise en œuvre de la politique. On parlera alors d'évaluation globale (*comprehensive evaluation*).

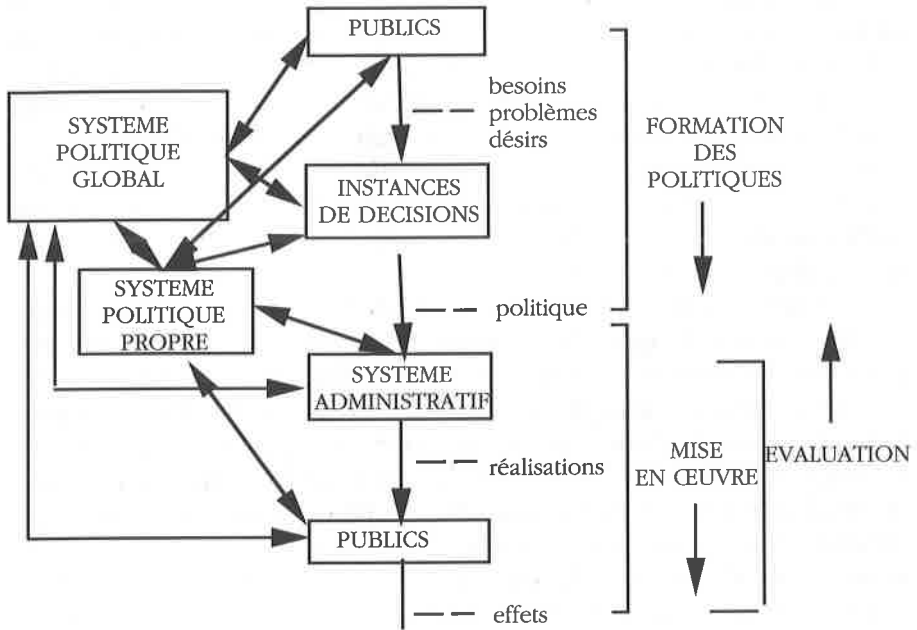


Fig. 1.1 Identifier la politique et le système d'action pertinent

Il importe de souligner que l'objet d'analyse étant un processus d'action, sa délimitation doit souvent faire l'objet d'un travail préliminaire important. Les politiques à évaluer sont rarement des mesures isolées et spécifiques et fréquemment des objets complexes mêlant des moyens divers (intervention financière, réglementation, campagnes d'information, etc.). Une politique donnée est généralement insérée dans un dispositif plus vaste, largement préexistant. L'une des difficultés initiales va consister à identifier la novation qu'a introduit la politique évaluée. Ceci est particulièrement difficile dans les systèmes d'administration publique qui n'utilisent pas les budgets de programmes, c'est-à-dire un système de budget dans lequel les dépenses sont classées par rapport à un objectif, mais les budgets de moyens, c'est-à-dire un système de budget dans lequel les dépenses sont classées par nature. Dans ce cas, il n'y a donc pas, le plus souvent, coïncidence entre les contours du programme

d'action lui-même et les instruments de gestion de ce programme d'action.

Il convient en outre de rappeler que l'objet à évaluer est une politique et non une organisation, sauf dans les cas peu nombreux où les deux coïncident. L'analyse de politiques est en effet transversale par rapport à l'analyse d'organisations. La plupart des politiques sont mises en œuvre par une ou plusieurs organisations et la plupart des organisations publiques ont la charge de plusieurs politiques ou parties de politiques. Les organisations publiques sont généralement complexes et ont souvent de multiples objectifs. Le succès ou l'échec d'une politique tient donc non seulement à la qualité de sa conception et au caractère plus ou moins favorable de l'environnement, mais aussi aux performances des organisations supports. Il sera donc souvent utile de mener une analyse des organisations supports et d'exploiter les données que peuvent fournir leurs systèmes d'information et de contrôle de gestion, mais l'évaluation de la politique ne saurait s'y réduire.

À un niveau plus fin, une fois reconnue la politique objet d'évaluation, il convient, autant que faire se peut, d'identifier les objectifs de cette politique. La plupart du temps les objectifs finaux des politiques publiques sont exprimés dans des termes très généraux et les objectifs opérationnels ou intermédiaires ne sont pas toujours exprimés. Il revient alors à l'évaluateur de formuler, éventuellement avec l'aide des prescripteurs de l'évaluation, des critères traduisibles en indicateurs chiffrés ou d'autres critères d'évaluation qui viendront compléter ou se substituer à des objectifs préalables, qui ne sont pas les seuls critères possibles d'une évaluation. Très souvent l'évaluation portera sur des effets non prévus lors de la formulation de la politique et pourra mettre en évidence des objectifs implicites ou cachés, différents des objectifs officiels.

L'identification, enfin, devra préciser les facteurs d'environnement, c'est-à-dire non contrôlés par les organisateurs qui mettent en œuvre la politique et qui peuvent expliquer ces effets. Il en est ainsi par exemple de l'origine socio-culturelle des enfants dans l'évaluation des politiques d'éducation ou des facteurs conjoncturels dans les politiques d'aide aux entreprises.

Les opérations de sélection et de bornage qu'il convient d'effectuer dans les interrelations multiples qui interviennent dans la mise en œuvre d'une politique sont parmi celles qui sollicitent le plus l'imagination, la rigueur et le jugement des personnes qui font l'évaluation. Une exigence fondamentale de méthode à ce stade est que les choix d'hypothèses qui sont fait en privilégiant certains facteurs d'environnement soient explicites et argumentés.

L'identification de la politique et de son système d'action ne peut donc se faire de manière automatique. Une phase d'analyse qualitative et de formulation d'une problématique de l'évaluation, exigeant l'étude de la

formation et de la mise en œuvre de la politique, sera souvent nécessaire et ce d'autant plus que la politique sera complexe et mettra en jeu de nombreux acteurs. Mais l'identification d'une politique et de son environnement ne saurait constituer en soi une évaluation s'il n'y a pas observation des effets.

APPRÉCIATION DES EFFETS ET DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ÉVALUATION

Le recours à des indicateurs

Apprécier les effets propres d'une politique implique une tentative de les mesurer par des indicateurs chiffrés, même si l'évaluation a des ambitions plus vastes que l'observation des effets et leur mesure.

Plus la politique évaluée est simple dans son principe, plus les objectifs ont été définis clairement et plus elle repose sur des composantes matérielles bien identifiées, d'autant plus facile sera la mesure. Inversement, des politiques globales, des objectifs généraux ou contradictoires, des composantes multiples rendent la mesure difficile.

Une manière de faire face à ces difficultés consiste à utiliser une batterie d'indicateurs et à classer ces indicateurs par rapport aux différents niveaux auxquels une évaluation peut être menée.

Evaluation de moyens

L'évaluation la plus fréquente consiste à s'assurer que les moyens prévus ont été effectivement mis en place dans l'espace et dans le temps. Les formes traditionnelles des contrôles administratifs font la plus large place à ce type de mesures qui, bien qu'indispensable, n'apporte aucune information sur les conséquences de l'action menée au titre de la politique.

Evaluation de réalisation

Il s'agit d'apprécier quels ont été les résultats immédiats de l'activité productive des organisations administratives dans le cadre de la politique. Ce type de mesure se rencontre assez fréquemment, comme les mesures de moyens, dans les rapports d'activité des administrations, et c'est ce niveau qui bénéficie le plus de l'existence de tableaux de bord et de systèmes de contrôle de gestion dans les organisations publiques.

Evaluation d'impact (ou d'efficacité)

On aborde, avec ce niveau, la spécificité de l'évaluation en s'efforçant de mesurer et/ou de juger l'impact final de l'action administrative dans

l'environnement socio-économique. Le programme d'action a-t-il atteint les objectifs initiaux (évaluation d'efficacité au sens strict)? A-t-il produit des effets secondaires (prévus ou non)? Fondamentalement l'évaluation d'impact cherche à apprécier les modifications d'état ou de comportement des assujettis (individus, entreprises, collectivités) touchés par la politique.

Evaluation d'efficience

Ce niveau d'appréciation consiste à mettre en rapport les effets de la politique avec les moyens mis en œuvre pour les obtenir. On peut retrouver ici dans des évaluations empiriques *ex post* les mêmes principes que dans les analyses coûts-avantages ou coûts-efficacité utilisées dans les études de préparation des décisions.

Evaluation de satisfaction

Il s'agit ici d'apprécier dans quelle mesure la population considère que la politique en question a permis de satisfaire les besoins ou de résoudre les problèmes qui étaient à son origine. Alors que les niveaux précédents s'efforcent de procéder à des quantifications aussi objectives que possible, on sera amené, à ce niveau, à intégrer des mesures de satisfaction ou à porter des jugements sur l'évolution de variables subjectives.

Evaluation des conséquences politiques

Un dernier niveau d'évaluation consiste à apprécier les conséquences de la mise en œuvre de la politique sur la répartition des pouvoirs au sein du système d'acteurs spécifique à la politique et éventuellement au sein du système politique global. Ce type d'évaluation, assez rare, est encore plus rarement l'objet de quantification, quoique dans certains cas certaines mesures électorales soient possibles.

La figure 1.2 permet de représenter de façon très simplificatrice ces différents niveaux d'évaluation. Il est clair qu'il est difficile de parler d'évaluation s'il n'y a pas d'identification, sinon de mesure, des effets immédiats (réalisations) et médiats (impact, efficience, satisfactions) de la politique en question.

Attribution des effets

La définition de l'évaluation précise qu'il s'agit d'apprécier les effets propres de la politique. Non seulement les effets auxquels on s'intéresse sont des effets réels, observés une fois que la politique a été mise en œuvre, mais les évaluateurs doivent s'efforcer de discriminer, dans les

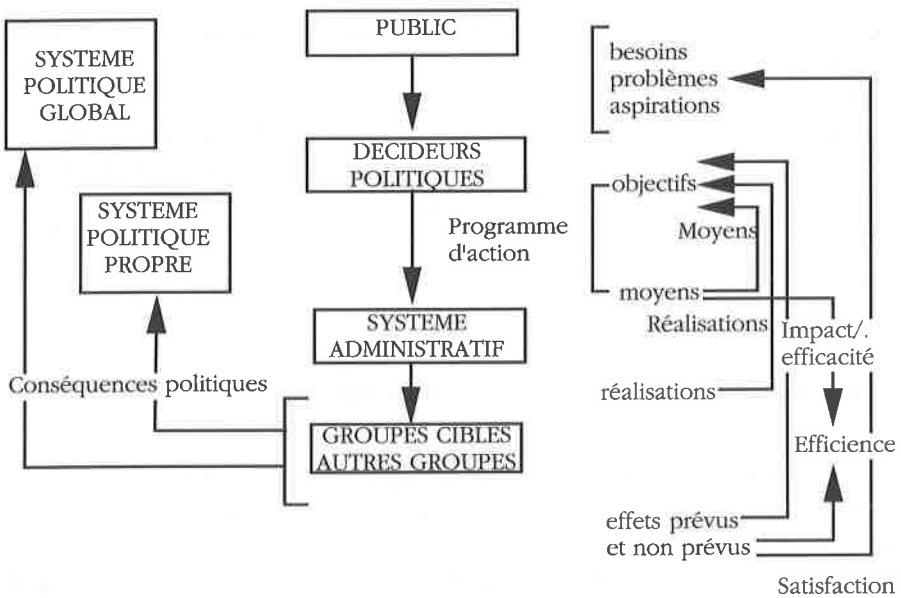


Fig. 1.2 Mesurer les effets de la politique à différents niveaux

effets mesurés, ce qui est attribuable spécifiquement à la politique et ce qui revient à l'environnement de cette politique.

On fait donc référence à un principe de causalité, l'évaluation ayant pour objet d'attribuer certains effets observés à une cause particulière: la politique évaluée. C'est pourquoi il a pu être dit qu'il fallait regarder les politiques comme des théories du changement social, que l'évaluation aurait pour objet de vérifier. Cette représentation de l'évaluation, comme un test d'hypothèses est extrêmement féconde sur le plan méthodologique, mais elle est réductrice en ce qu'elle suppose que les choix de politiques sont des choix rationnels, ce que l'analyse des processus de décision politique dément très largement. Or on peut évaluer une politique résultant d'un compromis ou d'un concours de circonstances, même s'il n'y a aucune théorie rationnelle du changement social qui la soutient. L'analyse du processus de formation de la politique prend tout son sens dans ce cas, car ce processus est alors indispensable à la compréhension de la politique elle-même.

Dans sa recherche de mesure et d'attribution des effets, l'évaluation repose donc sur un principe de confrontation ouverte dans laquelle on cherche à comparer l'état observé (*avec* la politique) à un ou plusieurs états: *sans* la politique, avant la politique, avec une politique différente, dans un autre secteur ou dans un autre pays, etc.

Ce principe de confrontation empirique et la recherche d'une explication des effets observés est notamment l'une des caractéristiques qui distinguent l'évaluation des procédures de contrôles. Le principe premier

des contrôles est la comparaison d'une situation avec une norme initiale, la recherche d'explication n'intervenant que s'il y a eu écart entre la norme et le résultat.

Dans la section suivante, nous allons donc compléter notre définition par une comparaison de l'évaluation avec un certain nombre de genres voisins afin d'en mieux cerner les contours et les possibles complémentarités.

GENRES VOISINS DE L'ÉVALUATION

Evaluation et études d'aide à la décision

Bien que naturellement orientée vers la production de connaissances utiles à l'action, ou de propositions d'action, l'évaluation opère d'abord un retour en arrière. L'étude *a priori* d'aide à la décision est, par définition, tournée vers le futur.

Il n'y a pas là qu'une nuance chronologique par rapport au moment de la décision et au déroulement de la politique considérée. L'étude *a priori* prend nécessairement un caractère normatif, ce qui n'est pas le cas de l'évaluation. Vis-à-vis de l'action, on retrouve cette différence de finalité. L'analyse *a priori* procède, fondamentalement, d'une démarche d'optimisation (plus ou moins complète) et tente d'éclairer le choix de «la meilleure» politique publique, alors que les conclusions d'une évaluation peuvent seulement permettre que les politiques à venir soient moins mauvaises que les précédentes. On retrouve ici la différence entre démarche d'optimisation et démarche heuristique (*search theory*) classique en théorie de la décision. Ceci étant, les deux démarches présentent des liens évidents.

Au plan des techniques utilisées tout d'abord, elles sont fréquemment similaires. Par exemple, un modèle explicatif peut être aussi bien utilisé *ex ante* pour éclairer une décision dans une perspective d'optimisation que pour évaluer une politique par des simulations *ex post* prenant en compte l'environnement réel observé.

En outre, l'analyse *ex ante* et l'évaluation *ex post* sont des démarches fortement complémentaires. La réalisation de la première est un gage d'efficacité accrue pour la seconde. Les critères employés sont alors explicites, ainsi que le contrat liant les services chargés d'appliquer la politique. L'évaluation suit naturellement, comme vérification de l'atteinte des objectifs ou de la validité des calculs réalisés *ex ante*. Cette complémentarité ressort bien des travaux effectués en France sur la politique de lutte contre la mortalité périnatale: à l'issue d'une étude d'aide à la décision, une politique composée de 7 programmes d'actions avait été mise en place en 1971 sous la forme de mesures incitatives et réglementaires. Trois enquêtes ont été réalisées en 1972, 1976 et 1981

dans le but de connaître l'évolution des indicateurs d'impact et d'efficacité retenus dans la politique périnatale^[3].

L'évaluation *ex post* peut donc constituer, en combinaison avec l'analyse *ex ante*, un outil de suivi et de pilotage des politiques.

Evaluation et contrôle de gestion

Les démarches du contrôle de gestion et de l'évaluation ont une parenté évidente, celle de procéder *ex post*, le contrôle de gestion agissant toutefois plus en continu que l'évaluation. Mais elles diffèrent sensiblement par leur finalité et leurs techniques.

Le contrôle de gestion est en effet généralement défini comme l'ensemble des moyens formels par lesquels une direction s'assure que les objectifs sont atteints, et que les ressources de l'organisation sont utilisées de façon efficiente.

Cette définition fait clairement ressortir les différences entre contrôle de gestion et évaluation:

- l'objet analysé par le contrôle de gestion est une *organisation*;
- l'approche est *normative*: la conduite de l'organisation donne-t-elle des résultats conformes aux objectifs?;
- elle est *interne* et concerne la gestion des ressources en fonction d'objectifs fixés explicitement.

Le contrôle de gestion apparaît ainsi comme un instrument de pilotage de la boîte noire constituée par l'organisation, par rétroaction des variables-objectifs observées sur les décisions; il en résulte une prépondérance d'outils de type tableaux de bord ou indicateurs, et un faible recours à des techniques explicatives, modèles par exemple, qui, à l'opposé, caractérisent l'évaluation. Celle-ci apparaît d'autre part flexible, adaptable à toutes sortes de situations, puisqu'elle est conçue sur mesure par rapport à chaque politique, alors que les systèmes de contrôle de gestion sont par nature liés aux structures administratives existantes et aux systèmes comptables et statistiques permanents de l'organisation.

Par ailleurs, l'analyse d'expériences d'implantation du contrôle de gestion dans l'administration montre que celui-ci, lorsqu'il ne se ramène pas à un rituel purement formel, renforce l'intégration interne des services, mais cette intégration se fait au détriment de l'adaptation de ceux-ci à leur environnement^[4].

Ainsi, on peut voir s'esquisser une distribution des rôles possibles entre les approches. Le contrôle de gestion, les comptabilités analytiques sont des instruments lourds, longs à mettre en place, difficiles à faire évoluer. Ils sont destinés à gérer de façon efficiente les ressources internes dans le cadre d'organisations stables et d'activités relativement répétitives, mais ils sont peu aptes à saisir les effets spécifiques dans l'environne-

ment d'une politique nouvelle. L'évaluation est mieux adaptée au changement, au suivi d'actions visant à influencer l'environnement, nouvelles par leur nature ou leur champ d'application ou mettant en jeu plusieurs organisations, telles que les politiques interministérielles ou celles qui mettent en jeu, à côté de l'Etat, les collectivités décentralisées.

L'évaluation trouvera d'ailleurs dans les systèmes de contrôle de gestion des organisations concernées une partie de l'information qui lui est nécessaire. Cette information disponible, généralement limitée aux niveaux des moyens et des réalisations, devra être complétée par des enquêtes spécifiques auprès du public.

Enfin, dernière remarque et non la moindre: à la différence de la mise en place de contrôles de gestion et de comptabilités par programmes, le recours à l'évaluation n'implique pas obligatoirement, pour être efficace, des réformes préalables quasi insurmontables telles que la modification de la procédure budgétaire ou celle de la comptabilité publique.

On peut donc concevoir l'évaluation des politiques comme un nouvel outil de gestion bien qu'elle soit beaucoup plus que cela; mais la ramener, par exemple, à une version améliorée, spécifiquement publique, du contrôle de gestion serait, à notre avis, tout à la fois passer à côté de ses potentialités les plus importantes et garantir sa non-adoption.

Evaluation et contrôles administratifs

Nous appelons contrôles administratifs les audits comptables et financiers (Cour des comptes, Inspection des finances) ainsi que les contrôles exercés par les inspections ministérielles tels qu'ils existent dans la plupart des pays ayant une longue tradition administrative, les contrôles par inspection étant particulièrement implantés dans les pays dotés d'un droit administratif spécifique.

L'évolution du rôle de ces contrôles fait l'objet, notamment en France, de nombreuses interrogations, compte tenu des comparaisons avec d'autres pays^[5]. La question est posée des complémentarités et des proximités avec l'évaluation: celle-ci est-elle l'avenir des contrôles administratifs?

Avant d'en venir à ces éléments de voisinage, rappelons succinctement les points essentiels de différence entre évaluation des politiques publiques et contrôle(s) administratif(s) traditionnel(s), sans toutes les nuances qu'un exposé plus complet appellerait.

Différence des objets et des finalités en premier lieu. Les contrôles administratifs portent d'abord sur des organisations et sur la régularité de leur action. Si cette description sommaire mériterait d'être nuancée, il demeure que, par nature, les contrôles administratifs traditionnels regardent peu en dehors de l'administration vers les résultats de l'action publique et s'intéressent prioritairement aux moyens et à leur mise en œuvre.

Différence des techniques utilisées ensuite. Dans les contrôles administratifs, l'information de base est obtenue par vérification de pièces attachées à la marche du service contrôlé et par enquêtes sur place.

Le recours à des données extérieures (statistiques, sondages, etc.), avec traitement systématique, est exceptionnel. Les contraintes de délais limitent également l'utilisation croisée de plusieurs techniques d'analyse. Enfin, la relative indépendance entre opérations successives de contrôle ainsi que la rotation des responsables peuvent restreindre la comparabilité des protocoles suivis et, donc, la fongibilité des conclusions.

Malgré ces différences, il existe simultanément des éléments forts de continuité. Ils tiennent, tout d'abord, à une proximité déontologique. La séparation d'avec l'action, la postériorité de l'intervention, la possibilité de réponse contradictoire, trois principes associés à l'histoire même des corps de contrôle, peuvent trouver une contrepartie directe en matière d'évaluation. Par ailleurs, on observe, sur les années récentes, un nombre croissant d'interventions dépassant le simple contrôle de régularité et rejoignant le dernier des niveaux de contrôle mentionnés dans l'article de B. Evenol^[6]:

- *niveau 1*: contrôles de régularité/honnêteté-probité;
- *niveau 2*: contrôles de régularité/respect des instructions et règles;
- *niveau 3*: contrôles d'efficacité/moyens et réalisations;
- *niveau 4*: contrôles d'efficacité collective/utilité sociale.

Reprenons, à titre d'illustration, les exemples cités par l'auteur d'enquêtes de l'Inspection générale des finances française correspondant respectivement à ces trois derniers niveaux:

- *enquête sur les services sociaux de prise en charge et placement de l'enfance malheureuse*; évaluation de la politique d'aide sociale à l'enfance;
- *enquête sur la gestion des Maisons des jeunes et de la culture*; évaluation des effets de redistributions (qui bénéficie des Maisons des jeunes et de la culture?);
- *enquête sur la gestion d'Electricité de France*: évaluation de la répartition de la «rente nucléaire».

Il apparaît donc, à travers ces exemples, que dans le cadre de missions particulières, les contrôles traditionnels peuvent constituer le support d'une évaluation de politique.

Evaluation et genres voisins: tableau récapitulatif

Le tableau 1.3 résume de manière synthétique les caractéristiques de ces diverses approches au regard de plusieurs critères.

Aide à la décision	Objet d'analyse	Situation temporelle	Finalité	Etude de l'organisation (s'il y a lieu)	Etude des effets externes	Causalité	Sources d'informations	Plan de recherche	Techniques utilisées	Retour sur l'action	Mise en œuvre, déontologie
	Politique ou investissement	Ex ante	Normative (optimisation)	Faible (en général)	Oui	Oui (causalités postulées)	Variables	Extrapolation, simulation – Modèle théoriques Exceptionnellement expérimentation	Semblables à celles de l'évaluation	Sans signification	Interne ou externe à l'organisation qui décide
Contrôle de gestion	Organisation	Ex tempore	Normative (conformité aux objectifs)	Gestion des moyens	Non	Non	Internes, souvent répétitives	Comparaison avec objectifs Pas de groupe témoin	Tableaux de bord, indicateurs	Oui en principe (pilote)	Unité spécifique interne à l'organisation
Contrôles administratifs	Organisation ou politique	Ex post	Normative (régularité)	Oui	Non (ou limité)	Non	Internes, informations existantes	Pas de groupe témoins	Mono-graphie	Non intégré	– Séparation contrôleur contrôlé; – caractère contradictoire
Evaluation des politiques publiques	Politique	Ex post	Positive (constat)	Si nécessaire	Oui	Oui	Internes et externes souvent spécifiques	Variable	Variable		Déontologie proche des contrôles administratifs

Tab. 1.3 Evaluation et genres voisins

L'évaluation ne peut se substituer à d'autres approches

L'examen des ressemblances et des différences entre l'évaluation des politiques publiques et certaines pratiques voisines nous a permis de préciser sa spécificité et de mettre en évidence certaines relations de complémentarité.

On voit ainsi que l'évaluation ne saurait se substituer à d'autres approches qui gardent entièrement leur raison d'être et souvent devront être utilisées conjointement. Ainsi l'évaluation des politiques publiques ne peut rendre les mêmes services de pilotage d'une organisation ou d'un service que le contrôle de gestion. Il serait également aberrant de substituer la seule démarche évaluative aux contrôles de régularités et aux audits comptables. A l'inverse de tels contrôles peuvent constituer un appui très utile dans la réalisation d'une évaluation.

La définition relativement stricte de l'évaluation des politiques publiques que nous avons donnée ci-dessus ne correspond donc pas à une problématique d'exclusive mais vise à éviter toute prétention à une universalité factice. L'évaluation au sens large étant la chose au monde la mieux partagée, la mode de l'évaluation dans certains pays conduit parfois à donner une définition extensive de l'évaluation, en y incluant de multiples démarches traditionnelles, rebaptisées pour l'occasion. Il nous semble donc souhaitable, pour éviter l'amalgame et la confusion, de fonder le développement de l'évaluation des politiques publiques sur une conception précise en l'articulant autour de principes clairs. C'est à cette condition qu'on peut en espérer une contribution spécifique qui complète efficacement d'autres apports.

Inversement, si le concept d'évaluation doit être clairement identifié, il faut souligner le caractère très ouvert du bagage méthodologique mobilisable pour réaliser des évaluations. Il existe un très large éventail de possibilités ouvertes en matière de mise en œuvre d'une évaluation, qu'il s'agisse de la problématique d'ensemble, des méthodes au sens technique du terme et des conditions institutionnelles de réalisation. Les multiples combinaisons possibles *a priori* imposent aux évaluateurs et à leurs commanditaires de définir une stratégie de l'évaluation qui peut rapprocher celle-ci, selon le cas, soit d'une activité scientifique classique, soit d'une activité visant davantage à faciliter la négociation entre parties prenantes et l'apprentissage social.

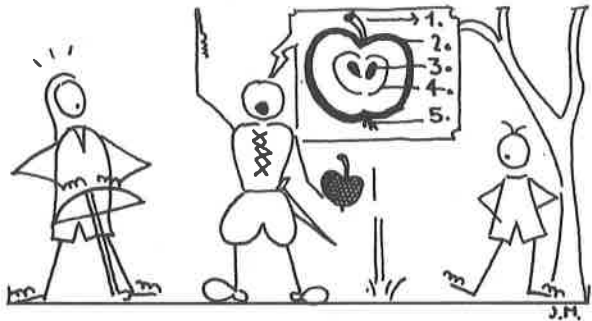
NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Deleau M., Nioche J.P., Penz P., Poinard R.: *Evaluer les politiques publiques: méthodologie, organisation, déontologie*, La Documentation Française, 1986.

- [2] Viveret P. «*L'évaluation des politiques et des actions publiques*», rapport au Premier Ministre de la République Française, mai 1989, non publié.
- [3] M. T. Chapalain, «L'histoire de la R.C.B. Santé», *Bulletin R.C.B. n° 39*, Décembre 1979.
- [4] E. Hachmanian, P. Hussenot «*Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*», Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises et Institut de Management Public, 1984.
- [5] Voir notamment B. Gournay (1983) «Tendances actuelles du contrôle des finances publiques», *Revue Française d'Administration Publique*, n°27, et B. Eveno «L'évaluation et le contrôle administratif» avec un commentaire par J. Chevallier, in J. P. Nioche et R. Poinsard, «*L'évaluation des Politiques publiques*», Economica, 1984.
- [6] Eveno, B., op. cit.

Objets de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politique publique

Peter Knäpfel avec la collaboration de Katia Horber-Papazian



COMMENT EXPLIQUER LES TRANSFORMATIONS DES LÉGISLATIONS FÉDÉRALES?

Le phénomène est connu: le «Droit en action»^[1] n'entraîne pas toujours les résultats attendus par le législateur. Depuis les années septante, on parle de déficits de mise en œuvre, de «transformations de la loi» par les actes d'application^[2] ou de «politique cantonale de mise en œuvre»^[3] caractérisée par «une pesée d'intérêts et de valeurs conditionnés par une série de facteurs»^[4]. Aussi, «le modèle linéaire qui sous-tend la conception que l'on se fait de la loi est inapte à représenter l'unité et la diversité qui la caractérisent»^[5]. Selon Ch. A. Morand «l'unification, la mise au net qu'opère la loi n'est qu'un moment provisoire, un instant privilégié de célébration de l'unité. La complexité disparue renaît au niveau de la mise en œuvre. Les ténèbres réapparaissent après un court instant de lumière»^[6].

Tous ceux qui abordent l'évaluation des effets attendus et inattendus, variés ou uniformes, d'une législation fédérale dans la réalité quotidienne, sont tenus de mettre de la lumière dans ces ténèbres en répondant à quelques-unes des questions suivantes:

- *Comment fonctionnent les politiques de mise en œuvre cantonales et les transformations dues à l'influence de l'opinion publique et des divers acteurs locaux?*
- *Sera-t-il possible, dans le futur, de mieux anticiper ces transformations lors de la conception de législations fédérales?*
- *Est-ce au centre ou à la périphérie^[7] qu'il faut attribuer la responsabilité du succès mitigé de législations fédérales récentes telles que l'aménagement du territoire, la politique de l'environnement ou la législation hautement complexe sur l'acquisition d'immeubles par les personnes domiciliées à l'étranger^[8]?*
- *Est-il possible, voire même souhaitable, d'anticiper le processus de « négociation et d'adaptation »^[9] impliquant un grand nombre d'acteurs et « difficilement prévisible de par son facteur politique déterminant »^[10]?*

La réponse à ces questions exige le développement d'une approche scientifique qui n'en est qu'à ses débuts: *l'évaluation des politiques publiques*^[11].

Selon la littérature^[12], l'évaluation des politiques publiques devrait recourir aux instruments mis à disposition par l'approche dite d'analyse de politiques publiques. Cet article se propose de résumer ces principaux instruments, sans y ajouter des éléments nouveaux. Une attention particulière sera portée par contre sur leur utilisation dans le contexte suisse et sur les conséquences de cette approche pour les recherches d'évaluation. La présentation du concept de base de l'analyse des politiques publiques sera ainsi limitée au strict minimum. Ce concept englobe la notion de programme administratif et celle de mise en œuvre qui sont à situer dans les conditions particulières du fédéralisme législatif et d'exécution.

L'ÉVALUATION S'INTÉRESSE AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Une définition des politiques publiques

Qui dit *effet d'une législation* parle implicitement d'un grand nombre d'activités législatives et administratives axées sur la solution de problèmes réels visés par cette législation. La plupart des législations modernes ne produisent des effets qu'à condition que des acteurs administratifs, politiques et sociaux réunis au sein de différents arrangements politico-administratifs en prennent la décision. Les effets désirés ne sont cependant atteints qu'à la suite d'un ensemble de décisions complexes qui s'enchaînent entre le centre et la périphérie. C'est cet ensemble de décisions que nous définissons comme « politique publique », pour autant qu'il s'agisse de décisions publiques issues d'acteurs institutionnels visant

à orienter le comportement d'une population cible, de sorte qu'un problème que la société n'est plus à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif. Cet ensemble inclut les décisions de toutes les étapes de l'action étatique et contient aussi bien les règles générales et abstraites (lois, ordonnances, etc.) que les actes individuels et concrets produits lors de la mise en œuvre.

Cette définition des politiques publiques est avant tout analytique. Rares sont encore les cas où les administrations elles-mêmes considèrent et gèrent leurs activités quotidiennes en se référant explicitement à un tel cadre de référence. Pourtant, ce dernier donne à l'observateur une vue d'ensemble des différentes activités que suscitent la concrétisation et la réalisation de décisions politiques, activités trop souvent prises isolément par les agents administratifs concernés. Le cadre de référence rend aussi possible l'attribution à chacune des instances des fonctions et des responsabilités politiques et administratives qui sont les siennes. Finalement, il permet de distinguer les activités étatiques qui s'attachent à la solution d'un problème substantiel par la mise sur pied d'une politique publique particulière, d'autres activités de l'Etat qui sont liées à la gestion de l'ensemble du système politico-administratif. Ces activités globales telles que des décisions budgétaires, des réformes administratives ou institutionnelles ont un impact sur les politiques publiques individuelles sans que ces dernières puissent pour autant les influencer directement.

A quelques exceptions près^[13], la législation de l'Etat libéral s'est bornée à fixer des conditions cadres susceptibles de faciliter la solution de problèmes par les agents du secteur privé. De telles activités étatiques se sont généralement limitées à la production de législations et à leur application ponctuelle par les tribunaux en cas de litiges. Ce n'est qu'à partir des années cinquante et en étroite relation avec le développement de l'Etat-providence et de l'interventionnisme étatique que l'on a assisté aux diverses tentatives de la fonction publique de concevoir des interventions directes sur des problèmes concrets. Cet interventionnisme est à l'origine de la conception de véritables politiques publiques dans le sens de la définition présentée. C'est à partir de ces politiques publiques que les politiciens, les administrateurs et les scientifiques ont commencé à s'interroger sur l'efficacité de différents instruments régulateurs, d'incitation économique et financière et, plus récemment, de persuasion et d'information^[14].

Nouvelles tendances des politiques publiques

Différenciation

Les politiques publiques qui interviennent de manière précise sur le développement économique et social de notre pays sont de plus en plus nombreuses. Ce développement étant intimement lié aux différents espa-

ces, les caractéristiques de ces politiques varient d'une région à l'autre, au gré des différents problèmes qui les affectent. C'est ainsi que le chômage a frappé beaucoup plus les régions horlogères que les régions à prédominance tertiaire. Les problèmes de la drogue se sont concentrés dans les agglomérations urbaines et l'exode rural a touché les régions de montagne. On assiste donc à une distribution inégalitaire des problèmes dans l'espace qui nécessite une intervention publique différenciée. Cette tendance est particulièrement marquée dans les politiques sociales et celles de l'aménagement du territoire, de l'environnement, des transports ou des télécommunications.

La nécessité d'adapter ces politiques aux particularités régionales, voire locales, ne reste pas sans conséquences sur leur conception au niveau de la Confédération. Le législateur fédéral se voit ainsi obligé de laisser une marge de manœuvre importante aux instances cantonales responsables de la mise en œuvre.

Par là, le fédéralisme d'exécution vit une renaissance considérable. Grâce en particulier à la recherche sur la mise en œuvre de la *lex Furgler*, nous savons aujourd'hui que les grands cantons, principalement, considèrent l'application de la législation fédérale non pas comme une simple exécution technique qui leur est imposée *d'en haut*, mais comme une compétence importante visant à concrétiser les objectifs de la politique fédérale en fonction de leurs propres priorités: les décisions concrètes s'organisent autour d'une politique cantonale de mise en œuvre. S'il y a une politique, cela signifie que les instances cantonales déterminent un contenu qui n'est pas défini au centre. On assiste ainsi progressivement à un éclatement des normes conçues de manière uniforme par le centre. Dans le cas d'espèce (l'acquisition d'immeubles par des personnes étrangères), on constate que la loi établie au centre comme une loi de police tendant à lutter contre l'*Überfremdung* se transforme à la périphérie et devient un instrument de politique sociale à *Genève*, parfois de politique commerciale relative à l'établissement d'entreprises bancaires, un instrument de politique touristique en Valais, voire même de politique protectionniste dans le domaine de la construction^[15]. Les travaux exécutés dans le cadre du programme national de recherche N° 6 sur les processus de décision dans la démocratie suisse ont mis en évidence que les cantons, à ce jeu, «se montrent souvent imaginatifs». Il se peut même que la stratégie cantonale «contrecarre les effets recherchés par la Confédération»^[16].

Cette différenciation rend difficile toute démarche d'évaluation des effets d'une politique fédérale. Car, les «effets annexes peuvent, selon les circonstances, contribuer à l'acceptation, voire au succès d'un programme.»^[17] Il se peut aussi qu'une politique fédérale ne produise aucun impact direct mais qu'elle ait des effets indirects et à long terme qui contribuent à la transformation du problème ou même à sa disparition.

L'absence d'activité cantonale dans le domaine visé peut aussi bien être le reflet de l'inexistence du problème dans le canton en question ou, comme pour le cas de la drogue, d'un problème qui peut encore être refoulé avec succès vers un canton voisin.

Professionnalisation et technicisation

La complexité socio-technologique des problèmes soumis à l'intervention étatique exige une certaine professionnalisation des agents de l'Etat. Sans connaissances écologiques et technologiques suffisantes, il est impossible de mener la programmation de l'action de mise en œuvre de la politique de l'environnement. La profession d'assistant social est le produit d'une politique sociale toujours plus professionnalisée et la formation d'aménagiste à l'ORL (Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung de l'École polytechnique fédérale de Zurich) devient une condition indispensable pour la bonne conduite de politiques d'aménagement du territoire. La logistique des politiques publiques toujours plus sophistiquées est à l'origine du pouvoir des technocrates professionnels et confère à ces derniers un monopole dans l'analyse et dans la solution de certains types de problèmes toujours plus difficiles à contrôler politiquement. Comme les spécialistes de la Confédération et des cantons s'organisent de plus en plus au sein d'associations professionnelles, voire même de véritables corps de fonctionnaires, cette professionnalisation des politiques publiques va de pair avec leur intégration verticale toujours plus poussée. Cette tendance est susceptible d'isoler des politiques publiques verticalisées les unes des autres et de les rendre imperméables à tout contrôle public au niveau des cantons et de la Confédération.

Notons cependant que cette tendance générale, en Suisse, est atténuée par le système de milice et de démocratie semi-directe. Elle pose néanmoins un problème pour l'évaluation, en ce sens que les évaluateurs politiques et scientifiques dépendent des informations techniques et scientifiques toujours plus sophistiquées que leur fournissent les spécialistes professionnels des politiques en question. Les critères d'évaluation risquent d'être politiquement biaisés de sorte que l'évaluateur, de par son manque de connaissances techniques, n'arrive pas à découvrir les implications politiques cachées derrière des données statistiques, des courbes et autres moyens de représenter la réalité qui lui sont étrangers.

Territorialisation

La réalisation d'objectifs fédéraux semble exiger de plus en plus un accès immédiat au territoire. Le rapport du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire de 1987^[18] comporte une liste impressionnante de politiques fédérales ayant des répercussions plus ou moins directes sur le territoire. Cette liste couvre les secteurs suivants: «constructions fédérales, armée, politique coordonnée des transports, construction de routes, transports publics, navigation aérienne, communications, énergie, éco-

nomie des eaux, agriculture, forêt, protection de l'environnement, protection de la nature et du patrimoine, encouragement à la construction de logements, politique régionale, tourisme»^[19].

La réalisation de ces politiques implique de multiples négociations avec les cantons et les communes qui peuvent fermer la porte à la Confédération et bloquer par là, au nom de la souveraineté cantonale et de l'autonomie communale, la réalisation d'objectifs fédéraux. Le cas de l'attribution aux cantons et par la suite aux communes de quotas de terres d'assolement à préserver a démontré les difficultés énormes à surmonter dans de tels exercices^[20]. Il est fort probable que la réalisation des politiques fédérales incluses dans le rapport sur l'aménagement du territoire de 1987 amènera, dans les années quatre-vingt-dix, à des perturbations dans l'équilibre fragile entre la Confédération, les cantons et les communes, ces dernières étant de moins en moins prêtes à ouvrir l'accès à leur territoire pour la réalisation d'objectifs fédéraux.

L'évaluation de la mise en œuvre des programmes fédéraux dans ces domaines est néanmoins facile à mener si chaque politique publique est prise individuellement. On n'a ainsi aucune peine à constater si une place d'arme projetée est réalisée, si les terres d'assolement prévues ont été affectées en zones agricoles, ou si le réseau routier planifié au niveau fédéral a été construit. Cette évaluation n'a cependant aucun sens du point de vue des cantons pour lesquels la simple exécution d'un plan spécial de la Confédération selon l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire^[21] peut être considérée comme un échec de la politique en question si elle n'a pas été adaptée de façon appropriée aux circonstances régionales et locales. Les évaluateurs politiques et scientifiques se retrouvent là entre l'enclume des objectifs cantonaux et le marteau de la planification fédérale. Ce problème inhérent à toute démarche évaluative est plus épineux dans les domaines des politiques publiques fortement territorialisées que dans d'autres domaines.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les politiques publiques se réalisent en deux temps

Les politiques publiques se réalisent normalement en deux temps: dans leur phase de programmations successives, elles transforment une volonté politique en un ensemble de règles plus ou moins concrètes (programme administratif); dans la phase de mise en œuvre cette volonté est traduite, généralement par les administrations publiques, en actions concrètes et individuelles sur le terrain.

L'évaluation de la programmation et des programmes administratifs

Programmation et programmes administratifs: une définition

On peut considérer comme programme administratif tous les actes normatifs appartenant à un ensemble de décisions générales et abstraites d'une politique publique particulière jugée nécessaire par les acteurs politico-administratifs compétents des différents échelons de l'Etat pour orienter l'ensemble des décisions individuelles de l'action administrative sur le terrain. Ce matériel normatif n'est pas produit d'un coup. Le contenu du programme administratif est formé tout au long de plusieurs étapes législatives et entraîne un degré de concrétisation de plus en plus poussé (fig. 1). Ce programme est composé de plusieurs règles fédérales et cantonales appartenant à des hiérarchies législatives différentes. On appelle programme administratif le résultat final du processus de concrétisation législative qui varie normalement d'un canton à l'autre du fait de la nécessité d'une législation d'application dans chaque canton. Ainsi, pour chaque politique fédérale, il existe au moins 26 programmes administratifs^[22].

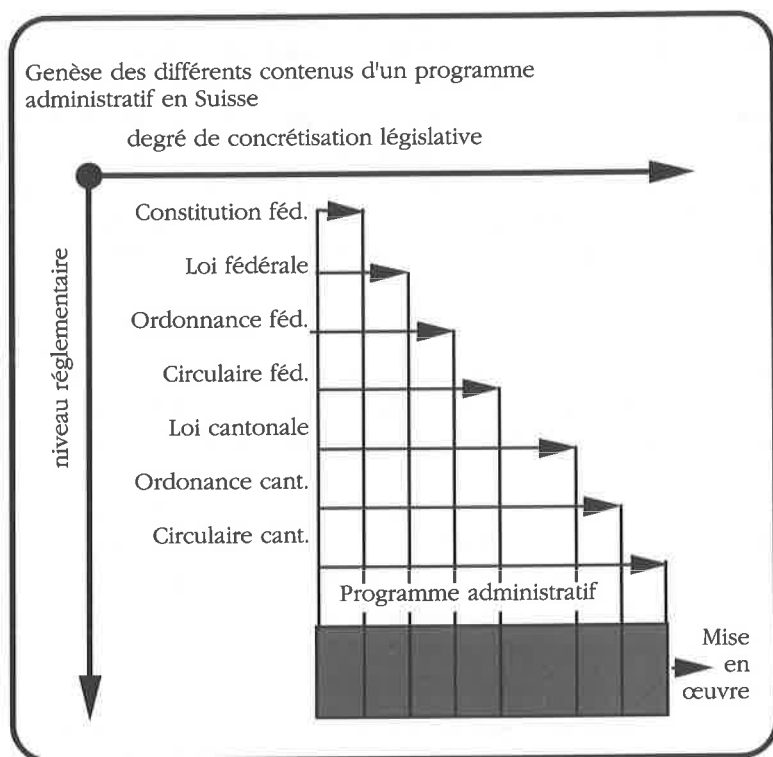


Fig. 2.1 Présentation schématique des composantes d'un programme administratif complet

Variations dans la programmation administrative

La politique de programmation de l'Etat central peut varier d'un pays à l'autre. Ces variations concernent aussi bien l'étendue du contenu que le rôle respectif des éléments substantiels et des éléments procéduraux et organisationnels des législations en question^[23].

Des pays possédant une longue tradition d'interventions ponctuelles (Grande-Bretagne) ont toujours tendance à limiter le contenu des programmes administratifs de manière à laisser une marge d'appréciation considérable aux agents de la mise en œuvre. Cette philosophie réglementaire a pour objectif de réaliser la justice à travers une prise en compte optimale de toutes les circonstances particulières. De tels régimes permettent le développement de politiques de mise en œuvre très indépendantes. Comme les critères d'intervention ne sont guère explicités à l'égard du public et des groupes intéressés, il est difficile de prévoir et d'évaluer correctement leurs impacts par manque de cadre de référence explicite.

La prévision et l'évaluation sont plus aisées, par contre, dans le cas où l'approche législative est basée sur une tradition plutôt égalitaire et d'Etat de droit. Il en découle des programmes administratifs aux contenus étendus qui se traduisent par une réglementation très détaillée ne laissant qu'un faible pouvoir d'appréciation aux autorités responsables de la mise en œuvre. A l'origine de cette philosophie, on trouve la volonté politique d'éviter d'éventuels excès de pouvoir et des inégalités de traitement. L'exemple le plus parlant de cette approche semble être la tradition réglementaire allemande. La figure 2.2 illustre les conséquences qu'ont ces deux approches réglementaires pour la distribution du poids politique entre programmation et mise en œuvre à l'intérieur d'une politique publique:

Programmes substantiels et programmes procéduraux ou organisationnels

La démarche évaluative sera également influencée par le fait que les programmes administratifs sont plutôt substantiels ou, selon la tradition anglo-saxonne, procéduraux.

On peut considérer comme substantiels les programmes qui se prononcent clairement sur les objectifs à atteindre, les éléments évaluatifs et les éléments opérationnels^[24]. Nous illustrons ces trois notions à l'aide de la politique de l'environnement^[25], de la protection civile^[26] et de la formation sportive des apprentis^[27]:

- Les *objectifs* à atteindre par la politique (la qualité de l'air de 1960 ou la qualité indiquée par des valeurs limites d'immissions; une place d'abri par habitant; deux heures de sport pour chaque apprenti des écoles professionnelles en Suisse).

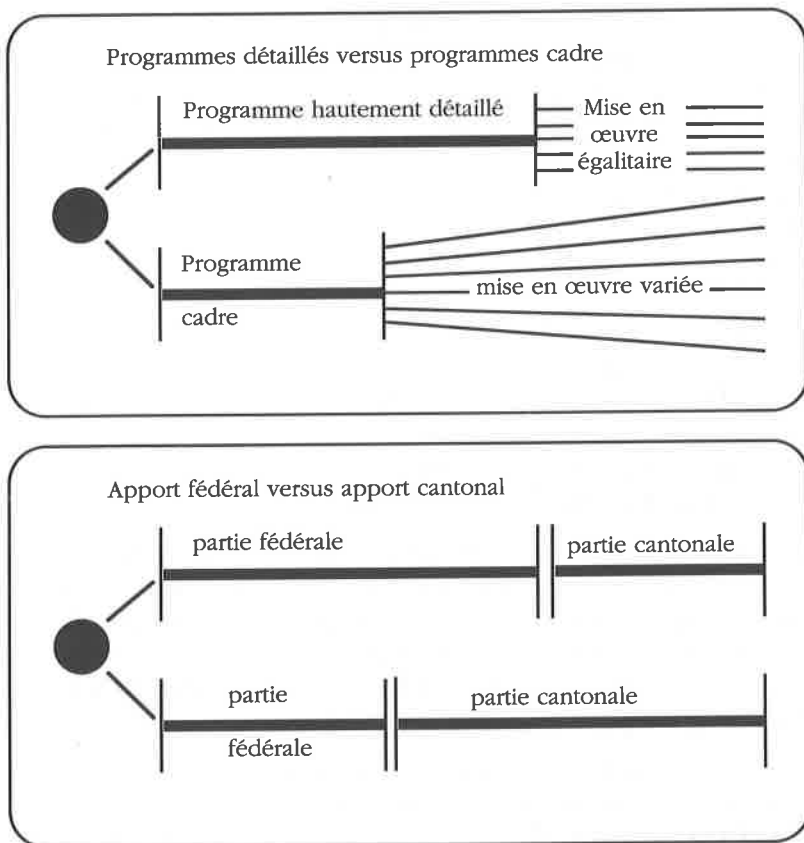


Fig. 2.2 Place de la mise en œuvre sous le régime de programmes administratifs étendus et limités

- Les *éléments évaluatifs* énoncent les méthodes à retenir pour mesurer si l'objectif est atteint ou pas (la conception du réseau de mesures pour la qualité de l'air; la définition, en mètres carrés, d'une place d'abri; les caractéristiques d'une salle de gymnastique appropriée pour dispenser des leçons de gymnastique en termes d'exigences de surface, de hauteur, etc.)
- Les *éléments opérationnels* précisent les bases légales des mesures réglementaires, incitatives ou informationnelles que l'administration est habilitée à prendre pour réaliser les objectifs fixés (l'interdiction de dépassement de valeurs limites d'émissions à imposer aux industries polluantes; l'obligation pour les constructeurs de nouvelles maisons d'aménager un local selon les prescriptions de la protection civile; l'obligation pour les cantons de construire, dans un délai imposé, suffisamment de salles de gymnastique pour apprentis).

Au niveau de l'Etat central, les programmes dits *substantiels* sont souvent moins explicites quant à l'organisation, au financement ainsi qu'aux instruments et aux procédures administratifs de la mise en œuvre.

Par contre, ces éléments normatifs bénéficient d'une attention particulière dans des pays à tradition législative axée sur le *rule making* tels que les Etats-Unis. Là, les objectifs sont définis de façon vague et laissent une marge de manœuvre considérable à l'agence de mise en œuvre pour la définition des critères évaluatifs et des mesures qu'elle juge appropriées pour la réalisation du but visé. Le législateur est convaincu de pouvoir se permettre ce manque de normes substantielles parce que l'essentiel de sa démarche de programmation passe à travers la réponse apportée à la question: «Qui, selon quelles procédures et avec quelle enveloppe budgétaire, est le plus qualifié pour la bonne conduite d'une politique publique qui rejoigne au mieux les préférences politiques de la majorité des élus?» Il va ainsi définir de manière très précise:

- Les *éléments organisationnels* qui indiquent quels sont les agents de mise en œuvre compétents, leurs qualifications professionnelles, leur rapport à la clientèle, etc. (l'obligation d'avoir un service cantonal spécialisé en matière d'environnement; l'exigence d'avoir des responsables locaux de la politique de protection civile; l'attribution de la responsabilité du sport pour apprentis à un département cantonal précis^[28]).
- Les *ressources financières* nécessaires pour réaliser la politique publique en question (un subventionnement des services spécialisés des cantons par la Confédération; des mécanismes de subventionnement pour la construction d'abris; la définition du pourcentage de subventionnement de la construction de salles de gymnastique pour apprentis).
- Les *instruments et procédures administratifs* à suivre par les agents de mise en œuvre (le renvoi à la législation générale sur la procédure administrative ou la création de dispositions spéciales qui prévoient une définition plus ou moins restrictive du droit de recours des associations, les voies des recours, etc.).

La figure 2.3 représente de façon schématique la différence entre ces deux approches; elle situe, entre les deux extrêmes, les programmes administratifs mixtes tels qu'ils se retrouvent assez fréquemment dans les politiques publiques suisses.

Importance de la distinction entre programmes substantiels et programmes procéduraux ou organisationnels pour l'évaluation

Selon que les législateurs choisissent l'un ou l'autre de ces types de programmes administratifs, la démarche d'évaluation varie: la présence de programmes substantiels facilite incontestablement l'évaluation politique et scientifique, parce que le matériel normatif contient des formules plus ou moins explicites sur l'état que l'on aimerait atteindre par la

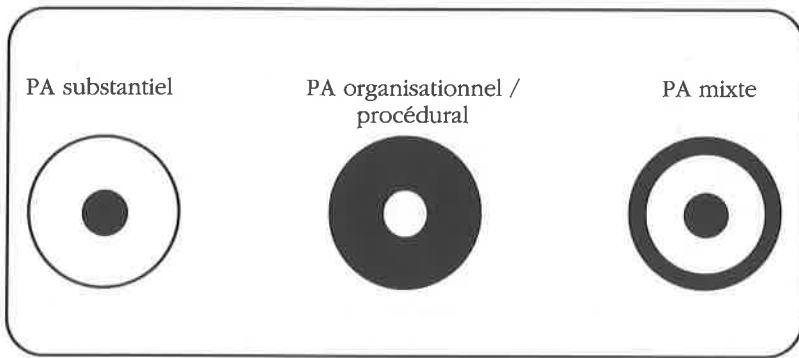


Fig. 2.3 Programmes administratifs substantiels *versus* programmes procéduraux et organisationnels

solution apportée au problème. Cette finalisation de la politique publique permet, de plus, une appréciation sur l'adéquation des éléments opérationnels et, partant, un jugement *ex ante* sur la capacité de la politique publique en question d'atteindre les buts visés par tel ou tel programme. Un très bon exemple d'une telle démarche évaluative est fourni par le rapport du Conseil fédéral sur les *stratégies de lutte contre la pollution de l'air*^[29] de 1986. Dans ce document, le Conseil fédéral démontre au Parlement que les moyens que celui-ci est prêt à lui accorder ne sont de loin pas suffisants pour atteindre les buts visés par ce même Parlement. Ce cas démontre la difficulté à laquelle l'évaluation des politiques publiques se heurte lorsqu'il s'agit d'attribuer les résultats observés au programme administratif, aux agents de la mise en œuvre ou encore de diagnostiquer des déficits de programmation^[30]. Or, si le simple constat des résultats est relativement aisé, l'explication et, par là, l'identification de leurs causes est souvent une opération épineuse, ce d'autant plus si le processus décisionnel et le poids des acteurs à impliquer n'ont pas retenu l'attention du législateur.

Les politiques dont le matériel normatif contient une définition précise des règles du jeu organisationnelles et procédurales permettent, par contre, une meilleure appréciation évaluative de l'observation de ces règles. Pourtant, comme leur programme administratif n'est souvent pas explicite quant aux objectifs à atteindre, leur évaluation substantielle en devient difficile.

Deux types d'évaluation de programmes administratifs

Notons, pour conclure, qu'au niveau de la programmation d'une politique publique suisse, nous pouvons distinguer deux types de démarches évaluatives:

- L'*évaluation législative*^[31]. Cette démarche permet un pronostic sur les effets d'un projet législatif *ex ante*. Etant donné les incertitudes liées à

cette démarche, il est conseillé de préparer toujours plusieurs scénarios en fonction de différentes hypothèses sur les réactions des groupes cibles, d'éventuels tiers et la dynamique d'autres politiques publiques intervenant sur les mêmes agents visés par la politique proposée. Dans cette optique, il est conseillé au législateur fédéral de choisir, pour la simulation des différents scénarios, plusieurs types de cantons (en fonction de leur force financière, des différentes structures des problèmes soumis à l'intervention publique, etc.). Dans la mesure du possible, il faudrait également tenir compte des ressources disponibles (humaines, financières, etc.) qui pourraient soutenir la mise en œuvre de la politique conçue.

- *L'évaluation des législations cantonales d'application* n'est en fait rien d'autre que l'appréciation de l'activité législative complémentaire des cantons dans la perspective des éléments du programme fédéral. Même si une telle évaluation du seul matériel normatif d'une politique publique est loin d'inclure les véritables impacts, elle n'est pas sans intérêt. Car elle suffit parfois pour dégager des tensions, voire des contradictions entre, par exemple, les objectifs à atteindre et une structure de financement insuffisante ou alors une organisation administrative plus ou moins adéquate. Ce type d'évaluation se pratique aujourd'hui de façon plus ou moins approfondie lors de l'approbation d'actes législatifs cantonaux par des organes de la Confédération; il est également connu des organisations supranationales chargées de suivre la transformation de leurs actes normatifs, présentés sous forme de directives^[32], dans la législation des Etats membres. En Suisse, cette démarche évaluative devrait permettre de s'assurer que les législateurs cantonaux ne détournent pas le sens de la législation fédérale de manière abusive ou que les cantons n'utilisent pas toutes sortes de formules palliatives, laissant finalement un espace d'appréciation à l'administration de mise en œuvre qui va au-delà du contenu clair des dispositions fédérales en question. Le contrôle judiciaire d'une législation cantonale exercé par le Tribunal fédéral en vertu des dispositions transitoires de la Constitution fédérale concernant la primauté du droit fédéral constitue une sous-catégorie de cette évaluation.

L'évaluation de la mise en œuvre

Les quatre phases de la mise en œuvre

Les deux types d'évaluation d'un programme administratif ne doivent pas être confondus avec la véritable évaluation des effets induits par une législation dans la réalité. Pour être considérés comme constitutifs d'une véritable politique publique dans le sens de notre définition, les ensembles de décisions en question doivent inclure des décisions d'application. N'est considérée comme politique publique complète que cet ensemble

de décisions qui comporte donc également des décisions individuelles et concrètes prises au stade de la mise en œuvre. On peut ainsi définir la phase de la mise en œuvre d'une politique publique comme l'ensemble des processus politico-administratifs qui visent la transformation du programme administratif en actions administratives sur le terrain, en passant par quatre différentes phases:

- La création d'une *structure de services compétents* qui implique soit la création de nouveaux services soit l'attribution de nouvelles compétences à un ou plusieurs services ou institutions (para-étatiques, voire privés) existants. Cette première phase implique des décisions très variées allant de l'engagement de collaborateurs ou de l'attribution de moyens financiers jusqu'à la (re)définition des cahiers des charges et à la création d'une image de marque d'une nouvelle unité auprès du public et des groupes cibles de la politique en question.
- La conduite d'analyses sur l'état du problème et la décision d'un *plan d'action* permettant l'identification des priorités des interventions dans le temps, dans l'espace ou faisant état de priorités fonctionnelles. Les administrations publiques reconnaissent de plus en plus la nécessité de mettre sur pied un tel plan d'action avant d'aller sur le terrain. Elles le considèrent, à juste titre, comme un instrument indispensable pour gérer raisonnablement leurs politiques de mise en œuvre. Dans plusieurs domaines, la législation fédérale crée même une obligation pour les cantons d'établir un tel plan avant de passer aux interventions individuelles^[33].
- L'élaboration, à partir du plan d'action, d'*interventions concrètes* sous forme de décisions administratives formelles ou d'activités informelles de toutes sortes visant les groupes cibles. Notons que le programme administratif prévoit souvent, au niveau fédéral déjà, des dispositions concernant la procédure administrative à suivre (notamment: le droit d'être entendu, les délais, le statut de partie, etc.). Les outputs administratifs produits dans ces processus ne sont pas toujours faciles à identifier par celui qui mène une évaluation, parce que les administrations ne suivent que rarement des procédures formelles, notamment pour économiser du temps et maximiser leur marge de manœuvre en ne créant pas de rapport de droit. Cette troisième phase inclut des négociations avec les groupes cibles et d'autres acteurs sociaux touchés par les interventions publiques. Les négociations (sur des délais, des conditions d'autorisations, d'éventuelles compensations financières, etc.) font souvent partie de telles démarches informelles^[34]. Cette phase comprend aussi des décisions sur d'éventuelles oppositions (recours hiérarchique) et les recours auprès des tribunaux administratifs.

- *L'évaluation des outputs et des impacts* de politiques publiques par l'autorité compétente pour la mise en œuvre elle-même ou par une autre agence indépendante. Cette dernière étape du processus de mise en œuvre, plutôt rare dans la réalité, aboutit à des recommandations quant à la révision éventuelle du programme administratif en question ou de la politique de mise en œuvre. Dans les quelques exemples connus^[35], ces évaluations sont menées sur la base de données décrivant soit les changements éventuels du comportement des groupes cibles soit les effets réels de ces changements sur le problème à résoudre par la politique publique.

Cette distinction est cruciale, car du point de vue politique et scientifique la deuxième catégorie de données est, dans la plupart des cas, de loin la plus intéressante par les informations qu'elle permet d'obtenir quant à l'incidence de mesures régulatrices ou incitatives sur la résolution du problème visé par la politique. C'est ainsi que dans le domaine de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique dont le but est la lutte contre les effets négatifs de concentrations trop élevées en polluants dans l'air, l'intérêt de l'évaluation se concentre sur l'évolution des dégâts et, en deuxième lieu, sur l'évolution des immissions; les émissions, que l'on peut considérer comme l'expression directe du comportement des groupes cibles, ne revêtant qu'un intérêt secondaire. De même, l'évaluation de l'effet d'une augmentation du taux d'intérêt de la Banque nationale s'intéressera aux indicateurs du taux d'inflation plutôt qu'à la situation particulière des banques et des investisseurs frappés par cette mesure. Pour ce faire, l'évaluateur se réfère aux définitions des objectifs de la politique en question ainsi qu'aux éléments évaluatifs qui s'y rapportent. Ces derniers, de par leur nature, sont formulés en termes de résultats finaux, outcomes à atteindre et non pas en termes d'obligations imposées, de droits accordés ou de subventions. La finalité d'une politique publique n'étant pas l'imposition d'obligations ou de droits en tant que tels, mais la solution d'un problème exigeant de telles mesures.

Les quatre types d'évaluation des phases de la mise en œuvre

Le produit de chacune de ces quatre phases du processus de mise en œuvre peut faire l'objet d'une évaluation. On peut donc évaluer la mise sur pied des services compétents, les plans d'action, la qualité et la quantité des outputs, leurs impacts sur la population cible ou l'adéquation des changements éventuels par rapport au problème à résoudre.

L'intérêt d'une évaluation de la simple mise sur pied des services chargés de la mise en œuvre d'une politique publique (phase 1) est plutôt faible. On peut cependant imaginer la nécessité d'une telle démarche dans des cas où, pour des raisons d'efficacité ou d'efficacités, une structure administrative donnée est mise en question. L'évaluation d'un plan d'action (phase 2) est déjà plus fréquente sous l'angle de sa conformité

avec un programme administratif. Les offices fédéraux compétents sont appelés à mener une telle démarche évaluative lors de leur approbation des différents plans de mesures que les diverses législations fédérales exigent des gouvernements cantonaux.

L'évaluation de l'organisation des services aussi bien que celle des plans d'action ne peut guère être menée sans des connaissances approfondies des données particulières du problème, décrites dans des documents tels que des cadastres, des inventaires, des études de base ou différentes représentations cartographiques^[36]. En prenant compte de ces données (existantes ou à produire à cette fin), l'évaluation comporte deux volets: d'une part, elle examine le produit en question comme résultat d'une étape intermédiaire; cet examen se concentre sur des questions telles que la forme juridique, l'existence d'éventuelles contradictions internes ou la prise en compte des différents intérêts en jeu. D'autre part, l'évaluation comporte aussi un pronostic sur la capacité de l'organisation ou du plan d'action à véritablement gérer l'intervention sur le terrain. Cette évaluation *ex ante* ne pourra se baser que sur des expériences faites dans des situations similaires et, par là, sur la base d'une analyse comparative.

La plupart des demandes d'évaluation se rapportent sans doute à la troisième phase du processus de mise en œuvre qui a trait à la quantité et à la qualité d'outputs administratifs induits par le programme administratif^[37] et, plus encore, aux impacts qu'ont eu ces outputs sur les groupes cibles. Les recherches menées jusqu'à ce jour et qui mesurent les outputs en tant que tels s'intéressent à l'efficacité et à la productivité de l'agent de mise en œuvre (en vue d'une éventuelle augmentation du rendement de la fonction publique), alors que les projets décrits ci-dessus s'intéressent à son efficacité en tentant d'attribuer un changement du comportement des groupes cibles aux outputs de la politique. La mesure de l'efficacité est plus facile à réaliser, mais elle ne se rapporte malheureusement pas aux impacts de la politique en question; c'est la raison pour laquelle elle ne correspond pas aux attentes des praticiens qui désirent en savoir davantage sur les véritables effets de politiques publiques. L'évaluation des effets répond par contre, au moins en théorie, parfaitement à cette exigence mais pour les chercheurs elle s'avère de loin la plus difficile de toutes les démarches évaluatives décrites jusqu'ici^[38]. Nous savons en effet qu'au moment de la mise en œuvre d'une politique publique, le cercle des acteurs concernés s'agrandit. «La mise en œuvre est un processus social au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence»^[39]. Comme les possibilités d'influencer ce processus dans un système fédéraliste sont renforcées par la proximité des agents de mise en œuvre et de la population cible, on assiste alors à tout un jeu de pressions économiques, sociales et politiques. Les différentes négociations menées pour la recherche d'un consensus rendent ainsi difficile la reconstitution du processus décisionnel

pourtant nécessaire pour la découverte de liens de causalité entre des activités administratives et leurs effets. Notons finalement que notre système fédéraliste fait que beaucoup de politiques publiques fédérales sont préparées (d'une manière ou d'une autre) au niveau des grandes communes ou de quelques cantons^[40]. De plus, les problèmes particuliers sur lesquels les politiques nouvellement conçues interviennent font souvent l'objet d'autres politiques publiques fédérales ou cantonales voire communales déjà opérationnelles. Rares sont donc les cas où une politique publique fédérale nouvelle touche un domaine libre d'intervention. Selon le principe du fédéralisme d'exécution, c'est aux autorités cantonales d'insérer les nouvelles politiques publiques dans le tissu des politiques existantes, compte tenu de la distribution du poids politique des acteurs en place. Ces caractéristiques typiquement helvétiques occasionnent des difficultés parfois insurmontables pour l'évaluation: d'une part, les objectifs précis de la politique de mise en œuvre cantonale ne peuvent guère être cernés isolément dans le véritable nuage d'objectifs des réalités politiques cantonales et, d'autre part, ces objectifs ne constituent qu'un consensus temporaire très fragile qui est toujours révoquant en fonction des stratégies de mise en œuvre des acteurs concernés.

La dernière étape de l'évaluation de la mise en œuvre amène à poser la question du lien de causalité entre une mesure et son effet, problème qu'il est impossible de traiter dans les limites de cette contribution^[41]. On sait pourtant que si les résultats de l'évaluation ne correspondent pas aux attentes de leurs destinataires, ceux-ci attaqueront très probablement en premier lieu les méthodes retenues pour prouver l'existence ou l'inexistence d'un tel lien de causalité.

Cette question est traitée dans toutes les démarches d'évaluation du dernier type, à savoir l'évaluation de l'évaluation qui, pour la communauté scientifique, représente sans doute la reine de l'évaluation. Cette dernière s'intéresse aux raisons d'être politiques et administratives de la conduite ou non d'une évaluation, aux motifs de l'attribution du mandat à telle ou telle institution ainsi qu'aux impacts de la publication ou de la non-publication des résultats.

ÉVALUATION ENTRE TÉNÈBRES ET LUMIÈRE

Sur la base du concept de l'analyse des politiques publiques, nous avons dégagé six différents types de démarches évaluatives. Dans la réalité helvétique, il existe des exemples plus ou moins institutionnalisés pour chacun de ces six types. Il semblerait même que notre fédéralisme législatif et d'exécution très marqué ait été la source d'originalités particulièrement intéressantes en matière d'évaluation bien avant que les scientifiques n'aient découvert ce sujet.

On peut cependant estimer que ce même système dispose également d'une sensibilité accrue quant aux limites des démarches évaluatives. La vieille pratique du Tribunal fédéral en matière de recours pour excès de pouvoir d'autorités cantonales, qui consiste à examiner ces actes sous l'angle restreint d'un véritable abus de pouvoir, n'est-elle pas l'expression par excellence d'un consensus sur les limites de l'évaluation? La coexistence de 26 cantons hétérogènes n'exige-t-elle pas des non-dits, des zones grises, voire «ténébreuses» soustraites à toute évaluation dite «objective» pour pouvoir maintenir l'équilibre subtil entre la Confédération, les cantons, les communautés linguistiques, confessionnelles et... les 3022 communes? La «lumière» d'évaluateurs éclairés ne risque-t-elle pas de détruire les mille particularités qui font, dans leur ensemble, fonctionner les processus d'adaptation quotidienne des politiques fédérales au niveau des 26 cantons et des 3022 souverains communaux? Quel accueil cantons et communes réserveront-ils à des évaluations menées par la Confédération sur leur territoire? Ne risquent-ils pas de les assimiler à un contrôle politique?

Peut-être que nos collègues étrangers s'intéresseront un jour à la Suisse à cause de sa capacité à mettre en évidence les limites des démarches évaluatives tout en assurant, malgré tout, la conduite de politiques publiques communes dans un tissu économique, régional et social extrêmement hétérogène. Les organes de la Communauté européenne ne sont-ils pas déjà convaincus que dans certains cas la conduite de recherches d'évaluation amènerait incontestablement à des impacts politiques plus néfastes que l'acceptation implicite de quelques «ténèbres» dans l'une ou l'autre des régions de l'Europe...?

NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Titre de l'ouvrage de Delley J.-D., Dérivaz R., Mader L., Morand C.-A., Schneider D.: *Le droit en action*. Etude de mise en œuvre de la loi Furgler dans: Publication du Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre des programmes nationaux de recherches, volume XVI St-Saphorin, (Georgi), 1982.
- [2] C.-A. Morand, *ibid.*, p. 310.
- [3] *ibid.*, p. 310.
- [4] *ibid.*, p. 310.
- [5] *ibid.*, p. 311.
- [6] *ibid.*, p. 325.
- [7] J.-D. Delley, R. Dérivaz, L. Mader: *op. cit.*, note 1, p. 231.
- [8] Cette législation fait l'objet de l'analyse de Delley et al. présentée dans l'ouvrage cité dans la note 1.

- [9] Linder, W.: *La décision politique en Suisse*. Genèse et mise en œuvre de la législation. Traduit de l'allemand par Jean-Daniel Delley, Lausanne (Réalités Sociales), 1987, p. 192.
- [10] *ibid.*, p. 192.
- [11] *ibid.*, p. 192.
- [12] S. Barrett, C. Fudge (eds.): *Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*, London and New York (Sage), 1981; St. Nagel (ed.): *Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 4 1987, Greenwich/Connecticut, London (JAI Press) 1987; Mayntz R. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*, empirische Forschungsberichte, Königstein (Hain, Athenäum, etc.) 1980 et Mayntz R. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1983; Knöpfel P., Larrue C.: Les politiques publiques comparées: tourisme intelligent ou vrai progrès? dans: *Politiques et management public (PMP)*, Paris 1984, N° 3, p. 45 ss.; Jobert B.: *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris (PUF) 1987; J.C. Thönig: Les politiques publiques, coll. *Traité de science politique*, Paris (PUF) 1985.
- [13] par ex. les politiques fiscales, de santé publique, l'assistance sociale ou l'assistance publique.
- [14] D. Freiburghaus, Le développement de l'action étatique, *Cahiers de l'IDHEAP*, n° 59, nov. 1989.
- [15] C.-A. Morand, *op. cit.*, note 1, p. 310.
- [16] W. Linder, *op. cit.*, note 9, p. 193.
- [17] *ibid.*, p. 193.
- [18] Conseil fédéral: *Rapport sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse* du 14 décembre 1987, Feuille fédérale 87.74, pp. 76-83.
- [19] *ibid.*, p. 76.
- [20] cf. P. Knöpfel, W. Zimmermann: *Landwirtschaft und Umwelt im politischen Alltag*, Drei Fallstudien für die Schule, Bern 1987, p. 252 ss.
- [21] Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, RS 700.
- [22] Dans le cas où le droit statuaire des communes joue un rôle important (p. ex. l'aménagement du territoire) le nombre des programmes administratifs proprement dit s'élève à 3022.
- [23] cf. Knöpfel P., Weidner H.: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration in: *Policy and Politics*, Vol. 10, number 1, January 1982, p. 85 ss.
- [24] *ibid.*, p. 92 ss.
- [25] *ibid.*, p. 93 ss. De même: Knöpfel P., Descloux M.: Les valeurs limites d'immissions: Choix politiques ou déterminations scientifiques?, *Cahiers de l'IDHEAP* n° 48, novembre 1988, p. 12 ss.
- [26] Présentée de manière plus détaillée dans: Knöpfel P., Pelli C.: La manne fédérale et les communes. Tentatives d'explications des résultats de la distribution des subventions fédérales dans le domaine de la politique sociale. Le cas de six villes moyennes suisses, *Cahiers de l'IDHEAP* n° 57, mai 1989, p. 10 s.
- [27] *ibid.*, p. 9 s.
- [28] Dans la législation fédérale, de telles dispositions sont exceptionnellement rares. Le principe du fédéralisme d'exécution implique que normalement les cantons suisses disposent de la liberté de définir eux-mêmes les «autorités compétentes». Tandis que la législation sur le sport des apprentis ne contient pas de dispositions pareilles, la politique de l'environnement et celle de la protection civile font exception à cette

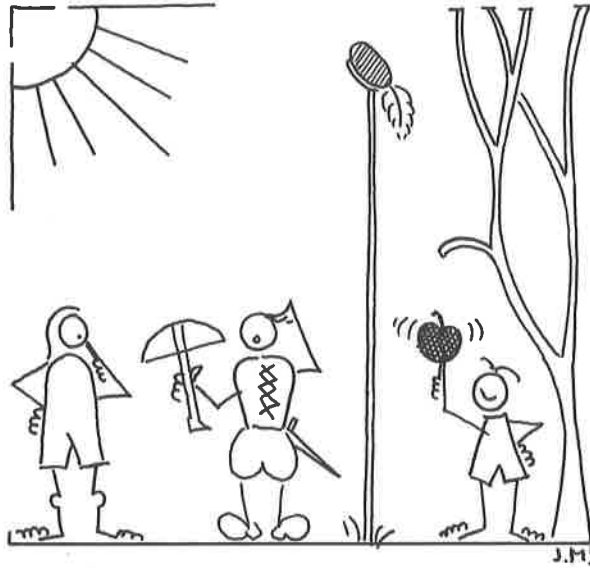
règle en ce que la Confédération impose aux cantons la définition d'un service spécial (environnement) respectivement une structure de mise en œuvre locale très détaillée (protection civile).

- [29] Conseil fédéral: Rapport sur les stratégies de lutte contre la pollution de l'air du 10 septembre 1986, *Feuille fédérale* 86.047.
- [30] cf. Knœpfel P., Weidner H.: Zur Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik* Nr. 2/83, Frankfurt (Deutscher Fachverlag) 1983, p. 90.
- [31] Dans le sens du travail de L. Mader sur *L'évaluation législative*. Pour une analyse empirique des effets de la législation, Lausanne (Payot; collection juridique romande, études et pratiques) 1985.
- [32] Comme prévu dans beaucoup de législations de la Communauté Européenne. Cf. pour ce point: Von der Gröben/Bœckh/Thiesing, Ehlermann, (éd.): *Kommentar zum EWG Vertrag* Vol. 2, 3^e éd. Baden-Baden 1983, réf. 31 ss.
- [33] Exemple: article 31 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 septembre 1985 (RS 814.318.142.1) (Plan de mesures); art. 19 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (RS 814.41) (programmes d'assainissement des routes).
- [34] cf. Knœpfel P., Rey M.: Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt/T. Assmann (Hrsg.): *Konfliktmittlung durch Verhandlungen*, (Nomos) Baden-Baden 1990 (à paraître).
- [35] W. Linder: op. cit., note 9, W. Zimmermann, D. Kolly unter Mitarbeit von P. Mahen: *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*. Eine bibliographische und methodische Exploration, Bern (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation), 1989. Dans nos propres recherches nous avons essayé de descendre jusqu'au niveau des comportements des groupes cibles: cf. Knœpfel P., Weidner H.: Luftreinhaltungspolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, *Band 1: Methodik und Ergebnisse*, Sigma, Berlin, 1985, S. 36 ss. Pour le domaine de la politique de l'environnement en agriculture: Knœpfel P., Zimmermann W.: *Gewässerschutz in der Landwirtschaft* (Helbling & Lichtenhahn, *Reihe Ökologie & Gesellschaft* Bd. 6), Basel 1990 (à paraître).
- [36] De telles analyses sont même exigées par quelques législations fédérales (p. ex. art. 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700) concernant les études de base pour les plans directeurs des cantons ou l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (RS 814.318.142.1) concernant les plans de mesures (cadastres d'émissions).
- [37] Pour des raisons économiques l'analyse des outputs remplace parfois celle des impacts, ce qui peut amener à des appréciations fort critiquables. Voir notamment: Knœpfel P., Weidner H.: op. cit., note 30, p. 102 concernant une étude de R. Mayntz et al. sur le déficit de mise en œuvre de la politique de l'environnement en Allemagne, *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik* (Materialien zur Umweltforschung, Hrsg. vom Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart, 1987).
- [38] cf. Knœpfel P., Weidner H.: op. cit., note 23, p. 103.
- [39] Linder W.: op. cit., note 9, p. 187.
- [40] C'est ainsi que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a fait des emprunts aux législations genevoise et zurichoise en la matière et que la politique lucernoise concernant la protection des eaux en agriculture a fortement influencé les propositions du Conseil fédéral dans ce domaine. Les villes de Berne et de Zurich ont fait

les premiers pas en matière de politique contre la drogue, etc. Ce constat correspond parfaitement au principe de la subsidiarité des politiques fédérales.

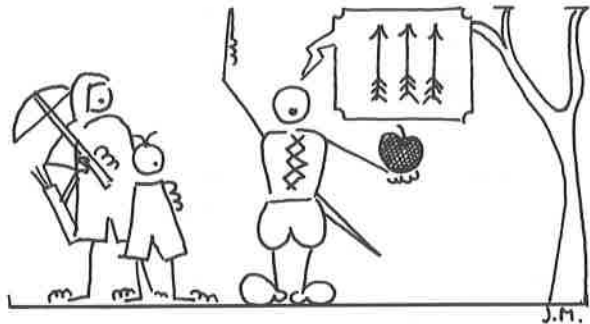
- [41] Ce problème est au centre du nouveau programme national de recherche du Fonds national de la recherche scientifique n° 27 concernant les effets des mesures étatiques. (cf. plan d'exécution du mois d'octobre 1989 p. 7).

QUELLE PLACE POUR L'ÉVALUATION EN SUISSE?



La place de l'évaluation dans les instruments parlementaires du contrôle financier

Jean-Noël Rey



HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE

La haute surveillance parlementaire constitue probablement la compétence la plus élevée et en même temps la plus difficile à exercer pour les députés.

En Suisse, l'article 85 chiffre 11 de la Constitution fédérale fixe la compétence de l'Assemblée fédérale en matière de haute surveillance de l'administration et de la justice:

«Les affaires de la compétence des deux Conseils sont notamment les suivantes: la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale.»

Le même article (chiffre 10) stipule que les deux Conseils sont compétents pour «l'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts».

L'article 102, chiffres 14 et 15, règle les pouvoirs correspondants du Conseil fédéral:

«Les attributions et les obligations du Conseil fédéral dans les limites de la présente Constitution sont notamment les suivantes: il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale. Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses».

Cette différence est le résultat des compétences fixées à chaque organe par la Constitution. L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par le Conseil fédéral (art. 95 Cst féd.), alors que, sous réserve du droit du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale (art. 71 Cst féd.)^[1].

Le Conseil fédéral est un organe professionnel d'exécution. Il dispose d'un appareil démocratique et peut s'appuyer sur des fonctionnaires.

Il exerce sa surveillance tous les jours, au gré du déroulement des affaires, en contact direct avec son administration à laquelle il donne des ordres, distribue des mandats et impose des prescriptions. Ses instruments de contrôle sont les suivants:

- le Contrôle des finances, auquel sont subordonnés les organes internes de contrôle des offices (services d'inspection et de révision);
- l'administration fédérale des finances;
- l'Office fédéral du personnel;
- le service de recours du Département fédéral de justice et police;
- l'Office central des imprimés et du matériel;
- la loi fédérale sur les fonctionnaires.

L'Assemblée fédérale est un organe politique de milice ne disposant pas d'un appareil administratif très développé. Elle s'appuie, pour son activité de contrôle, en particulier sur les Commissions de gestion et des finances qu'elle a dotées d'un droit à l'information étendu sur l'activité de l'administration. De plus, elle a créé un service de documentation et fixé dans la loi le principe des commissions d'enquête parlementaires. De manière générale, le pouvoir des commissions parlementaires a été renforcé par rapport à l'administration et au Conseil fédéral. Aujourd'hui, le Parlement est doté d'instruments efficaces de contrôle et a consolidé ainsi sa position.

Seule pourtant l'analyse des travaux et des résultats de la première commission d'enquête parlementaire, instituée sur la base du nouveau droit en vigueur, après la démission de Mme Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale et chef du Département de justice et police, permettra de saisir le fonctionnement réel et la fiabilité des instruments de contrôle parlementaire.

Par ailleurs, les difficultés financières de la Confédération n'ont pas été sans influence sur le rôle du Parlement. Dans les périodes de restrictions budgétaires, les arbitrages parlementaires gagnent en importance et le contrôle sur l'utilisation des ressources fiscales devient un enjeu primordial. Le Parlement retrouve ainsi son rôle clef au sein du processus de décision.

L'analyse des instruments du contrôle financier du Parlement permet de l'illustrer. Elle donne l'occasion aussi de présenter un mécanisme parlementaire peu connu, mais combien important dans le jeu politique suisse.

Les années 1975 à 1987 constituent le cadre temporel de notre étude. Celle-ci se base sur la documentation écrite et officielle à notre disposition, de nombreuses interviews effectuées auprès des acteurs politiques intéressés et notre propre observation de participant.

SURVEILLANCE FINANCIÈRE AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

La surveillance financière au sein de la Confédération se caractérise par l'indépendance du Contrôle des finances en tant qu'institution, et la prise en compte du rôle grandissant des services d'inspection et de révision créés dans les entreprises fédérales et dans l'administration centrale^[2].

Cette double fonction n'a jamais été mise en cause. Elle constitue une pièce maîtresse du système de surveillance financière.

Un système qui ressemble à une poupée russe dont les éléments s'emboîtent parfaitement pour former finalement un tout harmonieux. En effet, les Commissions des finances, la Délégation et le Contrôle des finances constituent autant d'éléments qui forment le tout de la surveillance financière.

Commissions des finances

Les Commissions des finances, nommées pour la durée d'une législature, se caractérisent par une grande stabilité politique, reflet de la composition partisane du Parlement. Toutefois, les dernières élections fédérales ayant provoqué un glissement politique vers le centre-droit, la composition politique des Commissions s'en est trouvée légèrement modifiée.

Les Commissions sont très prisées par les parlementaires. Les groupes parlementaires y délèguent leurs «poids lourds».

La pénétration de l'Assemblée fédérale par l'économie, constatée et mesurée par H. Kerr dans son étude sur le Parlement suisse, trouve bien sûr son prolongement au sein des Commissions des finances^[3]. Les différentes branches économiques y sont toutes aussi bien représentées.

En matière de surveillance financière, la Constitution et la loi donnent à l'Assemblée fédérale et, par délégation, aux Commissions des finances, des compétences plus étendues qu'en matière de haute surveillance sur l'administration en général. En effet, comme les Commissions ont la

compétence d'autoriser ou de refuser des moyens financiers, elles peuvent exercer une influence directe dans tous les domaines de l'activité étatique. L'évaluation déficitaire des finances fédérales, dès 1971, a renforcé bien sûr ce pouvoir de surveillance, les arbitrages politiques se faisant de plus en plus en termes financiers.

D'autre part, les Commissions des finances ont été chargées de l'examen de projets visant à l'assainissement des finances fédérales. De ce fait, elles ont vu leur pouvoir se renforcer. Les plans de relance économique, nécessitant la mobilisation de ressources supplémentaires en période de restrictions budgétaires, ont également contraint les membres des Commissions des finances à procéder à des arbitrages politiques importants.

Les Commissions des finances exercent donc un pouvoir préalable lors de l'établissement du budget et un pouvoir *a posteriori* lors de l'examen des comptes de l'Etat.

En matière budgétaire, le pouvoir des Commissions est étendu puisqu'elles passent au peigne fin le projet du budget annuel du Conseil fédéral, avant de le soumettre au Parlement pour approbation. Cependant, les particularités du processus de décision et la pratique financière en limitent la portée. En Suisse, les recettes fiscales ne sont pas votées avec le budget. Elles sont fixées dans la Constitution et dans les lois et approuvées par le peuple. La perception de plus de la moitié des recettes fiscales fédérales est même limitée dans le temps au plan constitutionnel (impôts fédéraux directs et indirects). Certaines recettes de la Confédération sont affectées, c'est-à-dire réservées au financement de dépenses bien déterminées. Les droits de douane sur les carburants, par exemple, doivent nécessairement être consacrés au secteur routier.

Du côté des dépenses, le pouvoir des Commissions est restreint par *l'automatisme* de certaines contributions (AVS, quote-parts aux cantons...), la nécessité de *couvrir les déficits* de certaines entreprises (CFF, Union suisse du fromage, Butyra), le versement de *subventions fixes d'exploitation* (Pro Helvetia, investissements dans les régions de montagne...) et de *certaines subventions à la construction* (épuration des eaux, corrections de cours d'eau), *les dépenses d'exploitation*, ainsi que par la *fixation de plafonds de dépenses* (subventions aux universités, coopération technique, aide humanitaire). Ce dernier instrument, s'il restreint le pouvoir budgétaire, augmente le contrôle de l'accroissement des dépenses et par conséquent, le pouvoir de planification sectorielle. Les Commissions des finances souhaitent l'extension de cet instrument à d'autres secteurs politiques. Par ce moyen, elles possèdent un outil efficace pour fixer non seulement le cadre financier des dépenses pluriannuelles, mais aussi et surtout pour agir sur la fixation des priorités politiques de l'Etat^[4].

Un secrétariat administratif restreint (4,5 postes) assure l'infrastructure des Commissions. La Délégation et le Contrôle des finances les assistent efficacement dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Délégation des finances

La Délégation des finances est une construction originale. Elle est l'émanation des Commissions des finances de l'Assemblée fédérale qui y délèguent, chacune, trois de leurs membres. En principe, sa composition reflète la force politique des trois grands partis gouvernementaux (PRD, PDC, PSS). Elle fonctionne selon le système de milice et s'appuie sur un petit secrétariat. Le même d'ailleurs que celui des Commissions des finances. La Délégation elle-même a constaté, à plusieurs reprises, qu'en dépit d'une organisation efficace du travail, ses membres sont à la limite du volume d'affaires que peut maîtriser un Parlement de milice.

Le pouvoir de la Délégation est vaste. Il s'exerce tout au long du processus de gestion financière ainsi appelé concomitant. «Aucun autre Parlement ne dispose d'un droit de contrôle et d'intervention aussi direct sur la gestion financière des organes exécutifs»^[5].

Tout d'abord, la Délégation accomplit les tâches de surveillance confiées, dans certains pays, à la Cour de comptes. Elle examine ainsi l'affectation légale, rationnelle et parcimonieuse des fonds publics. Elle peut délibérer, ensuite, sur tous les projets du Conseil fédéral, exprimer son avis ou transmettre ses propositions aux Commissions des finances ou aux Commissions chargées des dossiers. Puis la Délégation dispose de compétences budgétaires en procédure urgente. Divers crédits d'engagements et de paiements urgents lui sont soumis pour examen. Tout crédit d'engagement pour la mise en chantier d'un ouvrage ou la poursuite des travaux avant l'ouverture du crédit par l'Assemblée fédérale doit lui être soumis. De même, les crédits de paiement doivent lui être transmis lorsqu'il n'y a pas encore eu d'ouverture de crédit par l'Assemblée fédérale. Les crédits provisoires ordinaires lui sont soumis pour approbation, alors que les crédits provisoires urgents lui sont transmis postérieurement pour avis. La Délégation ne se borne pas à examiner si la demande de crédit est matériellement fondée, elle en analyse aussi l'urgence. De même, elle jouit de certaines compétences en matière de personnel. Ainsi, elle est consultée par le Conseil fédéral dès qu'il s'agit de fonctions supérieures de l'Etat.

A l'aube des années cinquante, la Délégation des finances a souhaité un droit de regard sur une partie des compétences octroyées au Conseil fédéral. Ce souhait devait être exaucé par l'Arrangement de 1951 entre le Conseil fédéral et la Délégation. C'est ainsi que les décisions concernant l'octroi d'indemnités périodiques aux cadres supérieurs et moyens, la création et la classification de nouveaux postes dans le haut de l'échelle des fonctions et les changements de classification des cadres supérieurs entrent en vigueur sous réserve de l'approbation de la Délégation. A sa demande expresse, cet Arrangement a été étendu en 1974 aux entreprises des PTT et des CFF.

Finalement, la Délégation exerce un contrôle politique sur les finances fédérales. La rigueur budgétaire n'a fait qu'accentuer ce contrôle. La Délégation ne contrôle pas seulement la conformité des dépenses au budget, mais aussi aux objectifs politiques de la politique financière.

Pour exercer son pouvoir, la Délégation est tributaire d'un certain nombre de sources d'information. Sa principale source réside dans les décisions du Conseil fédéral. Après chaque séance du Conseil, les procès-verbaux des décisions se rapportant à la gestion financière sont transmis à la Délégation. Aux procès-verbaux sont joints les co-rapports des départements. Les co-rapports sont les prises de position internes des départements au sujet d'une affaire du Conseil fédéral. Ils révèlent les positions, les analyses, les réserves et les propositions des départements. De même que les projets de loi sont soumis à la consultation des organisations économiques, des partis politiques et des cantons, les projets de décisions du Conseil fédéral sont transmis aux sept départements pour avis. Ces avis écrits, appelés co-rapports, permettent de découvrir le cheminement de la prise de décision. Ils sont donc d'une extrême importance pour évaluer une affaire.

Seules les administrations concernées, les états-majors et les chefs de département connaissent ces prises de position. En vertu de la loi sur les rapports entre les Conseils, ils sont transmis aussi aux membres de la Délégation pour autant qu'ils aient une portée financière. Autant dire que l'essentiel des décisions du gouvernement est porté à la connaissance de la Délégation. La Délégation accorde une importance particulière aux co-rapports du Département fédéral des finances qui, grâce à la vue d'ensemble qu'il a sur les finances fédérales, est le mieux à même d'apprécier objectivement les demandes des départements et de conseiller le gouvernement^[6].

Les conseillers fédéraux sont régulièrement entendus par la Délégation. Les rapports d'inspection et de révision du Contrôle des finances constituent l'autre source importante. La presse, des lettres de citoyens et les demandes parlementaires sont également des informations non négligeables.

Un examen sommaire de l'activité de la Délégation, au cours de la législature de 1979–1983, montre l'importance et l'extension de son champ d'investigation. Durant cette période, elle s'est occupée, entre autres, des organisations semi-étatiques, du système d'octroi des subventions, de la coopération technique et de l'aide au développement, de l'aide fédérale aux universités, de l'organisation diplomatique et consulaire à l'étranger et des acquisitions de matériel les plus importantes.

En résumé, nous pouvons dire que dans chaque champ de compétence, la Délégation est active et enregistre des résultats. Ses conseils sont suivis d'effets, ses remarques même voilées dans le rapport d'activité sont prises au sérieux et ses inspections sont redoutées. Cependant, ses résul-

tats dépendent de l'activité qu'elle déploie. Le domaine agricole, par exemple, n'a pas été examiné en profondeur durant la période étudiée. Seuls des contrôles par sondage furent exécutés. Un examen systématique et rigoureux d'un tel secteur se heurte, sans doute, aux limites d'un organe de surveillance de milice.

Le fonctionnement de la Délégation s'analyse également dans ses rapports avec le Contrôle fédéral des finances. Celui-ci l'assiste dans sa tâche de surveillance et rend ainsi plus aisés les travaux de surveillance permanente et immédiate. A l'avenir, la Délégation envisage de faire un appel accru aux services du Contrôle, un précieux organe à sa disposition^[7].

La Délégation, clef de voûte du système de surveillance financière, tire son pouvoir de ses compétences formelles et de celles acquises dans l'exercice de celles-ci, du prestige et de la qualité de ses membres et de l'efficacité du Contrôle des finances, une construction typiquement helvétique.

Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances constitue le troisième élément du triptyque de la surveillance financière. Il n'en constitue pas moins un élément essentiel. Le Contrôle des finances est l'organe administratif supérieur de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste la Délégation et les Commissions des finances dans leurs activités de surveillance.

Il assiste également le Conseil fédéral et l'administration en vérifiant les comptes publics. Il n'est ni Cour des comptes, ni office fédéral. Il jouit d'une certaine indépendance. Une base légale n'existe que depuis 1967, alors que le Contrôle des finances date de 1877^[8].

Le Contrôle fédéral des finances nous intéresse dans ses rapports avec les organes parlementaires de surveillance financière. Organe administratif indépendant composé d'environ 80 personnes, il est aussi bien au service du Parlement qu'à celui du gouvernement. Il procède à la vérification des comptes publics dans l'intérêt du gouvernement, en tant qu'organe du contrôle administratif. Il est au service du contrôle politique, en tant qu'organe auxiliaire des Commissions des finances et de la Délégation.

Son champ de contrôle est vaste. Il englobe l'ensemble de l'activité de l'Etat fédéral mais s'arrête aux frontières de la souveraineté cantonale.

Le Contrôle des finances exerce sa surveillance financière selon les principes bien connus de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude des écritures comptables. Aujourd'hui, les avis concordent pour dire que les aspects formels de la surveil-

lance ont cédé le pas aux aspects matériels. En d'autres termes, le Contrôle des finances place au centre de ses préoccupations l'emploi efficace et ménager des fonds publics. Le développement des techniques comptables et l'organisation moderne de la comptabilisation ont diminué sensiblement l'importance du contrôle de l'exactitude des écritures comptables.

Le Contrôle des finances doit donc remplir, au sein de l'administration fédérale, la fonction qui est usuelle dans l'entreprise privée en raison même du but (réaliser un gain) et de la nécessité de faire face à la concurrence, le résultat s'exprimant dans le compte de pertes et profits. En revanche, il n'examine pas le principe de l'efficacité. Ce principe implique, en effet, l'intervention avant qu'une nouvelle tâche soit décidée ou avant son exécution. Sur le plan fédéral, les tâches sont réparties de telle sorte que le Contrôle des finances exerce un contrôle répressif ou *a posteriori*, alors que l'administration des finances effectue un examen préalable ou préventif. La réalité est parfois différente. «Le travail quotidien nous amène parfois à franchir cette ligne de démarcation, surtout dans les secteurs des achats, des transports et des subventions fédérales»^[9]. Par ailleurs, il peut être fait appel au Contrôle lors de l'élaboration du budget.

L'ampleur du champ de contrôle nécessite la fixation de priorités. En effet, les dépenses annuelles de la Confédération s'élèvent à plus de 30 milliards de francs. De plus, la Confédération verse des contributions à plus de 200 organisations semi-publiques. Par ailleurs, les domaines à surveiller sont plus ou moins complexes: des frais de représentation d'un fonctionnaire jusqu'au versement de subventions pour la construction de bâtiments ou de routes en passant par l'acquisition de matériel.

Le choix des priorités de contrôle se fait selon un certain nombre de critères objectifs. L'expérience acquise par les fonctionnaires du Contrôle ainsi que l'infrastructure disponible, en personnel et en matériel, pèsent d'un poids certain dans la fixation de ces priorités. De façon générale, les critères du choix se basent sur les éléments suivants:

- l'ampleur de la somme à contrôler amène le Contrôle des finances à se concentrer sur les postes importants du budget;
- la complexité et la variété d'un domaine attire l'attention du Contrôle. Cela peut aller de la complexité dans la forme d'organisation, jusqu'à la difficulté à cerner les éléments financiers en passant par les conflits d'intérêts;
- les nouveaux domaines d'intervention de la Confédération sont particulièrement contrôlés. A titre d'exemple, signalons l'aide fédérale aux universités et la coopération technique au développement. Il s'agit de domaines où la pratique est nouvelle et les procédures d'octroi des subventions pas encore bien rodées;

- au contraire, il existe de nombreux *secteurs* où l'engagement fédéral est *ancien* et, par conséquent, les procédures financières mises en place fonctionnent sans accroc. Pour ces secteurs, l'*intensité du contrôle* est *réduite et se limite à des sondages*;
- le *Contrôle des finances veille particulièrement aux dépenses qui concernent directement les fonctionnaires*. Il s'agit des frais de représentation, des appartements de service, de l'agencement des bureaux...^[10].

Depuis quelques années, le Contrôle des finances, se basant sur ces critères généraux, établit un programme précis d'objectifs à atteindre au cours de l'année. Ce programme est le fruit du travail d'équipe des fonctionnaires du Contrôle et l'instrument de direction par excellence. Il guide le travail de surveillance du Contrôle et en augmente son efficacité.

L'analyse du pouvoir du Contrôle des finances nécessiterait un examen approfondi de son activité. Nous nous bornons ici à mettre l'accent sur les deux points essentiels de l'activité de contrôle, à savoir l'examen concomitant et l'examen *a priori*. Nous rappelons que l'examen préalable des projets de lois, d'arrêtés et de contrats incombe principalement à l'administration des finances.

Par examen concomitant, nous entendons l'activité du Contrôle des finances au cours du déroulement d'une procédure. Au niveau fédéral, les sommes inscrites au budget de la Confédération sont portées en compte, au début de l'année, dans la comptabilité centrale tenue par les services fédéraux de caisse et de comptabilité. Les offices fédéraux disposent des crédits de paiement qui leur sont accordés par l'établissement d'ordonnances. Celles-ci sont envoyées avec les pièces justificatives, pour examen, au Contrôle des finances. Celui-ci les examine sous l'angle formel et matériel. Il peut s'adresser directement à l'office concerné pour obtenir des informations complémentaires. Aucun paiement n'est donc effectué avant que le Contrôle des finances n'ait contrôlé l'ordonnance de paiement. Le contrôle ne porte pas seulement sur la légalité de la dépense. Car si le budget fixe le plafond des ressources disponibles pour l'exécution d'une tâche déterminée, il laisse une certaine marge de manœuvre à l'administration quant au choix du moyen le plus adéquat pour atteindre le but. Le contrôle porte donc aussi sur les aspects matériels de la dépense, puisque la marge de manœuvre en question est soumise à une analyse matérielle et critique par l'organe de contrôle.

«Par son intervention, le Contrôle des finances est en mesure d'apporter une contribution positive à l'exécution efficace et si possible économe de tâches variées de l'Etat. Il doit cependant observer une certaine retenue pour ne pas paralyser le déroulement des travaux que les services ont la responsabilité de mener à chef»^[11].

L'examen *a priori* vient compléter l'examen concomitant. Il permet une analyse en profondeur de tout le champ soumis à la révision.

Cet examen ne se limite pas seulement à constater que les comptabilités de l'administration centrale et celles des entreprises autonomes du point de vue comptable sont tenues correctement, ni que les comptes annuels donnent une image fidèle de l'exécution du budget, de la situation de fortune, ainsi que des engagements de l'État et des entreprises. Il a surtout pour objet de déterminer le degré d'efficacité atteint dans l'exécution des projets et des tâches, ce qui n'est possible, par la nature des choses, qu'au bout d'un certain temps. Le contrôle périodique sur place complète donc utilement l'examen concomitant, en particulier lorsqu'il ne se limite pas à un relevé des valeurs mais porte aussi sur l'efficacité de l'organisation et des méthodes de travail^[12].

Finalement, le Contrôle des finances exerce son pouvoir aussi lors de l'élaboration du budget. Son expérience, sa connaissance des enchevêtrements administratifs, des pratiques et des problèmes de gestion financière en fait un partenaire privilégié de l'administration des finances chargée de l'élaboration du budget.

L'efficacité de ce contrôle se mesure aux capacités d'intervention du Contrôle fédéral des finances. Si nous considérons son pouvoir d'examen, nous constatons que l'organe de contrôle peut intervenir lors du déroulement d'un processus. Cette intervention est d'une grande efficacité puisqu'elle bloque tout paiement et tout engagement futur dans le domaine visé. En cas de litige avec l'office ou le département intéressé, le Contrôle porte l'affaire devant le Conseil fédéral qui tranche. Cette capacité d'intervention directe (examen concomitant) constitue un instrument original et efficace du système de haute surveillance financière. Il confère au Contrôle des finances une tâche éminemment politique. Pour l'exercer, le Contrôle s'appuie souvent sur la Délégation des finances qu'il informe régulièrement de ses activités. «Le souffle du Contrôle des finances tient aussi longtemps que la Délégation assure la distribution de l'oxygène» explique le chef du Contrôle des finances pour illustrer l'intense collaboration entre les deux organes de contrôle.

Le Contrôle forme donc le troisième élément du triptyque de la surveillance financière en Suisse. Il en constitue un élément essentiel.

Nouvelle voie: le controlling

Dans ce contexte, il est intéressant de signaler qu'une nouvelle voie se dessine dans la gestion administrative; une voie qui permettrait de faciliter et de renforcer la gestion des offices fédéraux, tout en facilitant la surveillance financière.

En effet, actuellement se poursuit une étude qui a pour but de déterminer dans quelle mesure le *controlling*, instrument de gestion de plus en plus utilisé dans le secteur privé, serait adapté aux activités de l'administration.

Le *controlling* apporte une systématique dans le traitement de l'information permettant de réunir, de recevoir en temps voulu, de présenter de manière synthétique et surtout d'évaluer l'information essentielle, afin de faciliter la prise de décision stratégique et opérationnelle à tous les niveaux hiérarchiques.

En outre, le *controlling* apporte une philosophie de gestion menant à une réflexion fondamentale (mettant l'accent sur les objectifs poursuivis, les tâches à accomplir et les résultats obtenus), globale (tenant compte des facteurs internes et de l'environnement au sens large) et dynamique (tenant compte des interactions et des évolutions dans le temps).

Cette étude est menée par l'administration fédérale des finances en collaboration avec des offices volontaires sur la base de projets pilotes. Les premiers résultats sont encourageants et devraient prouver l'utilité du *controlling*, notamment pour permettre:

- un *choix plus judicieux* des activités prioritaires;
- un *meilleur suivi* de l'utilisation des crédits et de la réalisation de projets en cours;
- une *meilleure évaluation des conséquences des actes normatifs* régissant les aides financières et les indemnités;
- une *utilisation optimale des moyens à disposition*.

Le but de cette démarche est d'aboutir à une amélioration de la planification et de la gestion politique et financière. Toutefois, il va de soi que, si ces résultats devaient se confirmer, le travail de surveillance financière serait aussi grandement facilité par la vulgarisation du *controlling* dans la gestion des offices fédéraux.

AU-DELÀ DU CAS SUISSE: PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS

Le système politique helvétique explique la spécificité du système de haute surveillance financière de notre pays. Son originalité organisationnelle tient au génie politique suisse, alors que son efficacité relève du pragmatisme des solutions choisies entre le Parlement et le Conseil fédéral.

Au-delà de ces conclusions pour le moins banales, il convient de dégager les principales constatations de notre analyse du cas helvétique.

Premièrement, l'analyse suggère une évolution dans le contrôle des finances publiques en général. Autrefois, le contrôle des finances se bornait à censurer la gestion financière. Toutes les infractions aux règles étaient minutieusement répertoriées, faisaient l'objet de redressements, voire de communications aux autorités politiques. L'examen objectif et détaillé des opérations comptables demeure toujours le fondement des contrôles

financiers. Cependant, le seul contrôle de la légalité ne suffit plus. L'extension du rôle de l'Etat, l'accroissement de ses tâches appellent le renforcement, l'élargissement et l'approfondissement du contrôle financier^[13]. En Suisse, 1968, l'année de l'affaire des Mirages, constitue l'année charnière. Celle qui marque le renforcement du contrôle parlementaire, en général, et la consolidation de la surveillance financière, en particulier.

Deuxièmement, nous constatons qu'aujourd'hui l'accent est mis moins sur la forme que sur le contenu. L'examen porte donc essentiellement sur le bon emploi des ressources publiques. Cela traduit le souci manifesté par les autorités politiques d'utiliser les fonds publics de façon rationnelle et efficace, deux notions qu'il n'est pas toujours facile de dissocier en théorie, mais qui, en pratique, incarnent la volonté de porter l'attention moins sur le quantitatif que sur le qualitatif. Ce sont l'allocation optimale des ressources et la recherche du moindre coût qui président à l'activité des organes de contrôle. Cette constatation est valable aussi bien pour la Suisse que pour les pays de l'Europe industrielle. Par ailleurs, les organes de contrôle financier sont chargés de nouvelles missions. Les gouvernements et les Parlements leur demandent conseils et recommandations. Il suffit de citer l'exemple de la coopération technique et de l'aide humanitaire en Suisse pour l'illustrer. Des investigations en profondeur, dans un domaine donné, leur sont confiées. A titre d'exemple, nous citons les enquêtes du Contrôle fédéral des finances dans le domaine de la protection des eaux. Il arrive que l'exécutif et le législatif leur demandent de suppléer aux carences temporaires d'une unité administrative. En Suisse, un tel cas s'est produit notamment dans le secteur de l'aide fédérale aux universités.

Troisièmement, le contrôleur financier s'est transformé de censeur en agent de l'efficacité. Le contrôleur moderne cherche à concourir à l'augmentation de l'efficacité administrative et à aider les autorités à prendre des décisions. Les nombreuses enquêtes auxquelles il se livre permettent de mieux cerner l'application des textes légaux à la réalité socio-économique. L'information ainsi recueillie contribue à améliorer les procédures administratives. C'est dans ce sens que le Contrôle fédéral des finances a fait entendre sa voix, lors des travaux d'élaboration de la future loi sur les subventions fédérales.

Quatrièmement, nous constatons une extension de l'information. Les organes de contrôle ne se limitent plus à publier un rapport annuel faisant état de leurs activités. Ils n'hésitent pas à intervenir en fournissant des rapports circonstanciés sur des sujets déterminés. Ce développement est perceptible, notamment en France où l'information fournie au Parlement couvre toujours plus de domaines nouveaux. En Suisse, ce phénomène est moins visible, car l'essentiel des travaux se situe au niveau de la collaboration

entre la Délégation et le Contrôle. La tradition helvétique du secret ou de l'information distillée en petit cercle freine cette évolution.

Cinquièmement, nous relevons une extension du champ classique d'investigation. En Suisse, le contrôle des dépenses du personnel, celui de l'effectif de l'administration, du secteur vaste et complexe des subventions fédérales, de l'acquisition du matériel civil et militaire et des organismes parapublics illustrent bien cette constatation.

Sixièmement, notre analyse révèle l'utilisation de méthodes de travail toujours plus sophistiquées en termes techniques et administratifs, pour évaluer l'activité de services administratifs entiers ou la portée d'un secteur politique donné. Ainsi, les organes de contrôle des finances se sont penchés en Suisse sur la division de la coopération technique ou sur l'ensemble des dépenses de construction des routes.

Septièmement, il convient de souligner le rôle toujours plus politique des organes de surveillance financière. La crise financière des Etats-providence et les goulots d'étranglement ainsi provoqués ont contribué à accentuer ce phénomène. Les arbitrages financiers sont plus importants que jamais. Dans un pays comme le nôtre où l'examen concomitant des dépenses est écrit en lettres d'or, ce renforcement du pouvoir politique des organes de contrôle n'a pris que plus d'ampleur.

Finalement en Suisse, l'analyse soulève quatre thèmes de réflexion au moins:

- le *déséquilibre entre le volume des tâches à accomplir et le nombre de personnes pour l'exécuter ne cesse de s'accroître;*
- la *Délégation fédérale des finances semble avoir atteint les limites supérieures de sa capacité de surveillance, compte tenu du système de milice propre au Parlement helvétique;*
- les *enquêtes d'efficacité et d'efficience prennent de plus en plus d'ampleur et par conséquent de temps.* Elles sont donc confiées le plus souvent à l'extérieur de l'administration, à des bureaux privés d'experts qui échappent à tout contrôle parlementaire;
- les *enquêtes d'évaluation des politiques* qui permettent de vérifier les résultats obtenus, compte tenu des objectifs politiques fixés, *sont encore au stade du balbutiement.*

En d'autres termes, le besoin accru de contrôle de l'activité gouvernementale et administrative se heurte au principe de milice à la base de l'organisation du Parlement fédéral. Si la haute surveillance financière fonctionne encore à satisfaction, elle a sans doute atteint les limites extrêmes de son développement. A l'avenir, toute extension de celle-ci pose la question du caractère de milice de nos institutions.

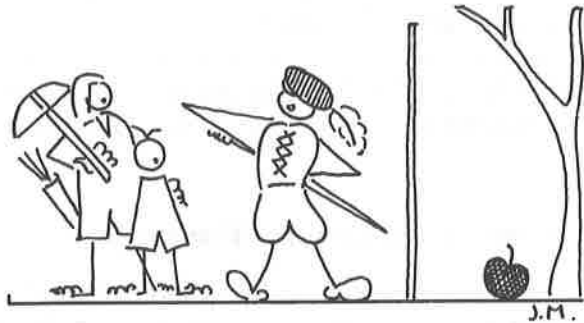
Dans ce contexte, il apparaît que l'introduction du *controlling* pour optimiser la gestion des offices fédéraux pourrait apporter une aide non négligeable au processus de surveillance financière.

NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Aubert, J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. 2, Idées et Calendes, Neuchâtel, 1967, p. 527.
- [2] Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de la loi sur le contrôle des finances du 25.11.1966.
- [3] Kerr, H., *Parlement et société en Suisse*, Georgi, St-Saphorin, 1981, pp. 276 et ss.
- [4] La loi fédérale sur les finances de la Confédération du 18.12.1969.
- [5] Rapport de la Délégation pour l'année 1977, mars 1978, p. 3.
- [6] Rapport de la Délégation pour l'année 1980, p. 5.
- [7] Divers rapports de la Délégation des finances, 1975–1987.
- [8] Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances.
- [9] Le Contrôle des finances au sein de la Confédération, exposé du Directeur, Davos, 17.4.1972.
- [10] Schaeppi, «Auftrag und Möglichkeiten der eidg. Finanzkontrolle», in: *Verwaltungspraxis*, juin 1983.
- [11] Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur le contrôle des finances, 25.11.1966, p. 729.
- [12] Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, op. cit., p. 370.
- [13] Gournay, B., «Tendances actuelles du contrôle des finances publiques», *Revue française d'administration publique*, juillet-sept. 1983, n° 27, Paris, pp. 515–531.

La place de l'évaluation dans les instruments parlementaires du contrôle politique

Philippe Mastronardi



LES LIMITES AU CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Normes juridiques

Le travail des Commissions de gestion est lié à une série de contingences qui réduisent les possibilités de contrôle administratif. Il n'est possible de comprendre la pratique actuelle et d'évaluer les chances qu'on a de l'étendre que si on prend ces limitations au sérieux.

Le Parlement est chargé, aux termes de l'article 85, chiffre 11, de la Constitution (RS 101), de «la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales». Les Commissions de gestion doivent donc examiner si le Conseil fédéral, l'administration et la justice s'acquittent des tâches que leur confie la Constitution et les lois. Elles détiennent leur mandat de la Constitution; leur attribution est réglée par le droit. En ce sens, elles ne peuvent travailler comme bon leur semble; elles sont *liées à des normes juridiques*. En même temps le mandat qui leur est donné est celui de la surveillance de *caractère politique* que le législatif exerce sur les autres pouvoirs dans la Confédération. Par conséquent, elles sont des organes politiques, dont l'action doit être déterminée par des *critères de nature également politique*. Les Commissions de gestion doivent donc établir une liaison entre le droit et la politique.

En particulier, elles sont chargées d'examiner le rapport de gestion du Conseil fédéral et de surveiller l'activité de l'administration (art. 47ter, loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11). En l'occurrence, elles se fondent sur l'obligation faite au Conseil fédéral de veiller à ce que l'administration fédérale agisse conformément au droit et d'une manière opportune et efficace (art. 4, loi sur l'organisation de l'administration, RS 172.010).

Pour ce qui est du contrôle de l'effectivité, ces fondements ont de l'importance dans la mesure où ils lient les Commissions de gestion dans l'exercice de leur tâche et déterminent leur mode de travail, puisque ces commissions font partie intégrante d'un ordre politique et juridique. Elles exercent une fonction particulière du Parlement dans ses rapports avec le gouvernement, l'administration et la justice. Cela leur donne d'une part un certain poids sur le plan pratique, mais leur impose d'autre part certaines restrictions: elles ne peuvent sans autre faire tous les contrôles que les politologues considèrent comme souhaitables. Il y a notamment lieu d'observer les directives suivantes:

Critères de l'impact de l'Etat sur la société

Il faut remarquer que le Conseil fédéral est tenu expressément de veiller à ce que l'administration agisse conformément au droit et d'une manière opportune et efficace (recte: performante). Mais il n'est pas expressément chargé de faire en sorte que l'action de l'administration fédérale produise les effets voulus (effectivité). La pratique suivie jusqu'à ces derniers temps par le Conseil fédéral comme par les Commissions de gestion permet de se demander si l'impact de l'action de l'Etat doit être compté au nombre des critères déterminants de la gestion et du contrôle de l'administration. Au sens usuel, la notion de performance recouvre uniquement le rapport coût-bénéfice, c'est-à-dire la rationalité des prestations de l'administration. L'impact de ces prestations sur notre société ne saurait être mesuré convenablement si on estime que l'activité de l'administration consiste simplement à exécuter la loi, pour laquelle le Parlement et les citoyens sont responsables, et non le Conseil fédéral et l'administration.

Une conception mécaniste des choses empêche de percevoir les relations effectives. Cette attitude n'est certes plus dominante, mais on n'a guère encore admis que l'activité de l'administration et la création du droit se conditionnent mutuellement, voire que l'action précède la définition d'une politique (Barret/Fudge).

Les effets de l'action de l'Etat sont-ils de nature à faire l'objet du contrôle administratif qu'exerce le Parlement? La réponse à cette question dépend dans une large mesure de l'idée qu'on se fait de l'Etat.

Si on considère que l'administration doit se borner à exécuter la législation en appliquant les principes qui régissent l'Etat fondé sur le droit, le contrôle de l'opportunité des actes administratifs et celui des prestations de l'Etat consistent à déterminer la performance de la machine étatique en établissant le rapport coût-utilité de son activité. Il s'agit simplement de savoir si l'administration fournit ses prestations de façon économique. Quiconque considère les choses ainsi renonce à connaître les effets de l'action de l'Etat sur notre société, donc l'efficacité de celui-ci, car, dans un tel cas, ce n'est ni le Conseil fédéral, ni l'administration, mais le peuple et le Parlement, en tant que législateurs, qui portent la responsabilité.

En revanche, si on considère que l'administration poursuit sur un plan inférieur une action normative à caractère démocratique – ce qui signifie qu'elle doit non seulement être soumise aux principes régissant l'Etat fondé sur le droit, mais qu'elle est aussi tenue de favoriser le bien commun sur le plan politique –, alors elle est, dans une très large mesure, responsable, avec le Conseil fédéral, des effets de l'action étatique. L'élaboration du droit et sa traduction dans les faits constituent alors une unité pour laquelle toutes les autorités de l'Etat portent en fin de compte une responsabilité commune. De ce point de vue, l'action du législateur n'est d'ailleurs qu'un des éléments de décision dans le processus de régulation de la société; elle fait donc elle-même partie de l'ensemble des activités étatiques, dans lequel le contrôle permet de tenir compte des enseignements de l'expérience pour planifier les décisions futures. Le contrôle administratif peut alors consister à se demander quel est l'effet, voire la signification de l'action de l'Etat, au risque de remettre en question l'activité législative elle-même.

Selon une compréhension moderne de l'Etat, la création du droit et sa réalisation constituent une unité pour laquelle toutes les autorités portent une responsabilité commune. La performance de l'administration fédérale doit donc être comprise au sens large en tenant compte de l'effectivité. Dans leur pratique, les Commissions de gestion se fondent sur cette conception. Elles l'ont fait consacrer par la loi en instituant récemment un organe parlementaire de contrôle de l'administration (art. 47 sexies, loi sur les rapports entre les conseils), organe chargé expressément du contrôle de l'effectivité de l'action étatique.

Principes du contrôle subséquent et adéquat

Les Commissions de gestion ont un droit d'inspection presque illimité, mais elles ne disposent d'aucun pouvoir de décision ou d'instruction à l'égard du Conseil fédéral et de l'administration. En outre, l'organisation politique et juridique existante impose à ces commissions deux autres restrictions. La haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral

doit se faire selon deux maximes politiques que les commissions appliquent dans une large mesure, à savoir:

- elle doit en principe *avoir lieu après coup*;
- elle doit *être appropriée au degré auquel s'opère la surveillance*.

Le contrôle subséquent doit empêcher que l'on intervienne dans des procédures en cours. (Sur le plan juridique, le contrôle subséquent ne s'applique d'ailleurs qu'à des procédures déterminées dans lesquelles les intéressés ont des droits en tant que parties. En tant que maxime politique, le principe du contrôle subséquent s'applique aussi dans les cas où le gouvernement et l'administration sont mieux en état de résoudre des problèmes connus et doivent donc avoir la possibilité de le faire).

Le principe de l'adéquation du contrôle avec le degré auquel il est opéré impose une certaine retenue lorsqu'il s'agit de trancher des questions de détail et de libre appréciation qui peuvent mieux être réglées par le gouvernement et l'administration.

Ces deux restrictions correspondent à la nature du contrôle parlementaire. Celui-ci doit renforcer la responsabilité du gouvernement et de l'administration, non l'atténuer par des interventions dans le domaine relevant de la compétence des instances contrôlées. Il s'ensuit, pour ce qui est de la forme que peut avoir le contrôle des résultats, que les Commissions de gestion ne doivent recourir à l'évaluation concomitante (*monitoring, Formative Evaluationen*, cf. Hellstern/Wollmann) qu'avec modération. Il en est de même de l'évaluation *a priori* des effets que peut avoir une décision et des essais précédant l'adoption d'une mesure. Ces formes d'évaluation sont en principe réservées à l'exécutif. Il s'agira de déterminer si la mesure à examiner peut être assimilée à une décision particulière sur laquelle les Commissions de gestion n'ont pas à se prononcer, ou si elle doit être plutôt considérée comme un acte de portée générale.

Critères du contrôle politique

Sur le plan théorique comme sur le plan pratique, l'un des grands obstacles à la recherche en rapport avec l'évaluation est la difficulté qu'il y a à mesurer les effets obtenus en se fondant sur des critères qualitatifs opérationnels. Cette recherche s'efforce d'établir des normes objectives. Or cela ne présente qu'un intérêt modéré pour le contrôle politique des résultats. Celui-ci est obligé de réduire la complexité de la réalité à un modèle simplifié et accessible à tous et politiquement évaluable. Le politicien préfère dans ces conditions se fier à sa propre expérience plutôt qu'aux résultats de travaux scientifiques. Les données empiriques ne constituent en tout cas qu'un des éléments à prendre en considération, les autres étant les considérations juridiques, les critères politiques et les

opinions personnelles. Les résultats de l'analyse factuelle doivent de toute manière s'intégrer dans l'argumentation politique.

Conditions imposées par le système politique

Les possibilités qu'offre un contrôle de l'effectivité de l'Etat par les Commissions de gestion sont marquées par les particularités de notre système politique. Le *système de milice* fait que les députés peuvent constater les effets de l'activité de l'Etat dans leur sphère privée ou dans leur profession tout comme le reste de la population. Aussi le député prétend-il avoir la faculté d'établir lui-même un lien direct entre l'activité de l'Etat et ses effets dans de nombreux domaines. Il a dès lors moins besoin du soutien du chercheur scientifique que le politicien de métier; par contre, il lui est plus difficile qu'à ce dernier d'assimiler les résultats de la recherche scientifique et de les utiliser à des fins politiques, parce que le temps et les collaborateurs personnels nécessaires lui font défaut.

La participation de plusieurs partis au gouvernement fédéral favorise un mode de travail fondé sur la concordance; dans ces conditions, les faits ne sont étudiés que dans la mesure où les divergences d'opinion au sein du gouvernement l'exigent. (Comme on le sait, toute quête de la vérité s'arrête lorsque personne ne met plus en question les résultats obtenus, même s'ils n'ont qu'un caractère provisoire).

En raison du fédéralisme, l'exécution des décisions prises est plus ou moins indépendante de la mise en vigueur d'ordonnances générales et de directives. Aussi l'administration fédérale n'est-elle souvent pas directement et entièrement informée des conséquences de son action. Toutefois comme le contrôle et la haute surveillance se limitent au domaine réservé à l'administration fédérale, les Commissions de gestion ne peuvent que difficilement savoir comment et avec quel succès les cantons appliquent la législation fédérale.

Moyens auxiliaires disponibles

Les moyens dont les Commissions de gestion disposent actuellement pour procéder au contrôle de l'effectivité de l'Etat sont également restreints. Les informations requises doivent être recueillies au cours de séances longues et fastidieuses par les députés eux-mêmes, qui peuvent à cet effet entendre des représentants des cantons, de l'économie et des milieux scientifiques ou demander l'assistance d'experts pour certaines questions particulières. Dans le passé, ils ont bénéficié du soutien de l'Office de l'organisation lorsqu'il s'agissait d'enquêter sur des questions touchant l'organisation de l'administration ou le déroulement de ses travaux. Pour l'essentiel cependant, ils ont dû compter sur leur propre secrétariat de trois à cinq personnes lorsqu'ils préparaient des inspections

et les menaient à bien. Les Commissions ont introduit une nouvelle pratique lorsqu'elles ont chargé un expert d'évaluer les travaux accomplis dans un secteur, en demandant à M. Ernst Basler de déterminer dans quelle mesure la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire était capable de tirer les enseignements qui s'imposent de son engagement au Népal.

Ce n'est cependant que prochainement que de tels mandats pourront être confiés de manière systématique au nouvel organe parlementaire créé à ces fins.

Conséquences des limitations

Toutes ces restrictions influent sur la pratique des Commissions de gestion. Elles constituent simultanément une partie des conditions leur permettant, dans le cadre du système politique suisse, d'accomplir leur tâche d'organes exerçant le contrôle du Parlement sur l'administration.

Les conclusions et les recommandations faites par une commission de contrôle devraient être claires, avoir été adoptées si possible à l'unanimité et être appuyées par l'ensemble du Parlement, à défaut de quoi il ne sera pas possible d'obtenir que le gouvernement et l'administration s'y conforment. On n'y parviendra que si on s'impose volontairement les restrictions nécessaires.

Il ne faut pas pour autant renoncer à faire usage de toutes les possibilités dont on dispose pour exercer un contrôle sur l'administration. Il est possible, dans certains cas, d'assouplir ou de modifier les restrictions imposées, auxquelles on donne parfois une interprétation trop étroite. Toute innovation doit cependant tenir compte des raisons pour lesquelles certaines conditions ont été fixées.

DIFFICULTÉS D'ÉVALUER LE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION PAR LES COMMISSIONS DE GESTION

La possibilité d'évaluer le travail de l'administration fait actuellement l'objet d'un débat scientifique. Diverses conceptions s'affrontent, du simple contrôle de l'efficience (autrement dit de la productivité) à une évaluation politique globale de la façon dont l'Etat accomplit ses tâches. Une évaluation peut être exigée sur le plan interne ou par un agent externe, se vouloir objective ou servir une thèse déterminée; enfin, une telle opération peut avoir pour but de renforcer la position de l'administration ou bien de mesurer son effectivité (cf. Thieme, Binnen- und Aussenkontrolle, Hellstern et Levine).

Pour évaluer une activité de l'administration, il faut dégager clairement les objectifs à atteindre, auxquels on compare ensuite les résultats

obtenus. Comparée à l'administration américaine, la nôtre n'entreprend qu'un petit nombre de projets ou de programmes. Lorsqu'un objectif est fixé dans une loi ou dans une ordonnance, il n'est souvent pas suffisamment défini d'une manière opérationnelle. Les Commissions de gestion constatent le plus souvent que les offices fédéraux inspectés n'élaborent pas de conception ou de programme destinés à réaliser les prescriptions légales et n'ont donc pas une politique qui leur soit propre. Ils renoncent souvent à passer de la direction légaliste à une direction effective des affaires. Avant de pouvoir contrôler l'impact de l'action de l'administration, les Commissions de gestion sont donc obligées dans de telles circonstances de demander aux offices de définir leurs objectifs.

Pour évaluer l'effet du travail administratif, il faut en principe que les objectifs fixés à l'administration par les lois, les ordonnances et les arrêtés du Conseil fédéral ne soient pas mutuellement contradictoires. Or il arrive souvent que ce ne soit pas le cas, ce qui force l'administration à trouver un compromis dans une affaire particulière. Pour y parvenir, elle se fondera sur ses propres conceptions de ce qui est raisonnable (Schimanke). Ces conceptions ne sont toutefois pas nécessairement identiques à celles du Conseil fédéral ou du Parlement. Les autorités politiques n'ont cependant pas le temps nécessaire pour établir à un niveau inférieur à la loi, mais dans le cadre des limites fixées par celle-ci, un vrai consensus entre la Commission de gestion, le Conseil fédéral et l'administration sur la façon dont on doit appliquer effectivement les critères déterminants. L'évaluation du travail de l'administration doit donc presque nécessairement s'en tenir aux objectifs que celle-ci s'est donnés elle-même. On ne peut ensuite qu'essayer, par le contrôle parlementaire, de comparer le résultat aux objectifs politiques et procéder ainsi à l'évaluation (cf. Voigt).

Celui qui donne mandat de procéder à une évaluation du travail de l'administration doit être prêt à prendre des risques importants. Si on ne veut pas se contenter de déterminer dans quelle mesure le fonctionnement de l'administration est rationnel, mais établir également l'effet réel de solutions adoptées par le législateur, l'opération ne peut en fin de compte relever entièrement des attributions des Commissions de gestion. L'analyse risque d'aboutir à une critique de la politique du travail du législateur lui-même ou du système politique tout entier. Les Commissions de gestion peuvent faire état de telles constatations, mais elles devraient suivre la voie parlementaire ordinaire pour en faire l'objet du débat politique (cf. Thieme, Evaluierung; Derlien).

MÉTHODES D'ÉVALUATION PARLEMENTAIRE

Une vue d'ensemble

De façon générale, le Parlement dispose de nombreux moyens de se rendre compte si l'Etat fonctionne bien. Toute intervention parlementaire à laquelle le Conseil fédéral doit donner une réponse, peut avoir trait à l'effectivité de l'administration et fournir l'occasion de procéder à une évaluation plus ou moins importante. Les rapports exigés du gouvernement sur les conséquences de sa politique dans des domaines déterminés, par exemple les rapports sur la politique agricole, s'y prêtent particulièrement bien. De nombreuses autres possibilités se présentent encore, l'éventail s'étendant de l'examen de pétitions présentées par des citoyens jusqu'à l'adoption de lois pour une période déterminée (cf. Kretschmer; p. ex, selon l'article 41^{er}, 1^{er} alinéa, de la Constitution (RS 101), la compétence de lever l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct expire à la fin de 1994; la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40) prévoit à son article 1^{er}, 2^e alinéa, que le Conseil fédéral proposera une révision de ladite loi, afin qu'il soit possible, grâce à la modification, d'exécuter le mandat constitutionnel).

Les principaux moyens dont disposent les Commissions de gestion sont d'une part l'examen du rapport de gestion – par lequel le Conseil fédéral rend compte annuellement de son activité – d'autre part des inspections faites dans divers secteurs.

Procédures applicables par les Commissions de gestion

Le contrôle des résultats par les Commissions de gestion peut être plus ou moins direct. Les Commissions peuvent en premier lieu charger l'administration de faire elle-même de tels contrôles ou de donner un mandat y relatif à des tiers. Elles peuvent aussi demander au Conseil fédéral d'élaborer des projets de recherche sur l'évaluation ou de créer au sein de l'administration un organe chargé de l'évaluation législative. Les deux moyens ont été utilisés puisque la Commission de gestion du Conseil des Etats a demandé au Conseil fédéral d'adopter un programme national de recherche sur l'impact de l'action de l'Etat et l'a invité à étudier la possibilité de créer un *Etat-major de groupe chargé de l'évaluation des lois* et un organe chargé du contrôle administratif (cf. Masoni, Bull. off. 1986, 307; FF 1987 II, pp. 726 s., 736 et 738).

Ce n'est qu'en troisième lieu que les Commissions de gestion procèdent elles-mêmes ou avec le concours d'experts à des évaluations.

Elles le font dans le cadre de leurs propres structures et procédés:

- elles travaillent principalement sous forme de *sections* ou groupes de travail recevant des mandats de la commission plénière;

- ces mandats dépendent largement de l'*actualité politique*, des critiques adressées à l'administration par les médias, des trouvailles de la Commission de gestion dans le rapport de gestion du Conseil fédéral ou des indications parvenant aux membres de la Commission ou au secrétariat par l'intermédiaire de citoyens ou de fonctionnaires;
- les sections sont constituées plus ou moins *proportionnellement* aux forces des partis politiques représentés dans la Commission et selon les intérêts des membres pour les thèmes du département concerné;
- les inspections consistent principalement en des *auditions* de fonctionnaires et de tierces personnes (à la base d'une documentation et d'un questionnaire préparé par le secrétariat); auditions qui se déroulent sous la forme de *dialogue* souvent très ouvert où chaque participant peut évoquer les points qu'il désire et insister sur ce qui lui paraît important;
- le concours d'experts est rare, mais il peut mener à un *travail d'accompagnement* où un petit groupe surveille la coopération entre administration et experts (p. ex. en présidant des séances où des thèses provisoires des experts sont discutées avec des représentants de l'administration concernée).

APPRÉCIATION DE LA PRATIQUE DES COMMISSIONS DE GESTION

La pratique suivie jusqu'ici ne permet de tirer que peu de conclusions générales concernant les contrôles de l'impact auxquels les Commissions de gestion procèdent. A titre tout à fait provisoire, on peut dire que les Commissions de gestion procèdent à ces contrôles à diverses fins.

Vérifier si l'activité de l'administration produit les effets attendus

Dans ce cas de contrôle des résultats proprement dit, il s'agit de savoir si les conséquences immédiates de l'activité de l'administration sont conformes aux objectifs qu'elle s'est fixée, par exemple si le plafonnement des effectifs du personnel a incité à rationaliser l'administration (FF 1981, II, p. 662 s.), si le contrôle des denrées alimentaires a conduit à éliminer celles d'entre elles qui sont nuisibles (FF 1981, III, p. 964 s.), ou si des effets secondaires dommageables apparaissent par exemple avec des systèmes de contingentement dans notre politique économique (FF 1985, I, p. 1321 s.)

Vérifier si les effets de l'activité de l'administration sont conformes aux objectifs politiques

Il s'agit là de savoir si la réalisation du programme est conforme aux objectifs fixés, par exemple si le plafonnement des effectifs du personnel a le même effet que la concurrence dans l'économie privée et s'il contribue au redimensionnement des objectifs de l'Etat; si la politique de l'asile est conforme au droit.

Vérifier la fonction d'autorégulation

Il s'agit en l'occurrence de savoir si l'administration sait tirer profit de l'expérience acquise en la matière (par exemple une enquête auprès de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (FF 1984, II, 1362 s.)

Il est donc vrai que les contrôles d'impact sont une forme existante du contrôle de l'administration par les Commissions de gestion. Mais actuellement, on y procède avec un soin variable; il s'ensuit que leurs effets varient aussi. Ces contrôles sont bien plus difficiles à exécuter que les simples contrôles de performance, ils sont aussi beaucoup plus rares. On ne dispose encore ni des critères ni des méthodes qui permettraient aux Commissions de gestion, dans les conditions décrites plus haut, de procéder à des contrôles avec des chances suffisantes de succès.

QUELLES PERSPECTIVES?

Un objectif

Le tableau esquissé montre que la pratique des Commissions de gestion est caractérisée par un pragmatisme typiquement suisse. Cela n'exclut pas la possibilité d'appliquer des principes généraux aux cas particuliers. De ce point de vue, le contrôle doit être compris comme un mécanisme d'autorégulation systématique de l'activité de l'Etat à tous les niveaux. Il permet d'orienter constamment cette activité à la lumière de l'expérience.

En dépit de l'insuffisance des méthodes d'évaluation, l'Etat fondé sur le droit ne saurait, pour des raisons de principe, renoncer à ce genre d'opérations.

La sécurité juridique, essentielle pour un tel Etat, que devrait garantir le principe de la légalité, est devenue aléatoire dans la mesure où l'emprise de la loi sur les activités de l'administration diminue dans l'Etat fournisseur de prestations. Celui-ci doit donc remédier à cette situation par la création d'organes supplémentaires chargés d'assurer le contrôle des effets de l'action de l'administration. Les principes démocratiques et

constitutionnels régissant l'Etat fondé sur le droit posent donc un minimum d'exigences à un contrôle centralisé de l'administration (Steinberg).

A l'inverse, l'évaluation de la politique suivie par l'Etat, dans un secteur, permettrait de mettre en lumière l'influence exercée par la logique de l'action de l'administration, et par les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés, sur les institutions démocratiques et sur notre système politique. Elle ferait également ressortir dans quelle mesure la volonté du législateur de régir les divers domaines d'activité par des normes est contrecarrée par l'influence réelle de l'administration. Il est indispensable d'en être conscient si on veut que la politique en matière de contrôle de l'administration soit rationnelle (Hofferbert).

Une nouvelle possibilité

Les Commissions de gestion peuvent développer considérablement le contrôle de l'effectivité qu'elles exercent. A cet effet, il faut d'abord exiger systématiquement que le Conseil fédéral et l'administration précisent les objectifs législatifs par des conceptions et des programmes vérifiables. En outre, les Commissions peuvent exiger que l'administration charge des tiers de procéder à des contrôles du succès de son propre travail. Elles peuvent enfin engager plus souvent des experts à cet effet ou utiliser les résultats d'une évaluation scientifique du travail administratif pour formuler des exigences politiques à la suite d'inspections. Pour procéder à des contrôles systématiques de l'effectivité, il faut cependant que les Commissions de gestion fassent bon usage du service d'état-major nouvellement créé et qu'elles lui créent les conditions nécessaires pour qu'il soit capable d'évaluer les lois selon des méthodes professionnelles et, d'une façon générale, d'analyser les tâches de l'administration et les effets de l'activité de celle-ci. Le pas principal dans cette direction a déjà été franchi.

Le contrôle de l'efficacité de l'Etat a été classé par la Commission de gestion du Conseil des Etats au rang de ses tâches prioritaires. *L'objet du contrôle parlementaire de l'administration est ainsi avant tout la pratique de l'administration et ses effets généraux sur la société, en second lieu la conduite de l'activité administrative avec les ressources que sont l'organisation, les procédures administratives, les finances, le personnel et la gestion* (FF 1988, II, p. 738; cf. aussi p. 649 s., p. 735 s.). Le contrôle de l'effectivité lui parut cependant une des tâches que le Parlement ne puisse plus guère accomplir de manière crédible avec les moyens traditionnels dont il disposa. La Commission voulut par conséquent pouvoir recourir à un organe spécialisé qui devait examiner non seulement la performance de l'organisation et de l'utilisation des moyens de l'administration mais surtout entreprendre des analyses de haut niveau des activités de l'administration, en particulier des tâches en tant que telles ainsi que de l'efficacité de l'activité

administrative. Autrement dit, il s'agit d'examiner la conformité de l'exécution des tâches aux prescriptions de la législation et aux objectifs politiques originaires, ainsi que l'efficacité du processus administratif d'exécution et d'utilisation des ressources personnelles, techniques et financières.

Pour faire face à la fragmentation croissante de la fonction gouvernementale et administrative, le Conseil fédéral, en tant qu'autorité collégiale, doit disposer d'instruments de contrôle appropriés lui permettant d'exercer la surveillance administrative nécessaire. Les exigences grandissantes adressées à l'Etat fournisseur de prestations renforcent la tendance à l'autonomie de l'administration par rapport au gouvernement. La charge toujours plus lourde de la conduite des affaires de l'Etat suscite des demandes justifiées d'une décharge du Conseil fédéral lui permettant de se concentrer sur l'essentiel. La délégation supplémentaire du pouvoir de décider qui en découle accroît inévitablement l'influence de l'administration sur l'activité gouvernementale et sur la politique, d'où la nécessité de lui imposer un contrôle efficace. Le Conseil fédéral a donc tout intérêt, afin de renforcer sa propre position par rapport à l'administration et l'exercice de sa fonction gouvernementale, à créer les moyens de contrôle nécessaires. En réponse à ces exigences des Commissions de gestion, le Conseil fédéral vient de se doter d'un service de contrôle administratif au sein de la Chancellerie fédérale.

Cependant, le Parlement a besoin plus encore que le gouvernement de moyens modernes pour exercer son contrôle sur l'administration. Pour effectuer sa mission conformément aux exigences actuelles et de manière crédible, la Commission de gestion doit disposer non seulement de critères politiques, mais aussi de critères objectifs et doit pouvoir recourir à l'assistance d'un organe de conseil. La Commission a donc besoin d'un organe auquel elle puisse confier des mandats qui, au-delà des questions de structure, d'organisation et de procédure, portent sur la direction, les stratégies, l'exécution concrète des tâches, et l'efficacité de l'activité étatique. Un tel organe doit travailler avec la constance nécessaire et posséder une vue d'ensemble qui lui permette de pallier le caractère souvent aléatoire, superficiel et inefficace de la haute surveillance parlementaire. Son activité de contrôle doit porter sur les principes fondamentaux régissant l'activité administrative. Il doit pouvoir exécuter lui-même ses mandats, attirer l'attention de la Commission de gestion sur les faiblesses de l'administration, effectuer ses enquêtes préliminaires, accompagner les inspections, et faire des contrôles *a posteriori* sur la manière dont les recommandations de la Commission sont respectées.

Le mandat de cet organe vient d'être défini dans la loi sur les rapports entre les conseils (art. 47sexies) et dans l'arrêté sur les services du Parlement (art. 14a).

- L'organe de contrôle joue le rôle d'un état-major. Il sera chargé avant tout de collecter des informations et de fournir ainsi des bases de décision aux Commissions de gestion pour l'évaluation politique. En recourant à ses services, on veillera à préciser qu'il devra rester un organe auxiliaire et en aucun cas se substituer à la direction politique ou au contrôle parlementaire.
- Quant au statut institutionnel et à la fonction essentielle d'un organe de contrôle, le nouveau service peut être comparé au Contrôle fédéral des finances. Par contre, il y aura des différences considérables quant aux critères applicables. Il sera vraisemblablement plus difficile de porter des jugements sur la fiabilité d'une procédure dans le domaine du contrôle de gestion que ce n'est le cas pour le contrôle des finances. Une argumentation objective en fonction des buts, des effets, de chiffres indicatifs et des expériences devrait pourtant être possible.
- L'organe de contrôle ne saurait s'arroger la compétence de porter des jugements en lieu et place des cadres de l'administration. En tant qu'organe d'état-major chargé de la collecte d'informations, il devra sans nul doute procéder à ses propres analyses des données recueillies ainsi que former et défendre ses avis d'une manière autonome. Il devra cependant mettre en discussion ses conclusions devant les cadres de l'administration et les Commissions de gestion, tout en observant des règles de procédure et en révélant ouvertement ses appréciations, de manière à garantir que le pouvoir de décision reste entre les mains des cadres administratifs et des autorités politiques. Ainsi l'organe de contrôle ne fera qu'ajouter à la qualité objective de leurs arguments.
- La création d'un tel organe permettra au contrôle parlementaire de s'intéresser aux grandes lignes de force, pour les mettre en évidence, de manière à orienter l'activité administrative conformément à ses buts et principes.

Cela implique cependant que le Parlement et le Conseil fédéral se déclarent prêts à élargir le débat instauré aux fins du contrôle et acceptent de remettre en question les objectifs eux-mêmes, en prenant en considération la contribution rationnelle que la recherche sur l'évaluation apporte à la discussion.

VERS UNE REDÉFINITION DU MANDAT DE L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE

Le contrôle de l'effectivité doit se fonder sur une étude minutieuse des objectifs de notre Etat démocratique. Si on la considère uniquement comme une optimalisation du rapport coût-utilité, les résultats étant

comparés aux frais administratifs consentis, on risque toujours de ne tenir compte, lors de l'évaluation, que d'une seule catégorie d'exigences, par exemple celles de l'économie de marché lorsqu'on examine la politique économique, celles de l'Etat fondé sur le droit dans le domaine juridique ou la qualité des prestations dans celui des entreprises publiques. Si, par contre, le problème de l'effectivité est considéré dans ses relations avec l'ensemble des tâches constitutionnelles de l'Etat, il faut, pour déterminer l'objectif principal à atteindre dans chaque cas, analyser tous les éléments essentiels de la question. Il faut essayer d'obtenir des résultats optimums à tous égards, en prenant en considération toutes les questions essentielles que pose notre Constitution (Mastronardi). Il ne s'agit pas ici de savoir dans quelle mesure cette tentative réussira. Les autorités d'un Etat démocratique ne peuvent en tout cas pas renoncer à une telle confrontation, car en fin de compte le débat concernant les objectifs à atteindre doit permettre de déterminer de façon normative les limites de l'effectivité de l'Etat, c'est-à-dire les possibilités qu'a celui-ci d'influer sur la vie de la société.

En l'occurrence, on peut mesurer la responsabilité de l'Etat en posant par exemple les questions suivantes: dans quelle mesure l'Etat a-t-il le droit d'arrêter des dispositions dont les effets se font sentir à longue échéance? Dans quelle mesure faut-il renoncer à des activités dont les effets marginaux ou à long terme sont inconnus? Dans quelle mesure l'Etat est-il tenu de réaliser les objectifs fondamentaux de la Constitution tout en établissant un juste équilibre entre eux lorsqu'ils sont contradictoires, vu notamment qu'en raison des rapports de forces différents dans l'économie, la politique et l'administration, des distorsions risquent de se produire?

En analysant les objectifs, on en arrive donc au problème des limites de la responsabilité générale de l'Etat: il s'agit de déterminer dans quelle mesure on peut, par un ordre politique et juridique, régler la vie commune de façon satisfaisante pour l'homme dans les conditions actuelles, c'est-à-dire dans quelle mesure l'emprise de l'Etat est en même temps nécessaire et suffisante.

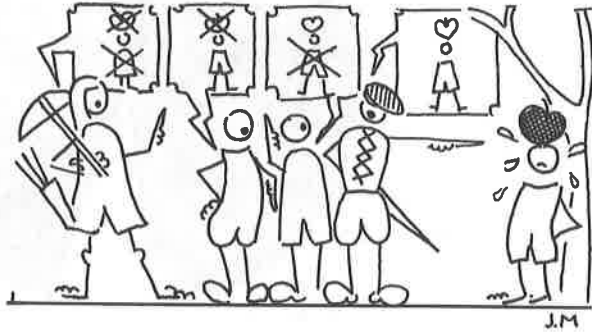
Le contrôle parlementaire de l'administration relatif aux effets de l'activité de l'Etat ne nous ramène donc pas seulement à l'examen des tâches de planification et de législation, mais nous engage aussi à formuler une question fondamentale: quel est le mandat de notre Etat démocratique? Cette question n'est plus guère posée dans la politique quotidienne et ne peut susciter un débat fructueux qu'avec le soutien théorique et empirique des sciences sociales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Susan Barret/Colin Fudge, Examining the policy-action relationship, In: S. Barret/C. Fudge, *Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*, Methuen Londres, New York, 1981.
- Hans-Ulrich Derlien, *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung*, Baden-Baden, 1976.
- Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann, Evaluierung in der öffentlichen Verwaltung – Zwecke und Anwendungsfelder, in: *Verwaltung und Fortbildung, Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, 8^e année, 1980, Cologne, Bonn, p. 61 s.
- Richard I. Hofferbert, *The Reach and Grasp of Policy Analysis: Comparative Views of the Craft*, Cahiers de l'IDHEAP, Recherches et Analyses, Lausanne 1985.
- Gerald Kretschmer, Evaluierung – Von Nutzen für das Parlament? Eine Bestandesaufnahme, in Hellstern/Wollmann, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, vol. 1, Opladen 1984, p. 405 s.
- Robert A. Levine, Programmevaluierung und Politikanalyse in Europa, USA und Kanada, ein Überblick, in: Hellstern/Wollmann, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, vol. 1, Opladen 1984, p. 94 s.
- Philippe Mastronardi, *Strukturprinzipien der Bundesverfassung? – Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips*, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 7, Basel 1988.
- Dieter Schimanke, Evaluierung – Bemerkungen zu einem neuen Standpunkt der Verwaltungswissenschaft, in: *Verwaltungsarchiv 68*, Cologne, Berlin (Heymanns) 1977, p. 361 s.
- Rudolf Steinberg, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandeln, in: *Der Staat*, vol. 15 Berlin 1976, p. 185 s., p. 209.
- Werner Thieme, *Binnen- und Aussenkontrolle der Verwaltung in ihrer gegenseitigen Beziehung*, in: *Verwaltungs-Archiv*, vol. 74, Cologne/Berlin 1983, p. 305 s.
- Werner Thieme, Evaluierung politischer Programme durch Parlamente – Fehlanzeige?, in: Hellstern/Wollmann, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, vol. 1, Opladen 1984, p. 430 s.
- Rüdiger Voigt, Grenzen rechtlicher Steuerung, in: Rüdiger Voigt, *Recht als Instrument der Politik, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung*, vol. 72, Opladen 1986, p. 14 s.

Un inventaire des évaluations au niveau fédéral

Willi Zimmermann



DOMAINES POLITIQUES TOUCHÉS PAR L'ÉVALUATION

Pour situer la place de l'évaluation en Suisse, les domaines politiques évalués et les méthodes utilisées, je vais me baser sur quelques résultats d'une étude qui vient de s'achever. Cette étude a été réalisée par la *Forschungsstelle Wissenschaft und Politik* dans le cadre d'un mandat du groupe de travail *évaluation législative*, institué par le Département fédéral de justice et police.

Notre mandat était simple et consistait:

- à établir une bibliographie des études d'évaluation des politiques fédérales classées par domaines politiques;
- à présenter une liste des méthodes employées;
- à résumer quelques-unes des études les plus importantes.

Nous avons consulté 17 banques de données et contacté 65 offices fédéraux rassemblant ainsi 213 adresses d'auteurs d'évaluations de politiques publiques en Suisse. Le questionnaire aux auteurs contenait la remarque suivante: «Nous ne nous intéressons pas aux évaluations de produits ou de procédures techniques ni aux études d'impact sur l'environnement. Notre enquête porte uniquement sur les évaluations des programmes politiques effectuées sur la base de méthodes scientifiques.

L'enquête ne concerne que les évaluations exécutées durant la période 1979/1988.»

Des 213 auteurs contactés, 103 ont répondu. Ils avaient la possibilité d'indiquer plusieurs domaines politiques touchés par leur étude.

La distribution des études par domaine politique est la suivante:

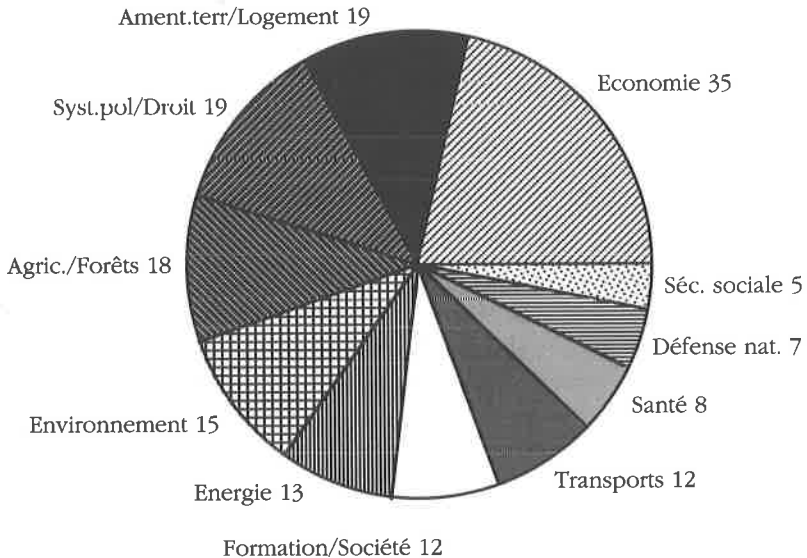


Fig. 5.1 Distribution par domaines politiques

Trente-cinq études ont touché le domaine de la politique économique. Dans les domaines où l'Etat central n'a que peu de compétence ou dans les domaines où il y a monopole fédéral, l'évaluation n'a apparemment que peu d'importance. C'est notamment le cas de la défense nationale, des transports, de la sécurité sociale, des médias ou de la statistique et de la documentation.

OBJECTIFS DES ÉVALUATIONS MANDATÉES PAR LA CONFÉDÉRATION

Les commanditaires principaux sont l'administration fédérale et les programmes nationaux du Fonds national suisse de la recherche scientifique, dans lesquels la Confédération joue un rôle important. Rares sont donc les évaluations qui ne bénéficient pas d'une légitimation politique. La Confédération a mandaté 42 évaluations.

Pour indiquer les buts visés les auteurs avaient le choix entre les réponses suivantes: analyse des effets (*Wirkungsanalyse*), analyse de l'effica-

cité ou de l'effectivité (*Zielanalyse*), analyse de l'efficacité (*Kosten-Nutzen-Analyse*), et «autres buts»; ils pouvaient aussi combiner ces diverses réponses.

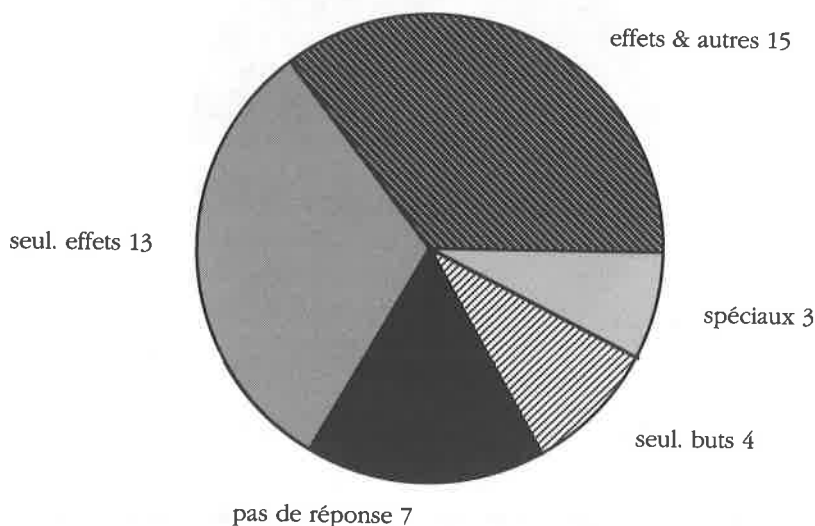


Fig. 5.2 Objectifs des évaluations

MÉTHODES UTILISÉES

Dans les indications jointes à notre questionnaire, nous insistions sur le fait que nous nous intéressions aux évaluations scientifiques, c'est-à-dire aux analyses fondées sur des méthodes scientifiques bien établies. Il appartenait aux auteurs de décider si leur travail était de nature scientifique ou pas. Le résultat est intéressant: ainsi le sixième rapport fédéral sur l'agriculture est considéré comme un travail scientifique, au même titre que des modélisations très formalisées sur le revenu des paysans de plaine réalisées à l'Institut d'économie agraire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich.

INSERTION TEMPORELLE DES ÉVALUATIONS

La figure 5.3 distingue les évaluations selon qu'elles ont été effectuées avant (*a priori*), pendant (concomitantes ou *monitoring*) ou après (*a posteriori*) la mise en œuvre du programme politique.

En ce qui concerne la distribution des évaluations selon les domaines politiques, on peut faire les observations suivantes:

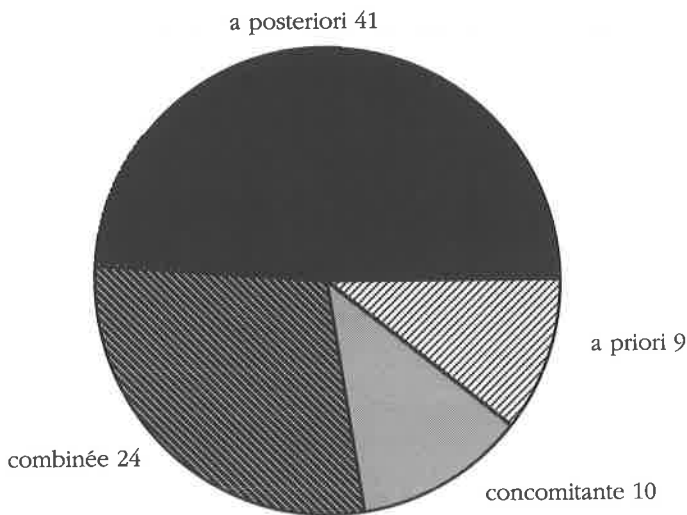


Fig. 5.3 Insertion temporelle des évaluations

- les évaluations uniquement *a posteriori* (68) prédominent dans tous les domaines, sauf dans celui de la santé publique;
- les évaluations *a priori* font défaut dans les domaines de l'aménagement du territoire, du logement, de la sécurité sociale et de la documentation statistique. Dans les domaines de l'énergie et de la défense, il y a plus d'évaluations uniquement *a priori* qu'uniquement *a posteriori*. Cela correspond vraisemblablement à une longue tradition de simulation et à la possibilité de recourir à la technique des scénarios, deux méthodes qui ont une tradition bien établie dans ces deux domaines;
- il est surprenant de constater que l'on retrouve des *évaluations concomitantes* dans tous les domaines sauf dans ceux des médias, de la santé et de la documentation statistique.

DISTRIBUTION DES MÉTHODES

Pour les études dont les auteurs fournissent des indications à ce sujet, la répartition des méthodes quantitatives, qualitatives ou combinant ces deux approches est reproduite dans la figure 5.4.

Si l'on entre dans le détail de la distribution des méthodes en relation avec les domaines politiques touchés, on remarque que les chiffres sont moins importants. C'est la pluralité des méthodes et leurs combinaisons dues en grande partie à la complexité du système politique suisse et par conséquent à la complexité des évaluations qui sont à retenir.

Dans l'approche qualitative, les chercheurs préfèrent l'étude de cas à l'analyse de documents et à l'analyse de contenu. L'étude de cas est très

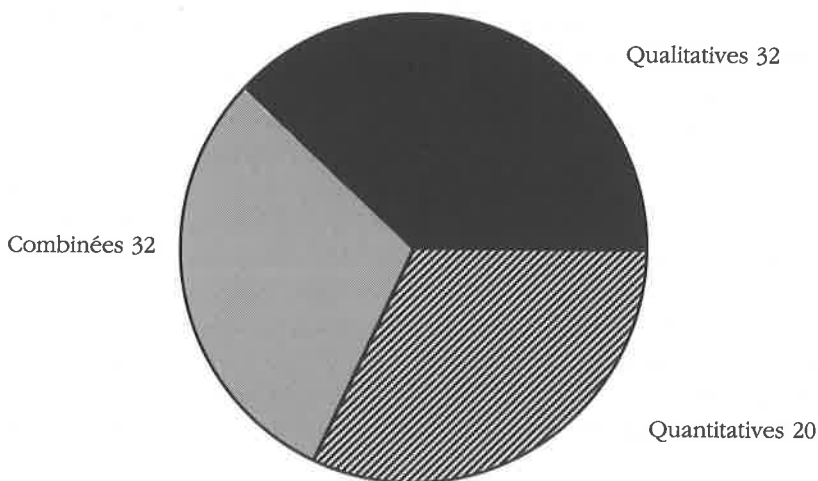


Fig. 5.4 Distribution des méthodes

souvent complétée par une analyse de documents et/ou une analyse du contenu.

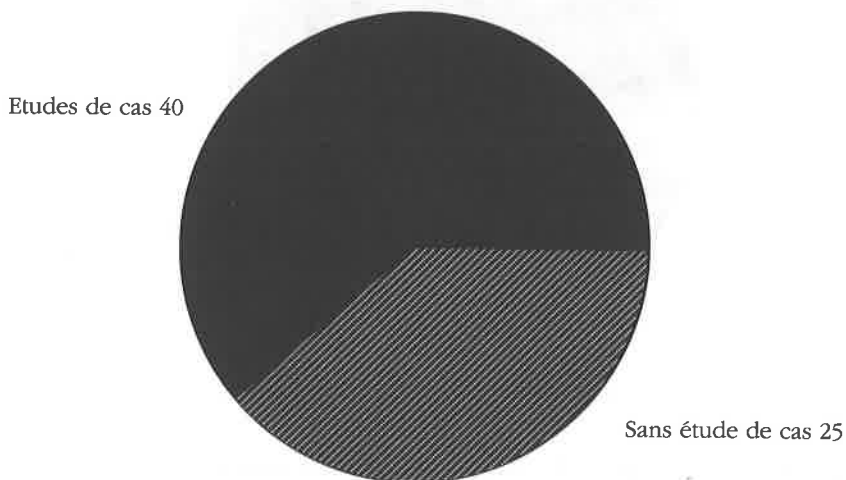


Fig. 5.5 Les méthodes qualitatives

Cette distribution des méthodes qualitatives suggère quatre remarques:

- des études qualitatives ont été faites dans tous les domaines politiques et de plus, la moitié ou plus de la moitié des chercheurs ont utilisé une méthode qualitative;

- l'étude de cas et l'analyse de documents sont plus fréquentes (60), que l'analyse de contenu (30);
- dans un projet d'évaluation, les méthodes qualitatives sont presque toujours liées les unes aux autres;
- les études fondées sur les méthodes qualitatives ne sont jamais représentatives au sens de la statistique. Mais il existe une aspiration à la représentativité, car plusieurs auteurs – en procédant qualitativement – effectuent des sondages standardisés avec par exemple des interviews sur la base d'un questionnaire standardisé; ce type de sondage a été pratiqué dans 8 des 13 domaines politiques;
- parmi les méthodes quantitatives, la coupe transversale est la plus utilisée, très souvent avec des approches qualitatives. La coupe longitudinale, très difficile à réaliser, et l'analyse économétrique sont moins fréquentes.

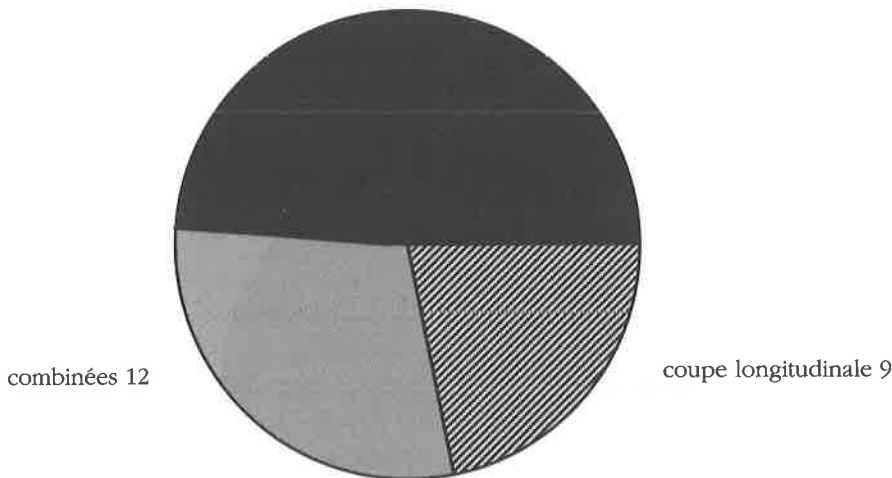


Fig. 5.6 Les méthodes quantitatives

La sécurité sociale est le seul domaine où il y a plus d'études quantitatives que qualitatives alors que l'approche quantitative manque totalement dans les transports.

Il faut souligner, finalement, que la combinaison entre les différentes méthodes qualitatives et quantitatives est très fréquente. On pourrait formuler l'hypothèse qu'il n'y a pas – du point de vue de la méthodologie – d'évaluation sans méthodes qualitatives, c'est-à-dire pas d'évaluation sans un horizon ou un encadrement qualitatif qui permette d'interpréter les résultats quantitatifs. Un programme politique n'est donc pas un objet mathématique pur, il offre une multitude de facettes qui dépendent des

acteurs, des forces en présence, des structures et des enjeux. En d'autres termes, la forme du système politique prédétermine le choix et les possibilités des méthodes scientifiques.

DÉBAT MÉTHODOLOGIQUE

Nous voulions aussi savoir si les méthodes d'évaluation faisaient l'objet d'un débat. Nous avons posé aux auteurs deux questions:

- Est-ce que vous discutez les méthodes d'évaluation utilisées dans l'administration fédérale? Sur 86 réponses, 46 sont négatives et 34 affirmatives; 6 auteurs indiquent qu'ils n'ont pas trouvé de méthode à utiliser ou que leur investigation évaluative constituait une première en Suisse.
- Est-ce que vous proposez une méthode d'évaluation à utiliser dans le domaine politique en question ? Sur 82 réponses reçues, 54 sont négatives et 28 affirmatives.

Nous avons cherché à approfondir la problématique des méthodes; le groupe de travail *Evaluation législative* nous demandait en effet de résumer quelques-unes des études les plus intéressantes. Nous avons choisi onze études parmi celles dont les auteurs nous affirmaient avoir discuté les méthodes d'évaluation utilisées dans l'administration et avoir fait de nouvelles propositions concernant la ou les méthodes à utiliser.

En général, les méthodes utilisées jusqu'à présent ne sont guère discutées et les propositions de nouvelles méthodes sont assez vagues. La référence au contexte d'évaluation et à l'adéquation des méthodes retenues et du problème à traiter fait également défaut.

Je formulerai donc les hypothèses suivantes:

- Il n'existe pas de discours méthodologique concernant l'évaluation scientifique de la politique fédérale.
- Le thème de l'évaluation ne préoccupe ni le monde politique ni les milieux scientifiques; cela pour deux raisons principales: les sciences sociales sont peu développées en Suisse et suscitent même la méfiance des milieux de la politique, de la science et de la recherche; les procédures de consultation et la recherche du consensus dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des programmes politiques sont telles que personne ne veut mettre en danger, par une évaluation, le compromis établi. La question subsiste: l'évaluation est-elle simplement une mode – aujourd'hui tout le monde en parle, chacun y est expert – deviendra-t-elle indispensable du fait de la complexité de plus en plus grande du système et des programmes politiques.

- Les évaluations effectuées jusqu'à présent sont souvent très ponctuelles, très limitées et ne concernent guère un programme politique.

IMPACT DES ÉVALUATIONS AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Rappelons que dans 42 cas sur 103 l'administration fédérale est le mandant. Les réponses concernant l'impact des évaluations réalisées étaient hétérogènes et peuvent entrer dans les catégories suivantes:

- influence non nette: par exemple *je ne sais pas exactement*;
- dialogue: par exemple *plusieurs discussions avec le mandant, avec un groupe d'experts*;
- discussion générale: réponses touchant l'*espace public*, par exemple dans des journaux, débat parlementaire, articles dans des journaux spécialisés;
- lieu: réponses comme *rapport fourni à tel ou tel office*, tel ou tel fonctionnaire;
- influence: des indications précises comme: *des extraits sont parus dans un rapport fédéral*, modification d'une loi, nouvelle forme d'organisation, continuation des campagnes;
- pas d'influence: *selon l'indication explicite de l'auteur*.

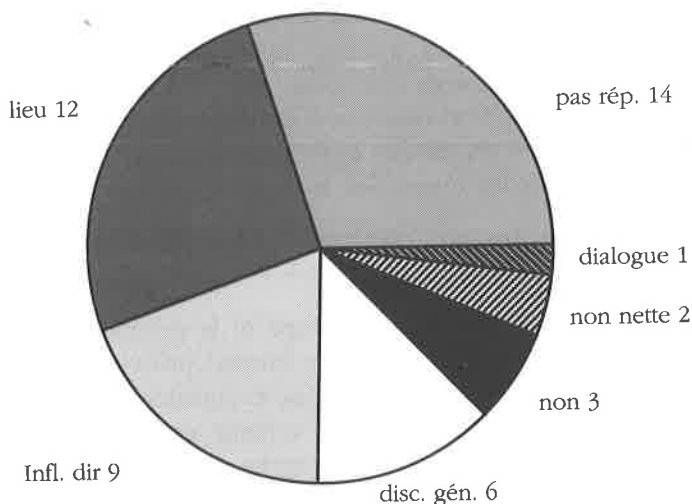


Fig. 5.7 Influence des évaluations du point de vue des auteurs

Le nombre des auteurs mandatés par l'administration fédérale qui jugent avoir eu une influence directe est plus élevé que celui de ceux qui

ont fait leurs évaluations dans le cadre d'un programme national de recherche scientifique. On remarque bien qu'il n'y a pas d'évaluation ni d'influence sans légitimation politique.

Les résultats concernant l'influence de l'évaluation sont décevants selon l'avis de tous les auteurs. Si on interprète les non-réponses et les réponses non nettes comme pas d'influence, 44, soit plus de la moitié des 79 études n'ont pas eu d'influence, 17 ont engendré une discussion générale; les auteurs de 16 études, soit un cinquième, pensent avoir eu une influence directe.

MOTIFS DES ÉVALUATIONS

Quittons l'espace propre de notre enquête pour nous intéresser aux motifs qui président à l'évaluation de programmes politiques.

Je ne connais pas suffisamment les différents domaines politiques pour formuler des hypothèses, et ne ferai donc que quelques remarques. En feuilletant notre rapport, ainsi que d'autres travaux scientifiques, je crois que l'on peut dégager quatre types de causes qui contribuent à la mise en œuvre d'une évaluation:

- Afin de *comprendre un domaine*, on procède à une exploration, on dresse un bilan là où l'on ne sait pas encore grand-chose. C'est notamment le cas dans la phase qui précède la formulation d'un programme politique.
- Pour des raisons d'*économie politique* au sens large, on cherche par exemple à rétablir les grands équilibres traditionnels; on est donc en évaluation permanente.
- Pour des motifs relevant de la *politique politicienne*, on peut à proximité des élections faire évaluer une politique qui déplaît.
- Enfin – ce qui peut sembler absurde aux non-initiés de la politique – pour éviter une *évaluation exigée par d'autres*. On garde ainsi le contrôle du discours politique, car la connaissance des résultats d'une évaluation et de sa problématique constituent aussi un pouvoir. Qui oserait demander une deuxième évaluation ? Aux Etats-Unis, on est déjà arrivé à évaluer scientifiquement l'industrie de l'évaluation scientifique.

Plusieurs types de causes conduisent donc à effectuer des évaluations. Derrière ces causes il y a l'incertitude, celle de l'homme politique, du fonctionnaire ou du scientifique à l'égard de ses idées, des institutions, de son domaine propre d'intervention.

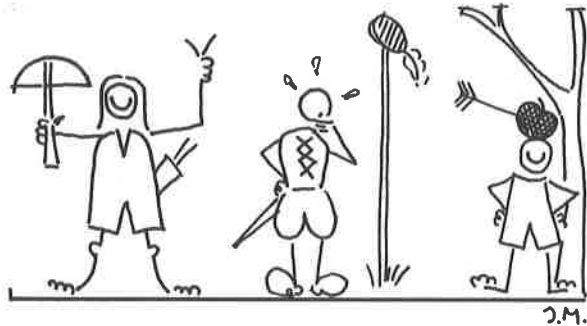
Le motif de l'évaluation est donc l'incertitude et son but est de résoudre cette incertitude.

RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

- Zimmermann, W., Kolly, D., Mahon, P., *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Eine bibliographische und methodische Exploration*, Forschungsstelle Wissenschaft und Politik; Herausgeber: Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation, Berne, 1989.

Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative?

Jean-Daniel Delley



QU'EST-CE QUE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE?

Cet article n'a pas l'ambition de fournir une réponse exhaustive et définitive à la question posée. Il s'agit plus modestement de proposer quelques pistes de réflexion et de situer les fonctions potentielles de l'évaluation dans le processus législatif.

Avant d'examiner les raisons qui militent en faveur de l'évaluation et l'insertion de la démarche évaluative dans le processus législatif nous tenterons brièvement de circonscrire les caractéristiques de l'évaluation législative et quelques problèmes liés à cette démarche.

Le thème est d'actualité. Dans son programme de législature pour la période 1987–1991, le Conseil fédéral annonce son intention d'améliorer l'efficacité de l'action étatique (FF 1988:377), une détermination qui implique le développement de l'évaluation législative. Dans cette perspective, le Département fédéral de justice et police a désigné en 1987 un groupe de travail chargé de proposer des mesures aptes à renforcer la prévision et l'évaluation des effets de la législation; d'autre part, le Conseil fédéral a approuvé un programme national de recherche (n° 27) sur l'efficacité des mesures étatiques dont il attend à la fois des éclaircissements méthodologiques et une amélioration de la capacité de recherche (Delley 1989: 246 s.).

La France semble également saisie par un besoin d'évaluation. Le gouvernement vient de recevoir un rapport sur les modalités d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (*Le Monde*, 19 septembre 1989) et le Parlement a manifesté sa volonté de mieux suivre le sort des législations qu'il édicte (*Le Monde*, 17 mai 1989).

Bien entendu, ni la France ni la Suisse ne font là œuvre de pionnier; elles accusent au contraire un retard substantiel sur des pays comme les Etats-Unis, la Suède et la République fédérale allemande (Dierlen 1988).

Venons-en aux définitions. Elles sont multiples mais fondamentalement toutes se réfèrent à la *mise en évidence* des effets d'une législation par le moyen de méthodes d'analyse scientifiques et à l'*appréciation* de ces effets en fonction de critères de référence – par exemple les objectifs assignés à la législation, un rapport coût-bénéfice,... (cf. notamment Mader 1985: 44 s.).

Cette définition en apparence simple recèle en fait une démarche complexe et qui peut prendre des visages multiples. L'évaluation législative n'est pas un instrument d'analyse univoque, neutre et dont l'utilisation relèverait des lois de la mécanique. Tout d'abord, l'évaluation peut remplir des fonctions différentes:

- Une *fonction de prévision*; il s'agit de pronostiquer les effets potentiels d'une législation en préparation afin d'en optimiser les conséquences ou du moins de l'adopter en connaissance de cause.
- Une *fonction de contrôle*; la démarche consiste alors à saisir les effets observables d'une législation en vigueur.
- Une *fonction d'accompagnement (monitoring)*; dans ce cas de figure, l'évaluation est un instrument de gestion qui accompagne l'intervention publique de sa genèse à son application et permet son adaptation constante.

A ces diverses fonctions correspondent des évaluations de nature différentes:

- l'*évaluation prévisionnelle* relève de la démarche prospective et des techniques particulières qui lui sont liées;
- le *contrôle*, par contre, implique une évaluation basée sur l'analyse empirique des faits;
- l'*accompagnement* enfin impose à l'évaluateur un double rôle d'analyste et d'acteur dans une démarche d'observation-participation.

Même si l'on se limite à la seule fonction de contrôle, on observe que l'évaluation de type rétrospectif peut prendre plusieurs formes selon la nature des questions qui motivent l'analyse:

- si la démarche consiste à comparer les effets observés avec les objectifs initiaux d'une législation, on parle d'une *évaluation d'impact ou des résultats*;

- si l'analyse vise à apprécier dans quelle mesure les moyens mis en œuvre contribuent à la réalisation des objectifs, on a affaire à une *évaluation de mise en œuvre*;
- si par contre l'évaluateur s'intéresse moins à la concordance entre les objectifs prévus et les effets observés qu'à la contribution de ces derniers à la satisfaction de besoins sociaux importants, on est en présence d'une *évaluation indépendante des objectifs* (*goal free evaluation*);
- lorsque l'évaluation englobe tout à la fois l'analyse de l'adéquation de la législation, de sa mise en œuvre et de ses effets, elle est dite *compréhensive ou de processus*;
- l'*évaluation pluraliste* considère l'intervention législative comme un processus d'apprentissage au cours duquel les acteurs administratifs et sociaux concernés cherchent à faire valoir des objectifs différents et évolutifs.

(Sur ces différents types d'évaluation cf. Monnier 1987: 102 s.).

Revenons à l'évaluation classique d'impact qui fait référence aux objectifs poursuivis. Or, la détermination et l'opérationnalisation de ces objectifs, rarement explicites et concrétisés, représentent une opération délicate. Les choix opérés à ce stade vont largement déterminer les résultats de l'évaluation (Delley/Mader 1981). Le découpage du champ d'action à évaluer influence également ces résultats: la limitation du champ favorise certes la validité interne de l'analyse, mais aussi un réductionnisme qui affaiblit la portée de l'évaluation. De même la propension à privilégier les variables quantifiables qui permettent un traitement statistique introduit un biais qui affecte la qualité de l'évaluation.

Il faut encore mentionner les embûches que rencontre la traduction des résultats de l'évaluation et leur incorporation dans l'action politique. Si l'on en croit la littérature (notamment Monnier 1987: 108 s.; Ferne 1981: 61 s.) les rapports entre science et politique sont marqués par les tensions et les déceptions réciproques, conséquences de la difficile cohabitation de deux logiques, celle de la connaissance et celle de l'action.

POURQUOI L'ÉVALUATION?

Ce bref parcours des difficultés, des limites et des ambiguïtés de l'évaluation est loin d'être exhaustif. Aussi le scepticisme est-il légitime: n'est-on pas là en présence d'une invention d'universitaires à la recherche d'un nouveau marché de l'expertise ou habiles à déguiser leurs ambitions politiques?

Le doute est d'autant plus justifié que le système politique suisse connaît déjà de nombreux contrôles de la législation et de ses effets, contrôles de type politique, administratif, financier, juridictionnel (Ma-

der 1985: 104 s.), au point que l'évaluation pourrait apparaître comme une approche redondante.

Néanmoins, les contrôles politiques (votations, élections, interventions parlementaires, réactions médiatiques,...) même s'ils sont multiples et à plusieurs niveaux, se révèlent sélectifs et lacunaires. Ils sont largement tributaires de la mobilisation d'intérêts sectoriels et de mouvements de l'opinion publique. Ainsi des intérêts organisés réagiront vigoureusement s'ils estiment qu'une législation les lèse, même si les effets produits sont conformes aux objectifs visés, alors qu'ils auront garde de se manifester si les effets les favorisent, quand bien même ces effets sont en contradiction avec les buts de la législation.

Les autres types de contrôles traditionnels mentionnés ci-dessus ne portent pas sur les effets de l'intervention publique mais sur la régularité des procédures, sur le respect des règles. On peut les qualifier de traditionnels dans la mesure où ils ont été conçus pour la législation classique, une législation de nature conditionnelle, qui identifie les comportements prescrits aux objectifs poursuivis. Ainsi en est-il par exemple des règles de la circulation: le législateur fait l'hypothèse que leur respect équivaut à l'objectif de sécurité.

La situation est différente lorsqu'on a affaire à des législations de type finalisé: les prescriptions doivent contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis mais ne les épuisent pas. La législation est un instrument au service d'un but, mais ce but reste extérieur à l'instrument. La loi fédérale sur la protection de l'environnement illustre bien ce phénomène. Formellement elle ne se distingue guère des législations classiques puisqu'elle impose des comportements définis, établit des procédures et fonde des compétences. Mais l'application de ces mesures ne garantit pas la réalisation des objectifs. Déjà le texte légal prévoit une certaine dynamique de l'action puisque l'autorité compétente est habilitée à limiter plus sévèrement les émissions d'une installation s'il apparaît, ou même s'il est probable que le niveau des immissions est trop élevé. Par ailleurs, les cantons sont contraints d'élaborer un plan de mesures lorsque la situation globale d'immissions est insatisfaisante, la législation ne définissant pas la nature de ces mesures. Enfin les objectifs de la législation se précisent et se développent au fil du temps, justifiant des interventions complémentaires. Ainsi le Conseil fédéral a adopté une stratégie de lutte contre la pollution de l'air qui fixe à la fois des échéances et des moyens nouveaux pour parvenir à des niveaux d'immissions définis.

Cet exemple illustre bien le phénomène d'instrumentalisation de la loi: la loi est un moyen au service d'objectifs. Dans les Etats modernes, le droit ne remplit plus seulement une fonction d'ordre; il est conçu comme un instrument de pilotage de la société (cf. notamment Morand 1988). Cette ambition de diriger la société s'exprime par la priorité accordée aux objectifs et fonde l'exigence d'évaluations. Certes, au cours des vingt

dernières années, le besoin d'évaluation a répondu à des motifs différents: aux Etats-Unis, dans les années 60, volonté de transformation sociale; en Allemagne fédérale, dans les années 70, effort de planification de l'action étatique; en Suisse actuellement, souci d'optimiser les interventions publiques dans une situation où les moyens disponibles n'augmentent pas au rythme des demandes adressées à l'Etat. Mais quelles que soient les causes successives qui, historiquement, ont favorisé l'émergence de l'approche évaluative, la raison fondamentale de l'apparition de ce nouveau type de contrôle reste le caractère instrumental de l'action de l'Etat et du droit: lorsque la réalisation des buts prend le pas sur l'établissement et le maintien d'un ordre stable, apparaît alors la nécessité de l'évaluation. Cette dernière répond à un souci d'efficacité de l'administration, confrontée à la fois à la raréfaction relative de ses ressources, à la complexité des problèmes à résoudre et à un besoin de légitimation qui repose moins sur l'autorité que sur les résultats obtenus.

L'ÉVALUATION DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Reste à situer la problématique de l'évaluation dans le cadre proprement dit du processus législatif. En Suisse, ce processus est caractérisé par sa grande ouverture. Dans la phase préparatoire – on parle aussi de phase pré-parlementaire –, l'administration recherche la collaboration des intérêts organisés, des cantons et des milieux scientifiques. En règle générale, les projets législatifs ne sont pas élaborés en vase clos et, avant que le Parlement en soit saisi, ils font encore l'objet d'une large consultation des milieux intéressés. On connaît la double fonction que remplit cette concertation: elle permet à la fois de renforcer une administration centrale relativement peu développée par une administration de milice (les experts) et d'imaginer des solutions de compromis bénéficiant d'un large soutien. La phase parlementaire également est marquée par l'ouverture puisque le législateur suisse dispose institutionnellement d'une plus grande autonomie à l'égard de l'exécutif que le Parlement en régime parlementaire. Enfin le droit de référendum constitue une ouverture radicale du processus puisqu'il permet d'en annuler les résultats.

Mais paradoxalement, ce processus qui présente une si grande ouverture formelle aboutit à une fermeture matérielle considérable. Les modalités de la solution à adopter – pour autant que soit admise la nécessité d'agir – sont très rapidement délimitées. La nécessité d'aboutir à un consensus politique conduit à une réduction draconienne de la complexité. Les grandes lignes de la solution choisie sont dégagées dès la première phase du processus et visent au premier chef à préserver au mieux les intérêts en présence. Ce mode de faire qui privilégie la transaction ne répond guère aux exigences méthodologiques de l'élaboration

législative: la priorité chronologique accordée à l'acceptabilité politique se substitue à la démarche rationnelle qui, à partir de l'analyse de la situation et de l'explicitation des objectifs visés, débouche sur l'inventaire des alternatives d'action, leur évaluation et finalement le choix d'une solution. Dans la réalité, ce choix intervient très tôt dans le processus dont le déroulement et l'ouverture ont pour fonction principale de tester la solidité du consensus.

Dans ces conditions, une évaluation prospective, dont on attend qu'elle mette en évidence les avantages et les inconvénients des diverses solutions envisagées et leur contribution respective aux buts poursuivis, ne peut représenter qu'un facteur de perturbation dans le processus législatif, un bruit susceptible de mettre en danger le délicat équilibre des intérêts. Il est donc à craindre que l'évaluation prospective soit au mieux réduite à la fonction de légitimation de la solution de consensus, au pire complètement ignorée. Il est néanmoins possible que l'administration, qui joue un rôle moteur dans le processus législatif, contrecarre cette tendance à minimiser ou à évacuer l'évaluation prospective. Dans les domaines législatifs moins soumis à l'influence des intérêts organisés, la démarche évaluative peut contribuer à renforcer la légitimité de son action. Dans les secteurs où la participation et le contrôle des intérêts sont traditionnellement forts – dans les politiques économiques et sociales notamment –, l'évaluation prospective représentera par contre une ressource supplémentaire propre à élargir la marge de manœuvre de l'administration.

La situation paraît plus favorable pour ce qui est de la fonction de contrôle du Parlement. En effet, ce dernier, de plus en plus, adopte les textes dont le contrôle de l'application, s'il reste axé sur le principe de la légalité, ne dit rien sur l'impact réel de la législation. Ce type de contrôle, comme nous l'avons noté plus haut, se révèle insuffisant, parce que l'action de l'Etat aujourd'hui n'est pas totalement soumise à l'emprise de la loi. Ainsi la Confédération s'apprête à lancer un programme de promotion de la formation continue; ce programme de 3 millions de francs laisse une large autonomie d'action aux destinataires et le texte des arrêtés proposés au Parlement reste sommaire. Le contrôle de la gestion de ces crédits permettra certes de s'assurer que les sommes en jeu sont bien parvenues aux ayants droit et qu'elles ont été utilisées conformément aux règles fixées. Mais ce contrôle n'apportera guère d'informations sur les résultats obtenus. Dans la perspective d'une intervention permanente de l'Etat dans ce domaine, il est important que le Parlement sache quel a été l'impact de ce premier programme limité dans le temps pour élaborer un cadre légal adéquat.

De manière générale, l'évaluation législative peut contribuer à restaurer la fonction de contrôle du Parlement confronté à la multiplication des interventions publiques et à adapter cette fonction aux nouvelles modali-

tés d'action de l'Etat. Cette restauration et cette adaptation ne seront possibles que si le Parlement dispose à l'avenir d'un accès autonome à un organe chargé de l'évaluation de l'activité étatique.

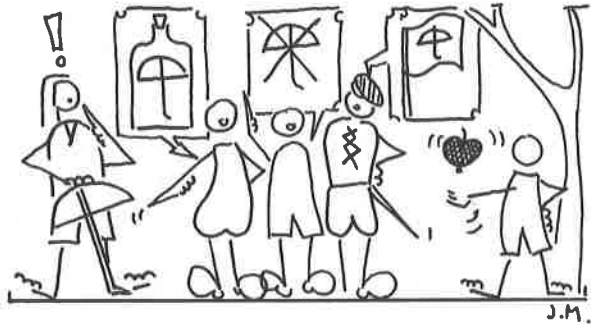
L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE: UN ENJEU POLITIQUE

En insistant sur les difficultés inhérentes à la démarche évaluative et à son insertion dans le processus législatif, j'ai peut-être donné l'impression de mal vendre ce nouveau produit qu'est l'évaluation législative. Mais est-il bien utile, pour promouvoir l'évaluation, d'en cacher les limites ? L'histoire de l'évaluation est jonchée d'échecs et de déceptions. Si elle doit se développer en Suisse, que ce soit sur des bases réalistes, en pleine connaissance des possibilités de cette démarche. En cette matière, le premier commandement du réalisme c'est d'admettre que l'évaluation n'est pas seulement une technique applicable quels que soient le contexte et le problème à analyser, mais qu'elle représente aussi et d'abord un enjeu politique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- J.-D. Delley, «Evaluer l'action de l'Etat. Remarques préliminaires», *Annuaire suisse de science politique*, 1989, pp. 241–245.
- J.-D. Delley/L. Mader (1981), «Que faire des objectifs dans une étude de mise en œuvre de la législation?», *Revue suisse de sociologie*, 1981, pp. 385–392.
- H.-V. Derlien, *Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective*, Institut international de science administrative, multicopié, 1988.
- G. Ferne, «The Limits and Potential of Program Evaluation», in R.A. Levine et al. (ed.), *Evaluation Research and Practice*, Beverly Hills, 1981.
- L. Mader, *L'évaluation législative*, Lausanne, 1985.
- E. Monnier (1987), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, 1987.
- C.-A. Morand, «Le droit de l'Etat-providence», *Revue de droit suisse*, 1988, pp. 527–551.

L'évaluation des politiques publiques est-elle nécessaire, souhaitable et réalisable?



LE POINT DE VUE DE JEAN-FRANÇOIS CAVIN

L'évaluation est-elle...

L'évaluation des politiques publiques est le jugement porté sur les valeurs des objectifs et sur l'adéquation des moyens au but, par l'examen des résultats.

Pour qu'elle vaille la peine d'être faite, une évaluation doit être:

- réaliste, c'est-à-dire porter sur l'objet propre de la politique considérée, et non sur ses aspects dérivés, comme le succès électoral qu'elle peut valoir à ses promoteurs;
- substantielle, c'est-à-dire allant au-delà des vagues justifications reposant sur la mode ou sur les apparences, mais pas nécessairement scientifique au sens strict, vu la difficulté d'établir ce qui se passerait sans la politique considérée;
- suivie d'effets, sans quoi l'exercice est digne de l'attention des seuls archivistes.

L'évaluation d'une politique se distingue du contrôle de gestion limité à l'examen du bon engagement des moyens. Une politique est la mise en œuvre des moyens, incitatifs ou coercitifs, censés permettre d'atteindre un but d'une certaine généralité. La construction d'une école appelle certes une appréciation critique, mais ce n'est pas, en soi, une politique.

... nécessaire

L'évaluation des politiques n'est pas strictement nécessaire. Preuve en soit qu'elle est peu pratiquée et que la vie publique fonctionne quand même.

... souhaitable

L'évaluation des politiques est souhaitable. L'engagement des moyens de l'Etat doit être fait à d'autant meilleur escient que la compétition internationale exige leur utilisation plus économique et que l'élévation de la charge fiscale a rendu le contribuable plus attentif à l'efficace utilisation de ses deniers. Il faut toutefois éviter que l'évaluation ne prenne l'ampleur surfaite que pourraient souhaiter les chercheurs en mal d'emploi: les états-majors doivent rester un support pour ceux qui sont au front.

L'évaluation efficace des politiques est difficile à réaliser. Elle devrait être faite par des personnes à la fois indépendantes et influentes. Les deux qualités sont rarement réunies: celui qui est proche des leviers de commande est aussi, fréquemment, lié par les contingences de la politique politicienne.

Les exemples qui suivent montrent quelle pourrait être l'importance d'une évaluation des politiques, mais aussi combien il est difficile d'y procéder ou d'en tirer des conclusions.

L'enseignement du français

Le mot d'évaluation a un succès considérable dans le canton de Vaud à propos de la nouvelle manière d'enseigner le français, qui est contestée. Puisque la tendance en est contestée, il peut être utile d'en observer les résultats. L'autorité politique a donc parlé d'évaluation et l'on pouvait s'attendre à la mise en place d'une procédure d'appréciation où interviendraient des esprits non prévenus, ou alors d'une procédure contradictoire. Or on a appris en 1988 que l'évaluation se ferait de la manière suivante:

le Département de l'instruction publique a commencé par affirmer que la méthode était *grosso modo*, bonne. Il a chargé un organisme indépendant de mener quelques enquêtes et études. Il a été dit au préalable que des ajustements étaient envisageables, mais en aucun cas la remise en cause de la méthode elle-même.

Voilà un cas où l'évaluation aurait été utile pour le public, mais où elle s'est trouvée bloquée par crainte du débat.

Les 40 tonnes

Une politique suivie de vieille date veut que la Suisse n'admette pas le trafic des poids lourds de 40 tonnes, pour éviter un transit présumé gênant et peut-être pour protéger certaines activités de transporteurs suisses. La pression de nos voisins est forte, mais personne n'examine:

- quel serait le transit à 40 tonnes en cas d'offre simultanée d'une solution combinée rail-route compétitive;
- quelle serait la décharge de nos routes pour le trafic interne si nos camions avaient une capacité augmentée d'un tiers environ.

Cette évaluation serait indispensable en regard de notre politique européenne.

La politique fédérale du logement

Ce cas est celui d'une évaluation effectivement faite, dans le cadre de l'opération de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral a évalué les résultats de sa politique de soutien à la construction de logements; il a estimé qu'on pouvait se passer de cette intervention fédérale qui n'a pas eu les résultats escomptés. Mais le Conseil fédéral n'a pas été suivi par le Parlement, celui-ci étant convaincu, idéologiquement, que la Confédération se devait de faire du social.

Le programme d'impulsions

On vient d'apprendre que le programme d'impulsions économiques de 1983 avait fait l'objet d'une évaluation, dont le résultat serait négatif. Cette conclusion n'est pas surprenante pour ceux qui ont toujours pensé que ce programme était conçu «pour la galerie». La question est désormais de savoir quelle publicité est donnée à cette évaluation, qui paraît très confidentielle pour l'heure, afin qu'on puisse en tirer des leçons pour l'avenir.

La LIM

L'application de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne a fait l'objet de rapports scientifiques pour le moins dubitatifs. Si l'aide fédérale a permis de réaliser d'assez importantes infrastructures, il semble douteux que le but recherché – à savoir le maintien des populations de montagne dans leur lieu d'origine – soit atteint ou suffisamment atteint. Mais cette évaluation est inutile, car la législation de la LIM est au bénéfice d'un fort courant de sympathie politique, comme la plupart des législations pourvoyeuses de subventions. Un travail d'évaluation qui pourrait permettre d'ajuster le tir reste pour l'instant sans effet.

... réalisable

Ces quelques exemples montrent que l'évaluation objective de diverses politiques pourrait avoir une grande importance, mais qu'elle se heurte à des obstacles politiques de taille. Ces obstacles peuvent-ils être surmontés? Au vu des institutions et des usages actuels, on peut être pessimiste.

En effet, le peuple, à travers les droits de référendum et d'initiative, n'exprime que des sentiments instinctifs arithmétiquement majoritaires. Les Parlements n'ont guère le temps, ni l'envie de tirer parti des évaluations faites: cela passerait vite pour une attaque partisane. Les Commissions de gestion s'occupent davantage du bon fonctionnement de l'administration que du bien-fondé des politiques; sans cette réserve, d'ailleurs, elles se poseraient en contre-gouvernement ou en censeurs du Parlement dont elles émanent. Les administrations – et les experts universitaires ou les bureaux de consultants – ont sans doute la capacité d'intervenir par la connaissance des faits. Mais où est la motivation si l'espoir de «percer» politiquement est tenu?

L'évaluation est d'abord une affaire de volonté gouvernementale, mais ici aussi se manifestent des freins puissants:

- le gouvernement doit avoir le courage de l'autocritique. Or, soumis à réélection, *il préfère présenter ses actions comme des succès*;
- *il ne peut aisément remettre en cause des politiques définies* souvent après des années de recherche du compromis;
- *il ne peut désobliger* soit un parti qui a fait d'une politique l'expression d'une idéologie, soit la clientèle subventionnée chez qui la notion de «droits acquis» prend rapidement racine.

Le système de démocratie représentative concordante permet malaisément de créer l'occasion où les problèmes sont vus d'un œil neuf, où donc l'évaluation réaliste peut aboutir à des résultats tangibles. L'évaluation pragmatique, aboutissant à des correctifs progressifs, a du bon; mais les effets sont lents. Il est à espérer que l'on prête mieux attention aux voix indépendantes, donnant des avis fondés, et que les gouvernements sachent les entendre et les mettre en valeur.

LE POINT DE VUE DE RUTH DREIFUSS

L'évaluation des politiques publiques est-elle souhaitable?

Pour apporter une réponse à cette question, il faut d'abord définir l'évaluation et décrire certains des espoirs placés en elle. N'est souhaitable que ce qui permet effectivement de réaliser des souhaits, sinon il s'agit uniquement de vœux pieux.

Toute politique doit être soumise à contrôle. Mais le contrôle porte sur *l'exécution* de ce qui a été décidé, non sur ses effets. Le contrôle administratif, le contrôle politique, le contrôle judiciaire sont autant d'instruments qui permettent de savoir si l'instance compétente a fait tout ce qu'elle devait faire et renoncé à faire ce qu'elle n'était pas habilitée à faire, si elle a assumé ses responsabilités ou si elle les a outrepassées. On peut considérer que ces objectifs sont modestes, ils ne sont cependant pas

toujours réalisés. Ces instruments de contrôle permettent d'identifier les obstacles directs auxquels s'est heurtée la réalisation d'une politique: le temps nécessaire, les coûts, le manque de personnel, etc. Mais ces instruments ne permettent pas de répondre à la question de savoir si la politique choisie est bien la bonne, si les mesures retenues permettent de se rapprocher de l'objectif poursuivi.

L'évaluation des politiques publiques devrait permettre un pas de plus. Elle s'attache à analyser *l'efficacité* de la mesure adoptée, à faire le bilan de ses résultats, voulus ou non, positifs et négatifs. Etant donné la complexité des mécanismes sociaux, il est illusoire de penser pouvoir mettre en évidence des relations simples de causalité. Mais même imparfaite et discutable, l'évaluation de l'impact de certains instruments politiques peut contribuer à accroître, sinon cet impact, du moins la vigilance des exécutants, leur doute créateur, à nourrir la réflexion sur l'adéquation des moyens et des buts. Ne serait-ce, par exemple, qu'en posant le problème de l'identité des échelles: mon expérience en matière de coopération suisse au développement (qui possède une riche tradition en évaluation de projets de développement) m'a par exemple montré comment l'évaluation a peu à peu dissipé les illusions d'un effet macroéconomique de certaines interventions très locales, ou permis d'intégrer dans l'analyse de certains projets les effets secondaires néfastes.

Dans la coopération technique, l'évaluation a moins permis de mesurer l'effet réel des politiques choisies que d'affirmer la façon dont se prenaient les décisions ultérieures. L'évaluation a été une école de modestie – bien nécessaire – et un instrument de dialogue avec les partenaires, permettant par récurrence de mieux préciser les objectifs communs.

Quelles conditions réunir

Pour qu'une évaluation des politiques publiques puisse au moins jouer le rôle bénéfique évoqué en relation avec les projets de coopération au développement, il faut réunir un certain nombre de conditions. Contrairement au contrôle, qui peut intervenir *a posteriori*, l'évaluation ne peut se faire que si tous les stades de la politique permettent déjà de la préparer. Je citerai trois conditions, avec des exemples tirés de mon expérience de secrétaire de l'Union syndicale suisse; j'exprimerai aussi des doutes quant à leur réalisation.

La décision politique qu'il s'agit d'évaluer doit être clairement formulée, tant quant à ses objectifs que quant aux instruments retenus.

C'est au politique qu'il appartient de définir au départ ce qu'il cherche à atteindre et comment. Or, nombre de décisions politiques font l'économie de ces deux précisions, soit parce que le consensus politique n'a pu être obtenu et qu'un flou artistique voile des objectifs contradictoires, soit que la mise en œuvre de l'instrument se heurte d'emblée, en toute

connaissance de cause, au manque de moyens, soit encore qu'un instrument est sciemment choisi, par consensus, pour réaliser un autre objectif que celui qui semble avoir été fixé.

Quelques exemples permettront, je l'espère, de concrétiser le problème.

Objectifs contradictoires: la loi sur le travail interdit le travail de nuit de façon générale et fixe les règles en matière de dérogation. Si les uns souhaitent que la procédure d'autorisation vise à restreindre au minimum les dérogations, les autres en attendent la simple confirmation des décisions d'y recourir prises par les entreprises. L'administration est tiraillée entre ces deux pôles, sans avoir d'instruments opérationnels de décision. A partir du moment où les syndicats ont entrepris de recourir contre les décisions de l'administration jugées trop laxistes, le pseudo-consensus sur la procédure d'autorisation a volé en éclats.

Manques de moyens et de volonté d'exécuter. Un vent d'idéologie libérale – le fameux «moins d'Etat» souffle sur ce pays. J'ai vécu récemment, dans une commission fédérale, une situation propre à illustrer mon propos. Il s'agissait de réviser une liste d'entreprises devant être assujetties à un certain type de contrôle. L'objectif de ce contrôle était clair. Des critères de choix existaient et la base statistique pour l'opérer également. Les travaux ont cependant été – provisoirement j'espère – interrompus, car l'administration craignait d'aller à contre-courant d'une volonté politique de démantèlement. Elle n'en affirme pas moins rester fidèle à l'objectif fixé par la loi, mais sans vouloir se donner les moyens de l'atteindre. Combien de politiques, au cours des quinze ans écoulés, ont été mises en place malgré la pénurie du personnel chargé de les appliquer, pénurie voulue et assumée au nom du fameux plafonnement de l'effectif de fonctionnaires? La loi sur le travail à domicile a ainsi prévu des contrôles que plusieurs cantons ont avoué d'emblée ne pouvoir réaliser par manque d'inspecteurs du travail.

Excès de consensus: l'indice des prix sert moins à mesurer l'évolution réelle du pouvoir d'achat – sinon on ne tolérerait pas les biais imputables notamment à un échantillon non représentatif – qu'à permettre aux négociateurs syndicaux et patronaux de faire l'économie d'une étape de conflit, celle qui devrait fixer la grandeur de référence pour les discussions salariales.

La situation de départ doit être connue et les variations enregistrées

En d'autres termes, il ne peut y avoir évaluation des politiques sans un appareil statistique suffisant. Or, le sous-développement statistique dont souffre notre pays correspond à une volonté politique d'opacité.

Trois exemples me paraissent révélateurs, dans la mesure où ils correspondent à trois domaines où des politiques ont été décidées, mais où le contrôle de leur application, et *a fortiori* donc leur évaluation, est rendue difficile ou impossible par absence voulue de données.

La loi sur le travail à domicile, pourtant bien restreinte quant à son champ d'application, suppose une surveillance de l'Etat quant au nombre de personnes touchées et quant à leur rémunération. La loi révisée en 1981 accroît cette surveillance. C'est cependant sous le nouveau régime que l'OFIAMT a préféré renoncer à publier toute statistique sur le travail à domicile – publication qu'elle avait poursuivie pendant des décennies – sous prétexte que la qualité en était insuffisante. Sans tambour ni trompette, les travailleurs – et les travailleuses – à domicile ont disparu de «*la vie économique*» au moment même où l'on affirmait vouloir leur accorder une protection plus efficace.

L'absence de statistiques salariales, par ailleurs, est bien connue; est-elle encore tolérable lorsqu'une politique (*la réalisation de l'égalité des salaires pour un travail de valeur égale*, et cela dans le cadre de l'égalité des droits entre hommes et femmes) est mise en place par révision constitutionnelle? Le groupe de travail institué par le Département de justice et police pour proposer des mesures propres à réaliser l'égalité des salaires n'a pu que constater l'absence de statistiques fiables et utiliser, pour tenter de chiffrer l'ampleur de la discrimination, une série de données récoltées dans un autre but, vieillie et peu adaptée à la question soulevée.

Alors que le peuple suisse était appelé à se prononcer sur l'initiative pour la réduction progressive de la durée de travail, l'administration était incapable de fournir une statistique un tant soit peu complète des durées de travail pratiquées dans ce pays.

Et le débat sur le travail de nuit et le travail du dimanche continuera sans que l'on sache combien de travailleurs sont occupés en dehors des horaires normaux, les seules données plus ou moins fiables se limitant au secteur industriel, dont on sait qu'il n'occupe plus qu'une minorité de salariés.

Les résultats de l'évaluation doivent être utilisés

La troisième condition est que les résultats de l'évaluation des politiques puissent être absorbés, tant par les décideurs et les exécutants que par les usagers, et que ces résultats viennent influencer les processus ultérieurs. Il y a des limites très étroites à l'objectivisation des décisions politiques, dans la mesure où elles reflètent toujours un rapport de forces. Dans des situations de reconstruction (le «pacte social» de l'après-guerre) ou face à des défis vitaux (sauvegarde de l'environnement peut-être) la politique peut intégrer des données scientifiques (keynésianisme, effet de serre, etc.). Mais en période de polarisation des intérêts, de crise politique

telle que celle que nous vivons actuellement, la capacité d'intégrer l'analyse de l'impact d'une politique dans la détermination de nouvelles politiques est particulièrement faible. Plus que du côté de l'administration et même des législatifs, c'est du côté des associations d'intérêts que se situent les utilisateurs des évaluations; ces dernières offrent certaines chances d'améliorer la qualité du dialogue entre la classe politico-administrative et la société civile. A condition d'être largement accessibles et contrôlables.

Les conditions qui doivent être réunies pour rendre possible l'évaluation des politiques publiques sont les mêmes que celles qui permettent à la démocratie de fonctionner vraiment. C'est dire que l'évaluation ne peut être une technique permettant de mieux gérer la politique, mais que les espoirs placés dans cette technique traduisent en fait le sentiment d'une crise politique.

LE POINT DE VUE CANTONALISTE DE FRANZ KOENIG

L'efficacité étatique est difficilement démontrable

Un grand nombre de citoyens sont persuadés que les structures et l'activité de l'Etat sont synonymes d'une inefficacité organisée. Ce jugement très sévère est alimenté avant tout par différentes constatations bien réelles, à savoir notamment, l'accroissement continu des dépenses et des tâches publiques toujours plus complexes; le nombre important et sans cesse croissant des dispositions légales et réglementaires; le perfectionnisme administratif de nos spécialistes pour qui seule la prestation légaliste importe; les structures et les procédures de décision rigides et compliquées, mais certainement aussi la charge fiscale et parafiscale pesante.

Ni le gouvernement, ni l'administration ne sont actuellement en mesure de démontrer aux citoyens ou à l'organe de haute surveillance (le Parlement) d'une manière compréhensible, objective et systématique:

- si les objectifs fixés répondent aux besoins réels (*contrôle des objectifs*);
- si les objectifs fixés ont été réalisés (*contrôle de la réalisation des objectifs*);
- si les impacts souhaités ont été atteints par les moyens engagés (*contrôle d'impacts*);
- si le rapport entre les moyens engagés et les prestations fournies a été efficace (*contrôle d'exécution*).

C'est le contrôle administratif interne et externe qui doit répondre à ces questions. Cette évaluation et ce contrôle permanents doivent contribuer à fixer les objectifs nécessaires et prioritaires, à produire les effets et les résultats voulus, et ceci d'une manière économique et rationnelle.

Mais il faut constater que la mise en place et le fonctionnement d'un contrôle administratif dans le secteur public se heurtent à beaucoup d'obstacles. Je citerai parmi les plus importants:

- *les difficultés d'ordre institutionnel, politique et administratif;*
- *les difficultés d'ordre technique* (mise en place des instruments d'évaluation, de décision et de contrôle administratifs adaptés au secteur public).

Difficultés d'ordre institutionnel, politique et administratif

Les considérations d'efficacité ne constituent pas la principale priorité de notre Etat de droit. Les nombreuses prescriptions étatiques ont été créées en tant qu'instruments légaux susceptibles de résoudre les problèmes de notre société. Force est de constater qu'aujourd'hui un bon nombre de ces dispositions légales sont devenues une entrave à la solution efficace des problèmes; elles servent davantage à corriger des symptômes qu'à favoriser une politique prospective et dynamique.

Au niveau politique on agit en premier lieu selon les règles de la démocratie parlementaire: on recherche d'abord des solutions politiquement possibles et réalisables et pas nécessairement des solutions efficaces. Mais cela ne doit en aucun cas être synonyme de compromis à n'importe quel prix.

L'administration, responsable de l'exécution des dispositions légales et des décisions politiques, reste souvent insensible aux exigences d'une réalisation efficace et rationnelle des objectifs fixés. Son but principal est de fournir les prestations définies par la loi. L'administration s'est hautement spécialisée et solidement structurée et cloisonnée dans cette optique très statique. Le prix de revient de ses prestations n'est pas sanctionné par le marché; pour la plupart des prestations publiques, les prix ne sont même pas connus.

Dans de telles conditions institutionnelles, politiques et administratives, il est évidemment très difficile de mettre en place et de faire fonctionner au niveau du Parlement, du Conseil d'Etat et de l'administration une organisation de contrôle de gestion efficace. Contrairement au contrôle des finances déjà largement expérimenté et accepté du point de vue politique, les bases légales nécessaires définissant les principes, les compétences et l'organisation du contrôle de la gestion administrative du secteur public ne sont même pas toujours définies.

La loi valaisanne du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGC) fait une distinction entre les principes de la gestion administrative et les principes de la gestion financière. Dans la pratique, les contrôles qui leur sont liés sont toutefois difficiles à dissocier.

Les principes et les règles de la gestion administrative sont définis à l'article 2 de la LGC: légalité, proportionnalité, efficacité et rationalité. Ces principes peuvent être explicités ainsi:

- *toute activité de l'administration doit avoir une base légale;*
- *tout acte administratif doit s'avérer nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé;*
- *le choix et l'organisation des moyens administratifs doivent garantir la meilleure gestion administrative possible.*

L'article 3 de cette même loi fixe les principes et les règles de la gestion financière, à savoir la légalité, l'équilibre budgétaire, l'emploi économique et judicieux des fonds, l'urgence et le paiement par l'utilisateur ainsi:

- *chaque dépense doit avoir une base légale;*
- *les dépenses à engager doivent être nécessaires et supportables;*
- *lors de l'exécution d'un projet ou d'une tâche, la solution économique la plus favorable, compte tenu des objectifs visés, doit être choisie;*
- *les dépenses sont engagées selon leur degré d'urgence;*
- *l'utilisateur d'une prestation particulière doit en supporter les frais raisonnablement exigibles.*

A ces principes de la gestion financière s'ajoutent ceux de la comptabilité ainsi que les dispositions relatives aux compétences financières, aux crédits, au budget, au compte et au plan financier définis dans les art. 5 et suivants de la LGC.

Difficultés d'ordre technique

Il faut admettre objectivement que les instruments traditionnels de gestion des pouvoirs publics (d'évaluation, de décision, d'exécution et de contrôle) ont été perfectionnés ces dernières années à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes. Ils contribuent à conduire l'activité publique avec plus d'efficacité et d'effectivité. Je pense avant tout aux instruments suivants:

- *le plan directeur communal et régional;*
- *le concept de développement régional;*
- *le programme gouvernemental avec description des objectifs poursuivis et des impacts souhaités;*
- *la planification financière et le programme d'investissements avec des priorités concernant les investissements à réaliser et les prestations à fournir;*
- *l'introduction et l'amélioration des méthodes de budgétisation (budget base zéro, analyse de la valeur administrative);*

- *la présentation des comptes publics* de façon plus transparente sur la base du modèle comptable harmonisé suisse, avec une orientation plus marquée vers les centres de charges;
- *l'introduction et l'amélioration des procédures interdépartementales de préavis* pour des projets importants et à caractère interdisciplinaire;
- *l'amélioration sensible du rapport de gestion du gouvernement et de l'administration* à l'intention de l'organe de haute surveillance (le Parlement);
- *la redéfinition de la position et des tâches du contrôle administratif et financier* interne et externe à l'administration;
- *la réalisation de diverses études de rationalisation*, plus ou moins réussies, mais se limitant presque exclusivement au niveau de l'exécution.

Mais tous ces instruments ont été adaptés avant tout dans la perspective limitée de la gestion financière. On a évité de toucher d'une manière systématique aux questions de fond. On se posait éventuellement la question – certes louable et importante – de savoir si telle prestation ou tel service public est géré d'une manière rationnelle (contrôle d'exécution). Très rarement, on s'est demandé et on se demande:

- si la disposition légale ou l'objectif fixé répondent encore à un besoin réel (*contrôle de l'objectif*);
- si les objectifs fixés et les résultats visés ont été atteints (*contrôle de la réalisation des objectifs*);
- si les impacts et les effets souhaités ont été atteints par les moyens engagés (*contrôle d'impacts*).

En se posant ces questions de fond, on touche évidemment aux structures législatives, aux règles de la démocratie parlementaire, aux structures administratives avec les innombrables difficultés que cela implique.

Au niveau cantonal l'évaluation est réalisable: c'est la tâche du contrôle interne et externe

L'évaluation des politiques publiques dans nos cantons n'est pas seulement nécessaire et souhaitable mais à mon avis aussi réalisable.

Elle doit être réalisée par un contrôle de gestion interne et externe systématique exercé en coordination étroite avec le contrôle financier interne et externe, préalable, en cours d'exécution et postérieur.

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que ce contrôle de la gestion puisse fonctionner d'une manière satisfaisante au niveau du Parlement, du gouvernement et de l'administration:

- *servir*, mais avec une vue contrôlée;
- *organiser* de manière efficace le contrôle de la gestion administrative;
- *adapter et coordonner* les instruments de gestion.

Finaliser et vérifier systématiquement la manière de servir

Le but de toute activité publique ne consiste pas à fournir des prestations et des services, mais à atteindre des résultats visés, à produire des effets positifs et coordonnés dans le cadre et dans la direction d'une politique déterminée. Dans ce sens, c'est le rapport entre la prestation et les impacts obtenus qui devrait avant tout qualifier l'activité politique. Mais, comme je l'ai déjà exposé, l'efficacité n'est au premier plan ni au niveau de l'administration, ni au niveau politique; elle ne rapporte guère. Les décisions politiques sont avant tout dirigées par des dispositions constitutionnelles et légales, les moyens financiers canalisés par des positions budgétaires acquises et administrées par des structures et une organisation cloisonnées.

Il faut alors corriger la réflexion qui est à la base de toute activité publique et ceci au niveau du Parlement, du gouvernement et de l'administration. Il faut que la réflexion legaliste, les règles de la démocratie parlementaire et l'administration des services soient contrôlées à l'avenir d'une manière systématique par une réflexion inverse, c'est-à-dire:

- les objectifs définis par la législation sont-ils nécessaires? répondent-ils aux exigences actuelles?
- les objectifs et les résultats (effets, impacts) recherchés ont-ils été atteints?
- les prestations et services ont-ils été réalisés d'une manière économique?

Ce contrôle de la gestion administrative est une tâche exigeante. Elle doit être avant tout portée par une ferme volonté du gouvernement, volonté qui doit canaliser et stimuler l'activité de l'administration. Concrètement cela requiert entre autres:

- *un catalogue des objectifs et des priorités politiques* beaucoup plus précis dans tous les domaines du secteur public;
- *la direction de l'administration par des objectifs d'exécution clairs* découlant des priorités politiques établies;
- *l'allocation de moyens financiers, humains et organisationnels* en fonction des objectifs et des priorités établis et non de la situation acquise;
- *une présentation systématique et uniforme des objectifs politiques et d'exécution ainsi que des ressources allouées* lors de l'établissement de la planification financière, de la procédure d'engagement des crédits et de l'élaboration du budget;
- *une mise en évidence des écarts positifs et négatifs* dans le compte et le rapport de gestion du Conseil d'Etat et dans les rapports des organes chargés de la haute surveillance.

La tâche principale du Parlement et de ses Commissions de gestion et des finances est le contrôle périodique des objectifs fixés dans notre législation. Il appartient surtout au Parlement:

- *de récupérer une marge de manœuvre* et une liberté d'action politique plus grandes et plus souples;
- *de prévoir et d'anticiper les nouvelles tâches* et les problèmes et d'exercer ainsi une influence plus directe et plus efficace lors de leur réalisation.

Organiser de manière efficace le contrôle de la gestion administrative interne et externe

La gestion administrative et financière est contrôlée en priorité par le Conseil d'Etat et les services dont il est responsable (contrôle interne). C'est à eux, en effet, de vérifier si les principes de la gestion administrative et financière sont respectés.

C'est avant tout par ce contrôle interne et au front, précédant ou accompagnant la gestion administrative et financière, et exercé par des hommes personnellement responsabilisés et motivés, qu'on obtient un contrôle efficace et rationnel.

La tâche de la haute surveillance (contrôle externe), exercée par le Parlement et par ses Commissions de gestion et des finances, est également dirigée par les principes de la gestion administrative et financière. Ce contrôle doit s'exercer dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs!

L'Inspection des finances, organe indépendant et autonome, est l'organe administratif supérieur du canton en matière de contrôle de la gestion administrative et financière. En tant qu'organe de contrôle externe, elle seconde le Conseil d'Etat et ses départements, principalement dans l'organisation technique et dans la surveillance du contrôle administratif et financier interne.

Elle appuie également l'activité de haute surveillance exercée par le Parlement et par ses deux Commissions notamment en leur transmettant tous les rapports de révision, de contrôle et les analyses concernant la gestion administrative.

Adapter et coordonner les instruments de gestion

Il nous faut des procédures d'évaluation simples et intégrées d'une manière systématique dans l'activité politique et administrative quotidienne. Il n'y a par conséquent pas lieu d'instaurer des procédures d'évaluations scientifiques poussées mais de continuer le développement des instruments traditionnels – de décision, de gestion, d'exécution et de contrôle – afin qu'ils deviennent également des instruments:

- *de contrôle de réalisation des objectifs;*

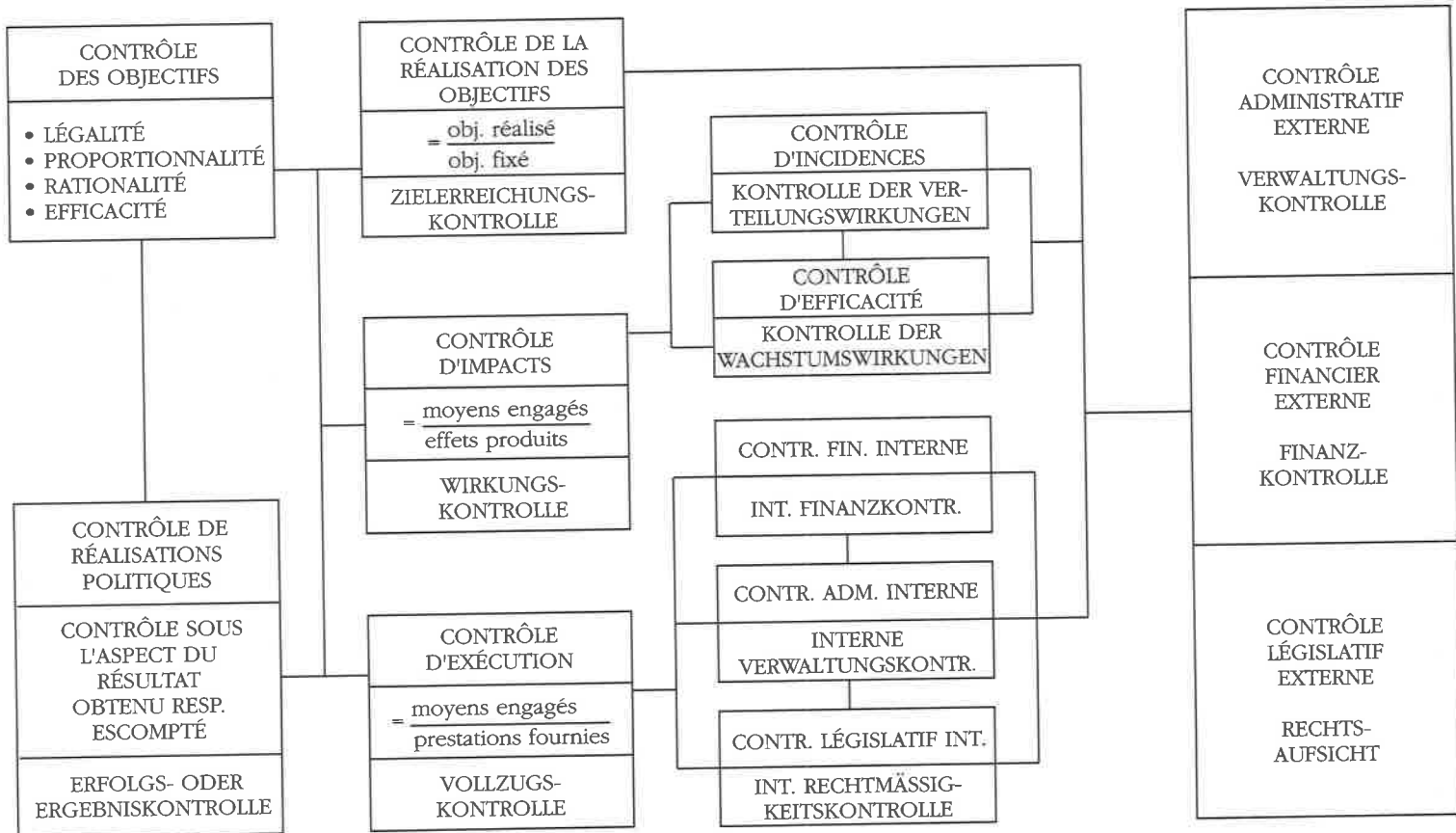


Fig. 7.1 CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

- *de contrôle d'impacts;*
- *de contrôle d'exécution.*

L'effort principal doit être porté sur les instruments suivants: la planification financière, l'étude préliminaire pour les nouveaux crédits d'engagement et l'analyse périodique des engagements existants, le budget et le compte annuel, la comptabilité, le rapport de gestion du gouvernement, les rapports de contrôle des Commissions de gestion et des finances du Parlement et celui ou ceux de l'Inspection des finances.

La nouvelle forme de réflexion doit constituer le fil rouge de la gestion des affaires publiques. C'est avant tout un acte de volonté politique.

L'adaptation des instruments de gestion et d'information suivra.

LE POINT DE VUE DE CHRISTOPH STEINLIN

L'évaluation des politiques publiques intéresse l'Office de la justice à plusieurs titres

Dans le cadre du contrôle juridique qu'il exerce sur les projets d'actes législatifs préparés par les autres services de l'administration, cet office, ou plus précisément la division principale du droit public que je dirige, veille notamment à ce que ces projets respectent le principe de la légalité, qu'ils soient compatibles avec le droit de rang supérieur et qu'ils se conforment aux postulats de la méthode législative. Il doit donc aussi examiner la proportionnalité et la nécessité des mesures législatives proposées. Toutefois, pour accomplir cette tâche, il ne dispose pratiquement pas de moyens de recherche ou d'investigation adéquats lui permettant une véritable évaluation prospective des mesures.

Une des grandes options du programme de législature 1987-1991 est le thème de l'efficacité des mesures prises par l'Etat. A ce sujet, le programme prévoit en particulier deux mesures: le développement de l'évaluation législative et la réduction sélective de la densité normative. La première mesure est, de l'avis du Conseil fédéral, susceptible de contribuer à détecter et à pallier les insuffisances affectant l'exécution des normes légales et à remédier au manque d'efficacité de réglementations existantes ainsi qu'à améliorer l'élaboration de nouveaux textes légaux. Le Conseil fédéral a, pour cette raison, décidé d'intégrer le thème des effets des mesures étatiques dans la 5^e série des programmes nationaux de recherche (programme national de recherche n° 27) et il a autorisé le Département fédéral de justice et police à créer un groupe de travail interdépartemental qui s'occupe du problème de l'évaluation législative.

Ce groupe de travail «Evaluation législative», que je préside, a pour mandat d'examiner la situation en matière d'évaluation prospective et rétrospective des effets de la législation et de soumettre, le cas échéant,

des propositions d'amélioration d'ordre institutionnel ou organisationnel. Il est composé de représentants de l'administration fédérale, des cantons, du Parlement (le secrétaire des Commissions de gestion) et des milieux scientifiques. Le groupe a entamé ses travaux en automne 1987 et il les terminera avant la fin de 1991.

Les efforts visant à développer l'évaluation ne sont pas nouveaux

Il existe, actuellement déjà, des pratiques, des institutions et des procédures qui permettent ou assurent une certaine évaluation des politiques publiques de la Confédération et en particulier des mesures législatives.

On peut mentionner surtout:

- la surveillance exercée par le Parlement (Commissions de gestion);
- le chapitre relatif aux conséquences (avant tout financières et économiques) des projets de lois proposés par le gouvernement (article 43 de la loi sur les rapports entre les conseils qui règle le contenu des messages du Conseil fédéral);
- les rapports plus ou moins périodiques du gouvernement sur certains domaines politiques (par exemple, l'aménagement du territoire, l'agriculture);
- le contrôle judiciaire qui met en lumière surtout des difficultés dans l'application du droit.

Mais ces mécanismes existants ne permettent pas une évaluation systématique et permanente. Ils fonctionnent de manière occasionnelle et lacunaire et servent souvent à justifier des choix législatifs (manque de distance, tendance à présenter la situation sous un jour trop positif).

La contribution de l'évaluation

Le groupe de travail interdépartemental a notamment pour tâche d'analyser la contribution possible de l'évaluation à l'amélioration de la législation. A cette fin, il a déjà entrepris ou entreprendra prochainement différentes activités:

Tout d'abord, il a fait effectuer une enquête sur les études d'évaluation réalisées au cours de la dernière décennie et qui portent sur des politiques publiques fédérales. Une synthèse des résultats de cette enquête est reproduite au chapitre cinq de cet ouvrage.

Ensuite il a fait étudier dans une dizaine de cas si et de quelle manière le législateur a procédé, avant d'adopter une décision formelle, à une appréciation méthodique des effets futurs des mesures envisagées (évaluation *ex ante*) et si les résultats de cette évaluation ont influencé la décision.

Enfin, le groupe de travail a décidé de faire effectuer quatre projets de recherche portant sur des mesures différentes dans quatre domaines politiques:

- *agriculture*: effets des aides financières accordées aux paysans de montagne sous forme de contributions à la surface (paiements directs);
- *politique sociale*: les effets de la prévoyance professionnelle sur le marché du travail (en particulier effets secondaires pervers);
- *énergie*: les effets du décompte individuel des frais de chauffage et de l'octroi d'aides financières destinées à favoriser le développement d'énergies renouvelables ou alternatives (économies d'énergie);
- *politique de l'environnement*: les effets de l'introduction d'une taxe sur les sacs à ordures.

Ces quatre projets devraient permettre d'étudier un certain nombre de problèmes généraux inhérents à l'évaluation des politiques publiques, respectivement de mesures législatives précises: difficultés méthodologiques, problèmes de la saisie des effets et de leur comparaison avec les buts poursuivis par le législateur, interdépendance entre les différentes mesures et pluralités des buts (explicites ou non exprimés), effets spécifiques de certains types de mesures.

Sur la base de ces divers projets, le groupe de travail analysera ensuite les différentes mesures envisageables pour améliorer et systématiser l'évaluation législative.

L'amélioration de l'évaluation ne produira sans doute pas de miracles, mais elle peut contribuer:

- à améliorer la pertinence et la justification des mesures proposées (augmentation des chances d'acceptation);
- à améliorer la qualité des prévisions relatives aux effets futurs des projets d'actes législatifs;
- à augmenter la transparence des choix politiques et législatifs;
- à mettre en lumière la complexité réelle des problèmes (moins de fausses certitudes);
- à renforcer la responsabilité des décideurs politiques (moins d'excuses pour de mauvais choix; les fautes sont commises en connaissance de cause).

Conditions à remplir pour améliorer la réalisation des évaluations

Il y a sans doute une multitude de mesures qui entrent en ligne de compte pour rendre réalisable et améliorer les tentatives déjà réalisées.

La création d'un organe d'évaluation. Le groupe de travail «Evaluation législative» examinera le statut, les tâches précises et les moyens d'un éventuel organe d'évaluation. L'institutionnalisation d'une coordination

des activités d'évaluation actuelles au sein de l'administration fédérale serait une solution adéquate.

Des mesures en matière de méthode législative:

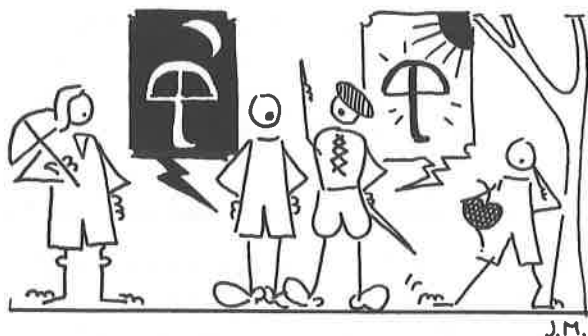
- définition plus précise des buts;
- insertion de clauses d'évaluation dans les actes législatifs, éventuellement combinée avec une limitation de ces actes dans le temps;
- recours aux législations à caractère expérimental (exemples: vitesse maximale sur les routes, radios locales);
- adaptation facilitée d'actes législatifs par la délégation de compétences aux organes d'application;
- sensibilisation des responsables aux apports possibles et aussi aux difficultés de l'évaluation (formation).

Le développement de la recherche par l'augmentation des effectifs et des ressources financières de l'administration consacrés à l'évaluation (un certain pourcentage des coûts d'une politique publique ou d'une mesure devrait y être affecté).

L'effort de développer les connaissances théoriques en ce domaine (est-il possible, par exemple, d'établir si un instrument utilisé produit un certain nombre d'effets spécifiques et typiques?)

L'insécurité relative aux apports possibles qu'on peut raisonnablement attendre d'un développement accru de l'évaluation justifie qu'on procède à des expériences pratiques avant de faire des propositions institutionnelles ou organisationnelles définitives.

La place de l'évaluation dans les processus politiques



LE POINT DE VUE DE CLAUDE BONNARD

L'évaluation des politiques publiques, pourquoi pas?

En principe, je suis favorable pour entrer en matière au sujet de l'évaluation des politiques publiques. La gestion des affaires politiques doit répondre à trois exigences:

- *reposer sur des bases légales;*
- *être opportune;*
- *être efficace.*

Celui qui a quelque responsabilité dans la gestion des affaires publiques doit chercher à savoir si les autorités agissent d'une manière conforme à ces exigences. Il a besoin de moyens pour y parvenir. L'évaluation des politiques publiques en est un. Il doit donc s'y intéresser.

Cependant, il faut procéder à une analyse rigoureuse non seulement des avantages de l'évaluation, mais aussi des dangers qu'elle peut comporter. Voici quelques difficultés:

- en matière de politique publique, *les besoins à satisfaire et les résultats attendus sont souvent difficiles à connaître et à évaluer*, et difficilement quantifiables; en tout cas, plus que dans une entreprise privée de production ou de commerce;

- l'évaluation, notamment quant aux résultats, peut être utilisée comme une arme politique; cela conduit à des situations crispées qui ne sont pas favorables à une saine gestion des affaires publiques;
- on est dans le domaine des sciences sociales, les méthodes d'analyse ne peuvent pas avoir la même rigueur que dans le domaine des sciences de la nature, car elles ont pour objet non des faits objectivement constatables, mais bien plus souvent des comportements humains plus difficilement identifiables. Les résultats scientifiques obtenus doivent dès lors être interprétés et cette interprétation que les scientifiques revendiquent le droit de faire, dépend dans une certaine mesure de la *Weltanschauung* de celui qui la fait. Or, l'expert appelé à évaluer n'a souvent qu'une connaissance théorique du fonctionnement de la gestion des affaires publiques. Cela rend plus problématique les évaluations et l'interprétation de leurs résultats.

Les évaluations bien faites peuvent être d'un certain apport

L'évaluation bien faite, répondant à certains critères de la prise de décision, est d'un apport incontestable pour l'exercice d'une charge politique. Par exemple: la réorganisation du service des automobiles. L'évaluation a été faite par un groupe de fonctionnaires pris dans le service et hors du service. L'analyse rigoureuse des résultats a débouché sur des mesures de réorganisation. On peut aussi penser à Tchernobyl ou à l'Office fédéral du personnel.

Dans ces 3 cas, l'apport de l'évaluation a été réel pour le gouvernement et pour le Parlement qui y ont vu plus clair.

Y a-t-il des domaines où l'évaluation est nécessaire?

Le seul fait de poser la question montre qu'on risque de faire une erreur au départ. Choisir un domaine plutôt qu'un autre, est en effet un choix politique et non un choix technique. Or cet a priori politique dans l'évaluation peut être une cause d'échec. Il revient en effet à politiser toute l'affaire, dans le plus mauvais sens du terme. Je pense que dans tous les domaines dont s'occupe l'Etat, une évaluation bien faite – c'est toujours la condition – peut être utile. Je n'ai aucun a priori.

L'évaluation se pratique déjà en Suisse, notamment par des organes étatiques spécialement chargés de cette tâche au niveau fédéral, par exemple le Contrôle fédéral des finances, l'Office fédéral de l'organisation, les Commissions de gestion. Ces évaluations touchent tous les secteurs de l'activité étatique, sans a priori. Les résultats sont inégaux, mais souvent intéressants. Il est vrai que ces évaluations sont le plus souvent opérées non par des scientifiques, mais par des praticiens expérimentés. Toutefois, ce qui vaut pour leur travail, vaut aussi pour celui des

scientifiques. Pour le travail de ces derniers, je ne souhaite aucune exclusivité.

Ceci dit, pour entreprendre une évaluation selon des méthodes véritablement scientifiques, je choiserais des dossiers relativement simples dans ce sens qu'il faudrait un maximum de faits objectivement contrôlables et un minimum de comportements humains mal saisissables. Par exemple le dossier de la politique d'épuration des eaux.

Cela parce que je suis convaincu que pour introduire des évaluations plus scientifiques, il faut créer un climat de confiance entre le politique et le scientifique. Ce climat ne sera créé que lorsque les scientifiques auront fait la preuve de ce qu'ils peuvent apporter.

Les critères auxquels les résultats doivent répondre

Une répartition des responsabilités entre le scientifique et le politique

Le scientifique doit établir des faits; il ne lui appartient pas de donner de ces faits une appréciation politique ou d'en tirer des conclusions politiques. Cette dernière tâche est la seule affaire du politique. Par exemple: pour les prestations complémentaires de l'AVS, si on veut faire évaluer cette politique, il faut demander à l'expert de constater les buts visés au moment de l'introduction de la politique, les mesures prises pour réaliser ces buts, l'impact réel de ces mesures (par une analyse de la situation de fait du bénéficiaire).

La tâche scientifique s'arrête là. Il appartient au politique de dire si, compte tenu de l'impact réel des mesures, les buts ont été ou non atteints.

Tout cela est bien sûr plus simple à dire qu'à faire. Mais le souci doit demeurer constant d'un partage dans les responsabilités.

Le scientifique et le politique doivent se connaître réciproquement

Le politique doit savoir ce qu'il peut attendre du scientifique pour pouvoir fixer clairement son mandat. Le scientifique doit avoir une connaissance pratique du fonctionnement des institutions étatiques.

Les acteurs (notamment l'administration) de la politique évaluée doivent être largement associés à l'évaluation

Toute évaluation faite contre les acteurs comporte un risque supplémentaire d'échec.

L'évaluation ne devrait jamais être une expédition punitive

Elle doit être constructive et si elle révèle des lacunes, ce doit être en vue d'améliorer le fonctionnement de l'institution et non pour la clouer au pilori. Cela suppose infiniment de tact de la part de l'évaluateur et de la part de celui qui l'a mise en œuvre. A défaut de cela, les conséquences peuvent être graves (Mirages).

LE POINT DE VUE DE PASCAL COUCHEPIN

L'évaluation des politiques publiques est utile mais...

Pour qui vise l'efficacité dans le domaine politique, l'évaluation des politiques publiques est une technique utile. Le principe étant admis, il faut être concret et c'est beaucoup plus difficile dans notre système politique. L'évaluation de la législation et de son efficacité fait partie intégrante de la culture politique américaine. Est-ce le cas chez nous? Notre législation est généralement le fruit d'un effort d'intégration de plusieurs objectifs. On vise tel ou tel but tout en prenant garde de respecter d'autres objectifs partiellement contradictoires avec le but principal. Notons par exemple l'importance du fédéralisme et de ses dérivés (la politique régionale entre autres) dans la législation. Dès lors, l'évaluation est difficile. Comment définir les critères d'efficacité d'une loi en tenant compte d'un arbitrage politique entre plusieurs objectifs?

L'apport de l'évaluation pour mon mandat politique

Toute politique doit intégrer des valeurs et chercher à comprendre si ces valeurs sont réellement soutenues par l'action législative. L'évaluation permet de discerner les effets réels d'une loi. On parle beaucoup des risques d'effets pervers d'une législation. Dans ce sens, l'évaluation oblige les politiciens à affronter la réalité et à ne pas se contenter de bonnes intentions. L'évaluation est indispensable. Elle doit se faire par l'appréciation personnelle du politique sur la base d'une analyse objective.

L'évaluation doit être privilégiée dans certains domaines

L'évaluation doit être permanente et étendue à tous les domaines. Il y a cependant des domaines où elle doit être privilégiée. Je pense, en particulier, au programme d'impulsion au développement régional. L'aménagement du territoire appelle aussi une analyse scientifique de ses conséquences. La politique sociale peut être rendue plus efficace si l'on analyse systématiquement ses résultats, et le rapport coût/bénéfice.

Les critères auxquels les résultats d'évaluation devraient répondre pour être intégrés dans le processus politique

Pour être intégrés dans le processus politique, les résultats de l'évaluation devraient être les plus sobres possible sans appréciation qualitative. On doit éviter de les présenter d'une manière polémique à l'ensemble de l'opinion publique. Et pour cela, il faut que les méthodes d'évaluation

soient clairement précisées dès le départ et que le mandataire et l'opinion publique connaissent exactement la portée du mandat. Il faut d'une certaine manière que la science se montre humble en ce sens qu'elle ne laisse pas entendre qu'elle peut donner plus qu'elle ne le peut, à savoir des faits. L'appréciation politique permettra de mieux distinguer les choix de valeur des choix techniques. Il faut ainsi limiter les mandats d'évaluation politique au domaine où la discussion est ouverte politiquement.

LE POINT DE VUE DE FRANCINE JEANPRÊTRE

L'évaluation: un instrument

J'y vois un instrument de conseil, de mesure de direction à donner avant la prise de décision (dans un exécutif) ou avant l'élaboration de l'acte législatif (dans un Parlement). Elle s'inscrit toutefois dans le cadre d'une politique par objectifs fixés préalablement par le politique.

La question fondamentale reste cependant que l'évaluation peut (doit) être critique. Le politicien supportera-t-il la critique et sera-t-il assez humble pour l'accepter? D'autre part, qui dit évaluation sous-entend contrôle; or, le contrôle est une des choses qu'abhorre le plus l'homme politique. Il a davantage tendance à se fier à son sens politique et aux relations qu'il aurait avec son électorat, jugé comme le meilleur garant de sa politique. A tort semble-t-il, car il y a de plus en plus un hiatus entre les décisions politiques (du Parlement national par exemple) et la volonté des citoyens.

L'apport de l'évaluation pour mon mandat politique

Dans le cadre de mon mandat communal de conseillère municipale, j'ai constaté que l'atomisation du pouvoir est réelle. Très rares sont les décisions qui relèvent de la seule compétence de la direction; la plupart des décisions sont celles du collège municipal. Dans ce contexte de la plus petite unité de pouvoir, je conçois fort bien que l'administration est le premier support des décisions politiques à prendre. Son personnel (chefs de service, conseillers, etc.) est à même, après s'être entouré des appuis de différents autres après lecture de publications particulières, études et statistiques, etc., de fournir la matière propice à la prise de décision.

Cependant on observe une certaine méfiance de l'extérieur à l'égard de l'administration. Il est d'ailleurs patent que la tendance actuelle est à remodeler l'image de l'administration, ceci précisément au travers d'analyses de bureaux dits neutres (Hayek, Karasek et autres). Une approche dynamique voudrait que l'administration fournisse spontanément suggestions, études, avis, en vue de la prise de décision politique la meilleure

possible. Mais notre système suisse du consensus fait que souvent la décision politique est un compromis qui va bien en deçà de l'objectif idéalement fixé. Dès lors, il peut y avoir déception, résignation et finalement manque de motivation et de dynamisme chez «le plus proche conseiller du politicien»: son administration.

En ce qui concerne l'activité parlementaire fédérale, le problème n'est guère différent. On peut se demander si l'analyse/évaluation doit prendre en considération la contrainte politique ou si elle doit froidement faire une analyse totalement indépendante. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, ce qui est souvent performant pour la protection de l'environnement peut être incisif dans le domaine économique. Il y a dès lors un conflit que le politicien doit régler. Est-ce que l'évaluation doit déjà en tenir compte en fixant certains scénarios, ou doit-elle laisser au politique seul la responsabilité de ses choix?

Je prends un exemple, la loi sur l'aménagement du territoire: l'évaluation actuelle, c'est-à-dire après l'acte législatif, arrive à la conclusion certaine que cette loi est peu performante par rapport aux buts qu'elle s'était fixés. Mais les fédéralistes à tous crins y trouvent moult qualités. L'objectif était élevé et très général: l'usage ménager du sol. Le résultat est médiocre, peu de cantons, peu de communes ayant exécuté à ce jour leur mandat. L'évaluation serait dès lors négative, ou en tout cas critique. On remarque qu'entre la conception et l'impact d'un projet vient s'interférer le politique, en l'occurrence des phénomènes extérieurs tels que le fédéralisme, les consultations de la population (pour autant qu'elles aient lieu), etc.

A mon avis, l'apport de l'évaluation pour tout mandat politique vaut, à la condition qu'il y ait une certaine stratégie pour atteindre un objectif, une *volonté politique* de faire quelque chose, et finalement une politique tout court, car je ne suis pas persuadée que les idées soient claires à ce sujet.

Les domaines où l'évaluation me semble nécessaire

Les domaines privilégiés sont ceux où les réformes sont en cours: je pense au domaine de l'enseignement, il y a quelques années dans le canton de Vaud, avec la mise en œuvre d'une nouvelle politique scolaire.

L'évaluation semble particulièrement applicable aussi dans les domaines qui ont besoin de légitimation, soit pour de nouvelles politiques, à l'inverse des politiques en place qui sont peu ébranlées.

J'imagine le domaine de l'AVS, avec sa dixième révision, et une nouvelle dynamique qui nécessite des études évaluatives (ce qui a déjà été fait avec les études du professeur Gilliland par exemple), j'imagine le secteur de l'énergie avec l'étude/évaluation des différents scénarios énergétiques.

Mais malgré ces contributions fondamentales, médiocres sont les résultats obtenus pour l'énergie lors du récent débat à ce sujet aux Chambres fédérales, et dans le domaine de l'AVS avec la proposition de compromis du conseiller fédéral Cotti concernant le maintien de l'âge AVS.

On rétorquera que pour des domaines tels que le domaine militaire ou l'agriculture, des évaluations ne sont pas valables. Je répondrai à cela qu'il y a suffisamment de facteurs politiques intéressants (votations de Rotenthurm, arrêté sucrier, refus du trafic de contingent laitier, etc...) pour laisser penser au politicien qu'un revirement en ces matières est tout à fait envisageable. Une autre évaluation performante est assez bien acceptée en ce moment: celle de l'activité administrative. Elle est à envisager dans un sens positif à un moment où l'on doit assurer la qualité du service public. Elle provient généralement des milieux de droite, qui voient là une mesure d'économie de personnel, mais elle démontre souvent dans la pratique qu'il y a sous-dotation en personnel, d'où les critiques faites par certains politiciens qui considèrent que c'est payer bien cher des études pour ce qui aurait pu être simple lucidité de la part des autorités.

Les critères auxquels les résultats d'évaluation devraient répondre pour être intégrés dans le processus politique

Un des critères prioritaires est la crédibilité de l'organe qui va effectuer l'évaluation (son sérieux, son renom, la qualité de ses chercheurs), un autre étant l'indépendance dans laquelle il travaille. C'est pourquoi j'exclus dès lors les Commissions de gestion qui, à mon avis, ont un pouvoir limité car:

- *elles exercent un contrôle subséquent;*
- *elles ont de faibles moyens à disposition;*
- *elles respectent un certain ordre hiérarchique.*

Il faut un organisme neutre, de confiance. Et malheureusement, on peut imaginer que la confiance sera peut-être proportionnelle au prix proposé!

LE POINT DE VUE DE YVES MEYLAN

L'évaluation sous réserves

Je suis favorable à l'évaluation moyennant un certain nombre de réserves et de conditions à remplir.

Les évaluations doivent être conçues dans le but d'en tirer des résultats concrets et ne doivent pas donner lieu à des recherches académiques qui resteront dans un tiroir et ne seront pas utilisées.

La période euphorique des années 60 et du tout à l'Etat étant périmée, on assiste aujourd'hui à une vague en sens inverse, à une levée de boucliers contre des impôts supplémentaires. Dans ce contexte, je pense que l'évaluation de politiques publiques doit permettre soit de diminuer les coûts, soit d'augmenter l'efficacité, voire même les deux si cela est possible, et donc d'assurer une meilleure gestion de l'Etat et des deniers publics.

Les évaluations doivent être pratiquées de manière indépendante, par des personnes extérieures à l'administration ou aux exécutifs, afin de garantir une certaine valeur d'objectivité et un regard neuf sur le problème.

L'utilisation de ces méthodes ne doit pas servir à renforcer le cercle fermé d'initiés que représentent l'administration, l'exécutif et le Parlement ni à justifier des opérations de prestige. Elle doit au contraire être au bénéfice des citoyens et des habitants.

Enfin, dans le contexte général de l'évaluation, le volet participation me paraît primordial. A cet égard, j'aimerais citer deux exemples genevois récents où le manque de consultation et de participation a fait échouer deux projets en votation populaire. Le premier concerne les Bains des Pâquis. L'administration municipale avait élaboré un projet de démolition-reconstruction qui a été entériné par le législatif sans grande discussion et sans que les usagers aient été écoutés. Par la suite, un référendum a été lancé par ces usagers, expertises et contre-projet de rénovation à l'appui.

Le deuxième exemple concerne l'ouverture nocturne des magasins. Un cercle de quelques personnes avait décidé de lancer une initiative populaire cantonale. Elles n'ont pas voulu consulter les différents milieux et partenaires sociaux concernés, partis politiques, grands et petits commerces, employés, etc. Là encore, le résultat de la votation s'est avéré catastrophique.

La participation permet une meilleure mise au point des projets, plus conformes au désir de la population et des milieux concernés. Elle permet également d'éviter perte de temps et écueils en phase terminale.

Comme dernier avantage, les évaluations devraient permettre d'appréhender les problèmes avec une vision plus globale et moins sectorielle.

L'apport de l'évaluation pour mon mandat politique

En tant que député, membre d'un législatif cantonal, j'en espère un meilleur contrôle parlementaire du gouvernement et des services de l'administration. J'attends également une meilleure connaissance et de

plus amples informations sur les sujets traités. C'est d'autant plus important qu'en Suisse, nous n'avons pas de parlementaires professionnels mais des parlementaires de milice qui sont souvent appelés, sans véritable connaissance du sujet, à entériner ou à contester des choix qui leur sont proposés. L'évaluation des politiques publiques doit permettre de prendre de meilleures décisions, en connaissance de cause.

Par une meilleure information et par des analyses, il doit être possible de limiter les effets pervers à long terme engendrés par les décisions de toutes sortes et d'en éviter l'inutilité ou les conséquences négatives, par exemple en matière de politique d'asile ou du deuxième pilier.

Dans ce sens, l'instauration d'un feed-back me paraît intéressante, car trop souvent il manque le suivi des choix effectués au moment du vote de lois ou de crédits. En effet, la plupart du temps, les débats sont empreints de fébrilité, les affrontements peuvent être vifs, mais par la suite les Parlements passent à d'autres sujets plus actuels et un désintérêt se manifeste quant à l'avenir et à la concrétisation des décisions prises.

L'évaluation est nécessaire dans plusieurs domaines

Si l'on fait abstraction des études d'impact, de toute manière obligatoires en vertu de la loi fédérale sur la protection de l'environnement et de ses ordonnances, je vois pour ma part plusieurs domaines où cette évaluation me semble indispensable en raison des problèmes cruciaux qu'ils posent.

Dans le domaine social, tout d'abord, qui implique tant les communes, les cantons que la Confédération. Cela va des allocations et prestations de toutes sortes jusqu'aux équipements de quartiers.

Dans le domaine de la santé, ensuite, où les évaluations doivent tenir compte à la fois des coûts et des facteurs humains en matière de recherche médicale, d'infrastructures hospitalières, de soins à domicile et de prévention.

Et pour terminer dans un grand chapitre qui regroupe plusieurs activités: l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la construction de logements ainsi que la politique en matière de transports (trafic, modération de la circulation, développement des transports publics). C'est dans ce domaine qu'une attention particulière doit être portée à la consultation et à la participation des personnes concernées.

Les critères auxquels les résultats d'évaluation devraient répondre pour être intégrés dans le processus politique

Il faut bien évidemment que l'évaluation soit entreprise avant et pendant l'expérience si on veut espérer qu'elle serve à quelque chose. Dans le cas contraire, elle servira tout au plus de leçon pour une autre

fois, mais aura peu de chance d'être suivie d'effets concrets, car soit elle confirme le choix effectué, soit elle le conteste. Mais dans ce dernier cas, il y a fort peu de chance qu'une remise en cause intervienne rapidement.

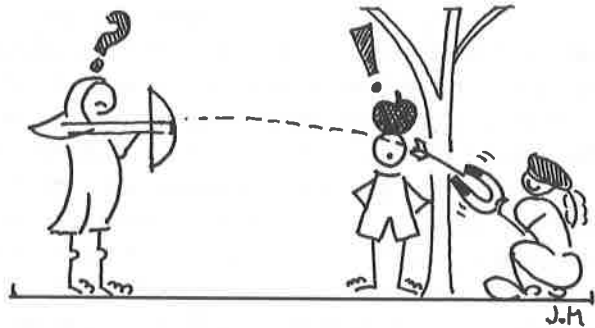
Le dossier devra être bien étayé pour convaincre. Souvent une situation est connue, mais malgré l'évidence, on refuse de voir la réalité. Une approche technique, scientifique et chiffrée passe mieux, est davantage crédible et donc suivie d'effets.

Les évaluations devront si possible proposer une ou des solutions concrètes pour être appliquées.

Enfin, sur un plan plus général, il importe de sensibiliser la classe politique à cette problématique pour lui faire prendre conscience des enjeux. Mais pour cela, il faudra le plus souvent avoir recours à un langage moins académique plus pragmatique et concret.

Les enjeux de l'évaluation: quelques propos provocateurs

Dieter Freiburghaus



L'ÉVALUATION FACE AUX PARTICULARITÉS DU SYSTÈME HELVÉTIQUE

L'art et le métier de l'évaluation des politiques publiques ne sont pas nouveaux. Il s'agit d'une branche de la *policy analysis* née dans les années soixante aux Etats-Unis. Depuis peu, ce thème fait un tabac en Suisse, à la fois dans l'administration et dans les milieux scientifiques.

Qui a intérêt à ce qu'on étudie l'efficacité et l'efficience des actions étatiques?

Qui est légitimé et qui est qualifié pour exécuter de tels contrôles?

Quelles suites seront données aux résultats de ces études? Bref, quels seront les enjeux de l'évaluation en Suisse?

A ces questions les propos suivants cherchent à donner des réponses provisoires.

L'impact des spécificités du système politique suisse sur l'évaluation a déjà été mis en relief dans d'autres articles. J'aimerais cependant relever trois particularités qui limiteront l'importance de l'évaluation scientifique dans notre pays: le fédéralisme, les processus de légitimation et les moyens restreints mis à disposition de cette nouvelle branche.

Le fédéralisme d'exécution

Le fédéralisme d'exécution fait que plusieurs niveaux politiques sont régulièrement chargés de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique publique en Suisse. Cela rend la tâche de l'évaluation plus difficile et plus compliquée. Plusieurs instances – les Parlements, les gouvernements et les administrations – peuvent avoir ou non un intérêt à évaluer une politique donnée. Au niveau fédéral déjà, différentes instances vont donc essayer de tirer la couverture de l'évaluation de leur côté. Ces tiraillements se multiplient aux niveaux cantonal et communal. Qui est alors légitimé pour mandater une étude d'évaluation? Dans les cas où la Confédération veut faire une politique dont l'exécution incombe aux cantons, a-t-elle besoin de l'assentiment des vingt-six cantons?

Les larges compétences des cantons rendent les politiques publiques plus complexes. Si la Confédération veut intervenir auprès des communes ou des citoyens, elle ne le fait, en règle générale, pas directement par des prescriptions, mais elle se limite souvent, par respect de la souveraineté et des compétences cantonales, à inciter les cantons par des moyens financiers à devenir actifs dans une certaine direction, tout en leur laissant une marge de manœuvre considérable. Si l'on prend l'exemple des mesures dites préventives contre le chômage, on remarque que la Confédération ne fait que cofinancer ces mesures, et que ce sont les cantons, les communes et les partenaires sociaux qui doivent les concevoir et les mettre en œuvre. Que peut-on évaluer dans un tel cas au niveau fédéral? On ne peut apparemment pas évaluer directement la réalisation du but, à savoir la réinsertion des chômeurs dans le monde du travail, mais uniquement l'incitation des cantons par les subventions fédérales à recourir aux mesures prévues. Ce n'est que dans une deuxième étape que l'on peut se demander si les mesures cantonales sont aptes à atteindre le but, soit la réinsertion. Mais pour procéder à cette deuxième étape, on a besoin du soutien des cantons.

Quand on descend au niveau cantonal, on se trouve confronté à un autre problème lié au fédéralisme d'exécution: il n'y a plus une politique à évaluer, mais vingt-six variantes d'une même politique. Faut-il les évaluer toutes ou vaudrait-il mieux se limiter à quelques exemples? Comme l'ont démontré les études faites dans le cadre du programme national *Les processus de décision dans la démocratie suisse*, les moyens financiers sont très souvent insuffisants pour analyser systématiquement tous les cantons. Comme il n'existe pas une typologie des Etats fédérés adaptée à tous les besoins, le choix des cantons à analyser est souvent arbitraire. Quelle est alors la valeur de tels résultats pour les autres cantons ou pour l'ensemble du pays? La question se pose évidemment aussi aux évaluateurs d'autres pays fédéralistes. Mais aux Etats-Unis par exemple, les compétences de l'Etat central de prescrire les détails de la

mise en œuvre d'un programme politique, et même de prescrire les critères de l'évaluation, sont beaucoup plus importantes qu'en Suisse. De plus, pendant l'âge d'or de l'évaluation aux Etats-Unis, les moyens engagés étaient d'un tout autre ordre de grandeur que chez nous. Tous ces facteurs favorables à l'évaluation n'empêchent pas qu'on assiste à son déclin aux Etats-Unis.

Les mécanismes de légitimation

La deuxième particularité du système politique suisse qui définira le rôle futur de l'évaluation est le *mécanisme de légitimation des politiques publiques*. On utilise souvent dans les théories de l'évaluation des termes provenant de l'anglais qu'on peut difficilement traduire en français ou en allemand. Tel est le cas pour le terme *policy* ou encore pour le terme *program*. Cette difficulté de traduction est liée à une conception particulière des politiques publiques dans la tradition américaine où l'on choisit beaucoup plus souvent qu'en Suisse une approche expérimentale des problèmes de société. Par exemple pour combattre la pauvreté. Les voies et les moyens d'atteindre cet objectif ne sont pas clairs d'emblée. L'Etat commence alors à expérimenter. Il établit des programmes dit finalisés et limités dans le temps. On parle dans ce cas de *sunset legislation*. Si les buts ne sont pas atteints, on modifie la politique adoptée, on change de politique ou on l'abandonne. La seule légitimité de tels programmes est leur capacité de résoudre le problème initial. Des démarches qui évaluent l'efficacité sont donc absolument indispensables.

Notre tradition est tout à fait différente. Je n'irai pas jusqu'à dire que les effets d'une politique peuvent être complètement négligés. Mais nos politiques ont beaucoup moins ce caractère expérimental propres aux programmes politiques des Etats-Unis. En Suisse, ce sont des mécanismes politiques tels que la concordance ou la démocratie directe qui assurent la légitimité des politiques publiques. Le succès d'une politique ne dépend pas primordialement des résultats atteints, mais du soutien d'une forte majorité des forces politiques en présence. En synthétisant fortement, on peut dire que le critère central d'une politique publique aux Etats-Unis est son efficacité, en Suisse c'est son acceptation. Le peuple ne peut pas se tromper!

On peut déduire de ces réflexions que l'évaluation des politiques en Suisse n'aura jamais l'importance qu'elle a atteint aux Etats-Unis. La rencontre des différents intérêts politiques étant garantie en Suisse par des mécanismes consensuels, l'évaluation scientifique n'aura pas à jouer le rôle d'arbitre et se verra donc beaucoup moins sollicitée.

La faible masse critique

Un troisième handicap que l'évaluation devra surmonter est celui de la masse critique en matière de recherches évaluatives en Suisse. Le potentiel de chercheurs est petit. Les sciences sociales et surtout les sciences politiques sont sous-développées dans ce pays, ce qui est le résultat d'un bas niveau de conflits sociaux d'une part, et de la faible capacité d'auto-abstraction du système politique d'autre part. Le programme national de recherche déjà cité a difficilement récolté un nombre suffisant de projets de bonne qualité, bien que la palette des thèmes à traiter ait été large. On avait espéré pouvoir former à travers ce programme un nombre important de chercheurs qualifiés pour les sciences politiques. Je ne suis pas sûr que ces chercheurs soient toujours disponibles aujourd'hui, trois ans après la fin du programme. C'est une lacune importante parce que, du point de vue méthodologique, l'évaluation est encore plus difficile à réaliser que l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques. Le caractère pragmatique et économe de notre système politique va fortement limiter les finances mises à disposition de l'évaluation. La réduction de huit à cinq millions de francs du crédit destiné au programme national n° 27, centré sur les questions de l'évaluation, en est une preuve. Le problème du choix des politiques publiques à évaluer va aussi se poser avec une certaine acuité: quel sera le domaine à retenir et pourquoi celui-ci plutôt qu'un autre? Le refus du premier plan d'exécution du programme *Effets des mesures étatiques* est révélateur.

De plus, l'évaluation d'une politique n'est pas plus simple du point de vue méthodologique en Suisse qu'elle ne l'est dans un pays plus grand. Avec des moyens financiers plus modestes, nous devrions donc surmonter les mêmes difficultés que nos collègues d'autres pays. L'expérience des Etats-Unis montre clairement qu'un niveau méthodologique élevé et une longue pratique sont des préconditions nécessaires pour que les évaluations atteignent une certaine importance politique. Pour cela, il faut une masse critique en matière d'évaluation... masse critique à trois dimensions: quantitative, qualitative et temporelle. On a besoin d'une quantité suffisante de chercheurs d'une certaine qualité, et il faut que ceux-ci puissent mener leurs travaux pendant une période suffisamment longue. Arriverons-nous donc en Suisse à remplir ces préconditions? J'en doute fort.

QUEL SCÉNARIO POUR L'ÉVALUATION EN SUISSE?

Je prévois le scénario suivant pour la recherche évaluative en Suisse. Il existe en ce moment une certaine euphorie pour l'évaluation. Tout le monde en veut plus, mais pour des raisons différentes. En simplifiant, on peut dire que les politiciens de gauche la souhaitent pour rendre plus

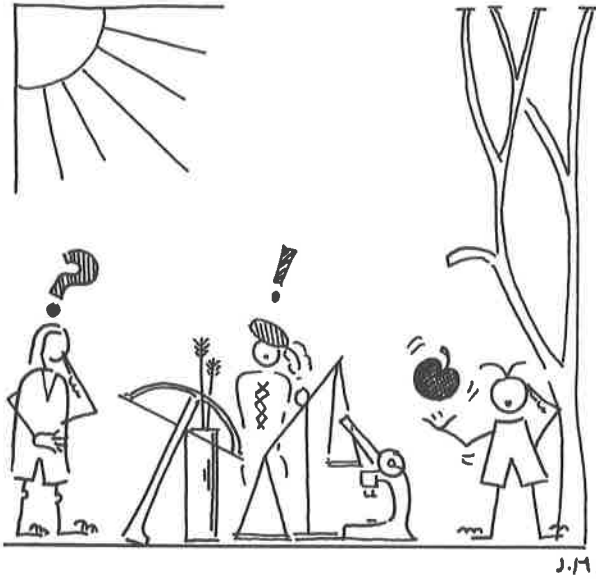
efficace les politiques qu'ils préconisent ou pour permettre de nouvelles formes de participation politique sur la base des informations qu'elle offrira. Les politiciens de droite espèrent, sur la base des résultats des évaluations, pouvoir réduire les coûts des politiques publiques ou trouver de nouveaux arguments pour réduire l'activité étatique. Les administrations croient pouvoir surmonter, à l'aide d'évaluations, les problèmes de la mise en œuvre de maintes politiques. Quant aux chercheurs et aux bureaux de conseils privés, ils attendent avec une certaine impatience un afflux d'argent frais pour la recherche. Tous sont d'accord: il nous faut plus d'évaluation.

On va donc commencer à évaluer un peu partout, à tous les niveaux étatiques, dans tous les domaines politiques, avec toutes les méthodes disponibles des différentes disciplines scientifiques. Et ceci avec très peu d'argent et avec une certaine naïveté politique. Il n'y aura nulle part assez de chercheurs qualifiés pour surmonter les difficultés méthodologiques. L'interdisciplinarité ne se réalisera pas. Les liens stables et fructueux entre les chercheurs des différents instituts et appartenant à différentes disciplines ne se créeront pas. Faute d'argent, on ne prendra pas en compte les effets conjoints de différents programmes, on n'utilisera que les méthodes les plus simples, on travaillera avec les données déjà disponibles, on n'analysera que trois ou quatre cantons, on négligera les contacts avec les administrations, et ainsi de suite. Les résultats, s'il y en a, seront donc d'une valeur très limitée, fragiles du point de vue méthodologique et pas suffisamment robustes pour les arènes politiques.

Deux scénarios sont possibles. Soit on n'utilisera pas les résultats soit ils seront très controversés, comme l'a démontré par exemple l'évaluation de l'AVS effectuée par Willy Schweizer il y a six ans. Etant donné les faiblesses méthodologiques inévitables, il sera facile pour les contestataires des résultats de l'évaluation de faire une contre-expertise. La fin de cette histoire est prévisible: les politiciens en auront bientôt assez, parce qu'ils se rendront compte que la recherche n'est pas une compagne de lutte fiable. Les administrateurs en auront bientôt assez, parce que les évaluateurs ne cesseront de les critiquer. On réduira les crédits. A ce moment, les chercheurs eux aussi en auront assez. Et je suis sûr que d'ici là ils auront trouvé un nouveau champ d'investigation.

L'avenir me donnera-t-il tort?

LA DIVERSITÉ DES APPROCHES ÉVALUATIVES



Le point de vue de l'économiste

Stephan Hill



LA LEX FURGLER SOUS LA LOUPE

Description

A partir de ce que l'on a coutume d'appeler la «lex Furgler», je vais mettre en évidence les différents aspects d'une évaluation opérée dans une perspective économique, les modalités pratiques d'une telle opération ainsi que les conclusions qu'elle permet de tirer.

La croissance économique de l'après-guerre a provoqué un véritable boom sur l'achat des résidences secondaires et entraîné un ensemble d'effets indésirables (prix des terrains et loyers en forte et rapide hausse, utilisation intensive du sol et destruction partielle du paysage dans les régions touristiques^[1]).

Le marché attractif fait des étrangers les principaux acquéreurs de résidences secondaires, si bien que le malaise suscité par cette expansion s'est reporté de plus en plus sur les étrangers^[2]. Un arrêté fédéral urgent^[3] réglemente l'acquisition de biens-fonds en Suisse par des étrangers. Cet arrêté a été complété. Il est connu sous le nom de lex Furgler^[4].

L'arrêté de 1976, a introduit une interdiction de délivrer des autorisations dans les localités où la propriété foncière en mains étrangères a atteint une proportion élevée et dans les villes à vocation touristique. Cette interdiction de principe étant posée, il est toutefois possible – à certaines conditions – de vendre à des étrangers des résidences secondaires, mais en nombre limité.

Le nombre d'autorisations délivrées ayant continué d'augmenter, les autorités ont édicté le 18 juin 1979 une ordonnance qui contingenté les dérogations possibles dans les localités sous embargo en fixant un plafond à quelque 3000 autorisations exceptionnelles par année. Depuis, ce plafond à encore été baissé.

Si l'on considère les opinions exprimées dans les médias à propos de la lex Furgler, on s'aperçoit que le problème du soi-disant bradage du sol national est encore d'actualité, surtout dans les endroits touristiques. Mais, les opinions divergent quand au caractère trop restrictif pour les uns, trop laxiste pour les autres, de ses prescriptions. Il y a aussi polarisation des positions avec, d'un côté, les promoteurs partisans du tourisme et, de l'autre, des groupements qui s'attachent avant tout à protéger le paysage et la nature.

Apport d'une description

Une description très détaillée ne permet pas de tirer des conclusions sur les changements que la lex Furgler a occasionnés sur le plan pratique. Cette description ne permet pas non plus de conclure sur la manière dont cette politique pourrait être éventuellement améliorée, ou de discerner le cas échéant les solutions de rechange envisageables. Pas plus qu'elle ne permet de réunir des indications sur l'opportunité et les moyens d'optimiser la relation coût-bénéfice de cette politique.

VERS DES ANALYSES PLUS APPROFONDIES

Si l'on vise, au-delà de la description de la politique menée, à discerner ses effets concrets, les personnes touchées, aidées ou pénalisées par cette politique, les redistributions qu'elle a permises, son impact global sur l'économie, les réactions suscitées, la manière dont les buts visés ont été atteints, et enfin les conclusions à en tirer, il est alors indispensable d'aller plus en avant dans l'analyse. Cette analyse approfondie vise notamment à mettre en évidence les points forts et les points faibles d'une politique menée par les pouvoirs publics dont les effets peuvent alors être comparés à la situation antérieure à l'instauration de la politique en question et aux solutions de rechange envisageables. A partir de ces informations, on peut préciser les voies et moyens propres à adapter la lex Furgler, de manière à ce que les buts qu'elle vise soient atteints s'il y a lieu avec une efficacité accrue.

Effets sur le marché des résidences secondaires

Dans le cas de la lex Furgler, l'un des aspects de cette problématique élargie concerne le marché des résidences secondaires dans les régions

touristiques. L'analyse pourrait ainsi porter sur les prix et sur l'ampleur de l'offre et de la demande de résidences secondaires pour étrangers dans une station touristique avant l'entrée en vigueur ou la mise en œuvre de la lex Furgler. Pour pouvoir dégager et «mettre en relief» l'effet de l'arrêté fédéral, il faut alors répéter la même analyse après son entrée en vigueur ou sa révision. On peut ainsi mettre en lumière la manière dont ce marché s'est modifié: l'offre et la demande augmentent-elles ou diminuent-elles? Comment la rente des producteurs évolue-t-elle en raison de cette politique? Y a-t-il modification des avantages que retirent les consommateurs de leurs achats? En comparant la situation des producteurs et des consommateurs avant et après l'introduction ou la modification de la politique en question, on peut donc établir quels sont les perdants et les gagnants de cette politique. On peut aussi examiner comment la situation a évolué, avec l'introduction de cette politique, sur d'autres marchés (développement touristique de régions faiblement équipées. Expansion de l'achat de logements en propriété dans des «appart-hôtels»).

Conséquences pour l'économie en général

Un autre niveau d'analyse intéressant dans le cadre d'une évaluation est celui de l'impact de la politique dans son ensemble; on est alors amené à se poser les questions suivantes: comment la politique mise en œuvre se répercute-t-elle sur l'emploi dans les régions concernées? Le niveau régional des salaires et celui des prix se modifient-ils lorsque la demande de résidences secondaires s'adapte à la nouvelle situation? La politique menée influe-t-elle sur la balance suisse des paiements? Comment les recettes fiscales évoluent-elles dans la région concernée?

Il est possible de répondre à ces questions pour autant que l'on dispose des données indispensables avant et après l'instauration de la politique des pouvoirs publics faisant l'objet de l'étude. A l'aide d'un modèle décrivant la réalité à travers ses principaux paramètres ainsi que dans ses tenants et aboutissants, on peut examiner si les rapports de causalité dont on pressent l'existence sont réels.

Effets sur la redistribution financière

Les répercussions en matière de redistribution financière sont souvent intéressantes. Il faudrait, en l'occurrence commencer par s'interroger, à propos de la lex Furgler, au sujet des régions dont le pouvoir d'achat est accru ou amoindri par les effets de cette loi. Les modifications des flux des versements se répercutent indirectement et à long terme sur l'approvisionnement en biens des régions touchées positivement ou négativement par la politique en question. On le constate, entre autres, au recul

du secteur de la construction dans les régions subissant des effets négatifs, alors que ce même secteur d'activité est en expansion partout ailleurs; l'offre de prestations touristiques se modifie et les affaires du commerce de détail s'adaptent au besoin à une nouvelle structure de la demande. Enfin, sur un troisième et dernier plan, l'utilité globale pour la population peut se déplacer en fonction des régions touchées positivement ou négativement. Cela peut notamment aboutir à des migrations régionales.

Bilan global

A la différence de la première description et compte tenu des appréciations précitées, il est possible de caractériser, avec une précision beaucoup plus grande, l'image de la lex Furgler et de ses effets. Pour compléter et affiner notre perspective, on peut, d'une part, établir le bilan des effets généraux et, d'autre part, inclure des aspects négligés jusqu'à présent.

Parmi les effets généraux, il conviendrait d'évaluer les répercussions financières directes tant positives que négatives liées à l'introduction de la lex Furgler dans une région déterminée. Les considérations précédentes ont permis de les connaître en partie. Il y a, entre autres, les gains ou les pertes du commerce local, des entreprises de la construction, de la branche du tourisme, etc. Il faudrait en outre inclure dans ce bilan les recettes fiscales accrues ou en déclin dans la région.

Ce bilan des répercussions pécuniaires peut et doit être complété par la prise en compte d'aspects non matériels. En particulier toutes les répercussions indirectes touchant des tiers. Il s'agit par exemple de la valorisation ou de la dépréciation de la région concernée en tant que contrée de délasserment; il y a aussi la modification du sentiment d'identification de la population à la région. Certains de ces effets peuvent être convertis en valeurs monétaires, mais les autres ne sont pas convertibles et peuvent figurer au bilan pour mémoire.

Le bilan global des répercussions directes et indirectes reflète un accroissement du bien-être social ou au contraire une diminution de celui-ci. Il permet aussi de mettre en évidence les effets généraux des modifications de l'ordonnance sur la région en question.

Différentes appréciations de l'utilité de la lex Furgler

Divers groupements d'intérêts peuvent porter des appréciations divergentes au sujet de la lex Furgler. Ainsi, les promoteurs d'une extension de l'infrastructure touristique n'ont pas les mêmes préoccupations ni les mêmes objectifs quant au développement futur d'une région que les adeptes de la protection de la nature et du paysage. Cette diversité de perceptions et d'intérêts débouche sur un antagonisme impliquant soit la

suppression de la politique incriminée, soit une solution de rechange. C'est dans ce contexte que les milieux intéressés doivent répondre aux questions concernant leurs préférences relatives aux divers aspects sectoriels des différentes solutions. Compte tenu de l'analyse des effets, il est alors possible d'évaluer les conséquences, c'est-à-dire de préciser les critères concernant les buts visés par les différentes solutions. La comparaison de ces évaluations avec les préférences des milieux intéressés permet ensuite de porter une appréciation générale qui tienne compte de toutes les opinions exprimées. De la sorte on met en évidence des convergences ou des divergences d'intérêts entre les parties et on peut alors discerner ce qui est parfois nécessaire à une réforme de la politique suivie.

Les buts fixés sont-ils atteints?

Les analyses précédentes permettent une évaluation systématique des effets de la *lex Furgler* et autorisent à porter un jugement fondé sur les effets de cette politique.

Au terme des analyses précitées, il manque encore la comparaison des différents effets souhaités ou redoutés de la politique en question avec les buts primitivement visés par cette même politique. Cette comparaison permet de contrôler systématiquement les effets et de porter un jugement sur leur efficacité. On peut ensuite en tirer des conclusions sur la manière de renforcer les aspects positifs et d'éliminer ceux qui sont négatifs ou décider de supprimer la politique en question ou encore proposer une solution de rechange.

Dans l'ensemble, il y a donc une suite logique des trois aspects de l'évaluation: tout d'abord, une approche par la description de la politique dans le cadre d'un *contrôle de la mise en œuvre*. A ce stade, il n'est pas possible de discerner sans risque d'erreur l'efficacité de la politique mise en œuvre et son efficacité. Un *contrôle des effets* permet alors de dégager systématiquement les effets souhaités ou redoutés d'une politique déterminée. Enfin, le *contrôle de l'efficacité* permet de vérifier que les buts visés ont bel et bien été atteints et de boucler la boucle puisqu'on est alors en mesure de préciser les modalités des adaptations nécessaires pour que les buts soient atteints.

LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DANS LA PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE

Une double optique

On sait peu de choses au sujet de l'effet général des politiques publiques. Même si l'on a toujours effectué certaines évaluations portant sur

l'action des pouvoirs publics. Dans le passé, cela s'est toutefois déroulé de façon intuitive; ce n'est que récemment que les évaluations se sont faites de façon plus systématique. Cependant elles sont encore relativement rares en Suisse.

Dans une perspective économique, les évaluations doivent être organisées dans une double optique: celle de la politique économique et celle de l'économie politique moderne.

Dans l'optique de la *politique économique*, le réexamen vise à vérifier l'efficacité de certaines politiques des pouvoirs publics. En d'autres termes, il s'agit d'analyser la relation coût-bénéfice en ce qui concerne l'engagement de ressources des collectivités publiques. Celle-ci peut être comparée à la situation antérieure à l'instauration de la politique en question ou à d'autres interventions des pouvoirs publics constituant des solutions de rechange. On obtient de la sorte des informations sur la manière de réformer au besoin une politique déterminée, lorsqu'il importe d'atteindre encore mieux les buts visés. Cela signifie que la problématique ou la manière de poser les questions est très importante chaque fois que l'on cherche à améliorer, dans le cadre d'une politique rationnelle, les mesures d'ordre politique que l'on a prises. Dès lors, l'adéquation aussi parfaite que possible des moyens au but visé figurera au premier plan de la démarche.

Par ailleurs, il est possible d'élargir l'optique propre à la politique économique en adoptant la seconde approche, celle de l'*économie politique moderne* qui analyse les interactions et interférences entre la politique et le devenir économique^[5].

L'économie politique moderne prend pour point de départ un modèle au sein duquel le gouvernement, l'administration, l'économie et les citoyens sont considérés dans leurs rôles respectifs d'acteurs du processus politique en cours^[6]. Les quatre acteurs visent des buts différents. Chacun d'eux apprécie à sa manière le succès des politiques que mènent les pouvoirs publics. De même, ces quatre acteurs ne sont pas homogènes puisqu'à l'intérieur de chacun de ces groupes, il y a des intérêts qui sont plus aisés à organiser et à défendre que d'autres.

L'économie politique moderne distingue deux manières de voir: d'une part, la perspective du *consensus social de base*, qui fixe les «règles du jeu» au sein de la société (p. ex. les procédures de concertation, la protection des minorités, etc.). Dans cette perspective, des évaluations du genre de celles que l'on a proposées à l'aide de l'exemple de la *lex Furgler* ne présentent pas un intérêt direct, puisqu'elles ne prennent pas en compte les interactions politico-économiques aboutissant à un résultat déterminé. A cet égard, il faut analyser comment les différents groupes d'intérêts «apprécient» la politique ou les mesures en question et comment ces groupes d'intérêts organisés très différemment parviennent à s'imposer dans le débat politique. On doit par conséquent chercher des

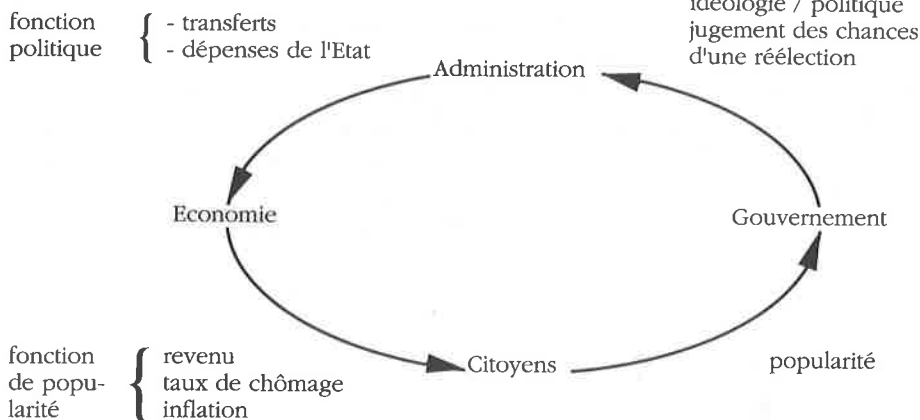


Fig. 10.1 Le rôle objectif des acteurs du processus politique

règles politico-économiques susceptibles d'avoir spontanément des effets tels que la politique ou la mesure choisie donne le résultat souhaité sur le plan social. Pour y arriver, il faut structurer en conséquence les incitations à l'action qui s'exercent sur les acteurs impliqués.

D'autre part, l'économie politique moderne se place dans la perspective du *processus politique en cours*. Sur ce plan d'analyse, l'impératif des évaluations tiendrait à la nécessité qu'ont les participants du processus politique en cours d'obtenir des informations à partir des évaluations des activités des pouvoirs publics. Les participants sont de la sorte en mesure de juger rationnellement des effets des activités des pouvoirs publics et de leur adéquation ou non-adéquation à leurs préférences. En exprimant celles-ci ou en adoptant un comportement correspondant, les évaluations influent donc directement sur le processus politique en cours.

A ce propos, il importe de clarifier, en vue d'évaluations futures, quelle est l'utilité que tirent les acteurs d'informations provenant d'évaluations de l'activité des pouvoirs publics. Il importe également de savoir dans quelle phase du processus politique en cours ces informations procurent l'utilité la plus grande. A partir de là, on pourra déterminer dans quel cadre il conviendra de placer dorénavant les évaluations, afin qu'elles deviennent plus fréquentes et plus étendues.

Les instruments de l'évaluation

Dans le cadre de ma réflexion relative aux évaluations de l'activité des pouvoirs publics, mon objectif consiste à contribuer à instaurer une évaluation conforme aux principes de la politique économique et propre à accroître l'efficacité des moyens engagés par les pouvoirs publics. Pour cela, je tiens à faire, sous l'angle de la politique économique, une synthèse des instruments d'évaluation et des questions auxquelles il est possible de

répondre. Cette synthèse devrait permettre un jugement le plus complet possible des activités des pouvoirs publics. Dans ce cadre il s'agit de montrer les méthodes adéquates selon les types de questions. Un autre objectif consiste à mettre en évidence des voies et moyens susceptibles de procurer à tous les acteurs le plus possible d'informations objectives sur les répercussions de politiques étatiques. Ces informations doivent leur permettre de promouvoir au mieux leurs propres préférences tout au long du processus politique en cours.

On peut distinguer trois phases de l'évaluation^[7].

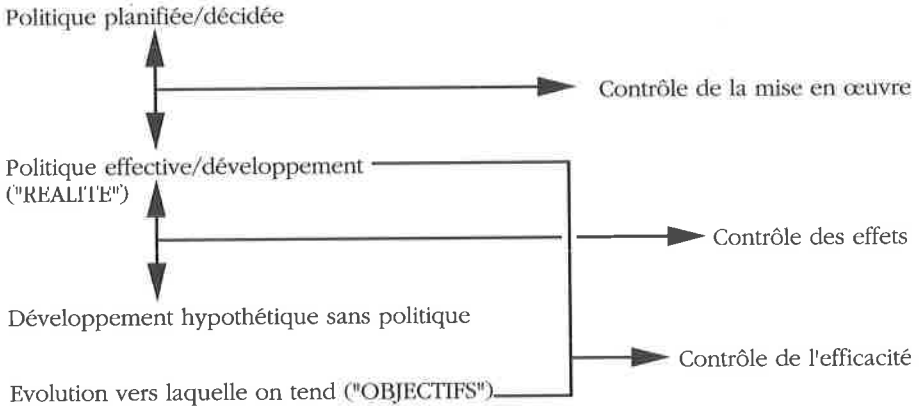


Fig. 10.2 Les trois phases de l'évaluation

Contrôle de la mise en œuvre

Lors de ce contrôle, l'examen porte sur la manière dont les diverses politiques sont mises en œuvre.

La méthode utilisée est d'abord celle de la *description*, comme nous l'avons vu à propos de la lex Furgler. On peut, entre autres, recenser de la sorte les flux de paiement occasionnés par la politique en question; il est aussi possible d'analyser l'activité législative. Cette perspective conduit plus loin lorsque l'engagement des instruments est comparé aux *buts originels* des politiques en cause.

L'*approche politologique* consiste en règle générale à recenser systématiquement les éléments importants pour une politique donnée ou encore à analyser le débat public et mener au besoin des enquêtes d'opinion. On en tire des conclusions sur l'adéquation des politiques correspondantes et sur les possibilités d'amélioration^[8].

L'optique précitée se prête surtout *ex post*, c'est-à-dire pour la poursuite ultérieure d'une politique et en partie pour un *monitoring*. *Ex ante*, entrerait tout au plus en ligne de compte une analyse de l'opinion

publique avant d'édicter la loi ou une révision de la loi. Mais il serait difficile et même hasardeux d'en déduire une structuration satisfaisante des politiques en question.

Contrôle des effets

L'analyse des effets veut expliquer quels sont les effets spécifiques d'une politique déterminée. La modification effectivement constatée est comparée avec un état hypothétique sans intervention ou couplé à une politique de rechange.

Les sciences économiques offrent une série d'approches méthodologiques permettant d'exécuter de tels contrôles des effets.

Approche micro-économique

Sur la base de la théorie des prix et de l'économie du bien-être, on peut, à l'aide des schémas de l'offre et de la demande, analyser les effets de politiques qui touchent certains biens sur leurs marchés, en l'occurrence, les résidences secondaires. A cet égard, la principale question qui se pose est la suivante: comment la politique des pouvoirs publics faisant l'objet de l'examen influe-t-elle sur le marché en question?

Le diagramme de la figure 10.3 montre la demande (D) et l'offre (O) de résidences secondaires. Elles se recoupent au point G_0 . Cela signifie qu'à la quantité Q_0 le propriétaire change pour le prix P_0 . Le contingentement de la vente, représenté par la droite LF, fait en sorte que la quantité Q_1 ne puisse être vendue au prix P_1 . La rente originelle du consommateur diminue et passe de la superficie AP_0G_0 à la superficie AP_1G_1 . Cette diminution correspond au rectangle $P_1P_0BG_1$. La rente du consommateur représente, dans ce contexte, le bénéfice qui résulte du fait que les consommateurs ne doivent payer que le prix de la transaction finalement réalisée par le dernier acheteur, alors que les autres auraient été prêts à dépenser davantage.

La rente du producteur s'accroît de la même superficie $P_1P_0BG_1$ et passe donc de EG_0P_0 à ECG_1P_1 . La rente du producteur désigne le bénéfice qu'en retirent tous les vendeurs du fait que le prix de vente obtenu par le dernier vendeur est plus élevé que les coûts des autres vendeurs.

Cela signifie que le rectangle $P_1P_0BG_1$ représente une redistribution des consommateurs aux producteurs sur la base de la politique mise en œuvre. Le triangle G_1G_0C est une perte pour l'économie nationale, résultant de l'ordonnance; en effet, après l'intervention, la somme de la rente de producteur et de la rente de consommateur est diminuée de cette superficie.

Cette analyse peut par exemple être étendue au marché du logement dans des «apparthôtels». Ceux-ci constituent un bien de substitution aux logements de vacances pour étrangers. Dans ce cas, la courbe de la

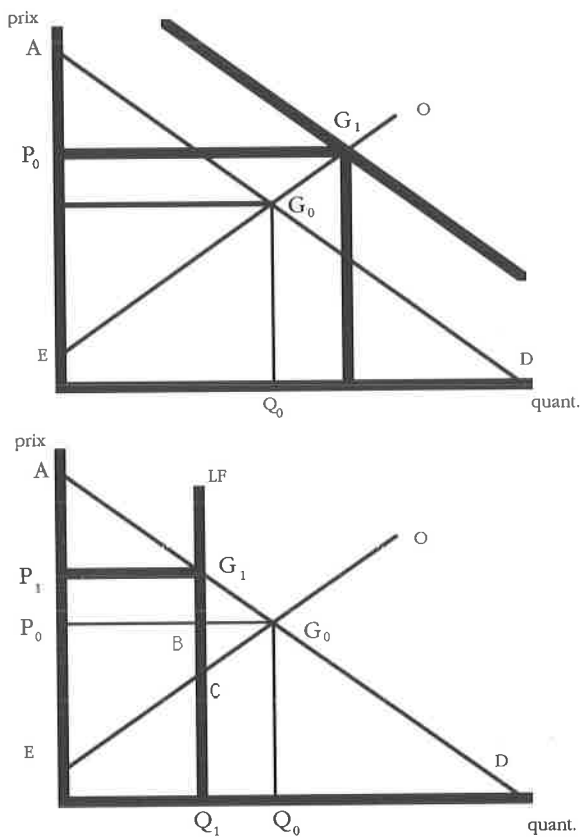


Fig. 10.3 Offre et demande sur le marché touristique des résidences secondaires

demande se déplace vers l'extérieur. Pour les deux analyses, il importe de relever que l'ampleur d'une éventuelle redistribution provoquée par la politique dépend de l'inclinaison de la courbe de l'offre et de la demande.

En pratique, cette approche micro-économique se heurte à la difficulté d'estimer la fonction de l'offre et de la demande. En revanche, elle se prête bien à la structuration des questions importantes pour les évaluations.

L'analyse micro-économique est adéquate pour le *monitoring* des politiques menées à long terme, pour l'évaluation rétrospective et même parfois prospective.

Approche macro-économique

A l'inverse de l'analyse micro-économique, la perspective macro-économique étudie des agrégats de l'économie générale tels que l'emploi, la valeur ajoutée, les taux d'inflation, etc. A partir de là, on construit un modèle théorique dont les hypothèses sont testées au moyen d'estima-

tions économétriques. On peut également recourir à des simulations de l'effet produit par certaines politiques.

Cette approche pose toutefois des problèmes pratiques en ce qui concerne l'obtention des données. En revanche, son avantage tient au fait que l'utilisation de méthodes statistiques permet de tester les hypothèses sous l'angle des causes, des effets et de tester leurs tenants et aboutissants.

L'analyse macro-économique des effets se prête donc surtout aux évaluations rétrospectives. Lorsqu'il s'agit de politiques que les pouvoirs publics mettent en œuvre à long terme, cette méthodologie peut aussi servir à leur *monitoring*. Lorsqu'on a pu vérifier certaines données connues, par exemple sur la base d'études antérieures du même genre, cette méthode est aussi utilisable pour des simulations *ex ante*.

Analyse coût-bénéfice^[9]

L'analyse coût-bénéfice permet de faire le bilan des répercussions positives et négatives d'une politique planifiée. Ce faisant, on tente de recenser les profits et les charges en unités monétaires. Cela de manière à pouvoir les comparer.

Parmi les avantages de l'analyse coût-bénéfice, on peut mentionner son fondement théorique sûr (économie du bien-être) et les expériences pratiques de ses applications. Il n'est cependant pas toujours aisé de convertir en unités monétaires les profits et les coûts. En pareils cas, il importe qu'ils figurent alors dans le bilan à établir sous forme d'éléments dits «intangibles» (biens qu'on ne peut évaluer en unités monétaires).

L'analyse coût-bénéfice peut surtout être utilisée de manière *ex post* lorsqu'on connaît les entrées et les sorties d'argent ou de profit et qu'on peut comparer ces données à la situation antérieure. De même, le *monitoring* est possible en pareil cas. *Ex ante*, cette analyse est également réalisable, mais il est alors plus difficile d'évaluer les différents postes importants.

Analyse de la valeur d'usage^[10]

L'analyse de la valeur d'usage compare différentes politiques sur la base d'un catalogue d'objectifs. On en extrait des critères qui sont opérationnels et pondérés par les divers groupes d'intérêts. Les politiques sont comparées en ce sens que l'évaluateur leur attribue les points de valeur d'usage selon les critères d'objectivité scientifiques dans la mesure où elles contribuent à ce que les buts visés soient atteints. C'est ainsi qu'il y a lieu de procéder à l'évaluation selon le schéma de rechange ci-après pour chaque groupe d'intérêts et pour chaque solution de rechange, y compris celle à contrôler. Les points correspondant à la valeur d'usage sont ensuite multipliés par les coefficients de pondération des buts, puis ces totaux sont mis en parallèle et comparés pour les différents projets selon les critères d'objectivité scientifique.

Tableau 10.4 Illustration de l'analyse de la valeur d'usage.

Buts généraux	Objectifs opérationnels	Points de la valeur d'usage d'une alternative (An)	Pondération d'un groupe d'intérêts (Pm)	Pm X An
Identité régionale	Faible proportion d'étrangers	10	20	200
Sites et paysages	Faible densité de la population	5	10	50
	Peu de logements vides	8	10	80
				330

Les avantages de l'analyse de la valeur d'usage tiennent au fait que cette approche permet de comparer les différentes pondérations aux objectifs opérationnels. La pondération des buts et objectifs ne doit pas être effectuée par les personnes qui se chargent d'analyser la valeur d'usage. En lieu et place, on peut par exemple consulter les différentes personnes ou organismes potentiellement touchés par une politique. L'inconvénient de l'analyse de la valeur d'usage provient du fait que, selon l'objet sur lequel elle porte, il n'est pas toujours facile d'attribuer les points de la valeur d'usage aux solutions de rechange, surtout lorsque les méthodes d'évaluation précitées n'ont pas encore été appliquées.

L'analyse de la valeur d'usage se prête donc aux évaluations *ex post*. Grâce à elle, on peut obtenir des indications permettant de restructurer des politiques, compte tenu de la situation des intérêts en présence. Cette analyse convient également pour le *monitoring* et pour les évaluations *ex ante*. Pour la lex Furgler on pourrait ainsi analyser *ex ante* les buts des différents groupes d'intérêts en présence pour localiser les conflits possibles et pour en tirer des conclusions quant à la forme optimale et définitive de l'arrêté.

Analyse des incidences^[11]

L'analyse des incidences permet de mettre à jour les effets d'une politique en matière de répartition. Elle repose entre autres sur l'analyse coût-bénéfice.

Elle distingue trois plans d'incidences, à savoir le plan du revenu, celui des biens et celui de l'utilité. Elle peut comporter, en outre, la dimension temporelle: à court, à moyen et à long terme. Un troisième aspect est celui des effets voulus formellement, des effets envisagés et effectifs.

Incidence sur les revenus et les paiements.

L'incidence sur les paiements permet de déterminer quelles sont les catégories de la population qui bénéficient à court terme des flux financiers découlant de la politique en question et quelles autres catégories de

la population les financent. A long terme, on analyse dans ce cadre comment le bilan se présente une fois les répercussions opérées.

Incidence sur les biens

En fin de compte, certaines politiques sont mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de mieux approvisionner la population en biens et prestations de service. C'est pourquoi on analysera quelles sont les catégories de la population qui sont mieux ou moins bien approvisionnées en biens dont il est question.

Incidence sur le niveau d'utilité

Une situation modifiée quant au revenu et un approvisionnement en biens également modifié par une politique publique sont appréciés subjectivement par chaque individu compte tenu des fonctions d'utilité individuelles. Il importe aussi d'analyser cet effet général à longue échéance.

Les avantages de l'analyse de l'incidence tiennent au fait que celle-ci permet d'analyser systématiquement les répercussions de l'activité des pouvoirs publics sur la répartition. Dans ce contexte, l'incidence des paiements est en général relativement simple à analyser, tandis que le passage à l'incidence des biens et surtout de l'utilité à long terme est souvent plus difficile.

L'étude des effets de distribution fournit avant tout *ex post* une contribution à l'évaluation. Pour les politiques ayant des conséquences à long terme on peut donc avoir aussi recours à un *monitoring*. De même, si par exemple le champ d'application d'une politique est étendu à d'autres domaines qui n'étaient pas soumis à cette politique et que les effets de répartition sont connus en raison de l'étude d'autres cas, une telle analyse pourrait aussi être engagée *ex ante*, à la condition toutefois que les connaissances précédemment acquises soient applicables à de nouvelles politiques.

Contrôle d'efficacité

Sous cet aspect de l'évaluation, on compare les buts formulés au moment de l'adoption d'une politique aux répercussions effectives de cette politique. Celles-ci sont précisées au moyen de l'analyse des effets dont il a été question précédemment. On examine ainsi, le cas échéant, dans quelle mesure une politique mise en œuvre sert les buts primitivement visés ou s'en écarte. Parallèlement aux buts principaux, il faut prendre en considération les buts secondaires ainsi qu'une modification des objectifs au cours de l'exécution de la politique.

Appréciation de l'évaluation sur le plan de la politique économique

Seul le contrôle de la mise en œuvre peut être effectué isolément. Comme on l'a vu avec l'exemple de la *lex Furgler*, un tel contrôle ne permet toutefois pas de dégager des indications pertinentes sur les répercussions ou sur les possibilités d'amélioration de politiques menées par les pouvoirs publics. Le contrôle des effets repose sur le contrôle de la mise en œuvre; le contrôle de l'efficacité vient s'ajouter à ces deux analyses.

Les instruments de l'évaluation peuvent être attribués comme suit aux différentes phases d'un projet ayant trait à une politique des pouvoirs publics.

Tableau 10.5 Instruments et phases principales de l'évaluation

	<i>ex ante</i>	<i>monitoring</i>	<i>ex post</i>
Contrôle de la mise en œuvre			
Description		(X)	X
Politologie	(X)	(X)	X
Contrôle des effets			
Micro	X	X	X
Macro	X	X	X
Analyse coût-bénéfice	X	X	X
Analyse de l'incidence	(X)	X	X
Analyse de la valeur d'usage	X	X	X
Contrôle de l'efficacité	X	X	X

Dans l'optique de la politique économique, l'évaluation permet de répondre à un grand nombre de questions importantes pour l'activité des pouvoirs publics. On peut en particulier, en plus du contrôle des effets, tirer des conclusions sur la manière d'accroître l'efficacité de certaines politiques lorsqu'il importe de mieux atteindre les buts visés. On dispose de divers instruments dont chacun a un rôle spécifique pour contrôler les effets. Un problème pratique se pose fréquemment: celui de l'insuffisance des données qui contraint parfois à des improvisations lors de l'analyse. Pourtant même en cas d'insuffisance des données, ces instruments présentent le grand avantage de contraindre l'analyste à évaluer systématiquement et donc plus objectivement qu'avec la méthode intuitive.

Ma conception d'une évaluation idéale consiste à lier, sous l'angle de la politique économique, l'évaluation à l'analyse du rôle joué par les évaluations dans le processus politique en cours conformément aux connaissances de l'économie politique moderne pour contribuer à renforcer dorénavant le poids des évaluations. Il se pourrait de la sorte que les connaissances acquises grâce aux évaluations dans la perspective de la politique économique contribuent plus largement et avec une efficacité

accrue à structurer les politiques des pouvoirs publics. De surcroît, il est fort possible que d'autres milieux de citoyens aient ainsi l'occasion de faire valoir leurs préférences dans le cadre du processus politique en cours.

NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Cf., Hanser, Christian; Schweizer, Thomas (1985).
- [2] Hanser, Christian; Schweizer, Thomas (1985), p. 327.
- [3] Arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'autorisation obligatoire pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RO 1961, 209).
- [4] Arrêté fédéral du 21 mars 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.41).
- [5] Frey, Bruno S. (1981).
- [6] Frey, Bruno S. (1977), p. 182 ss.
- [7] Frey, René L. (1985); Frey, René L. (1987).
- [8] Par exemple, Graf, Hans Peter; Schwartz, Jean-Jacques (1986).
- [9] Mishan, E. J. (1988); Frey, René L. (1978).
- [10] Frey, René L. (1978); Frey, René L.; Bürgisser, Petra; Leu, Robert (1978).
- [11] Frey, René L. (1984 A).
 - Bachmann, Armin (1982): Nutzwertanalyse. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 9. Stuttgart/New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht. P. 799–812.
 - Brugger, Ernst A.; Frey, René L. (éd.) (1985): Sektoralpolitik versus Regionalpolitik. Grösch: Rügger.
 - Derlien, Hans-Ulrich (1986): Notwendigkeit und Grenzen der Erfolgskontrolle öffentlicher Interventionsprogramme. In: Wille, Eberhard: Konkrete Probleme öffentlicher Planung. Frankfurt am Main/Bern/New York: Peter Lang.
 - Freiburghaus, Dieter; Zimmermann, Willi (1985): Wie wird Forschung politisch relevant? Bern/Stuttgart: Haupt.
 - Frey, Bruno S. (1977): Moderne Politische Oekonomie. München/Zürich: Piper.
 - Frey, Bruno S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München: Cahlen.
 - Frey, Bruno S. (1985): Economie politique moderne. Paris: Presses universitaires de France.
 - Frey, René L. (1978): Die Nutzen-Kosten-Analyse: Grundzüge, Probleme, Kritik. In: Wirtschaft und Recht, 30^e année, fasc. 3, pp. 267–286.
 - Frey, René L. (1984 A): Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme des Erfassung von Spillovers. In: Frey, René L.; Brugger, Ernst A. (éd.): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Diessenhofen: Rügger, pp. 37–55.
 - Frey, René L. (1984 B): Fragesstellung und Untersuchungskonzept. In: Frey, René L.; Brugger, Ernst A. (éd.): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Diessenhofen: Rügger, pp. 13–19.

- Frey, René L. (1985): Verfahren der regionalpolitischen Erfolgskontrolle. In: Brugger, Ernst A.; Frey, René L. (éd.): *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*. Grösch: Rügger, pp. 25–42.
- Frey, René L.; Bürgisser, Petra; Leu, Robert (1978): Eine neue Rheinbrücke in Basel? Nutzen-Kosten-Analyse und Nutzenwertanalyse der geplanten Seevogelbrücke. In: *Wirtschaft und Recht*, 30^e année, fasc. 3, pp. 287–308.
- Graf, Hans Peter; Schwartz, Jean-Jacques (1986): Direction, coordination et contrôle dans l'administration publique. Les programmes conjoncturels de 1975/76. In: *Bulletin d'information de la direction de PNR 6*, «Processus de décision dans la démocratie suisse», n^o 15, Lausanne, pp. 71–93.
- Hanser, Christian; Schweizer, Thomas (1985): Wirkungsanalyse und regionalpolitische Bewertung einer bodenpolitischen Politik des Bundes: Das Beispiel der Lex Furgler. In: Brugger, Ernst A.; Frey, René L. (éd.) (1985): *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*. Grösch: Rügger.
- Hanusch, Horst (1987): *Nutzen-Kosten-Analyse*. München: Vahlen.
- Hellstern, G.M. and Wellmann, H. (éd.) (1984): *Handbuch zur Evaluierungsforschung*. Fasc. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hill, Stephan (1988): Neue Finanzierungsmodelle für das schweizerische Gesundheitswesen – eine politisch-ökonomische Analyse. In: *Wirtschaft und Recht*, 40^e année, fasc. 3, pp. 224–252.
- Mastronardi, Philippe (1987): Die Kontrolle der Wirksamkeit staatlichen Handelns durch die Geschäftsprüfungskommissionen. *Cahier de l'Institut de hautes études en administration publique*, fasc. 27 A. Université de Lausanne.
- Mishan, E. J. (1988): *Cost-benefit analysis*. 4^e éd. Boston/Sydney/Wellington: Unwin Hyman.
- Mishan, E. J. (1988): *Cost-benefit analysis*. London: Unwin Hyman (4^e édition).
- Nioche, Jean-Pierre (1982): De l'Évaluation à l'Analyse des politiques publiques. In: *Revue française de science politique*. Vol. 32, fasc. 1, pp. 32–61.
- Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E. (1985): *Evaluation: A systematic Approach*. Beverly Hills/London/New Dehli: Sage Publications (3rd edition, fourth printing 1988).
- Zimmermann, Willi; Kolly, Doris; Mahon, Pascal (1988): *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik – Eine bibliographische und methodische Exploration*. Forschungsstelle Wissenschaft und Politik, Bern.

Le point de vue du politologue

Jean-Daniel Delley



ATTENTION: UNE QUESTION PEUT EN CACHER UNE AUTRE

L'opportunité de développer l'évaluation des politiques publiques et les problèmes méthodologiques inhérents à cette approche font aujourd'hui en Suisse l'objet d'un débat. Dans ce contexte, l'exposé de Stephan Hill est intéressant à plus d'un titre: il illustre l'urgente nécessité de prendre conscience de la diversité des formes d'évaluation, chacune d'elles répondant à une interrogation particulière et fournissant des résultats valides dans le seul cadre de cette interrogation. L'évaluation n'est donc pas une démarche univoque fondée sur un outil neutre, indépendante des motivations de ses utilisateurs et de l'objet d'analyse. L'exposé ci-dessus montre également l'attention à porter aux difficultés et aux limites méthodologiques des différentes approches évaluatives et l'importance d'intégrer critères scientifiques et exigences de l'action politique: les formalisations les plus sophistiquées n'auront guère d'impact sur la réalité si elles ne sont pas conçues dans le cadre plus large du champ politique auquel elles s'appliquent (Monnier 1987: 108).

APPORT DE L'ANALYSE DE LA GENÈSE ET DE LA STRUCTURE DE LA LÉGISLATION

L'analyse de la genèse et de la structure d'une législation n'autorise certes pas à tirer des conclusions quant aux effets de cette législation. Mais cette phase est indispensable à l'évaluation car elle permet de mettre à jour le problème à l'origine de l'intervention publique, l'articulation des intérêts qui sous-tend sa définition et sa traduction normative et les principaux acteurs de cette scène politique particulière. Il ne s'agit pas là d'un souci gratuit de précision historique mais d'un passage obligé pour saisir les enjeux et les intentions des protagonistes.

La genèse et la structure d'une législation révèlent les règles du jeu instituées et les rapports de force entre les acteurs, éléments primordiaux pour comprendre les caractéristiques de la mise en œuvre de cette législation.

Evaluer une politique implique de faire référence aux objectifs qui lui ont été assignés. Au-delà des déclarations d'intention, l'histoire de cette politique tout comme sa formalisation dans un texte reflètent des attentes divergentes et des intérêts contradictoires. A moins de prendre pour de l'argent comptant les objectifs officiellement proclamés, la mise à jour des buts poursuivis est une opération particulièrement complexe comme nous croyons l'avoir montré à propos de la *lex Furgler* (Delley et al., 1982; Delley/Mader, 1981); opération qui passe pas l'identification des intérêts en présence et par le décryptage de leur traduction normative, par quoi il faut entendre aussi bien le discours légal que les silences de la législation.

La législation sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers est adoptée par une majorité parlementaire très hétérogène où se mêlent nationalistes inquiets, défenseurs des locataires préoccupés par la spéculation immobilière et l'augmentation du prix des loyers qu'elle induit, et représentants de l'économie immobilière désireux d'entraver une concurrence étrangère perçue comme menaçante. Le seul objectif commun décelable, est la nécessité d'agir pour calmer l'inquiétude d'une partie de l'opinion et éviter le lancement d'une initiative populaire sur ce thème. L'hétérogénéité des points de vue et les opinions divergentes quant à la nature de l'intervention se reflètent dans la structure de la législation: il s'agit pour l'essentiel d'une loi de procédure qui laisse le soin d'agir aux cantons, sur la base de concepts indéterminés.

Le concept clé de l'intérêt légitime n'est en effet pas défini par la loi – une situation qui traduit à la fois la méconnaissance initiale du phénomène des acquisitions immobilières par les étrangers et le compromis établi entre partisans et adversaires d'une intervention –, ce qui laisse aux autorités cantonales un large pouvoir d'appréciation pour définir cet intérêt.

A ce niveau déjà – celui de la nature de l'intervention publique –, on peut donc affirmer que la loi von Moos/Furgler a fait preuve d'une certaine efficacité: elle a empêché le lancement d'une initiative populaire et l'éclosion d'un débat aux relents xénophobes, ce que les autorités voulaient éviter à tout prix; de plus, de par sa seule existence, elle a fourni des satisfactions symboliques aux adversaires de la mise à l'encan du sol – l'Etat agit – et elle n'a pas empêché les partisans d'un libéralisme foncier de faire prévaloir leurs intérêts substantiels puisque le nombre des autorisations n'a cessé de croître. Cette ambivalence se retrouve tout au long des révisions successives de la législation, qui ont répondu simultanément à une double exigence: renforcement des prescriptions – les conditions d'acquisition sont de mieux en mieux précisées – et maintien d'une ouverture du marché immobilier aux acquéreurs étrangers – le renforcement de la législation formalise les pratiques antérieures. Efficacité également puisque des intérêts opposés ont pu faire valoir leur point de vue dans le cadre du fédéralisme d'exécution, chaque canton modulant l'application de la législation en fonction de ses objectifs propres.

APPORT DE L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE

C'est dire que l'évaluation présuppose une analyse serrée de la mise en œuvre. Il ne suffit pas d'établir un inventaire exhaustif des effets; encore faut-il expliquer comment et pourquoi ils se sont produits, s'ils sont la conséquence de la législation elle-même ou s'ils relèvent des modalités de la mise en œuvre. La distinction est d'importance car elle permet d'attribuer les résultats observés – efficaces ou non – aux qualités ou aux défauts de la législation ou aux modalités de sa mise en œuvre.

Dans le cas de la loi von Moos/Furgler, on a beaucoup critiqué le laxisme de certaines autorités cantonales qui, par leurs pratiques d'application, auraient trahi la législation. Cette appréciation, qui met en scène une bonne loi desservie par des applicateurs peu consciencieux, ne résiste pas à l'analyse. La réalité est plus complexe. Pour l'essentiel c'est la loi elle-même qui, de par sa structure, permet non seulement la survivance mais le développement du phénomène incriminé, à savoir l'acquisition d'immeubles par des étrangers: dans un premier temps, concepts indéterminés laissés à l'interprétation des applicateurs cantonaux et absence de possibilités de contrôle de l'autorité fédérale; dans un second temps, définitions légales plus précises et droit de regard de la Confédération, blocage des lieux touristiques mais dispositions dérogatoires, et surtout, jusqu'en 1980, absence de tout plafond quantitatif. La législation, de par sa nature même, n'a jamais visé à réfréner la demande étrangère mais bien plutôt à canaliser cette demande vers des objets immobiliers définis. Pour l'essentiel les cantons n'ont fait que profiter de l'autonomie offerte par le

dispositif légal, instrumentalisant la législation au gré de leurs besoins particuliers: restrictive dans les collectivités préoccupées par la sauvegarde de leur identité culturelle, compréhensive dans les cantons soucieux de développer le tourisme, de promouvoir le logement social ou une place financière (Genève) en interprétant largement les relations d'affaires.

En terme d'évaluation, on butte là sur une difficulté majeure: non seulement la genèse d'une législation répond souvent à des motifs complexes, contradictoires et peu explicites; sa mise en œuvre révèle que le système d'objectifs initialement visés n'est pas un élément stable de référence. L'action des pouvoirs publics est définie progressivement par reformulation, traduction et négociations successives (Monnier, 1987: 85): de la loi aux textes d'applications et à l'application concrète.

L'analyse de la mise en œuvre ne constitue donc pas un simple arrière-plan historique et descriptif servant d'introduction à l'évaluation. Elle permet de dégager des explications sur le fonctionnement de la législation dans sa confrontation à la réalité qu'elle est censée gérer. A ce titre elle fait partie intégrante de l'évaluation dans la mesure où elle fournit des éléments d'information déterminants pour le choix et pour la validité des critères de l'évaluation. Ainsi, une évaluation privilégiant le critère de l'efficience et limitant l'analyse au marché des résidences secondaires donnera probablement des résultats intéressants. Mais il est à craindre qu'une telle approche ne rende pas compte des enjeux véritables de la législation et néglige la diversité des motifs qui la sous-tendent.

QUESTIONS DE MÉTHODE

On connaît maintenant bien les limites importantes de la méthode expérimentale dès lors qu'on analyse le champ social (cf. notamment Kaufmann/Strohmeier, 1981: 149 s.). L'expérimentation réelle – la création de conditions qui permettent des modifications contrôlées de l'objet étudié, à l'abri des facteurs extérieurs – se heurte à des difficultés presque toujours insurmontables lorsque la réalité sociale est en jeu. C'est bien pourquoi Hill fait référence à la démarche quasi expérimentale qui consiste à comparer une situation – par exemple le marché des résidences secondaires – avant et après l'édiction de la législation. Mais là aussi, l'énoncé du principe méthodologique est plus aisé que son application: la législation sur l'acquisition d'immeubles a été constamment révisée, ses ordonnances d'exécution plus encore. Dans ces conditions, où est l'avant, où est l'après? La limite temporelle est d'autant plus difficile à fixer qu'une prescription prévue peut provoquer des comportements avant même qu'elle entre en vigueur, un phénomène que nous avons pu observer régulièrement dans les périodes précédant l'échéance de validité

de l'ordonnance sur les lieux touristiques. Par ailleurs, le marché des résidences secondaires n'a pas été influencé par la seule *lex Furgler*: l'aménagement du territoire, la fiscalité, la situation monétaire, le contexte propre des pays étrangers et bien d'autres facteurs encore sont en cause, qu'il faut contrôler pour déterminer l'effet de la *lex Furgler*. Notre enquête sur le terrain a permis de mettre à jour un certain nombre de mécanismes: l'effet de dispersion territoriale de l'offre provoqué par le blocage de certaines communes, l'impact d'une particularité fiscale allemande sur la demande des ressortissants de ce pays (le *Baubarrenmodell*). Plusieurs de nos observations ont d'ailleurs été corroborées par l'analyse micro-économique (Hanser/Schweizer 1985).

L'exposé des différentes perspectives économiques de l'évaluation présenté par Hill montre tout l'intérêt de telles analyses pour l'appréciation d'une législation. L'approche économique est particulièrement utile lorsqu'il s'agit de mesurer l'efficacité d'une politique publique. Cette préoccupation d'optimisation du rapport coût-bénéfice gagne de l'importance dans le contexte d'une société où les interventions de l'Etat ne cessent de croître et où simultanément les ressources financières des collectivités sont limitées. Mais l'intérêt de cette démarche ne doit pas faire oublier que la logique économique n'est pas toujours le ressort premier de l'action politique. Le système politique produit des satisfactions symboliques et des prestations substantielles sur la base d'une logique de l'acceptabilité sociale. Quand Hill montre que la *lex Furgler* a engendré une perte pour l'économie nationale, il a sans doute raison. Mais l'évaluation de cette législation doit mettre en balance cette perte et les gains que constitue cette solution économiquement insatisfaisante mais socialement nécessaire dans le contexte particulier où elle a été adoptée. Hill mentionne d'ailleurs la nécessité d'élargir l'approche de politique économique et d'inclure la perspective du «consensus social de base».

De manière générale, le débat méthodologique sur l'approche évaluative doit se prémunir contre un optimisme scientifique béat qui borne l'évaluation au seul champ du réel dont peuvent rendre compte les techniques dures. Cette perspective réductionniste guette tout particulièrement les économistes, tentés de limiter la portée des effets d'une législation aux seuls phénomènes convertissables en valeur monétaire. Le solde est cité pour mémoire.

Ces remarques qui semblent multiplier à plaisir les obstacles auxquels se heurte la démarche évaluative de l'action étatique n'ont pas pour but de suggérer l'impossibilité méthodologique de toute évaluation. Elles veulent souligner la difficulté considérable que rencontre cette démarche lorsqu'elle a à rendre compte de la réalité complexe tels les rapports de causalité dans le champ social et convaincre de la nécessaire modestie qui doit habiter le chercheur. L'utilisation de méthodes sophistiquées est

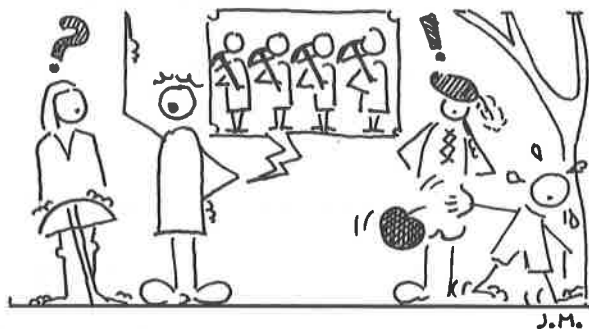
parfaitement légitime à condition qu'on soit bien conscient des limites de leur portée explicative. Car si la réduction permet d'améliorer la précision de l'analyse, elle implique aussi une perte de sens. Dans cette perspective, il n'y a pas une voie royale de la méthodologie évaluative, une hiérarchie privilégiant les techniques dures qui opèrent sur le terrain solide des données quantifiables, au détriment des approches plus qualitatives, comme le texte de Hill le suggère parfois. C'est le type de questions qu'on adresse à la réalité sociale et les caractéristiques de la situation à analyser qui fondent le choix de la démarche. L'important, en définitive, c'est d'être toujours bien au clair sur le degré de validité des résultats obtenus et sur leur force explicative.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Delley et al., *Le droit en action*, Saint-Saphorin, 1982.
- Delley, J.-D./Mader L., «Que faire des objectifs dans une étude de mise en œuvre de la législation?»; *Revue suisse de sociologie*, 1981, 7, pp. 385–392.
- Kaufmann F.-X./Stohmeier K.-P., «Evaluation as Meaningful Social Research» in Levine R.-A., *Evaluation Research and Practice*, Beverly Hill/London, 1981.
- E. Monnier (1987), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, 1987.

Le point de vue de l'ingénieur-médiateur

Philippe-Henry Bovy



L'ÉVALUATION CONÇUE COMME OUTIL DE CONSENSUS

La présente communication comporte deux parties. L'une expose le vécu, la démarche et les résultats du réexamen 1980–1983 de l'autoroute N9 en Valais. L'autre s'appuie sur les thèses développées par Michael Patton dans son ouvrage *Evaluation's political Inherency: Practical Implication for Design and Use*^[1] pour identifier les aspects dominants des évaluations conçues comme instrument de conception d'un projet public et de recherche d'un consensus.

Deux types de démarches évaluatives doivent ainsi être distingués selon l'usage qui en est fait: les évaluations dites *formatives* et celles dites *summatives*. Dans le premier cas, l'évaluation joue un rôle de colonne vertébrale de l'élaboration d'un projet public développé dans un contexte consultatif, voire même participatif. L'évaluation *formative* fonctionne en vraie grandeur et en temps réel et constitue le carrefour des interactions entre les différents acteurs. Dans le second cas, l'évaluation *summative* anticipe (*ex ante*) ou suit (*ex post*) la mise en œuvre d'une politique publique, ou la réalisation d'un projet particulier.

Le cas présenté dans la première partie de cette communication est l'image même d'un processus d'évaluation *formative*.

Le choix d'une approche

Dans la plupart des démocraties occidentales, l'achèvement des réseaux autoroutiers planifiés dans les années 1950 et 1960 se heurte à des difficultés souvent majeures. Vu l'exiguïté de son territoire et la structure fédéraliste de ses institutions, la Suisse connaît ces débats depuis plus de vingt ans.

Les réexamens autoroutiers peuvent être schématiquement classés en deux familles: les méthodes analytiques, de *haut en bas*, du type de celles utilisées par la commission parlementaire Biel pour le réexamen de six tronçons de routes nationales et les méthodes d'inspiration participative et consultative, de *bas en haut*, du niveau local vers le niveau fédéral utilisées dans le cas de la N9 en Valais. Seule cette dernière approche est très brièvement présentée ci après.

Critique du projet officiel de l'autoroute N9 en Valais

Un projet qui ne se réalise pas devient rapidement obsolète car l'état d'esprit, les valeurs et les normes qui ont contribué à sa conception se trouvent rapidement dépassés. C'est ce qui s'est passé avec l'autoroute N9 en Valais, tracée dans les années 1960 et fortement contestée quinze ans plus tard lorsque la réalisation devait être lancée. Les principales critiques formulées à l'égard du projet officiel peuvent être résumées comme suit:

- *un a priori lourd de conséquences*: l'autoroute doit bénéficier du meilleur ensoleillement possible;
- *des normes géométriques exagérées et inadaptées* au contexte de l'étroite plaine du Rhône;
- *des emprises de terrain excessives*;
- *des atteintes majeures* aux sites et aux zones naturelles;
- *une conception autoroutière ne tenant pas compte des nuisances sonores*;
- *une absence de prise en compte des problèmes de trafic régional*;
- *une absence quasi totale de dialogue* avec les communes et les organisations régionales.

Ces critiques, notamment celles portant sur l'usage de normes excessives conduisant à des emprises de terrain exagérées, étaient fortement ressenties dans une vallée où l'espace disponible est très sollicité par le Rhône, la ligne CFF du Simplon, l'agriculture intensive, les vignobles, deux routes cantonales sans oublier les villes et les villages occupant chaque versant de la vallée et une partie de la plaine.

Nécessité d'une approche consultative

Globalement, il est apparu que le problème de la N9 n'était en réalité pas une opposition *de facto* au principe de l'autoroute en Valais mais essentiellement la somme de nombreux problèmes locaux mal résolus principalement par absence de dialogue avec les instances locales et régionales. L'approche normative et technocratique utilisée à l'époque par le service des routes nationales du Valais engendrait l'essentiel des oppositions. Ainsi, le président d'une commune haut-valaisanne touchée par l'autoroute pouvait-il classer le courrier échangé avec Sion en deux piles nettement distinctes:

- la première pile contenait à peu près toujours la même réponse: *les études ne sont que préliminaires, on ne peut rien vous dire de plus;*
- la seconde pile répétait invariablement le message suivant: *le projet est trop avancé, on ne peut plus rien changer au risque de retarder la réalisation de l'autoroute.*

Compte tenu de ces éléments, il est apparu indispensable de scinder le réexamen des 63 km d'autoroute en tronçons régionaux (pour promouvoir une participation à ce niveau) et d'inclure dans le processus d'études toutes les parties directement concernées: élus locaux, représentants des organismes politiques et économiques régionaux, services de l'Etat autres que celui des routes nationales, et, *last but not least*, les opposants.

Mécanisme de travail pour permettre une réelle participation régionale

Le groupe susmentionné avait pour mission de suivre l'ensemble de l'étude, de la critique du projet officiel, en passant par la recherche de solutions meilleures, à l'évaluation de ces solutions pour finalement aboutir au choix de la solution réunissant le plus large consensus possible.

Comme toute comparaison de projets implique une évaluation, une des tâches essentielles du groupe consultatif était d'établir la liste des critères d'évaluation. Cette liste des critères, établie de façon *ad hoc*, région par région, reflétait inévitablement les préoccupations et sensibilités des différentes parties concernées dans chacune des régions.

Le jugement, critère par critère et variante par variante, pouvait alors s'effectuer au niveau du groupe consultatif. De nouvelles solutions ou des adaptations de solutions déjà étudiées pouvaient naturellement apparaître au fur et à mesure de l'avancement des travaux et de l'acquisition, par les membres du groupe, d'une meilleure connaissance du contexte, des problèmes à résoudre et surtout des contraintes physiques, urbanistiques et environnementales à respecter.

Cette démarche implique un travail très important et soutenu de la part des membres des groupes consultatifs, une grande patience et la détermination d'aboutir de la part de l'expert ainsi que des moyens financiers importants de la part de l'Office fédéral des routes (approximativement 0,4% du coût de construction présumé de l'autoroute N9).

Au terme de chaque réexamen de tronçon d'autoroute, un protocole d'accord consultatif était établi faisant état de la solution choisie, des principaux considérants ainsi que des mesures d'accompagnement jugées indispensables. De la sorte, les recommandations d'une nouvelle autoroute N9 présentées au Conseil d'Etat du Valais et aux instances fédérales compétentes englobaient la totalité des propositions émanant des divers groupes consultatifs régionaux.

Quels ont été les résultats globaux du réexamen de la N9?

Mettant bout à bout les meilleures solutions retenues dans chaque région du Valais avec les groupes consultatifs, il a été possible de dresser un bilan global comparant le projet officiel au nouveau projet N9. Ce bilan est résumé en sept points comme suit:

- *amélioration de l'intégration du tracé N9* dans la vallée du Rhône par la réduction de 32 à 8 km des tronçons autoroutiers très visibles (viaducs ou remblais de plus de 3 m de hauteur);
- *réduction de 62% des zones d'habitation et des zones mixtes* soumises à un niveau de bruit supérieur à 55 décibels. Les superficies touchées passeraient de 208 hectares pour le projet officiel à 81 hectares pour la variante proposée;
- *réduction de 23% des emprises de terrain pour l'autoroute N9* et ses jonctions, soit de 289 hectares pour le projet officiel à 223 hectares pour la variante proposée;
- *réduction de moitié du volume des matériaux d'apport* nécessaires à la construction de la N9, soit de 3,5 millions à 1,5 million de m³;
- *meilleure sauvegarde des sites et des zones naturelles*. Douze sites majeurs étaient touchés par le projet officiel contre trois par la solution proposée;
- *accroissement de 14% environ de l'attractivité* de la N9 grâce à un nombre plus élevé de jonctions permettant un soulagement accru de la route cantonale;
- *majoration de 10% environ du coût global* du tronçon Riddes-Brigue. Le coût du projet passe de 1,24 à 1,37 milliard de francs (valeur 1982), soit une augmentation relativement faible compte tenu des avantages de la variante proposée.

Décisions politiques

Les recommandations du réexamen ont été soutenues par le Conseil d'Etat du Valais dans leur majorité. Deux tronçons sur huit ont néanmoins provoqué des divergences:

- *évitement de Sierre*, où, sous la pression d'Alusuisse, une solution beaucoup trop proche de la ville a été retenue;
- *évitement de Viège*, où une solution définitive rencontrant un véritable consensus régional n'a pas encore pu être arrêtée.

Bilan de l'expérience

Le réexamen de la N9 indique, s'il fallait encore de démontrer, que le dialogue fondé sur une consultation systématique et dynamique (du début des études au choix du projet) impliquant réellement les partenaires locaux et régionaux donne de meilleurs résultats qu'une démarche technocratique. Une autoroute est une infrastructure très durable marquant de façon sensible la vie et le paysage d'une région. Le choix et les critères d'appréciation de telle ou telle variante doivent donc être le fait des instances ou des groupes de citoyens qui devront cohabiter avec ladite autoroute – d'où l'approche de bas en haut – brièvement décrite dans cette communication.

L'ÉVALUATION COMME INSTRUMENT DE CONCEPTION D'UN PROJET ET DE RECHERCHE D'UN CONSENSUS

Une évaluation centrée sur l'usage

Les fondements d'une évaluation centrée sur l'usage, tels que présentés par Michael Patton sont identiques à ceux définis empiriquement lors du réexamen de l'autoroute N9. Il s'agit des aspects suivants:

- la force motrice de l'évaluation réside dans la volonté de son utilisation;
- le souci de son utilisation doit être continu et présent dès le début de l'opération;
- les évaluations doivent être orientées vers l'utilisateur;
- les utilisateurs potentiels de l'évaluation doivent être personnellement et activement impliqués dans les décisions les concernant;
- les évaluations centrées sur l'utilisateur impliquent des coûts financiers et personnels importants.

La démarche consistant à rechercher, par un processus consultatif et participatif, des solutions répondant le mieux aux intérêts des parties concernées conduit inévitablement à une procédure d'étude pragmatique

où les données d'entrée, la technique d'évaluation et les résultats ont une nature opérationnelle orientée sur l'usage.

Le processus doit impérativement porter sur le cycle complet d'étude avec le même groupe consultatif, cela depuis l'identification des problèmes à résoudre jusqu'à l'élaboration des recommandations traitant de la solution «préférentielle», dite solution de consensus.

L'implication des acteurs est naturellement très forte et soutenue en raison de l'ouverture du processus et du potentiel d'intervention élevé que chaque participant peut avoir dans le déroulement de l'étude qui s'apparente de ce fait à un jeu à acteurs multiples.

Les moyens techniques pluridisciplinaires et les ressources financières à mettre en œuvre sont importants et doivent pouvoir être engagés avec un maximum de souplesse et un minimum de contraintes administratives. Compte tenu du processus participatif et de la multiplicité des enjeux, il n'est pas possible de planifier les engagements financiers et techniques à l'avance. Selon les difficultés d'insertion territoriale et environnementale ainsi que l'acuité du débat, le nombre de solutions examinées et l'ampleur des études spécialisées (géologie, hydrogéologie, faune, flore, patrimoine urbanistique ou historique, contraintes de systèmes techniques, etc.) varient considérablement.

Dans le cas valaisan, où le problème a été décomposé en sous-secteurs d'étude ayant chacun son propre groupe consultatif *ad hoc*, le nombre des variantes examinées et évaluées a oscillé entre 3 au minimum et 15 au maximum. Ainsi l'engagement des moyens d'étude dépend essentiellement de la difficulté intrinsèque du problème et de la rapidité avec laquelle le processus d'étude permet de converger vers une solution de consensus. Il doit donc être très flexible pour constamment axer la démarche sur les aspects essentiels du débat. Il est indispensable que l'expert (animateur) en charge de l'étude dispose d'une large autonomie décisionnelle à ce niveau-là.

Le rôle du groupe consultatif *ad hoc*

Le groupe consultatif *ad hoc* est le lieu de convergence de l'ensemble du processus d'évaluation. C'est le forum d'étude, l'articulation essentielle entre les études techniques d'une part et les sensibilités politiques d'autre part. Michael Patton définit le rôle du groupe consultatif *evaluation task force* comme suit:

- établir un environnement ouvert pour réduire les suspicions;
- sensibiliser les participants aux perspectives multiples qui existent;
- laisser les idées nouvelles émerger de la dynamique de groupe;
- générer un sentiment de responsabilité partagée quant à l'évaluation.

Quant aux caractéristiques du groupe il souligne que:

- un forum ouvert rend difficile la suppression de questions délicates et de résultats négatifs;
- la première source d'observation de l'évaluation réside dans les interactions du groupe;
- la dynamique de l'évaluation permet de réduire les blocages qui résultent des attitudes ou des actions d'une personne;
- le groupe consultatif peut servir de groupe de support;
- le groupe continue souvent de fonctionner après la fin de l'évaluation.

A un débat figé sur des positions déterminées, le rôle primordial du groupe consultatif vise à substituer une démarche de *recherche active d'autres solutions* au problème posé. Ces autres solutions émergent graduellement du travail conjoint des experts et du groupe consultatif. Ainsi d'une dualité mettant face à face une solution A (généralement officielle) et une solution Z (celle des opposants), le but supérieur de la démarche est de créer un environnement de dialogue et de recherche créative permettant de générer et de discuter des solutions nouvelles répondant mieux que la solution A aux supporters de A et mieux que la solution Z aux supporters de Z.

Cela peut paraître trivial, mais s'il y a blocage d'un processus sur une alternative A *versus* Z, c'est souvent parce que l'opportunité de développer des solutions nouvelles et différentes n'est pas envisageable pour des raisons institutionnelles, bureaucratiques, financières ou d'échéances et de positions politiques.

L'ouverture du processus selon une telle orientation présuppose une démarche *off line* (hors procédure conventionnelle) ainsi qu'un *Baustop* (arrêt temporaire complet des procédures usuelles).

A l'achèvement du travail du groupe consultatif *ad hoc*, la question se pose de savoir ce qu'il advient des recommandations de l'expertise, notamment dans le cas où les conclusions ne sont pas officiellement avalisées aux différents niveaux (canton et Confédération dans le cas d'une route nationale) ou font l'objet de compromis fâcheux. L'expérience montre que la plus-value de connaissance des membres du groupe consultatif est considérable et qu'une certaine pérennité du travail d'évaluation reste acquise empêchant tout retour à des solutions obsolètes. Cet acquis dans la maîtrise du dossier est valable pour tous les membres du groupe consultatif qu'ils représentent les différents niveaux institutionnels ou qu'ils soient porte-parole de groupes d'intérêts. Par ailleurs, les travaux du groupe consultatif *ad hoc* font l'objet d'un compte rendu par la presse locale et les médias assurant une large diffusion des résultats.

L'organisation du groupe consultatif *ad hoc*

Là également, l'expérience valaisanne est en parfaite harmonie avec les observations présentées par Michael Patton. En effet, le groupe consultatif *ad hoc* étant la cheville ouvrière du processus d'évaluation, sa composition, son fonctionnement et sa méthode de travail ont une importance déterminante sur les résultats et sur le succès de la démarche.

Dans le contexte fédéraliste suisse, plus particulièrement celui de l'insertion territoriale d'une infrastructure de transport, il est manifeste qu'un poids majeur doit être accordé à la représentation des collectivités territoriales locales directement touchées par l'infrastructure planifiée. C'est d'ailleurs à l'absence quasi totale d'une telle interaction que l'on peut attribuer l'échec de tous les efforts de planification antérieurs. Cette représentation doit aussi incorporer d'autres sensibilités, celles des groupes d'intérêts, notamment des groupes d'opposants. A ces représentations doivent s'ajouter les services techniques de l'administration cantonale (tout au moins les services qui pensent utile de participer à une telle démarche) ainsi que des personnalités s'identifiant aux intérêts régionaux. En d'autres termes les membres d'un groupe consultatif *ad hoc* doivent:

- représenter les différents groupes d'intérêts;
- avoir de l'autorité et de l'influence;
- croire que l'évaluation est importante;
- être attentifs à l'utilisation des résultats;
- prendre un engagement ferme d'assister à toutes les séances du groupe.

L'objectif supérieur de l'action visant à trouver un consensus local et régional, sans quoi une solution sera vraisemblablement imposée d'en haut, oriente naturellement les travaux et les débats sur les objets essentiels *«task force activities focused at all times on substantive issues»*.

Toute démarche technocratique ou méthodologiquement sophistiquée est vouée à l'échec en raison de la méfiance suscitée par de telles approches. Les grilles de critères usuelles de type académique ou bureaucratique sont inopérantes. Les critères réels d'évaluation émanent du groupe consultatif. Ils sont le reflet des éléments conflictuels apparaissant de façon répétitive dans le débat et des prises de position préalables des membres du groupe consultatif. Il en est de même des variantes à examiner pour lesquelles le champ doit être très ouvert au départ (en incorporant même des solutions apparemment farfelues), pour converger vers les variantes représentatives des tendances dominantes du groupe consultatif. La procédure doit d'ailleurs rester suffisamment flexible et ouverte pour permettre l'insertion dans l'étude de solutions de dernière heure combinant des éléments de variantes déjà en discussion.

Remarquons aussi que le travail de groupe engendre un certain niveau de convivialité qui se manifeste (en pays viticole tout au moins) par la tradition de la double séance: la séance officielle de travail et l'après-séance informelle au carnotzet communal. Personne ne parviendra jamais à élucider laquelle des deux séances est la plus productive dans l'approche d'un consensus!

Implications méthodologiques et politiques

La démarche d'évaluation formative utilisée comme dynamique d'élaboration d'un projet tend à déplacer le centre des préoccupations d'une recherche de la vérité technique et objective (*search for truth*) vers la recherche d'informations et de concepts utiles à la formation d'un consensus technico-politique (*search for useful and balanced information*). Si cette démarche peut être critiquée du point de vue scientifique, elle présente l'intérêt majeur de privilégier l'équité en s'efforçant de tenir compte de façon équilibrée:

- de points de vue multiples;
- d'intérêts divers;
- de perceptions différentes de la réalité.

Par l'apprentissage en commun de l'élaboration d'une ou de plusieurs solutions à un problème donné.

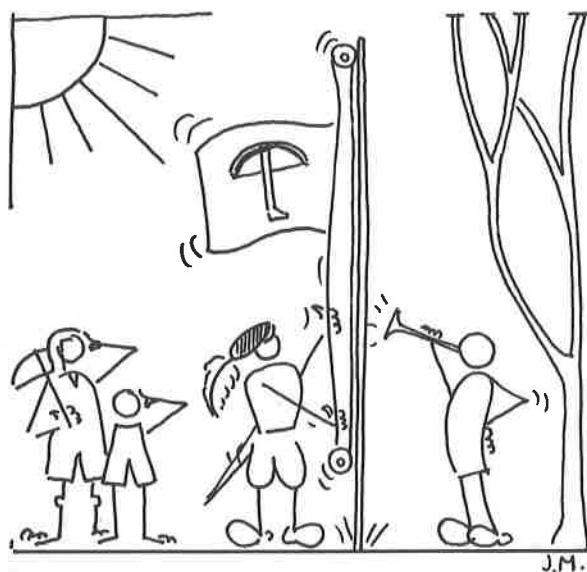
La distinction systématique que l'on continue à entretenir entre la démarche technique et le processus politique s'avère être une fiction. Ne pas vouloir reconnaître ces interactions conduit au blocage des grands projets, comme le remarque Michael Patton: «*The issue is not whether evaluation are political, since they cannot be otherwise.*».

NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

[1] Patton, M., *The Politics of Program Evaluation*, Sage, 1987.

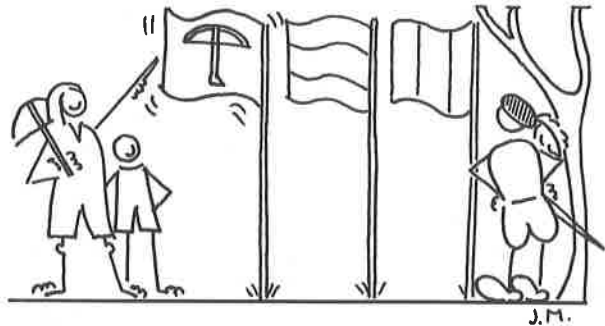
[2] Bovy, P.-H., Comment, dans une démocratie fédéraliste, «repenser» un projet autoroutier contesté? Le cas de l'autoroute N9 en Valais. *Les cahiers médico-sociaux*, Genève, 1988, Volume 32, N^{os} 3-4, pp. 193-198.

INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION



Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective internationale

Hans-Ulrich Derlien



PRÉAMBULE

Dans cette contribution, je traiterai trois thèmes:

- premièrement, je tenterai de décrire l'émergence de systèmes d'évaluation institutionnalisés;
- deuxièmement, j'essayerai de dégager la logique qui est à la base des politiques d'évaluation publique, révélant par là une bonne partie des motivations à institutionnaliser cette fonction au sein des processus politiques nationaux;
- troisièmement, j'aborderai la façon dont l'évaluation a été intégrée dans les rouages de la machine gouvernementale de divers pays.

ÉMERGENCE DE SYSTÈMES D'ÉVALUATION INSTITUTIONNALISÉS

Le processus d'institutionnalisation

Les premières tentatives d'évaluation des politiques publiques ont vu le jour aux *Etats-Unis*, il y a 25 ans. Elles sont considérées comme étant issues des programmes de lutte contre la pauvreté du président Johnson.

Tandis que les départements fédéraux, et surtout l'*Office of Economic Opportunity*, engageaient du personnel pour évaluer les résultats de leurs programmes d'assistance sociale (Wholley et al. 1970), le Congrès, ne voulant pas dépendre exclusivement d'études relevant de l'exécutif, a demandé, lors de l'*Economic Opportunity Act* de 1967, au *General Accounting Office* (GAO) d'estimer l'efficacité des programmes portant sur la pauvreté. Sous l'administration conservatrice de Nixon, la fonction d'évaluation a été renforcée au niveau fédéral par l'attribution au *Bureau of the Budget* de la tâche de stimuler les études départementales d'évaluation et d'encourager la diffusion du savoir-faire méthodologique. Depuis lors, tant l'office dépendant de l'exécutif, que celui dépendant du Congrès n'ont eu de cesse de travailler en vue de faire de l'évaluation une procédure régulière. Mais il semble que ce soit du côté législatif que l'on ait le plus contribué à maintenir l'évaluation de politiques publiques dans le système américain, que ce soit pas l'introduction de la *sunset legislation* (Adams/Sherman 1979) ou par l'institutionnalisation de l'Institut d'évaluation publique à l'intérieur du GAO en 1980 avec près de 100 employés (cet institut a été ultérieurement rebaptisé Division d'évaluation publique et de méthodologie; Rist 1987).

En *Allemagne fédérale* également, l'émergence de l'évaluation de politiques publiques est étroitement liée à l'intensification des interventions sociales et économiques et à la mise sur pied de politiques de réforme sous le gouvernement d'un chancelier social-démocrate, en 1969. Mais le paysage politique est ici plus fragmenté et l'évaluation n'a pas été aussi fortement institutionnalisée qu'aux Etats-Unis (Derlien 1976; 1986). Certains départements ont créé des services d'évaluation, alors que d'autres font évaluer leurs programmes sous le couvert d'activités générales de recherches pour lesquelles des organismes externes sont commandités. Un nombre de recherches assez élevé (portant essentiellement sur le niveau d'éducation dans les *Länder*) est entrepris au début des années septante, mais ces études n'atteignent pourtant pas le niveau de sophistication méthodologique des recherches américaines menées à grande échelle, comme la recherche portant sur l'impôt sur le revenu négatif, *Negative Income Tax Experiment* (Rossi/Wright 1977).

Mises à part ces institutionnalisations spécifiques, l'évaluation publique a été finalement institutionnalisée dans le processus budgétaire en 1973, ce qui permet théoriquement au Ministère des finances de demander à tel ou tel département de faire une étude, une possibilité rarement utilisée. Le bureau du chancelier possède une section de méthodologie, mais celle-ci a une position faible, n'incitant pas les divers départements à procéder à des évaluations, et n'accordant ni aide ni soutien à d'éventuelles tentatives allant dans ce sens.

Bien que l'on ait insisté sur la nécessité d'évaluer l'impact d'une politique comme suite logique à sa mise en œuvre, et que le concept soit

généralement admis, l'évaluation n'a donc pas encore été réellement intégrée. Ceci provient peut-être du rôle quelque peu ambivalent que joue le Parlement fédéral allemand à cet égard: d'un côté on assiste à des demandes visant à légiférer dans le domaine de l'évaluation en général, alors que de l'autre il faut bien reconnaître que les quelque 200 rapports annuels (dont des évaluations) que reçoit le Parlement ne suscitent pas de discussions. Le personnel scientifique du *Bundestag* est trop restreint et manque d'analystes de politiques publiques.

La Cour fédérale des comptes n'a pas non plus œuvré dans le sens d'une institutionnalisation d'un système de l'évaluation au niveau de l'exécutif, et n'a pas non plus mené elle-même d'études systématiques; récemment pourtant, l'évaluation a été admise comme étant en principe l'une de ses tâches.

En Suède, le gouvernement socialiste, tout comme le gouvernement allemand, s'est surtout préoccupé du lancement et de l'extension de programmes sociaux jusqu'au milieu des années septante, leur surveillance étant assurée par les organes traditionnels de contrôle des comptes.

Il n'est donc pas surprenant que des contrôles d'efficacité et des estimations de coûts des programmes aient été introduits dès le milieu des années soixante. Au niveau du gouvernement central, ce développement a été inspiré et mis en œuvre par le *National audit bureau* (Ysander 1983). Une bonne partie des vérifications comptables sont en fait des évaluations effectuées par une centaine d'académiciens formés en économie, en sciences sociales et en administration. Etant donné la stagnation économique, une période d'appréciation globale des politiques existantes a commencé à la fin des années septante. Tant le gouvernement social-démocrate que le gouvernement bourgeois (1976–1982) ont insisté sur la nécessité d'une appréciation plus poussée des politiques et des programmes. Des unités d'évaluation ont été établies à l'intérieur des agences nationales de surveillance. Des groupes d'experts rattachés aux ministères ont de surcroît recentré une partie de leurs activités, se tournant de la planification vers l'évaluation.

L'appréciation en *Grande-Bretagne* de politiques plutôt que de programmes semble avoir été aussi la tâche du *British Program Analysis and Review* (PAR), d'abord dirigé par le *Central Policy Review Staff* (CPRS), puis placé ultérieurement sous l'égide de la Trésorerie (Heclo/Wildavsky 1974). Mais ce PAR central a perdu toute importance dès le milieu des années septante, sans marquer réellement les activités d'évaluation des départements.

Bien qu'il ait formellement aboli le PAR en 1979 et le CPRS en 1983, le gouvernement conservateur a réactivé l'évaluation à travers sa volonté de mener des politiques rentables (*value for money*) et son approche directoriale de la politique publique (Jenkins/Gray 1987). Tandis que le *Financial Management Initiative* de 1983 se concentrait sur les inputs des

politiques, des évaluations sont entreprises dans le cas de nouvelles politiques. De plus, en 1985 un *Joint Management Unit* a été créé dans le but de faire de l'évaluation une des activités régulières des départements.

Ces récents efforts du gouvernement britannique vont de pair avec une insistance parlementaire accrue sur l'importance de l'évaluation et d'un renforcement du *Public Accounts Committee* (PAC). Par exemple, le *National Audit Office*, établi en 1983, doit non seulement remplacer le Département des finances et des comptes, mais aussi servir le PAC. Il reste à démontrer si ce nouveau système permet réellement des évaluations proprement dites ou si l'on retombe dans des procédures comptables traditionnelles.

C'est probablement le *Canada* qui s'approche le plus, historiquement et méthodologiquement, du schéma d'institutionnalisation de l'évaluation des Etats-Unis. Le Ministère des finances a mis en place un bureau de planification qui a étendu sa capacité d'évaluation et a soutenu les divers départements dans leurs tentatives. Il s'est cependant avéré dès les années quatre-vingt que l'évaluation a dans la plupart des cas perdu de son importance.

Ici encore, c'est le législatif, c'est-à-dire le Parlement canadien qui, en 1977 et avec l'aide du Commissaire des comptes a fait pression sur le gouvernement en vue d'obtenir la création de l'*Office of Controller General*. Ce bureau comprenait une section spéciale d'évaluation de politiques publiques œuvrant pour sa promotion et tentant de l'instaurer comme partie intégrante du cycle de gestion. Parallèlement, le système de gestion de politique publique et des dépenses (instauré en 1979), lie l'évaluation au contrôle budgétaire de l'exécutif, car le Ministère des finances demande qu'on lui soumette les plans d'évaluation ainsi que les résultats de celle-ci (Segsworth 1987). Il existe au Canada tout comme aux Etats-Unis des manuels gouvernementaux faisant état des propriétés et de la méthodologie des études d'évaluation ce qui est un bon indicateur du degré d'institutionnalisation de cette dernière.

Si les Etats-Unis, la Suède et la RFA ont persévéré dans leur pratique de l'évaluation jusque dans les années quatre-vingt (à des degrés divers d'institutionnalisation et avec des fréquences d'études variables), et si le Canada et la Grande-Bretagne ont effectué une deuxième tentative vers la fin des années septante, il existe un troisième groupe de pays où la pratique d'études d'évaluation est plus restreinte (Pays-Bas) ou pratiquement inexistante (Danemark, Norvège, Suisse).

Aux *Pays-Bas*, en 1980 une commission de réforme gouvernementale, et plus récemment le Parlement ont insisté sur l'importance d'inclure une procédure d'évaluation lors de l'élaboration d'une politique publique, alors que des tentatives antérieures du Ministère des finances pour promouvoir l'analyse de la planification et des politiques publiques avaient échoué. Le gouvernement centre-libéral de 1981 a aussi pris

l'initiative d'institutionnaliser l'évaluation dans le processus budgétaire annuel (*procédure de reconsidération*; Bemelmans/Videc/Elte/Koolhaas 1987). Tout comme en Grande-Bretagne, l'instauration de l'évaluation est l'expression de la volonté du gouvernement de restreindre l'emprise de l'Etat et de renverser une tradition politique tenace d'intervention sociale.

Le lien philosophique avec la Grande-Bretagne est encore plus frappant dans le cas de la Norvège (Eriksen 1987), où l'évaluation a été institutionnalisée en 1985 dans le cadre des réformes du système budgétaire gouvernemental, à la suite d'une campagne en faveur de la productivité en 1982. De son côté le Commissaire des comptes norvégien, qui dépend exclusivement du corps législatif, a adopté des contrôles de performance en plus de ses méthodes traditionnelles de contrôle des comptes presque vingt ans après la Suède, dont les innovations administratives sont pourtant souvent reprises par le Norvège.

La France est un bon exemple d'un pays qui dépend fortement d'instruments traditionnels de contrôle légal et comptable. Ce n'est qu'en 1982 (sous la présidence socialiste) que l'évaluation a été prônée comme une nécessité. En 1983, une étude a été entreprise sur les rapports comptables et les rapports de recherche effectués afin d'établir la place laissée à l'évaluation proprement dite (Quermonne/Rouban 1986).

Cette esquisse du développement de l'évaluation publique dans divers pays révèle trois tendances:

- Dans les années quatre-vingt un second mouvement émerge; il se préoccupe davantage de l'*output* et dans une moindre mesure de l'*impact des politiques publiques*. On note cette même tendance dans la plupart des pays ayant institutionnalisé l'évaluation dès la fin des années soixante.
- Alors que le premier mouvement d'évaluation des années soixante et septante était étroitement lié au *processus de planification et de mise au point de programmes*, et donc au rôle de l'administrateur du programme, les tentatives de la fin des années septante et des années quatre-vingt sont plutôt orientées soit au niveau politique vers la reconsidération de la justification des politiques publiques, soit vers le processus budgétaire. Dans les deux cas, le rôle des experts externes devient important.
- L'évaluation des années quatre-vingt n'est plus essentiellement une opération interne du gouvernement mais une *préoccupation du Parlement*. En même temps les acteurs ont aussi changé. C'est le Parlement qui est le centre de l'activité ainsi que les bureaux de vérification des comptes qui dépendent essentiellement du Parlement.

L'émergence de l'évaluation

On peut maintenant se demander quels facteurs ont déterminé les variations dans le degré de maturité des systèmes d'évaluation. On peut chercher de même à déterminer quelles constellations de variables ont été influentes dans les schémas individuels de développement tels qu'on les a observés.

Situation fiscale

La différence marquée entre les schémas de développement des pays précurseurs – USA, Suède, Canada et RFA – et ceux de la plupart des pays qui ont suivi, est peut-être liée (entre autres facteurs) à la situation fiscale des gouvernements respectifs.

Le premier groupe de pays a donné l'élan à l'évaluation publique dans les années soixante, c'est-à-dire dans un contexte d'économies florissantes et de budgets en expansion, ce qui permettait aux gouvernements de mettre en route de coûteux programmes d'intervention sociale, portant notamment sur l'éducation et sur la santé publique. C'est dans ce contexte que des systèmes formels de planification ont vu le jour. L'évaluation était alors considérée soit comme faisant logiquement partie de ces systèmes de planification, soit comme nécessaire en tant qu'information corollaire à ces programmes d'intervention, étant donné qu'on ne pouvait prédire leur aboutissement avec suffisamment de précision. L'évaluation était donc surtout du ressort des *managers* de programmes qui s'en servaient à l'intérieur de programmes donnés ou lorsqu'ils en créaient de nouveaux. Ce n'est qu'occasionnellement que l'évaluation s'avéra nécessaire pour justifier ces programmes en prouvant leur efficacité face à des adversaires politiques.

La situation économique totalement différente de la fin des années septante a servi presque autant à promouvoir l'évaluation, mais pour des raisons différentes: la récession économique et la nécessité de faire face à la pénurie ont mis les gouvernements sous pression et conduit au développement de techniques visant à réduire les dépenses (Schick 1988). La situation économique relativement défavorable et la situation fiscale plutôt critique ont servi la cause de l'évaluation à travers le processus budgétaire: des initiatives de management financier (Grande-Bretagne, Canada, Norvège, Pays-Bas) ont soit fait usage de tentatives antérieures d'évaluation (Grande-Bretagne, Canada) et donc engendré une seconde vague d'évaluations, soit introduit le concept d'évaluation dans le but de rationaliser l'allocation des ressources budgétaires (Norvège, Pays-Bas). Ce ne sont donc plus les administrateurs de programmes de départements gouvernementaux qui gèrent cette nouvelle forme d'évaluation, mais les ministères des finances et les bureaux de vérification des comptes, en tant que gérants traditionnels du budget. La fonction et la perspective de l'évaluation sont par conséquent modifiées: au lieu d'effectuer des pro-

grammes, la tendance est plutôt de mettre un frein aux programmes inefficaces pour restreindre les dépenses budgétaires.

Constellation politique

Ce n'est évidemment pas la situation économique en tant que telle qui modifie l'orientation des politiques publiques, mais les politiciens et les partis politiques au pouvoir qui réorientent la machine étatique.

Dans la prospérité des années soixante, les pays de la première vague d'évaluation étaient gouvernés par des partis réformistes (social-démocrates en Allemagne et en Suède, démocrates aux Etats-Unis, libéraux au Canada) qui se lancèrent dans diverses réformes et avaient des affinités marquées pour l'usage de méthodes issues des sciences sociales, indispensables à la pratique de l'évaluation. La présidence socialiste française (1981) pourrait servir d'exemple analogue, avec l'accent mis sur l'évaluation en 1982.

Les gouvernements plus conservateurs, qui ont souvent dû faire face à des situations économiques moins prospères, ont quant à eux utilisé les instruments d'évaluation déjà existants non seulement pour retailler le budget et rogner sur les dépenses, mais parfois aussi pour mettre un frein à des réformes mises en route par leurs prédécesseurs, réformes au sujet desquelles ils étaient sceptiques. Ceci ne veut pas dire que des partis politiques plus interventionnistes, s'ils avaient été au pouvoir à ce moment-là, auraient agi différemment.

Il n'est pas étonnant de voir apparaître un consensus néo-conservateur international selon lequel l'Etat se doit de se retirer de la société ou du moins de ne pas s'étendre davantage, alors que bien des programmes ont eu l'effet inverse. Corollairement à des politiques de privatisation, de déréglementation et de débureaucratiation, la mise à l'écart du système de planification, qui avait servi à la mise en œuvre de réformes, a permis de modifier le cours des choses. Le fonctionnement budgétaire traditionnel a quant à lui été amélioré par l'importation de techniques comptables du secteur privé (techniques qui ont trait à l'output et dans une moindre mesure à l'impact) et qui ressemblent donc aux méthodes évaluatives. Au bout du compte, les techniques modernes de comptabilité s'avèrent compatibles avec les procédés traditionnels de révision des bureaux de contrôle des comptes.

Caractéristiques constitutionnelles

Il serait trop simple de vouloir expliquer les différences de développement des divers systèmes nationaux en se référant aux seules corrélations entre économie en expansion/programmes d'intervention/gouvernements sociaux-démocrates ou économie stagnante/politique d'austérité/gouvernements conservateurs (Wagner/Wollmann 1986). Ces variables ne sauraient expliquer par exemple le changement qui eut lieu aux Etats-Unis sous l'administration républicaine de Nixon dès 1970, ni

pourquoi pratiquement rien ne changea à Bonn après la prise du pouvoir par le gouvernement conservateur en 1982. Le lien constitutionnel existant entre le législatif et l'exécutif semble constituer une variable supplémentaire décisive.

Dans des systèmes de gouvernements parlementaires, la théorie classique de la séparation des pouvoirs ne résiste pas à l'analyse empirique; le cabinet a un pouvoir de pression sur la majorité parlementaire ou a des intérêts communs qu'il partage avec la ou les factions majoritaires, et seule l'opposition est fortement motivée à exercer un contrôle sur l'exécutif, alors qu'elle n'en a souvent pas les moyens. Le bref récit historique présenté plus haut laisse entrevoir le rôle décisif du Parlement dans le propagation de l'évaluation dans les systèmes parlementaires (Canada, Norvège, Grande-Bretagne).

La situation pourrait être totalement différente dans des systèmes de gouvernement présidentiel comme aux Etats-Unis et en France, où des majorités parlementaires peuvent se former en opposition au président et imposer des mesures à l'administration dans le but de renforcer leur capacité de contrôle ou leur indépendance d'information. Un puissant Congrès américain n'a-t-il pas mis en place un impressionnant personnel à son service pour contrebalancer la bureaucratie de l'exécutif et pour contrôler l'activité des fonctionnaires? Dans un tel contexte, le législatif devient un important pilier du système d'évaluation même si l'évaluation a débuté au sein de l'administration. L'intérêt que porte le législatif à l'évaluation de l'exécutif peut peut-être contribuer à la maintenir en place, même si cela agace l'administration. En effet, l'administration a besoin de l'évaluation en son sein pour maintenir un équilibre de pouvoir informationnel vis-à-vis du Congrès.

Un autre facteur déterminant est l'affiliation de l'unité centrale du contrôle des comptes. Dans la plupart des pays, ces bureaux sont rattachés au législatif et dépendent directement du Parlement (USA, Canada, Norvège, Pays-Bas, Danemark). En Allemagne fédérale le contrôle budgétaire était rattaché à l'exécutif jusqu'en 1969, et n'a depuis que légèrement réorienté ses fonctions pour servir le Parlement et le petit Comité de révision parlementaire. Il en va de même pour la Cour des comptes française; bien qu'elle doive répondre de ses activités devant le Parlement, elle conserve un lien avec l'exécutif de par le parcours professionnel de ses membres (Nioche/Poinsard 1985).

En Suède, où les ministères sont traditionnellement petits et où les agences sont très indépendantes, l'institution de révision, le Bureau national de révision, est exclusivement l'instrument du gouvernement central. Ses rapports sont remis au gouvernement quand il s'agit de faits majeurs. Le Parlement dispose d'un personnel réduit pour traiter des cas occasionnels.

Il va de soi que plus l'unité centrale de révision est indépendante de l'exécutif, voire même rattachée au Parlement, plus ce dernier sera tenté d'utiliser cette institution comme base de pouvoir et comme source de contre-expertise vis-à-vis du gouvernement. Dans le cas américain, cet arrangement ne peut bien sûr que renforcer les efforts du Congrès.

Il convient aussi de se demander si la Constitution fédéraliste ou au contraire unitaire de l'Etat est déterminante pour le développement de l'évaluation. Est-ce que le pouvoir central d'un Etat fédéral a davantage besoin de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques? Il semble logique de le supposer, et que l'on ait besoin de plus d'informations lorsque les programmes sont exécutés par les administrations des Etats ou cantons membres (RFA, Canada, Suisse) que lorsqu'ils sont exécutés par le gouvernement central à travers ses propres administrations sur le terrain (USA). C'est ainsi qu'au Canada et en Allemagne fédérale, des programmes dont les coûts sont partagés entre les Etats fédéraux sont conclus afin de s'assurer le respect des normes nationales. Le fait que le Gouvernement fédéral suisse ait mis en place un groupe de travail dans l'administration pour sonder les possibilités de l'évaluation est en soi révélateur de ce même souci.

Le *monitoring* s'avère plus aisé dans un Etat unitaire où le centre peut demander à son administration sur le terrain de lui fournir des statistiques, alors que dans un système fédéral qui respecte l'autonomie administrative des Etats membres, il est parfois impossible, du moins politiquement, d'exiger des informations détaillées des Etats, à moins que l'acquisition de ces informations soit spécialement prévue et institutionnalisée (Horber/Thévoz 1988).

Une autre variable potentiellement importante est la mesure dans laquelle les programmes et services gouvernementaux sont remplis par des organisations non gouvernementales, qu'elles soient commerciales ou d'intérêt public, sans but lucratif. Ici, en principe, on devrait retrouver les problèmes posés par le fédéralisme. Pourtant le tableau s'avère quelque peu différent lorsque des services, qui ailleurs proviennent de programmes gouvernementaux, sont fournis par le secteur privé. Il semble évident que dans ce cas l'intervention et l'activité de l'Etat soient assez minimales, au moins dans certains secteurs politiques particuliers, et que le besoin de mesurer les effets des politiques gouvernementales soit moindre (bien que dans une perspective rationaliste la demande d'indicateurs sociaux et de *monitoring* social devrait augmenter). Ici, on peut rétablir un lien avec le fédéralisme: les besoins en informations du gouvernement central dépendent bien sûr de façon décisive de la division des juridictions entre le centre et les sous-systèmes; dans un pays comme la Suisse où le Gouvernement fédéral n'a centralisé que peu de compétences, on ne s'attend pas à trouver beaucoup d'évaluations de politiques publiques au niveau central. Mais ne peut-on pas alors s'attendre à

trouver un besoin accru d'évaluations au niveau des sous-systèmes, autrement dit au niveau cantonal?

Ce raisonnement nous mène à un autre facteur important: la taille d'un pays et la distance administrative. On pourrait émettre l'hypothèse qu'un petit pays (en termes de territoire et/ou de population) aura des problèmes réduits et peu de variations locales et donc moins besoin d'interventions venant du centre dans bien des domaines politiques. Cette hypothèse s'avère cependant fautive en ce qui concerne le Danemark et la Suède caractérisés par leurs secteurs publics très développés. Par contre, si cette petite taille est corrélée avec un système politique décentralisé (Suisse) et/ou une administration déconcentrée au niveau local (Danemark), la distance entre la population et/ou les problèmes et l'autorité régulatrice est petite, et la rétroaction se fait assez directement de la société aux dirigeants et aux institutions politiques. Dans le cas extrême où il y aurait peu de problèmes généraux de société mais plutôt des problèmes locaux gérés par des institutions locales et autonomes, l'impact des mesures prises serait immédiatement visible, les causes et les effets faciles à déterminer, et l'évaluation de politiques publiques en tant que mécanisme de rétroaction artificiel deviendrait superflue. A l'inverse, dès qu'un gouvernement central met en œuvre un programme dans une structure aussi décentralisée, l'évaluation semble devenir indispensable pour autant que l'uniformité à l'échelle nationale soit considérée comme nécessaire.

Accumulation de connaissances en sciences sociales

Les méthodes d'évaluation et l'analyse de politiques publiques en général n'ont jamais été inventées par la bureaucratie, mais se sont développées dans le domaine des sciences sociales et économiques. Tout porte à croire que le niveau de développement de l'évaluation à l'intérieur d'un gouvernement donné dépend de façon décisive de la propension du monde académique concerné à produire des dispositifs d'évaluation à entreprendre des évaluations et à conférer un caractère professionnel au travail d'évaluation (et d'analyse politique).

Indiscutablement le rôle de précurseur joué par les USA en matière d'institutionnalisation des procédures d'évaluation dans le gouvernement est le reflet d'une longue tradition de recherche appliquée en sciences sociales. Il semble qu'un tel puits de savoir manque dans la plupart des autres pays. Dans ces derniers, soit il n'y a pas de tradition de recherche appliquée en sciences sociales dans les universités, soit la professionnalisation des sciences sociales (curricula, associations scientifiques, emplois spécifiques) n'a débuté qu'au cours des années septante.

Cette diversité des antécédents en matière d'évaluation a peut-être aussi influencé indirectement la réceptivité des administrations impliquées en ce qui concerne la diffusion du savoir-faire évaluatif. Car ces

conditions déterminent la probabilité de trouver des sociologues ou des économistes à des postes de fonctionnaires, comme c'est le cas aux USA, au Canada, et dans une moindre mesure en Allemagne fédérale.

Si les membres de la bureaucratie et ceux du législatif ont presque tous étudié le droit (comme en France, en Allemagne et au Danemark) ou ont une formation classique (Grande-Bretagne), il se peut que le système soit moins réceptif à l'égard des sciences sociales.

Le processus d'institutionnalisation que nous venons de décrire nous permet de conclure que l'évaluation a trois fonctions :

- une fonction d'*information*;
- une fonction d'*allocation budgétaire*;
- une fonction de *légitimation*.

Bien que ces fonctions soient souvent mêlées et que cette distinction soit surtout analytique, l'accent mis sur ces différentes fonctions varie dans une perspective historique d'une part, et d'un pays à l'autre d'autre part.

LES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION

Information

La fonction d'information a certainement été prédominante lors de la phase de démarrage du mouvement d'évaluation durant les années soixante. Cette forme d'évaluation est typiquement localisée dans les départements gouvernementaux ayant la responsabilité de l'ébauche et de la mise en œuvre des politiques de réforme et où, par conséquent, les administrateurs de programmes sont amenés à se poser les questions suivantes :

- Est-ce que les politiques fonctionnent, c'est-à-dire quels sont les effets produits, et est-ce que les objectifs des programmes (effets recherchés) sont atteints?
- Comment améliorer ces politiques, lorsque l'évaluation a révélé des défauts?

Cette fonction d'information de l'évaluation se concentre surtout sur des politiques nouvelles, où il est difficile de prévoir des résultats et donc de mener à bien des analyses *a priori*, car d'une part les politiques de réforme sont lancées essentiellement dans des domaines *soft* tels que santé, éducation, sécurité sociale, où l'on ne dispose pas d'évidence scientifique solide pouvant établir avec certitude les relations de cause à effet; et d'autre part elles sont souvent novatrices et donc exposées à des risques particuliers pouvant mener à l'échec.

Allocation budgétaire

La fonction de l'évaluation qui a clairement prévalu lors de la deuxième vague d'institutionnalisation des années quatre-vingt est l'aide à la rationalisation des allocations budgétaires. Ici les acteurs principaux ne sont plus des administrateurs de programmes mais des bureaux de contrôle des comptes, des ministères des finances et des unités centrales de politique publique, dont le principal souci est la taille globale du budget et sa structure interne.

Dans ce cas, les questions de base sont:

- *Quels programmes* pouvons-nous éliminer ou réduire sur la base de résultats évaluatifs négatifs?
- *Quelles sont les conséquences du moins d'Etat*, par exemple de la privatisation de certaines tâches publiques?
- *Comment* pouvons-nous rentabiliser davantage en remaniant, certains programmes particuliers et les activités publiques en général?

Légitimation

Contrairement aux fonctions précitées, la légitimation ne peut pas être rattachée en tant que motivation à une phase spécifique du développement de l'institutionnalisation de l'évaluation; en effet, cette fonction est toujours importante, ceci parce que l'évaluation se situe dans un contexte politique.

Les résultats d'une étude scientifique sont censés justifier les décisions politiques, que ce soit pour améliorer des programmes, réduire leur envergure ou les annuler.

J'ai analysé ces trois fonctions de base comme étant les mobiles de l'institutionnalisation et la force motrice de plusieurs dirigeants politiques et administratifs. Il n'est pas étonnant que la plupart des manuels d'évaluation justifient leurs demandes précoces en indiquant ces fonctions. En fait, ils ont raison: ces impératifs logiques se sont matérialisés dans le processus historique.

Dans la dernière partie de mon analyse, je tenterai de compléter la perspective générique par un exposé systématique des dispositifs d'évaluation adoptés par les divers pays. L'analyse de la distribution des initiatives d'évaluation nous permettra d'étudier la façon dont l'évaluation est intégrée dans les rouages de la machine gouvernementale.

A moins que les études d'évaluation soient institutionnalisées, leur occurrence semble tenir du hasard. De plus, les *stimuli* potentiels vont des critiques du public au réel besoin de l'administrateur du programme de savoir ce qui s'est passé lors de la mise en œuvre effective. Les remarques suivantes se limitent aux initiatives qui surviennent parce que la fonction d'évaluation est institutionnalisée dans le système politico-administratif.

Obligation légale et initiative parlementaire

Etant donné le rôle déterminant joué par les Parlements dans l'instauration d'évaluations régulières, il n'est pas rare de trouver l'obligation d'effectuer une évaluation dans les lois ou les arrêtés qui autorisent tel ou tel programme. Voici des exemples de ce type d'institutionnalisation spécifique:

- *Economic Opportunity Act* (USA, 1964);
- *Compensatory Education Program* (USA, 1965);
- *programme conjoint des Etats fédéraux de subsides pour le développement régional* (RFA, 1969);
- *programme de formation continue dans la loi sur le marché du travail* (RFA, 1969);
- *loi portant sur le versement du salaire en cas de maladie* (RFA, 1969);
- *programme expérimental d'assistance publique en matière de crédit* (Danemark, 1984);
- *loi instaurant une aide financière pour les jeunes sans emploi à long terme en vue d'une éducation et d'une formation* (Danemark, 1985).

Dans ce cas, l'exécutif est obligé de présenter un rapport au Parlement après une période déterminée ou à intervalles réguliers. Bien que la loi ne spécifie pas toujours le contenu du rapport requis, il est généralement admis qu'il s'agit d'évaluations. Aux Etats-Unis, l'évaluation a été institutionnalisée à l'intérieur même de la législation par le biais de la *sunset legislation* comme politique générale du Congrès. De cette façon, les programmes qui ne se sont pas révélés efficaces lors de l'évaluation prennent fin automatiquement après un laps de temps déterminé d'avance.

Le Parlement allemand a adopté cette démarche dans un certain nombre de cas, bien qu'il n'y ait pas encore de consensus juridique pour l'arrêt d'un programme adopté par voie législative.

Les Parlements sont parfois les initiateurs de l'évaluation lorsqu'ils demandent tout simplement à l'exécutif de fournir un rapport périodique. La plupart des 200 rapports réguliers fournis au Parlement par l'exécutif allemand, par exemple (et qui ne sont pas tous des évaluations), proviennent de requêtes parlementaires.

Les études d'évaluation impliquent presque toujours le traitement d'énormes quantités de données; c'est pourquoi les Parlements demandent régulièrement à la bureaucratie gouvernementale de mener l'enquête, et il est assez courant de voir la recherche elle-même déléguée à des spécialistes externes. Il y a cependant une exception à cela: lorsque le Parlement lui-même dispose d'un personnel affecté à la recherche, et de bureaux annexés à cette fin. Ici, il est clair que l'on s'adressera plutôt

à des spécialistes internes du législatif, comme c'est le cas aux USA. Dans ces circonstances, il est possible de voir des évaluations menées en parallèle par l'exécutif.

Initiative des organes de contrôle des comptes

Il n'est pas aisé de définir dans quelle mesure les bureaux de contrôle des comptes, qui ont eu une importance primordiale pour l'institutionnalisation de l'évaluation, prennent eux-mêmes l'initiative d'une évaluation et l'exécutent. Il semble évident que lorsque le bureau de contrôle des comptes a promu les activités évaluatives au sein de l'exécutif, il aura davantage tendance ultérieurement à conseiller des mesures spécifiques d'évaluation au gouvernement et aux départements. Ceci sauf dans le cas précis où le département concerné voudrait évoquer la critique de l'opinion publique vis-à-vis du bureau de contrôle des comptes lui-même. Par ailleurs, les études d'évaluation du processus de vérification comptable peuvent être effectuées par les commissaires aux comptes eux-mêmes, s'ils sont qualifiés pour cela.

Contrairement au GAO américain, la plupart des bureaux de contrôle des comptes en Europe semblent réticents à adopter la nouvelle technologie et peuvent donc donner l'impression d'avoir été inactifs à ce niveau jusqu'à récemment. En fait, il est possible que leur travail soit assez semblable à celui du GAO, bien que les effectifs et les budgets impliqués soient beaucoup plus restreints. Cependant, l'évaluation de programmes entiers par les bureaux de contrôle des comptes européens est certainement rare, sauf en ce qui concerne les dépenses en matière d'équipement de défense.

Initiative des ministères des finances

Les ministères des finances ou des bureaux équivalents comme le OMB à Washington peuvent aussi être des initiateurs. Les rapports des bureaux de contrôle des comptes reflueront bien entendu vers le processus budgétaire, j'entends par là que les analyses *a posteriori* influenceront les répartitions budgétaires ultérieures et même les propositions budgétaires des ministères des finances. Mais la relation entre l'évaluation et le budget sera modifiée si le ministère des finances peut exiger des évaluations des administrateurs de programmes dans les départements, comme c'est le cas en RFA.

L'étroitesse du lien entre le processus budgétaire et l'évaluation dépendra aussi de la fréquence et de la régularité avec lesquelles ces études seront demandées. Si on en arrive à une situation de marchandage entre les départements des finances et les autres départements, il est probable que l'on sacrifie les évaluations pour minimiser les conflits. Une solution

possible à ce problème semble avoir été trouvée au niveau structurel avec la création d'une agence pour l'analyse de politiques publiques. Le système danois quant à lui opère une rotation annuelle de l'évaluation d'un champ de politique publique à un autre; c'est aussi une façon de rattacher l'évaluation plus étroitement au processus budgétaire.

Initiative du gouvernement central

Le fait que l'institutionnalisation des procédures d'évaluation soit introduite par le gouvernement central n'implique pas forcément que le chef du gouvernement ou le cabinet, en tant qu'acteurs politiques centraux, initient aussi des études d'évaluations spécifiques.

Ces acteurs centraux ont tendance à s'intéresser à des politiques globales plutôt qu'à des programmes particuliers, et à se pencher sur des problèmes plus vastes, impliquant parfois les juridictions de plusieurs départements. Ils sont donc intéressés à des analyses globales traitant ces questions. Plus le problème considéré est vaste et général, et plus il aura de chances d'être traité par des commissions et des comités. Inversement, on peut supposer que l'évaluation d'un programme spécifique sera traitée par des spécialistes internes. On peut trouver des exemples de ces cas de figure en Grande-Bretagne: le *Central Policy Review Staff*, une institution dépendant directement du Premier ministre, avait comme rôle de considérer les problèmes généraux de politique publique et de développer de nouvelles options. L'*Efficiency Unit* a suivi la même voie après 1979; mais sa tâche qui consistait à rendre la machine gouvernementale plus efficace, impliquait des études moins substantielles et plus axées sur des réformes organisationnelles, en cherchant entre autres à promouvoir l'auto-évaluation des départements.

Depuis 1981, le Cabinet hollandais décide des objets d'étude des groupes d'évaluation départementaux lors de la *procédure de reconsidération* annuelle. L'OMB de Washington doit être aussi mentionné ici, puisqu'il remplit des fonctions budgétaires centrales et est un bureau du gouvernement central. L'OMB peut être considéré comme un initiateur central puisqu'il demande des évaluations aux départements.

En conclusion, on peut affirmer que dans la plupart des pays les gouvernements centraux ne prennent pas d'initiatives en ce qui concerne l'évaluation de programmes et de projets spécifiques. Font exception l'OMB américain, dont les initiatives proviennent plus de sa fonction budgétaire que de sa fonction politique, la *British Efficiency Unit* qui introduit des évaluations dans la mesure où elles font partie de sa politique d'amélioration des opérations de management, et le Cabinet hollandais qui prend des décisions d'évaluation dans des cas précis.

Initiatives départementales

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les départements ont tendance à rejeter l'auto-évaluation. Pour cette raison les Parlements ainsi que les cabinets ont institutionnalisé ou propagé les évaluations départementales. Par conséquent, ce qui apparaît de prime abord comme une initiative départementale est souvent en fait induit de l'extérieur. Les efforts d'évaluation rattachés aux programmes d'intervention des années soixante semblent provenir des départements concernés; dans ce cas, l'affinité entre les administrateurs de programmes et les chercheurs externes concernés semble plus grande.

Mais dans une perspective gouvernementale globale, ces initiatives se sont concentrées autour de certains champs d'intervention publique (éducation, emploi, santé publique, aide au développement) et n'ont pas impliqué la majorité des départements.

Pour consolider les initiatives interdépartementales autonomes ou pour activer l'évaluation dans les autres départements, des unités départementales d'évaluation ont été créées. L'activité de ces unités va de la programmation à la réalisation et à la rédaction de rapports d'évaluation sur la base de recherches dont elles assument tout ou partie du travail.

On a constaté la présence de telles unités dans tous les départements américains sauf dans ceux impliqués dans la défense.

Dans certains ministères allemands (aide au développement, trafic, presse, agriculture, technologie) des groupes d'évaluation ont été établis. Au Danemark on trouve de tels groupes dans les départements d'aide au développement, de l'emploi et de la sécurité sociale (Albaek/Winter 1988). En Norvège, le Ministère de la coopération au développement a créé une section d'évaluation en 1983. Le fait de rendre les ministres députés responsables des évaluations départementales au Canada peut être considéré comme une alternative fonctionnelle à la solution de l'embauche de personnel évaluatif. En Suède, des groupes d'experts rattachés à la plupart des ministères sont impliqués dans des activités évaluatives. Aux Pays-Bas, les études départementales sont préparées dans le cadre de la procédure de reconsidération avec la participation de membres du Ministère des finances.

En résumé, dans la plupart des systèmes politiques, une multiplicité d'acteurs peut intervenir lors de l'intégration des études d'évaluation dans le processus politique. Cette constatation d'une réalité fragmentée est conforme à la configuration décrite dans notre première partie où nous traitions du processus d'institutionnalisation. Les institutionnalisations externes et les initiatives récurrentes mises à part, c'est l'exécutif lui-même qui prend l'initiative d'évaluer ses propres activités (par prudence). En ce qui concerne les unités centrales de management, les initiatives peuvent provenir du Département des finances et s'intégrer

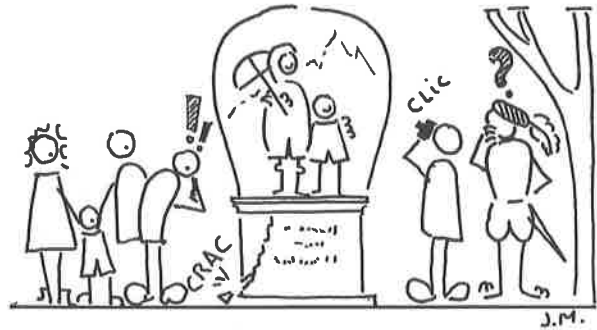
dans la routine budgétaire. Mais les acteurs politiques centraux ont tendance à se contenter de renforcer la fonction d'évaluation départementale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Adams, Bruce/Sherman, Betsy, Sunset Implementation: A positive Partnership to Make Government Work, in: *Par 38*, 1978, pp. 78–81.
- Albaek, Erik/Winter Soren, Evaluation in Denmark. The State of the Art, in: Rist R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983.
- Bemelmans-Videc, M.L./Elte R./Koolhaas, E., Policy Evaluation in the Netherlands. Institutional Context and State of Affairs, in: Rist. R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983, (1989).
- Derlien, Hans-Ulrich, Notwendigkeit und Grenzen der Erfolgskontrolle öffentlicher Interventionsprogramme, in: Eberhard Wille (ed.), *Konkrete Probleme öffentlicher Planung*, Lang, Frankfurt/Bern, pp. 291–308.
- Derlien, Hans-Ulrich, *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung*, Nomos, Baden-Baden, 1976.
- Eriksen, Bjarne, Evaluation. Institutional Aspects, IIAS-Paper, in: Rist R., *Program Evaluation of the Management of Government*, 1983.
- Heclo, Hugh/Wildavsky, Aaron, *The Private Government of Public Money*, Macmillan, 1974.
- Horber, Katia/Thévoz, Laurent, La Suisse sur les Traces de l'Évaluation, in: Rist, R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983, (1989).
- Jenkins, Bill/Gray, Andrew, Policy Evaluation in British Government: From Idealism to Realism? in: Rist. R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983, (1989).
- Nioche, Jean-Pierre/Poinsard, Robert, Public Policy Evaluation in France, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 5, 1985, pp. 58–72.
- Quermonne, Jean-Louis/Rouban, Luc, French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability, in: *Public Administration Review* 46, 1986, pp. 397–406.
- Rist, Ray, National Report: United States of America, in: Rist. R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983 (1989).
- Rist, Ray (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*. Patterns and Prospects across eight Nations, publication in progress, 1989.
- Rossi, Peter H./Wright, Sonia R., Evaluation Research. An Assessment of Theory, Practice, and Politics, in: *Evaluation Quarterly*, Vol. 1, 1977, pp. 5–52.
- Schick, Allen, Micro-Budgetary Adaptations to fiscal Stress in Industrialized Democracies, in: *Public Administration Review* 48, pp. 523–533.
- Segsworth, R.V., *Policy Program Evaluation in the Government of Canada*, in: Rist R., *Program Evaluation and the Management of Government*, 1983, (1989).
- Wagner, Peter/Wollmann, Helmut, Fluctuations in the Development of Evaluation Research: do “Regime shifts” matter? in: *International social science journal*, 1986, pp. 205–218.
- Ysander, Bengt-Christer, *Public Policy Evaluation in Sweden*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Working Paper No. 106, 1983.

Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective suisse

Luzius Mader



AVANT DE FRANCHIR LE PAS, UNE RÉFLEXION S'IMPOSE

L'évaluation des politiques publiques est devenue, au cours des deux dernières décennies, une pratique plus ou moins admise et plus ou moins développée. Aux Etats-Unis, elle a déjà été qualifiée de principale industrie de croissance, alors que dans beaucoup de pays européens, comme en Suisse d'ailleurs, elle se trouve encore dans un état embryonnaire, même si son utilité, voire sa nécessité, n'est en principe plus mise en question.

Admettre l'utilité de l'évaluation des politiques publiques ne signifie cependant pas qu'on doive nécessairement institutionnaliser la démarche évaluative. De la pratique à l'évaluation institutionnalisée il y a un pas à franchir après une réflexion approfondie sur les avantages et les inconvénients de l'institutionnalisation.

Le but de ma contribution est précisément de fournir quelques éléments qui pourraient servir d'amorce à une telle réflexion. Je me propose de montrer, très brièvement, les différentes possibilités d'institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, de mettre en évidence leurs avantages et leurs inconvénients spécifiques et de mentionner quelques ébauches d'institutionnalisation qui existent déjà en Suisse et qui pourraient, le cas échéant, être développées ou utilisées comme exemples. La

contribution date de septembre 1988. Elle ne tient pas compte des développements importants qui ont eu lieu depuis, tels que la création du service de contrôle administratif rattaché à la Chancellerie fédérale et la création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration. Je conclurai qu'en fin de compte les avantages de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques l'emportent sur les inconvénients. Préalablement, je tiens toutefois à préciser quelques concepts.

PRÉCISONS LES TERMES

Evaluation

Je qualifie d'«évaluation» toute analyse des effets d'une politique publique qui s'appuie sur l'utilisation de techniques scientifiques ou qui a, pour le moins, un caractère méthodique. Je considère qu'elle revêt un caractère méthodique, lorsqu'elle:

- est basée sur un *raisonnement susceptible d'être compris et répété par quiconque*, notamment parce qu'elle ne contient pas seulement des déclarations sur les effets d'une politique publique, mais indique aussi les fondements de ces déclarations;
- repose sur une *démarche systématique* qui vise à appréhender, d'une façon complète et approfondie, tous les effets notables d'une politique publique;
- a pour but d'aboutir à des *constatations objectives* ou aussi objectives que possible qui excluent ou neutralisent des points de vue unilatéraux et qui soient exemptes de partialité;
- est présentée ou mise à disposition dans une *forme qui corresponde à son caractère* (rapport, étude, etc.).

Ainsi comprise, l'évaluation ne doit pas nécessairement être scientifique au sens strict. Souvent, elle ne peut d'ailleurs pas l'être en raison du contexte et des conditions dans lesquelles elle est effectuée et qui ne permettent pas toujours de respecter les exigences les plus rigoureuses en matière de scientificité. Mais elle s'appuie en règle générale sur des données scientifiquement établies et sur l'utilisation de techniques scientifiques. Par contre, si on emploie le mot évaluation dans le sens large, je ne vois pas en quoi on aurait affaire à une problématique relativement récente. Car les appréciations intuitives ou impressionnistes des effets ont *toujours* existé et persistent; elles constituent un fondement essentiel tant de la préparation des décisions politiques ou législatives que des mécanismes de contrôle traditionnels.

Institutionnalisation

La deuxième notion qui nécessite une explication préalable est celle d'institutionnalisation.

L'évaluation, au sens où je viens de la définir, est déjà appliquée actuellement en Suisse, même si elle n'est pas – ou pas encore – une pratique très répandue (voit à ce sujet l'article de W. Zimmermann). Par institutionnalisation de l'évaluation, j'entends en particulier le fait:

- de confier à des organes étatiques déjà existants ou nouveaux la tâche d'évaluer et/ou de faire évaluer les effets des politiques publiques dans la réalité sociale (aspect organisationnel);
- d'édicter des prescriptions procédurales destinées à assurer l'analyse et la prise en compte des effets de politiques publiques dans le cadre du processus de décision politique ou législatif (aspect procédural).

L'institutionnalisation a ainsi pour conséquence que la décision d'évaluer les effets d'une politique publique ne dépend plus exclusivement de la curiosité intellectuelle d'un chercheur ou d'un besoin en information ressenti par une autorité chargée de préparer, de mettre en œuvre ou de contrôler une politique publique. Elle ne doit et ne peut toutefois pas remplacer ou limiter les évaluations entreprises précisément par curiosité intellectuelle ou en raison d'un besoin particulier en information que peut éprouver une autorité publique à n'importe quel stade du processus de décision. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques n'exclut pas et ne rend pas vaines les évaluations qui sont effectuées de manière complètement autonome, sans rapport direct avec l'accomplissement des tâches par les organes étatiques.

CONTEXTE ET FONCTIONS DE L'ÉVALUATION

Pour bien comprendre l'enjeu et la portée de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, il n'est pas inutile de situer celle-ci dans son contexte et de rappeler ses fonctions.

Le contexte est d'une part celui du processus (ou de la procédure) préliminaire en matière de préparation des décisions politiques (ou législatives). Dans cette phase du processus, l'évaluation est de nature prospective; elle intervient *ex ante*, comme un moyen susceptible d'améliorer les fondements sur lesquels les décisions étatiques sont basées et les arguments par lesquels ces décisions sont motivées; elle apparaît en somme comme une aide à la décision, un outil qui peut assurer la qualité et en particulier la rationalité des décisions.

D'autre part, en aval de la prise de décision, l'évaluation intervient *ex post* et elle a donc un caractère rétrospectif. Dans cette perspective, elle fait partie des mécanismes de contrôle de nature politique, administrative, financière et judiciaire et complète ceux-ci en les renforçant et en élargissant leur champ. Par conséquent, elle ne doit pas être considérée comme un mécanisme de contrôle additionnel, destiné à concurrencer, voire à remplacer les mécanismes de contrôle traditionnels.

A ces deux points de vue – prospectif et rétrospectif – il faut ajouter un troisième élément, à savoir le lien entre le contrôle des effets des politiques publiques et la phase préparatoire du processus de décision. Ce processus ayant en règle générale un caractère réitératif, il importe que les constatations faites dans le cadre des activités de contrôle soient prises en considération lors de la préparation de nouvelles décisions ou donnent lieu, le cas échéant, à des modifications des politiques publiques existantes. Aussi, l'évaluation doit-elle également être vue comme faisant partie des mécanismes de rétroaction qui assurent l'apprentissage dans le cadre du processus de décision politique.

Tant pour la préparation des politiques publiques que pour le contrôle de leurs effets et pour la nécessaire rétroaction, il s'agit en somme de créer ou de développer un instrument complémentaire, plus performant et plus sophistiqué qui permette à l'Etat de mieux gérer les problèmes dont la solution lui est imputée.

La question de savoir si ce but peut effectivement être atteint ou si, au contraire, ce nouvel instrument constitue simplement une tentative désespérée de l'Etat d'éviter la perte de son emprise sur la société civile mériterait un approfondissement et un débat qui dépasse le cadre de cette contribution.

L'INSTITUTIONNALISATION EN SUISSE

De façon générale

En ce qui concerne l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, il y a d'abord un certain nombre d'arguments qui sont de nature générale. D'autres sont liés aux particularités du système politique et des structures administratives concrètes auxquelles on a affaire; pour ce qui est de la Suisse, on doit mentionner à ce sujet par exemple les institutions de démocratie directe, le fédéralisme d'exécution, la concordance politique entre les partis gouvernementaux, le système de milice (Parlement et commissions d'experts), les mécanismes très développés de consultation (cantons, partis, associations) et la dimension territoriale très réduite. D'autres encore sont spécifiques aux différents modes ou formes d'institutionnalisation. Enfin, il y a des avantages et des inconvénients propres aux différents types d'évaluations (notamment évaluations prospective, concomitante et rétrospective).

Ici, je me borne à mentionner quelques avantages et inconvénients de nature générale. Ce n'est donc que le début d'une réflexion sur l'opportunité d'une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. Ce faisant, je pars d'ailleurs de l'hypothèse qu'une institutionnalisation conduirait, par rapport à la pratique actuelle, à une augmentation notable du nombre des évaluations.

Avantages et...

Premièrement, l'institutionnalisation comporte, à mon avis, un avantage considérable du point de vue méthodologique, car elle assure la prise en considération des besoins ou des exigences méthodologiques lors de la préparation des politiques publiques. De telles exigences sont, par exemple, la définition relativement claire des buts à atteindre, sans laquelle toute évaluation de l'efficacité d'une politique reste largement hypothétique, et la mise en place d'un système de récolte des données nécessaires à une évaluation fiable des effets.

Ensuite, l'institutionnalisation me paraît susceptible d'assurer la présence d'un personnel qualifié et expérimenté en matière d'évaluation; ceci au sein et en dehors de l'administration. Aussi longtemps que l'évaluation reste une pratique relativement rare et sporadique, ni les universités, ni les instituts de recherche commerciaux ne développeront probablement un potentiel de recherche important pour ce type d'analyses dont les prolongements possibles sur le plan théorique paraissent assez limités. Et l'administration ne disposera pas de capacités suffisantes pour accompagner et mettre en valeur des évaluations entreprises par des experts extérieurs ou – à plus forte raison – pour les effectuer elle-même.

De plus, l'institutionnalisation crée des conditions plus favorables à la coopération et aux échanges qui sont indispensables entre les administrations publiques et les milieux scientifiques, notamment pour faciliter l'accès aux données pertinentes, pour améliorer la compréhension réciproque qui est rendue difficile par des langages et par des besoins et points de vue très différents ainsi que pour favoriser l'insertion des résultats dans le processus de décision.

A mon avis, l'institutionnalisation a aussi pour effet d'exclure des évaluations motivées par des raisons purement politiques, voire politiques, et circonstancielles. Elle peut donc créer des conditions qui sont plus propices à une analyse qui se veut et se doit d'être la plus objective possible. Elle contribue à éviter un usage abusif des évaluations dans le but de justifier après coup des décisions qui ont déjà été prises ou de freiner et même bloquer le processus de décision. Les évaluations ne sont certes pas destinées à réduire la complexité des problèmes que les pouvoirs publics sont appelés à résoudre; elles tendent même plutôt à l'augmenter afin d'amener les pouvoirs publics à élaborer des solutions plus adéquates et non pas pour les rendre incapables de réagir.

Enfin, l'institutionnalisation donne à l'évaluation une légitimité politique qui me semble favorable des points de vue de l'accès aux données, de la nécessaire coopération entre les évaluateurs et les organes étatiques responsables de la mise en œuvre d'une politique et de l'utilisation des résultats.

... inconvénients de l'institutionnalisation

L'évaluation est un outil, une arme sophistiquée dont beaucoup d'Etats sont actuellement en train de se doter. Or, les armes sophistiquées ont malheureusement la fâcheuse tendance à coûter plus cher. Qu'elle soit entreprise par des chercheurs extérieurs à l'administration ou par des services spécialisés au sein même de l'administration, l'évaluation des effets des politiques publiques entraîne incontestablement des coûts considérables. Mais il y a des erreurs qui coûtent également cher; dans la mesure où l'évaluation permet d'éviter de telles erreurs ou de les connaître et corriger à temps, il faut considérer les coûts qu'elle implique comme un investissement judicieux.

Même si les administrations publiques renoncent à créer des services spécialisés pour effectuer des évaluations et préfèrent en règle générale la voie des mandats donnés à des évaluateurs externes, elles doivent disposer d'effectifs supplémentaires pour préparer, accompagner et mettre en valeur des évaluations. L'intensification des échanges entre les administrations et les milieux scientifiques nécessite le développement de ponts ou d'interfaces nouveaux, ce qui implique l'affectation d'un plus grand nombre de personnes à cette tâche; pratiquement cela signifie qu'il faut engager du personnel dans la mesure ou une réaffectation du personnel existant est exclue. Dans ce sens, l'évaluation risque de développer encore la bureaucratie administrative. Mais, n'oublions pas qu'elle peut aussi, dans certains cas, conduire à la mise en question de tâches qui sont imputées à l'Etat et que, de plus, l'intensification des contacts avec les milieux extérieurs à l'administration pourrait avoir des répercussions sur la manière de travailler de celle-ci et imposer finalement une approche moins bureaucratique des problèmes.

Procéder à une évaluation au sens où je l'ai définie exige évidemment beaucoup plus de temps que de porter un jugement subjectif et intuitif sur les effets d'une politique publique. Aussi pourrait-on être tenté de conclure que l'évaluation contribue à ralentir encore les processus de décision. Or, en Suisse en particulier, ces processus sont, de l'avis quasi général, déjà beaucoup trop lents dans la plupart des cas. L'évaluation risque donc d'aggraver encore cette situation. Cette objection n'est pas d'emblée dépourvue de pertinence. Mais on pourrait au contraire aussi penser que la relative lenteur des processus de décision en Suisse offre précisément des conditions particulièrement favorables au recours plus fréquent à des évaluations. Une insertion optimale de celles-ci dans le processus permettrait probablement d'éviter tout ralentissement supplémentaire. Cette insertion optimale me semble mieux assurée si l'évaluation est institutionnalisée que si elle est décidée de cas en cas.

Faciliter la prise de décision suppose une réduction de la complexité des problèmes. Or, comme l'évaluation tend à mettre en évidence la

complexité plutôt qu'à la réduire, on pourrait penser que son institutionnalisation augmente encore la difficulté de décider. Ce serait un inconvénient majeur, surtout dans un système politique où l'on cherche, en règle générale, à fonder les décisions sur un large consensus politique qui n'est pas toujours facile à établir.

Toutefois, dans une conception essentiellement instrumentale de la politique – la dimension symbolique ne peut certes pas être exclue complètement – une non-décision due à la prise de conscience de la complexité réelle d'un problème me paraît en principe préférable à une décision basée sur une analyse superficielle et insuffisante de la réalité sur laquelle une politique publique est censée agir.

QUELLES FORMES DONNER À L'INSTITUTIONNALISATION?

La pesée des arguments généraux pour et contre l'institutionnalisation me fait pencher pour la première solution. Je suis d'avis que l'institutionnalisation est en principe judicieuse. Il faut par conséquent réfléchir à ses formes.

Ici encore, je dois me borner à faire quelques remarques sommaires. Je tâcherai surtout d'indiquer les principales options et de mentionner, dans la mesure du possible, des exemples concrets qui montrent l'ébauche d'une institutionnalisation de l'évaluation en Suisse. Ces options ne doivent d'ailleurs pas nécessairement être comprises comme des alternatives qui s'excluent; certaines d'entre elles peuvent sans autre être combinées et seraient susceptibles de s'appuyer et de se renforcer réciproquement.

Il faut distinguer les modes procéduraux ou décisionnels de l'institutionnalisation d'une part et les formes organisationnelles de l'autre.

Mesures procédurales

En ce qui concerne les modes procéduraux ou décisionnels, on peut penser par exemple à:

- l'obligation d'évaluer *périodiquement* une politique publique dans un domaine déterminé (insertion d'une clause d'évaluation dans une législation);
- l'obligation d'évaluer *une politique publique ayant un caractère expérimental* (législation temporaire);
- l'obligation d'établir *des rapports périodiques* sur la mise en œuvre d'une politique;
- l'obligation d'évaluer *les effets potentiels* d'une politique publique avant son adoption formelle.

On trouve dans la législation suisse actuellement en vigueur ou en préparation d'assez nombreux exemples de ces différents modes d'institutionnalisation. Ainsi, la loi fédérale sur la protection de l'environnement dispose, à son article 44, alinéa 1, que «la Confédération et les cantons procèdent à des enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et contrôlent l'efficacité des mesures prises en vertu de la présente loi». Et l'article 5 du projet de loi sur les aides financières et les indemnités prévoit le réexamen périodique des subventions sous l'angle des principes généraux applicables à l'octroi de subventions (nécessité, subsidiarité, efficacité, efficience, etc.).

Quant aux législations temporaires à caractère expérimental, elles ont clairement tendance à devenir plus fréquentes. Mentionnons, par exemple, l'introduction, à titre expérimental, des 50 km/h dans certaines agglomérations; la limitation de la vitesse maximale à 80 km/h hors de ces localités et à 120 km/h sur les autoroutes; les essais d'enquêtes auprès des ménages; les tests d'application d'un système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail; le raccordement des bureaux de douane de frontière et des commandements de police cantonaux au Répertoire suisse informatisé des signalements des personnes (RISP); l'introduction du vidéotexte; les essais locaux de radiodiffusion et l'expérimentation de nouvelles formes d'exécution de peines et de mesures. En ce qui concerne le dernier exemple, l'article 5, alinéa 1, de l'ordonnance 3 relative au Code pénal suisse prévoit expressément l'évaluation des expériences faites avec les nouvelles formes d'exécution des peines et des mesures.

Pour ce qui est des rapports périodiques sur la mise en œuvre d'actes législatifs ou de politiques publiques, on peut mentionner par exemple les rapports prévus à l'article 21, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'aide aux universités et à l'article 9, alinéa 3, de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale. Et il convient de citer surtout le rapport sur l'agriculture que le Conseil fédéral soumet régulièrement aux Chambres fédérales en l'absence de toute obligation formelle. En outre on peut faire aussi état du rapport récent sur l'aménagement du territoire, ce dernier exemple est intéressant notamment parce que le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoyait l'établissement d'un rapport périodique; les Chambres ont toutefois renoncé à imposer une telle obligation au Conseil fédéral, estimant que celui-ci ne devait pas être tenu de présenter des rapports de routine et qu'il était de toute manière habilité à informer quand cela lui semblait opportun.

Dans cette catégorie des mesures procédurales, il importe enfin de mettre en évidence l'article 43, alinéa 3, de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils. Selon cette disposition, le Conseil fédéral doit indiquer dans ses messages accompagnant des projets de loi:

- les *conséquences financières et les effets sur l'état du personnel* qu'aura pour la Confédération l'application des règles et mesures proposées, en particulier la manière dont les frais seront couverts et l'influence qu'ils exerceront sur la planification financière;
- les *conséquences qui en résulteront pour l'économie*;
- les frais qui s'en suivront pour les cantons et les communes;
- dans la mesure du possible la *relation entre l'utilité des règles et mesures proposées, et les frais causés par leur application*.

C'est le point de départ d'une véritable évaluation prospective de la législation, même si on se contente actuellement encore d'affirmations ou d'informations très sommaires à ce sujet. A signaler toutefois qu'en mai 1988 le schéma de la Chancellerie fédérale pour l'établissement de messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale a été modifié, entre autres pour renforcer les exigences en matière d'appréciation prospective des effets de décisions législatives proposées. Dorénavant, il faut notamment aussi indiquer les bases sur lesquelles s'appuient les déclarations concernant les effets probables des décisions.

Mesures organisationnelles

Sous l'angle organisationnel, il s'agit essentiellement de déterminer par qui, par quel organe ou type d'organe les évaluations doivent être décidées, entreprises et mises en valeur. On peut envisager de très nombreuses possibilités qui comportent toutes des avantages et des inconvénients spécifiques. Il est concevable, d'ailleurs, que les solutions doivent être adaptées aux types d'évaluations. Car l'évaluation *ex ante* entreprise dans la perspective de la préparation d'une décision politique ou législative exige peut-être d'autres aménagements organisationnels ou institutionnels que le *monitoring* (évaluation concomitante) ou l'évaluation *ex post*, surtout lorsque celle-ci est faite dans une perspective de contrôle ou de surveillance.

Les trois principales options qui existent du point de vue organisationnel sont les suivantes:

- *évaluation interne ou externe*;
- *évaluation centralisée ou décentralisée*;
- *évaluation par un organe gouvernemental ou parlementaire*.

La distinction entre évaluation externe et évaluation interne nécessite quelques précisions, car elle n'a pas toujours la même signification. Il existe en effet plusieurs critères de distinction qui sont utilisés à ce sujet. Sont souvent qualifiées d'internes les évaluations:

- entreprises par les *chercheurs qui appartiennent à l'administration* (statut formel);

- ou financées, respectivement *financièrement soutenues par l'administration* (financement);
- ou effectuées à l'initiative et sous la responsabilité de l'administration (responsabilité);
- ou encore *entreprises et commanditées par les organes responsables de la préparation, de l'adoption ou de la mise en œuvre de la politique publique à évaluer* (organe).

A mon avis ce qui est décisif dans tous les cas, c'est le degré d'autonomie ou d'indépendance de l'évaluateur ou de l'organe chargé de l'évaluation par rapport à l'organe responsable d'une politique publique (sens étroit) ou par rapport aux organes étatiques dans leur ensemble (sens large). Ce degré d'indépendance ne dépend certainement pas seulement du statut formel de l'évaluateur, mais de nombreux autres éléments tels que les liens financiers.

Les solutions externes semblent préférables notamment parce qu'elles sont mieux à même d'assurer la distance nécessaire à une appréciation objective et impartiale. D'autre part, on reproche souvent aux évaluateurs externes d'avoir un biais négatif et de vouloir surtout mettre en évidence les échecs d'une politique publique. Les évaluations internes, en revanche, ont l'avantage de ne pas être considérées comme des ingérences extérieures; elles suscitent moins la méfiance des organes responsables d'une politique publique et facilitent leur coopération. Par contre le risque existe qu'elles ne soient pas suffisamment critiques et qu'elles soient utilisées pour légitimer des choix politiques que les organes étatiques ne sont pas prêts à mettre en question.

La deuxième option consiste à choisir entre les solutions décentralisées et centralisées. Dans le premier cas, la tâche de l'évaluation incombe en règle générale à l'organe responsable de la préparation et de la mise en œuvre d'une politique publique. Dans le second cas, elle relève d'un organe d'état-major placé sous la responsabilité de plusieurs départements ou ministères, du gouvernement ou du Parlement, voire d'un organe étatique jouissant d'une très large autonomie par rapport à l'administration, au gouvernement et au Parlement.

A titre d'exemple d'une solution décentralisée, on peut mentionner le service d'évaluation rattaché à la division des affaires générales de la direction de la coopération au développement et à l'aide humanitaire. En ce qui concerne les solutions centralisées, signalons, par exemple, la création imminente d'un organe de contrôle de l'administration; cet organe sera rattaché à la Chancellerie fédérale et aura également pour tâche d'effectuer ou de faire effectuer des évaluations portant sur les effets des activités législatives et administratives.

Les solutions décentralisées se heurtent notamment à la priorité des autres tâches, à la difficulté de réunir suffisamment de personnel qualifié

et au manque de distance, alors que les solutions centralisées présentent les inconvénients des évaluations entreprises par des personnes extérieures à l'administration.

La troisième option, enfin, est celle de la solution gouvernementale ou parlementaire, option qui, comme les précédentes, ne doit pas être considérée comme un choix entre deux alternatives qui s'excluent mutuellement, car la combinaison des deux solutions est aussi concevable. La décision dépend essentiellement de la conception des tâches des organes étatiques et de l'équilibre entre ces organes. La solution gouvernementale est susceptible d'améliorer la qualité de la préparation des décisions politiques ou législatives et des informations sur leurs résultats; elle peut aussi renforcer le contrôle du gouvernement sur les activités administratives. La solution parlementaire peut apparaître notamment comme un moyen de renforcer le législatif (respectivement d'amoindrir sa perte de pouvoir), de lui faciliter l'exercice de sa fonction de surveillance et de lui permettre de mieux assumer sa responsabilité pour les conséquences de ses décisions.

UN REGARD VERS L'AVENIR

En Suisse et dans la plupart des pays voisins, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui encore à son début. Ces quelques remarques sur les avantages et les inconvénients de l'institutionnalisation relèvent par conséquent davantage de la spéculation que de la mise en valeur d'expériences pratiques ou de théories solides.

Les développements importants qui semblent toutefois avoir lieu actuellement exigent que la réflexion sur les aménagements institutionnels possibles en matière d'évaluation – aménagements qui dépendent largement du contexte national spécifique – soit poursuivie et approfondie. Il s'agit en somme de faire l'évaluation prospective des différentes formes d'institutionnalisation. Et, conscient des limites de toute évaluation prospective, on devrait aussi commencer à tester pratiquement l'apport possible d'une institutionnalisation de l'évaluation à l'amélioration des politiques publiques et de la législation; ceci dans les formes qui apparaissent les plus judicieuses et les mieux adaptées aux particularités du système politique et de l'ordre juridique suisses.

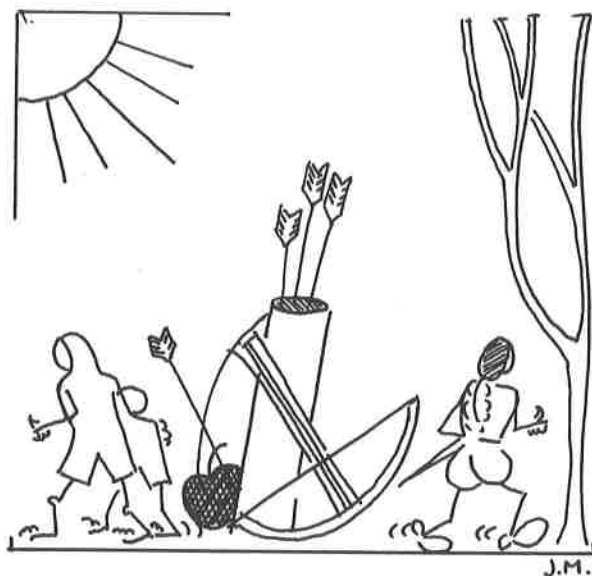
Le groupe de travail interdépartemental *Evaluation législative*, que le Département fédéral de justice et police a institué en octobre 1987, a précisément pour tâche d'entamer et de mener cette réflexion sur les mesures organisationnelles et procédurales susceptibles de contribuer à une amélioration de l'analyse prospective et rétrospective des effets des décisions législatives. Il a aussi la possibilité de faire effectuer un certain

nombre d'évaluations et devra soumettre son rapport au département avant la fin de la législature en cours, c'est-à-dire au plus tard en décembre 1991.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

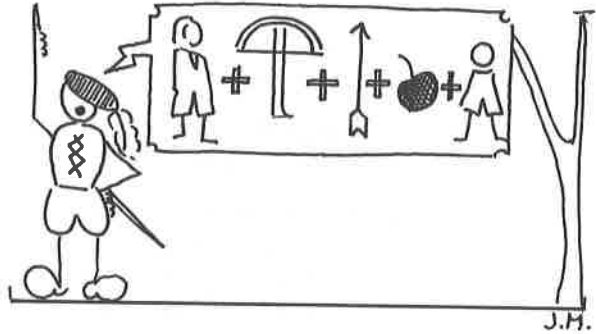
- Blankenburg, Erhard, Rechtssoziologie und Rechtswirksamkeitsforschung – Warum ist es so schwierig die Wirksamkeit von Gesetzen zu erforschen?, in: Plett K., *Empirische Rechtsforschung zwischen Wissenschaft und Politik*, publié sous la direction de K. Plett et K.A. Ziegert, Tübingen, 1984, pp. 45–68.
- Commissariat général du plan, Rapport de M. Deleau, J.-P. Nioche, Ph. Penz et R. Poinard. Evaluer les politiques publiques, Paris, 1986.
- Derlien, Hans-Ulrich, Genesis and Structure of Evaluation Effort in Comparative Perspective, in: *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across eight Nations*, publié sous la direction de R. Rist, Washington, 1989.
- Derlien, Hans-Ulrich, *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung - Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation*, Baden-Baden, 1976.
- Derlien, Hans-Ulrich, Organisatorische Aspekte der Programmevaluation, in: *Verwaltung- und Fortbildung*, 1978, pp. 51–61.
- Fricke, Peter, *Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle*, Frankfurt, 1983.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Helmut, *Wirksamere Gesetzesevaluierung – wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Wahlen* 1980, 1984, pp. 547–568.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Helmut, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, vol. 1, Opladen, 1984.
- König, Klaus (1986), Zur Evaluation staatlicher Programme, in: P. Eichhorn/G.V. Kortzfleisch, *Erfolgskontrolle bei der Veranschlagung öffentlicher Mittel*, Baden-Baden, 1986, pp. 19–34.
- König, Klaus, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in: W. Schreckenberger et al., *Gesetzgebungslehre*, Stuttgart, 1986, pp. 96–108.
- Levine, Robert A. et al., *Evaluation Research and Practice*, Beverly Hills, 1981.
- Mader, Luzius, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, 1985.
- Stempel, Dieter, Empirische Rechtsforschung - Entwicklung und Beitrag für die Rechtspolitik, in: *Mélanges R. Wassermann*, Neuwied, 1985, pp. 223–233.
- Zimmermann, Willi et al., *Die Wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik - Eine bibliographische und methodische Exploration*. Rapport au Département fédéral de justice et police, 1989.
- Zweig, Franklin, M., *Evaluation in Legislation*, Beverly Hills, 1979.

CONCLUSION



L'évaluation sous conditions

Katia Horber-Papazian



- Les mécanismes de contrôle traditionnels ne sont plus suffisants pour permettre de s'assurer de la conformité des mesures prises avec les objectifs initiaux des politiques publiques, de leur adéquation avec les besoins d'une société en mutation, de leurs effets réels, et, le cas échéant, des causes de leur inefficacité.
- Les décisions politiques doivent être réadaptées en fonction des nouveaux besoins sur la base d'une vision politique globale et non pas d'un réajustement décidé au coup par coup.
- Les critères d'efficacité, d'efficience et d'effectivité sont à introduire dans l'appréciation des politiques publiques au même titre que les critères existants de légalité et d'opportunité.
- Les processus politico-administratifs de décision et de mise en œuvre des politiques publiques doivent être plus transparents pour le citoyen.

Ces affirmations sont *fréquentes* en Suisse dans la *conclusion de rapports scientifiques* portant sur l'analyse de la mise en œuvre de politiques publiques *pour justifier* la mise sur pied de recherches centrées sur l'évaluation de politiques publiques ou *pour réclamer de nouveaux moyens* structurels, financiers et méthodologiques visant à renforcer les mécanismes de contrôle existants.

Parmi l'éventail de ces instruments peu utilisés à ce jour, l'évaluation des politiques publiques a actuellement en Suisse le vent en poupe.

Les différents articles présentés dans cet ouvrage ont démontré que l'évaluation est avant tout un *outil qu'il s'agit d'adapter aux problèmes à traiter, au contexte politico-administratif dans lequel il s'inscrit, au fonctionnement des mécanismes de contrôle existants et aux anticipations de ceux qui devront en tirer les conséquences.*

Cela fait beaucoup de conditions à remplir pour la mise en place d'évaluations, conditions qui n'assurent cependant pas encore que leurs résultats auront un quelconque impact sur les processus politiques et que les acteurs qui pourraient y avoir recours (acteurs politico-administratifs fédéraux, cantonaux, communaux, groupes d'intérêts, partis politiques) verront en elle un nouvel outil de décision et de gestion des politiques publiques. Ces derniers ne le feront, j'en pose l'hypothèse, que s'ils y trouvent un intérêt, un gain par rapport à la situation actuelle.

Il n'y a a priori ni gagnant ni perdant de l'évaluation. Chacun peut cependant perdre ou gagner à ce jeu, l'enjeu variant au gré des situations.

En effet, si l'évaluation peut être une source de légitimation (personnelle, d'options ou de décisions politiques), d'information, de meilleure compréhension des processus politico-administratifs, d'aide à la décision, elle peut aussi à l'inverse signifier une ingérence dans les systèmes de décision ou d'action, une remise en cause de choix politiques ou de processus établis, une mise en évidence d'incapacité politique, technique ou scientifique et, surtout, une diminution de la marge de manœuvre.

Chacun actuellement en est conscient et cela explique le *oui conditionnel* réservé à l'évaluation. Un oui qui dépend de la réponse qui sera donnée à la question de savoir qui décide des évaluations, qui les réalise, quand, dans quels domaines, dans quels buts, avec quels moyens.

L'évaluation a sa logique propre pour mettre en évidence les causes et les effets de processus politiques et déterminer leur effectivité, leur efficacité ou leur efficience. Elle dissèque les mécanismes de décisions et de mises en œuvre, cherche des indices dans leur environnement, scrute, questionne, est indiscrete en partant du point de vue fédéral, cantonal ou communal d'acteurs étatiques ou privés.

Dans des pays où l'alternance du pouvoir est la règle, l'évaluation peut être un des outils qui permet de remettre en cause un certain ordre passé pour en proposer un nouveau ou légitimer celui qui est en place.

Dans un système politique où collégialité et concordance sont de mise, l'évaluation peut être perçue comme une arme à double tranchant.

Les mécanismes en place et les décisions étant le fruit d'un consensus basé sur un large système de négociations et d'adaptations aux particularités locales, il peut y avoir des hésitations à le remettre en cause au nom d'une plus grande efficacité, efficience ou effectivité dans la mesure où chacun est partie prenante et a des acquis à défendre.

Demander de renforcer les mécanismes de contrôle parlementaire, créer des groupes de réflexion à l'intérieur de l'administration pour estimer les chances de pouvoir y implanter des systèmes d'évaluation, envisager la mise sur pied d'un ou de plusieurs organes de contrôle de l'administration au service de l'exécutif ou du législatif fédéral, se pencher sur la question de la réalisabilité des évaluations d'un point de vue méthodologique à travers un programme national de recherche, sont autant d'initiatives qui témoignent d'une certaine effervescence autour de la question de l'évaluation. Mais ces différents indices ne signifient en aucun cas qu'actuellement la nécessité d'évaluations réalisées de façon systématique sur l'ensemble des politiques publiques à travers les trois échelons du niveau fédéral soit reconnue politiquement et qu'une réelle pression existe pour en demander l'application.

En supposant qu'un jour ce soit le cas, il s'agira comme pour toute politique de déterminer les objectifs poursuivis. Pourra-t-on se cantonner derrière des termes aussi généraux qu'efficacité, efficience ou efficacité des mesures étatiques? Tactiquement les notions de contrôle ou de réductions budgétaires ne pourront pas être utilisées. Politiquement et juridiquement parlant, l'idée d'une surveillance fédérale sur les activités cantonales et communales par évaluations interposées est impensable. Des notions telles que coordination, maîtrise, gestion, transparence, adéquation rencontreront selon toute vraisemblance une plus grande unanimité.

Très vite se posera cependant la question du sens dans lequel est abordée l'évaluation.

- Faudra-t-il poser la question de l'adéquation ou de l'efficacité d'une politique par rapport aux besoins ou aux anticipations de la population cible ou par rapport aux objectifs fédéraux?
- Quelle sera la base légale sur laquelle s'appuieront les évaluations qui devront, pour avoir une réelle pertinence, être menées aux trois échelons du niveau fédéral?
- Comment seront financées ces évaluations?
- Qui les mènera?
- A quel moment?
- Qui en dernier recours tranchera sur leur validité interne et externe?
- Quelle sera l'utilisation de leurs résultats?
- Comment seront-elles intégrées dans les processus de décision?

Ce sont là autant de questions auxquelles il sera indispensable de répondre s'il est envisagé de mener une politique d'évaluation en Suisse.

Parce que les principaux acteurs concernés voudront très vraisemblablement éviter des blancs-seings, et face à la difficulté de répondre *a priori* pour toutes les politiques publiques à cet ensemble d'interrogations, un

système de négociation au coup par coup devra, probablement, être mis sur pied.

Au-delà des négociations *a priori*, une *collaboration directe entre évaluateurs et évalués* sera certainement indispensable dans un système aussi décentralisé que le système suisse, pour permettre l'accès aux données et assurer que les résultats produits et les propositions émises ne restent pas lettres mortes au nom de la souveraineté cantonale, de l'autonomie communale, de la séparation des pouvoirs ou encore pour cause de non-représentativité des résultats, de biais méthodologiques ou de partis pris des évaluateurs.

Les mécanismes politico-administratifs suisses offrent tant des prétextes à la non-utilisation des résultats d'évaluation qu'on peut d'ores et déjà prévoir que, *pour avoir une quelconque chance d'impact, les évaluations ne se feront ni contre, ni sans l'implication des différents acteurs concernés par les politiques évaluées.*

Un nouveau langage sera donc à trouver entre acteurs politico-administratifs et scientifiques chargés d'évaluations; des formes de collaboration seront à imaginer pour assurer à la fois une certaine rigueur scientifique et un lien avec la réalité politique. Cela impliquera que des *relations de confiance* puissent être établies et que, de part et d'autre, l'on soit ouvert à un tel apprentissage.

Cela fait décidément beaucoup de conditions à remplir pour permettre à l'évaluation de passer du domaine des idées à celui des décisions...

AUTEURS

Claude Bonnard, ancien conseiller national et conseiller d'Etat vaudois libéral

Philippe-Henri Bovy, professeur à l'Institut des transports et planification de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

Ernst Buschor, professeur à la Hochschule St. Gallen (HSG), président du groupe d'experts de PNR N° 27 «Evaluation des mesures étatiques»

Jean-François Cavin, secrétaire général des groupements patronaux vaudois

Pascal Couchepin, conseiller national radical, président de la ville de Martigny

Jean-Daniel Delley, maître de recherche et d'enseignement au Département de droit public de l'Université de Genève

Hans-Ulrich Derlien, professeur d'administration publique à l'Université de Bamberg (Allemagne)

Ruth Dreifuss, secrétaire de l'Union syndicale suisse

Francine Jeanprêtre, conseillère nationale socialiste, ancienne conseillère municipale de Morges

Dieter Freiburghaus, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne

Stephan Hill, ancien maître assistant au Département d'économie de l'Université de Bâle

Katia Horber-Papazin, collaboratrice scientifique à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.), professeur suppléant à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne

Franz Koenig, chef de l'Inspection des finances du canton du Valais

Peter Knoepfel, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne

Luzius Mader, chef du service de méthode, de formation et d'évaluation législatives de l'Office fédéral de la justice

Philippe Mastronardi, secrétaire des Commissions de gestion des chambres fédérales

Yves Meylan, député écologiste au Grand Conseil genevois

Jean-Pierre Nioche, professeur au Département stratégie politique d'entreprise du groupe Hautes études commerciales (HEC) à Jouy-en-Josas (France)

Jean-Noël Rey, chargé de cours au Département de science politique de l'Université de Genève, ancien conseiller personnel du chef du Département fédéral des finances

Christoph Steinlin, sous-directeur de l'Office fédéral de la justice

Willi Zimmermann, chargé de cours au Département de science politique de l'Université de Genève, responsable de la Forschungsstelle und Politik à Berne.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Laurent Thévoz, collaborateur scientifique à la Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.). Sa complicité, ses suggestions et ses critiques m'ont été très précieuses pour la réalisation du séminaire dont ce livre est le fruit.

COLLECTION «HOMMES, TECHNIQUES, ENVIRONNEMENT»

TEXTES RASSEMBLÉS PAR KATIA HORBER-PAPAZIAN

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN SUISSE

Pourquoi? Pour qui? Comment?

Pourquoi, pour qui et comment préconiser le recours à l'évaluation des politiques publiques en ce début des années 90 en Suisse?

Les mécanismes de contrôle politiques, financiers, administratifs et juridiques helvétiques sont-ils réellement insuffisants pour assurer le réajustement des politiques publiques?

La proximité des populations cibles et des agents de mise en œuvre, les droits populaires et les mécanismes de consultation au moment de l'élaboration des politiques publiques ne garantissent-ils plus l'adéquation des politiques avec les besoins des citoyens?

Existe-t-il une volonté politique réelle de se doter d'un nouvel outil de gestion des politiques publiques telles que l'évaluation?

Quels sont les enjeux et les intérêts liés à l'évaluation?

L'évaluation est-elle réalisable dans le cadre d'un système politico-administratif tel que la Suisse le connaît?

Quelles sont les conditions à remplir pour que les résultats des travaux entrepris soient utilisables et utilisés?



Telles sont quelques-unes des principales questions auxquelles des représentants des milieux politiques, administratifs et universitaires répondent à travers ce livre.

ISBN 2-88074-200-5



9 782880 742003