

QUAND UNE RÉPUBLIQUE S'EXPOSE AU REGARD DE CITOYENS-ÉVALUATEURS

Christophe Kellerhals
Commission externe d'évaluation des politiques publiques
Genève, Suisse

Résumé : Le Canton de Genève s'est doté en 1995 d'une Commission externe d'évaluation des politiques publiques, organe unique en Suisse. Avec elle, les deux pouvoirs, exécutif et législatif, partagent un organisme indépendant pour juger l'efficacité et la pertinence de l'action étatique. Composée de 16 citoyens-évaluateurs, cette commission a la possibilité de se saisir d'un thème d'évaluation et d'apporter des éléments critiques inattendus. En 11 ans d'activité, 19 rapports d'évaluation ont été rendus publics. Ils portent sur les effets des lois sur les bénéficiaires et les groupes-cibles. Les thèmes abordés sont conséquents et très divers : logement, prestations sociales, chômage, fiscalité, transports publics, etcétera. Les recommandations sont particulièrement suivies par le Gouvernement.

Abstract: In 1995, the Canton of Geneva inaugurated an External Public Policy Evaluation Commission, a unique body in Switzerland. Both powers, Parliament and Government, share an independent body to evaluate the effectiveness and relevance of public intervention. This committee, composed of 16 citizen-evaluators, can choose its subjects and focus and has the ability to contribute some unexpected critical elements. Since its establishment 11 years ago, 19 evaluation reports have been published. They describe effects on target groups and beneficiaries. The themes covered are important and diverse: housing, social security benefits, unemployment, tax systems, public transport, and the like. Recommendations have been followed by the Government fairly closely.

La Suisse figure parmi les pays européens ayant le degré d'institutionnalisation et de maturité le plus élevé en matière d'évaluation des politiques publiques (Furubo, Rist, & Sandhal, 2002; Varone & Jacob, 2004; Varone, Jacob, & de Winter, 2005). Si ce constat est valable au plan fédéral, le développement et l'ancrage institutionnel de l'évaluation des politiques publiques ne progresse pas de façon uniforme dans tous les cantons de cette Confédération.¹

Correspondance à l'auteur : Christophe Kellerhals, 20 bis rue du Stand / CP 3937,
1211 Genève 3, Suisse; <christophe.kellerhals@etat.ge.ch>

Une explication pourrait être le fait que la Suisse se caractérise par une démocratie directe. Cela se traduit par une participation active des citoyens dans les trois niveaux de gouvernance : local (communes), régional (cantons), et fédéral. Ce système implique des processus de consultation particulièrement intenses puisque les projets de loi sont longuement étudiés et préavisés par tous les niveaux. On peut faire l'hypothèse que ceux-ci réduisent, en théorie du moins, le besoin d'évaluation (Derlien, 1998, p. 10).

Au plan fédéral, le développement est particulièrement avancé, voire unique au monde (Jacob, 2005, p. 66). Un programme national de recherche a été consacré (PNR27, 1990-1995) aux effets des mesures étatiques et a donné lieu à une série de publications (Busmann, Klöti, & Knoepfel, 1998). Une Société suisse d'évaluation (SEVAL) s'est constituée en 1995 et, fait marquant, une clause d'évaluation a été introduite en 1999 dans la Constitution fédérale. En effet, l'art.170 Cst exige que le Parlement fédéral veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Avant cela, la Commission de contrôle de gestion du Parlement fédéral s'était déjà dotée d'un service chargé du contrôle de l'administration : le Contrôle parlementaire de l'administration.

Un autre organe, intitulé le Contrôle fédéral des finances,² fait office de Cour des comptes. Il effectue des évaluations par le biais de son Centre de compétences « Évaluations et études de rentabilité ». Son originalité est de se distinguer des cinq formes d'institutionnalisation répertoriées par Derlien (1998, p.12), car il agit à la fois pour le compte du Gouvernement et du Parlement, soit encore de sa propre initiative.

Ailleurs dans l'administration fédérale, on trouve plusieurs centres de compétence en évaluation (Office fédéral de la justice, de la santé publique, de l'énergie, etc.) chargés à la fois de coordonner les contrats d'évaluation avec des consultants externes et de promouvoir la culture de l'évaluation dans l'administration. Tous ces organes sont fortement tributaires de règles institutionnelles (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2006) à prendre en compte dans les comparaisons internationales.

Mais au plan cantonal, le degré d'institutionnalisation en est encore au stade élémentaire. La plupart des cantons sont encore hésitants à intégrer la fonction d'évaluation au dispositif institutionnel. De rares cantons (Berne, Zürich) ont développé des unités ou des services d'évaluation internes à l'administration et propres à un seul départe-

tement (Bussmann et al., 1998). En général, les autorités politiques et administratives préfèrent confier la réalisation des évaluations à des consultants indépendants, des experts, ou des universités. Le plus souvent, c'est l'entité évaluée qui assumera les coûts de l'évaluation. De ce fait, c'est aussi elle qui choisira l'évaluateur, parfois par le biais d'un appel d'offres, et sera responsable du suivi du contrat. Bien que les évaluateurs travaillent selon un certain code de déontologie, qui est rappelé de façon détaillée par les critères de qualité de la Société Suisse d'évaluation (Widmer, Landert, & Bachmann, 2000), ce type de contrat contient ses limites, en particulier concernant la portée de l'évaluation, la satisfaction de l'entité évaluée (en tant que cliente), et la publication éventuelle des résultats.

Seul un canton suisse, La République et canton de Genève (413 673 habitants), a tenté d'institutionnaliser la fonction d'évaluation en la rendant autonome par rapport à l'administration et en lui accordant un regard global. Le propos de cet article est de présenter quelques spécificités de cette expérience « originale » (Delley, 2001) menée depuis une dizaine d'années. La forme choisie est unique en Suisse et probablement très rare en Europe.

GENÈVE INSTITUTIONNALISE L'ÉVALUATION

En 1995, le canton de Genève a mis sur pied la « Commission externe d'évaluation des politiques publiques » (CEPP).³ Cette commission est « chargée de seconder le Conseil d'État [Gouvernement cantonal], la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances du Grand Conseil [Parlement cantonal] dans leurs tâches d'évaluation des politiques de l'État et des services publics » (article 15 de la loi D 1 10).

À cette époque, les débats parlementaires étaient fortement agités par une initiative populaire qui demandait une vérification globale (audit) de l'État de Genève. Pour tenter d'éviter cette issue, le Gouvernement lança un contre-projet par le biais d'une *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques*. Trois nouveaux organes étaient ainsi affectés à la surveillance des activités étatiques : l'Inspection cantonale des finances, le Service de surveillance des fondations et enfin, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. La vérification globale de l'État n'a pas été évitée pour autant, mais tant le besoin de contrôle de l'efficacité des mesures étatiques que la volonté du Parlement d'introduire de plus en plus souvent des clauses d'évaluation dans les

nouvelles lois ont justifié le maintien de ce texte. Dans ce dispositif de surveillance, seul le « troisième niveau » (Delley, 2003a),⁴ à savoir la CEPP, est chargé de l'évaluation des politiques publiques.

La CEPP est ainsi légitime pour évaluer : (a) les politiques publiques, selon les principes de proportionnalité et de subsidiarité, (b) l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne, et (c) le rapport coût-utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés. Avec la CEPP, les deux pouvoirs, exécutif et législatif, partagent désormais un organisme indépendant pour apprécier l'efficacité et la pertinence de l'action étatique.

Dix-neuf rapports d'évaluation ont été rendus publics par la Commission d'évaluation <www.geneve.ch/cepp> en 11 ans d'activité. Ils portent principalement sur la mesure des effets des lois sur les bénéficiaires ou les publics-cibles. Les thèmes abordés sont très divers : il peut s'agir de politique du logement, de politique sociale (assurance-maladie, prestations sociales), de lutte contre le chômage, de fiscalité, de transports publics, etcétera. Cette production de rapports d'évaluation mobilise un certain nombre d'énergies au sein de l'administration cantonale et du Conseil d'État (Gouvernement cantonal). En effet, l'administration a un droit de réponse sur le contenu du rapport qui est remis au Conseil d'État. Au terme du rapport, une discussion a généralement lieu avec le (ou les) Conseiller(s) d'État qui dirige le département concerné.

La commission d'évaluation est un organe externe et indépendant qui repose sur le volontariat. Les 16 membres de cette commission sont de simples citoyens, choisis principalement pour leurs compétences ou leurs expériences dans la gestion des affaires cantonales (économie et politique). Pour assumer cette fonction, ils ne doivent pas avoir de responsabilité politique au plan cantonal ou être au bénéfice de contrats importants avec l'État. Ils sont nommés pour huit ans par le Conseil d'État, après préavis de deux commissions parlementaires (contrôle de gestion et finance). Ces membres sont choisis dans l'esprit de se doter d'un dispositif pluraliste d'évaluation (Monnier, 1992). De ce fait, la loi précise qu'ils doivent « être représentatifs de la diversité culturelle et sociale du canton de Genève ». Parmi les membres, on peut trouver au cours de l'histoire de la CEPP aussi bien des représentants de l'économie privée (banquier, avocat, économiste), des représentants du monde associatif, de syndicats de travailleurs, ou de patrons que des journalistes, des chercheurs universitaires,

ou d'anciens hauts-fonctionnaires. Il s'agit d'une commission « de milice », c'est-à-dire que l'activité des membres de la commission d'évaluation s'effectue en marge de leur activité professionnelle. Au plan théorique, cette formule a été qualifiée de version « restreinte » du modèle pluraliste (Delley, 2001).

Les réunions ont lieu une fois par mois en séance plénière, auxquelles s'ajoutent des séances des groupes de travail. Cette commission dispose d'un secrétariat scientifique composé de deux professionnels de l'évaluation qui assurent la continuité des travaux (secrétariat permanent). Les membres sont indemnisés pour leurs activités selon un tarif horaire. En plus de cela, la CEPP dispose d'un budget pour faire réaliser des enquêtes, des sondages, des séries d'entretiens et pour demander des expertises ou des avis de droit.

La CEPP est rattachée administrativement au Département des finances (il en est d'ailleurs de même pour l'Inspection cantonale des finances et le Service de surveillance des fondations). Cela permet de procurer des locaux, des salaires et de verser les indemnités dues aux membres de la commission. Du point de vue de l'institutionnalisation de l'évaluation, ce lien génère à la fois des avantages et des inconvénients. En effet, la commission ne souffre d'aucun rapport hiérarchique avec le département des finances pour ce qui concerne son organisation et son plan de travail. Aucune réunion administrative n'a lieu avec ce département; les échanges s'effectuent directement avec le Conseil d'État (Gouvernement) ou le Grand Conseil (Parlement). Par contre, le processus budgétaire veut que les demandes passent par le chef du Département des finances, ce qui peut parfois constituer un frein. La commission d'évaluation a toutefois la possibilité de faire une demande budgétaire directement auprès de la Commission des finances du Grand Conseil si le montant attribué s'avérait insuffisant.

ORIGINE DES DEMANDES D'ÉVALUATION

La commission d'évaluation peut être amenée à réaliser des évaluations de trois façons :

1. La CEPP reçoit une demande directement du Gouvernement cantonal. Elle l'inscrit de façon prioritaire dans son calendrier, réalise une étude de faisabilité, et envoie les résultats au Gouvernement. Ensuite l'évaluation est réalisée et un rapport est rendu public.

2. La CEPP reçoit une demande en provenance du Parlement cantonal, par le biais de deux commissions désignées à cet effet : la Commission des finances ou la Commission de contrôle de gestion. La prise en compte est également prioritaire. Une étude de faisabilité est menée et les résultats leur sont remis, avec une copie au Conseil d'État. À la fin des travaux, le rapport d'évaluation est publié, puis ce sont ces commissions qui demandent au Gouvernement de prendre position sur les résultats de l'évaluation.
3. La commission peut choisir elle-même un thème d'évaluation. C'est sa caractéristique principale, car elle peut ainsi aborder un thème que ni le Gouvernement, ni le Parlement n'a d'intérêt particulier à ce qu'il soit examiné. Le rapport d'évaluation leur sera remis, ainsi qu'à la presse et au grand public. Seule limite, la commission devra soumettre, avant de commencer ses travaux, une description de son projet au Conseil d'État et aux deux commissions parlementaires pour information et coordination éventuelle avec des démarches parallèles (vérifications de l'Inspection cantonale des finances, mandats d'études ou de réorganisations internes, etc.).

Fait marquant depuis le début de son activité, la commission s'est principalement déterminée elle-même sur les thèmes d'évaluation. Sur l'ensemble des rapports publiés à ce jour, seul un tiers d'entre eux (six) ont été faits à la demande de l'exécutif ou du législatif (Tableau 1). Depuis 2001, cette proportion est mieux répartie et les évaluations émanant d'une demande politique représentent désormais la moitié des rapports publiés.

Quelques rares demandes ont dû être refusées car elles ne relevaient pas de la compétence de la commission (e.g., lois fédérales) ou n'étaient pas réalistes du point de vue de la faisabilité (délai trop court ou objet d'évaluation trop vaste). Dans ces cas, la commission a proposé des alternatives, soit en restreignant l'objet d'évaluation, soit en conseillant d'autres formes de démarches (recherches académiques).

En raison de ce type d'institutionnalisation, les effets de levier suite à un rapport d'évaluation peuvent varier considérablement selon le demandeur : (a) soit le Gouvernement propose une révision législative au Parlement sur la base des résultats d'une évaluation, (b) soit les députés profitent du regard privilégié exercé par l'évaluation pour demander des modifications de mise en oeuvre au Gouvernement ou à l'administration cantonale, (c) soit ce sont les membres de

la commission, en quelque sorte des « citoyens-évaluateurs », qui décident d'évaluer une politique publique (droit de saisine). Suivant les résultats de l'évaluation, ces citoyens-évaluateurs proposent des modifications législatives au Parlement, ou de mise en œuvre au Gouvernement. C'est en ce point que se situe le réel contre-pouvoir de ce modèle particulier d'institutionnalisation de l'évaluation, car il existe bel et bien des domaines où les pouvoirs politiques n'ont aucun intérêt à initier une démarche d'évaluation.

Tableau 1
Origine et thèmes des évaluations

Demandeur	Thème	Département(s) concerné(s)
Gouvernement	Formation continue (chèque-formation)	Instruction publique
	Éducation musicale	Instruction publique
	Formation élémentaire des personnes à risque d'exclusion	Instruction publique, Économie, Affaires sociales, Intérieur
	Chômage de longue durée	Économie
Parlement	Emploi clandestin	Économie, Justice et police
	Enfance maltraitée	Instruction publique, Affaires sociales, Pouvoir judiciaire
CEPP	Prestations sociales (communication entre les services)	Affaires sociales
	Subsides pour l'assurance-maladie	Affaires sociales
	Transports publics (vitesse commerciale)	Transports publics
	Politique énergétique	Aménagement, équipement et logement
	Logement subventionné	Aménagement, équipement et logement
	Protection des locataires en cas de rénovation d'immeuble	Aménagement, équipement et logement
	Encouragement aux études	Instruction publique
	Adoption internationale	Instruction publique
	Formation professionnelle des actifs non-qualifiés	Instruction publique
	Préformation des non-francophones	Instruction publique, Économie
	Déductions fiscales (contribuables salariés)	Finances
	Prestations fiscales	Finances
	Chômage	Économie

À titre d'exemple, si l'on prend la première et les trois dernières évaluations de la CEPP (Tableau 2), réalisées toutes les quatre sur la base du droit de saisine, on constate que l'origine « citoyenne » du mandat n'est pas sans lien avec l'utilité de la démarche et la pertinence des résultats.

Tableau 2
Quatre thèmes apportés par des citoyens-évaluateurs

Évaluations en auto-saisine	Origine de la démarche CEPP	Apport de l'évaluation
Logements subventionnés (CEPP, 1997)	Doutes personnels de certains membres CEPP quant à l'efficacité réelle de ces subventions.	On constate, 20 ans après, que les groupes-cibles ne sont pas aidés comme on le souhaitait. Des mesures correctrices ont été prises avec l'appui de toutes les parties.
Communication des données entre les services attribuant des prestations sociales (CEPP, 2002)	Mésaventures individuelles parvenues aux oreilles des membres CEPP (exemples choquants ou scandaleux).	Identification des obstacles à la communication entre les services, forte prise en compte des recommandations par l'exécutif, appui de projets en cours.
Protection des locataires en cas de rénovation d'immeubles (CEPP, 2003)	Pauvreté de l'argumentation parlementaire, stérilité des débats et volonté de la CEPP d'apporter des faits concrets.	Les données empiriques montrent une réalité différente et les faiblesses des dispositions juridiques. Le législatif n'a pourtant pas encore réagi.
Qualité de la formation professionnelle : apprentissage en entreprise (CEPP, 2005)	Lacunes dans la surveillance de la qualité connues de tous les professionnels, mais statu quo depuis 20 ans. Faits connus de plusieurs membres CEPP impliqués à titre professionnel.	Les partenaires sociaux doivent désormais prendre en considération la mise en évidence des problèmes. Un projet de loi est en cours, mais il est encore trop tôt pour connaître les recommandations qui seront reprises.

Autre constat, plus paradoxal, les pouvoirs politiques ne sont pas forcément réfractaires à ce type de résultats. Ainsi, bon nombre de projets et directives ont été mis en place pour pallier les problèmes relevés dans ces évaluations (prestations sociales, logement subventionné). Restent quelques inconnues concernant les conclusions s'adressant directement au législatif (protection des locataires) ou aux partenaires sociaux (apprentissage). Dans le premier cas, la relative absence de réaction peut être due soit à la trop forte polarisation des positions politiques, soit au temps nécessaire pour passer du dogme à la prise en compte de réalités empiriques (Kellerhals, 2005). Pour le second, les résultats de l'évaluation sont encore trop récents et la position des partenaires sociaux n'est pas encore connue.

DÉROULEMENT D'UNE ÉVALUATION

Concrètement, la CEPP a développé une pratique systématique concernant la réalisation de ses évaluations, de façon à garantir la transparence, mais aussi à stabiliser sa position. Cette pratique est ponctuée par trois étapes :

1. *L'esquisse de projet*, de une à deux pages, présente la politique à évaluer et les grandes questions sur lesquelles porteront

l'évaluation. Ce document est réalisé uniquement lorsque la commission s'autosaisit d'un thème d'évaluation. L'esquisse est alors envoyée au Gouvernement et aux commissions parlementaires. Il est également envoyé à l'Inspection cantonale des finances. À ce stade, il s'agit uniquement de coordination et d'information réciproque.

2. Ensuite une *étude de faisabilité* est réalisée. Deux à trois mois sont généralement nécessaires pour élaborer les questions d'évaluation, déterminer la méthodologie, identifier les données disponibles, le budget, les personnes à interroger, et le calendrier de l'évaluation. Cette étude est envoyée au Gouvernement pour l'informer notamment du budget requis pour cette évaluation. Il arrive à ce stade que le Gouvernement demande de reporter une évaluation, au motif généralement d'une surcharge de l'administration concernée, de révisions en cours (audits), ou d'une période d'adaptation de l'administration à une nouvelle loi.
3. Enfin, l'*évaluation* est réalisée, ce qui prend en moyenne 12 mois, y compris la discussion du rapport final et la consultation de l'administration sur les données factuelles présentées dans le rapport et la description des processus administratifs. Une fois par mois, le plénum de la commission se réunit pour prendre connaissance de l'avancement des quatre à cinq « groupes de travail » (sous-commissions) et débattre des orientations à prendre. Ce sont ces groupes qui pilotent et réalisent les évaluations, avec le soutien des deux évaluateurs professionnels du secrétariat permanent de la CEPP. Selon leurs disponibilités, les membres de la commission prennent une part plus ou moins active dans la collecte des données initiales. Cela leur permet de se familiariser avec l'objet évalué. Puis ce sont les évaluateurs qui prennent le relais et se chargent des travaux de recherche, de synthèse, et de rédaction. Selon les besoins, des enquêtes complémentaires (sondages, groupes de consultation, entretiens) sont souvent confiées à des consultants privés ou à des équipes universitaires, de même que des avis d'experts sont fréquemment sollicités. Les groupes de travail discutent les analyses et les résultats et présentent ensuite leurs conclusions au plénum. L'évaluation est donc menée par des citoyens-évaluateurs, ce qui constitue la seconde particularité (après le droit de saisine) de cet organe d'évaluation. C'est d'ailleurs l'avis de son premier président, qui tire un bilan au terme des huit premières années d'activité :

La crédibilité de la CEPP repose d'une part sur la représentativité sociale et culturelle de ses membres, sur la complémentarité de leurs compétences (...) et d'autre part sur la large autonomie dont elle dispose pour conduire ses évaluations. Mieux qu'une administration spécialisée, un bureau privé ou un institut universitaire, elle est à même de conjuguer rigueur de la démarche et sensibilité politique, deux dimensions indispensables à la production d'évaluations fiables et utiles. (Delley, 2003b)

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Les rapports de la CEPP sont publics et largement diffusés au moment de leur sortie, notamment auprès de la presse qui en reprend la plupart du temps les points forts. Avant cela, ils ont été présentés aux membres de l'exécutif en charge des départements concernés par l'évaluation. D'ailleurs, le rapport contient en annexe la prise de position de l'administration à propos des conclusions et recommandations.

Depuis quelques années, la commission de contrôle de gestion du Parlement demande systématiquement une présentation des résultats d'évaluation, questionne la CEPP, et commente son rapport final. À ce stade, la CEPP considère que sa mission est achevée et elle n'assurera par la suite aucun suivi actif de la mise en œuvre des recommandations. Son fonctionnement veut qu'elle se tourne immédiatement vers le prochain thème d'évaluation. Seule une veille des directives gouvernementales ou des initiatives parlementaires relatives aux recommandations formulées est maintenue.

Le dispositif de suivi des recommandations n'est toutefois pas aussi faible que cela, puisque la loi impose au Gouvernement d'informer chaque année le Parlement des suites données aux recommandations de la CEPP. Lors des premières années d'existence de la CEPP, cette disposition a mis du temps à être exécutée. D'ailleurs, c'est seulement après la requête d'un député qu'un premier rapport a été remis, portant sur les huit premières évaluations (Conseil d'État, 2001). Depuis 2003, le département des finances a repris à sa charge le suivi régulier du degré d'application des recommandations de la CEPP par l'administration cantonale (Conseil d'État, 2004, 2005). Ce suivi donne un réel poids politique aux recommandations et oblige, en quelque sorte, les autorités à donner une suite aux travaux d'évaluation.

Dans ces documents (Conseil d'État, 2004, 2005), on constate que chaque recommandation est assortie d'une cotation rudimentaire

ainsi que d'un bref commentaire.⁵ Sur cette base sommaire, on peut toutefois estimer que la prise en compte des résultats des évaluations est très satisfaisante. Les trois principales utilisations de l'évaluation ont été : (a) la création ou révision de textes de loi (logement subventionné, prestations sociales, fiscalité), (b) la réorganisation administrative ou la modification de directives (chômage, transports, fiscalité), et (c) la réaffectation de ressources (écoles de musique, protection de la jeunesse).

Bien sûr, certaines recommandations n'ont pas été prises en compte par l'administration ou se sont heurtées à plus ou moins de résistance de la part du système en place. Mais dans la majorité des cas, le Gouvernement et l'administration ont tenu compte, partiellement ou complètement, des recommandations de la CEPP. Ce qui fait dire au premier président, dans son bilan d'activité :

Si toutes les recommandations de la CEPP n'ont pas été suivies à la lettre, elles n'en ont pas moins contribué à des réorientations non négligeables de l'action de l'État et à des améliorations de l'efficacité administrative. Au fil des années, les services et les autorités perçoivent mieux l'importance et l'utilité de l'évaluation législative, un regard certes critique, mais qui relève plus de la pédagogie de l'apprentissage par l'erreur que de l'inquisition. (Delley, 2003b)

De son côté, la commission de contrôle de gestion n'est pas toujours satisfaite de l'application des recommandations par l'administration. Elle a ainsi souhaité, sur certains dossiers, que le Gouvernement fasse appliquer un plus grand nombre de recommandations (Commission de contrôle de gestion, 2003). Les députés ont demandés à plusieurs reprises au Gouvernement de se justifier à ce propos. Le débat démocratique généré par la prise en compte des résultats d'évaluation semble donc, après 11 ans d'existence de la CEPP, jouer un rôle significatif sur la gestion des affaires publiques.

REVUE DES AVANTAGES ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA CEPP

L'indépendance conférée à la CEPP par cette forme d'institutionnalisation est certainement son principal atout. Non seulement elle est libre de choisir les thèmes d'évaluation, de définir les principales questions de recherche, et d'établir son propre dispositif méthodologique,

mais les membres n'ont pas de lien avec l'État ou les entités évaluées. Ainsi, contrairement à la forme habituelle en Suisse, la CEPP, en tant que chargée d'évaluation, n'est pas sous contrat et n'est pas soumise aux souhaits de son client en termes de résultats.

La structure particulière de la CEPP, forte de ses 16 membres, produit un double avantage. D'une part elle garantit une certaine forme de pluralité des regards. Les conclusions et recommandations sont ainsi confrontées à de multiples compétences et sensibilités. D'autre part elle permet une forme d'implication citoyenne, car ce sont des membres de la société civile qui sont désignés pour juger de la pertinence et de l'efficacité de l'intervention publique.

Par son implantation particulière dans l'administration, à la fois « externe » et « rattachée administrativement au département des finances » et son statut de commission de milice, la CEPP a des pouvoirs d'investigation particuliers qui lui permettent d'avoir accès aux données administratives habituellement gardées confidentielles. Les fonctionnaires sont ainsi, sur demande, levés de leur secret de fonction. Cela lui permet d'avoir une vue privilégiée sur les activités étatiques.

De plus, ce type d'institutionnalisation crée une interface entre les acteurs démocratiques (gouvernement, parlement, citoyens) et des acteurs souvent difficiles d'accès (administration publique, publics-cibles). En jouant ce rôle d'interface, la commission d'évaluation fournit des résultats auparavant très difficiles à obtenir, par manque de temps ou d'autorisation, pour le Parlement ou le Gouvernement, voire pour les citoyens ou des chercheurs académiques. Ce rôle est primordial lorsque l'administration ne peut fournir que des données sectorielles et compartimentées en raison de son organisation. La commission d'évaluation peut alors proposer de faire une analyse transversale et globale de la situation et offrir ainsi une aide à la décision fondée sur des données empiriques.

Enfin, les sujets des évaluations sont annoncés, les questions connues à l'avance, et les résultats sont publiés et accessibles au plus grand nombre. Cette pratique assure une transparence de la démarche évaluative et améliore l'utilité des évaluations. La visibilité donnée aux résultats multiplie en effet les possibilités de pression sur le Gouvernement ou l'administration : acteurs politiques, associations professionnelles et syndicales, journalistes peuvent invoquer tour à tour les recommandations de la CEPP.

Parmi les principales difficultés ou limites rencontrées par la CEPP, on trouve le fait que l'évaluation est une activité relativement nouvelle pour l'administration genevoise et engendre une certaine méfiance de la part des fonctionnaires. La culture du résultat n'est pas encore complètement répandue, ce qui limite souvent l'utilisation de données de monitoring. De même, le classement de l'information n'est pas toujours organisé pour faciliter une utilisation récapitulative. L'administration recourt ainsi encore fréquemment au classement alphabétique plutôt que chronologique des données. Cette pratique engendre des surcoûts pour l'évaluation lorsqu'il s'agit d'identifier l'activité administrative par rapport à une période donnée, voire empêche parfois la réalisation de certaines recherches.

En 11 ans, le Gouvernement a demandé trois fois le report d'une évaluation à l'année suivante. La première fois en raison d'un audit en cours, les deux suivantes en raison d'une trop courte période de mise en œuvre des dernières exigences introduites dans la législation évaluée. Si la volonté gouvernementale explicite était de ne pas surcharger l'administration ou de ne pas focaliser l'analyse sur une période de mutation des pratiques administratives, il est par ailleurs certain que les sujets abordés (fiscalité, logement, marché du travail) n'étaient pas sans provoquer quelques réticences politiques à la réalisation d'une évaluation. La CEPP a accepté de repousser ses investigations dans chacun de ces cas, mais, fait important, elle n'a jamais renoncé à l'un de ces thèmes et a toujours repris ses travaux.

Parmi les reproches les plus fréquemment adressés à la CEPP, on peut citer le manque de suivi des recommandations. En effet, celui-ci ne repose pas directement sur la commission, sauf si elle reprend le thème quelques années plus tard, ce qui est arrivé dans le cas du chômage, de la formation continue, et de la fiscalité. La plupart du temps, le suivi dépend de la bonne volonté du Gouvernement de procéder à une enquête interne sur la mise en œuvre des recommandations, bien que le Parlement puisse lui rappeler ses obligations légales. Ceci est en rapport direct avec une autre difficulté : le manque de ressources humaines consacrées à l'évaluation. Pour accompagner le travail de la commission, seuls deux évaluateurs professionnels sont mobilisés. La CEPP dispose toutefois d'un budget pour faire réaliser des enquêtes par des consultants privés.

Enfin, une dernière limite importante est due à la nature même de la CEPP, à son fonctionnement de milice, c'est-à-dire qu'elle recourt à des membres dont l'engagement est ponctuel et dont la disponibilité

est réduite par leur activité professionnelle. Par rapport à une équipe de travail, le fait que ce soit une commission qui pilote les évaluations rallonge le processus puisque l'organe de décision, le plénum, ne se réunit qu'une seule fois par mois.

CONCLUSION

L'institutionnalisation de l'évaluation choisie par le canton de Genève sous la forme d'une commission d'évaluation autonome constitue un modèle original et avantageux à plus d'un titre en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle contient des gages de pluralisme et d'indépendance essentiels à la réalisation d'évaluations transversales et politiquement très sensibles. Par ses initiatives et son approche particulière des affaires publiques, elle contribue de façon significative au débat démocratique.

Les travaux de la commission sont marqués par des étapes connues de tous. Malgré une certaine lenteur due à sa structure de milice et à de relativement faibles moyens engagés, les résultats des travaux d'évaluation sont la plupart du temps repris et utilisés par le Gouvernement ou le Parlement.

Plusieurs facteurs accentuent l'utilisation des résultats d'évaluation par le Gouvernement : la publicité donnée aux rapports (accessibles sur <www.geneve.ch/cepp>) et les dispositions légales qui obligent le Gouvernement à rendre des comptes, une fois par an, au Parlement sur les suites données aux recommandations de la CEPP.

Son histoire montre que les politiciens n'ont pas tout de suite trouvé d'intérêt à la solliciter, même s'ils ont particulièrement bien utilisé les résultats une fois produits. Mais avec le temps, les demandes d'évaluation confiées à la CEPP par le Gouvernement ou le Parlement deviennent plus fréquentes. Il en va de même pour les lois genevoises qui contiennent de plus en plus souvent une clause d'évaluation, certaines désignant même la CEPP comme évaluateur. Signe que l'évaluation n'en est qu'à ses débuts et qu'elle est probablement appelée à se développer ces prochaines années dans cette République.

NOTES

1. La Suisse est une Confédération de 26 États autonomes — les cantons — qui ont chacun leur parlement cantonal et la possibilité de légiférer au plan cantonal. Au plan national, l'Assemblée fédérale (le

Parlement), comporte deux chambres dotées des mêmes compétences : le Conseil National (200 sièges) et le Conseil des États (46 sièges). Le fédéralisme d'exécution qui prévaut en Suisse implique que les lois fédérales sont appliquées par les cantons. Ces dernières fixent un cadre plus ou moins rigide, et les cantons gardent une large autonomie pour établir leurs propres lois d'application (e.g., instruction publique, santé, police). Ce qui est appliqué directement par la Confédération doit être inscrit dans la Constitution (e.g., monnaie, armée, relations extérieures).

2. Bien qu'il soit rattaché administrativement au Département fédéral des finances, cet organe revendique un statut indépendant dans sa propre présentation sur Internet.
3. Voir *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995*. Classée sous D 1 10 dans le Recueil systématique des lois genevoises (RS-GE).
4. Premier niveau : contrôle interne aux services de l'administration (règles d'organisation et normes de qualité), deuxième niveau : Inspection cantonale des finances et Service de surveillance des fondations (légalité, régularité et rentabilité des dépenses).
5. L'échelle utilisée est : recommandation « Réalisée », « Partiellement réalisée », « En cours de réalisation », « Non prise en compte ».

RÉFÉRENCES

- Bussmann, W., Klöti, U., & Knoepfel, P. (Éds.). (1998). *Politiques publiques. Évaluation*. Paris : Economica.
- Commission de contrôle de gestion. (2003, 23 octobre). *Rapport de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)*. Genève : Secrétariat du Grand Conseil. (RS-Ge : RD 419-A & RD 441-A).
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques. (1997). *Politique sociale du logement. Évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement*. État de Genève. <www.geneve.ch/cepp>.

- Commission externe d'évaluation des politiques publiques. (2002). *La communication entre les services de l'administration cantonale : évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales*. État de Genève.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques. (2003). *Politique cantonale en matière de rénovation de logements : évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR)*. État de Genève.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques. (2005). *Évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise*. État de Genève.
- Conseil d'État. (2001). *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques* (RS-Ge : RD 419). Genève : Secrétariat du Grand Conseil.
- Conseil d'État. (2004). *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques ayant pour objet l'impact de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation* (RS-Ge : RD 544). Genève : Secrétariat du Grand Conseil.
- Conseil d'État. (2005). *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques* (RS-Ge : RD 565). Genève : Secrétariat du Grand Conseil.
- Delley, J.-D. (2001). L'évaluation législative entre rigueur scientifique et utilité pratique : L'expérience de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève. Dans A. Auer, J.-D. Delley, M. Hottelier, & G. Malinverni (Éds.), *Aux confins du droit. Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand* (51–64). Genève : Helbing & Lichtenhahn.
- Delley, J.-D. (2003a, 13 octobre). Commission externe d'évaluation des politiques publiques. *Weblaw.ch* (hebdomadaire en ligne).
- Delley, J.-D. (2003b, 13 juin). Suivi des lois : « Que ta main gauche n'ignore plus ce que fait ta main droite ». *Le Temps* (quotidien régional de Suisse romande).

- Derlien, H.-U. (1998). Le développement des évaluations dans un contexte international. Dans W. Bussmann, U. Klöti, & P. Knoepfel (Éds.) *Politiques publiques : évaluation* (pp. 5–12). Paris : Economica.
- Furubo, J.E., Rist, R.C., & Sandhal, R. (2002). *International atlas of evaluation*. New Brunswick, NJ : Transaction.
- Jacob, S. (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*. Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang.
- Kellerhals, C. (2005). Les effets d'une réglementation sociale : le cas genevois de la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles de logement. Dans N. Bernard & C. Mertens (Éds.), *Le logement dans sa multi-dimensionnalité : une grande cause régionale*. Série Logement 4, collection Études et documents (pp. 239–250). Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e éd.). Zürich : Verlag Rüegger.
- Monnier, E. (1992). *Evaluation de l'action des pouvoirs publics* (2e éd.). Paris : Economica.
- Varone, F., & Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : Un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), 271-292.
- Varone, F., Jacob, S., & de Winter, L. (2005). Polity, politics and policy evaluation in Belgium. *Evaluation*, 11(3), 253–274.
- Widmer, T., Landert, C., & Bachmann, N. (2000). *Standards d'évaluation de la Société Suisse d'Évaluation* (Standards SEVAL). Berne : Société Suisse d'Évaluation.

Christophe Kellerhals est évaluateur professionnel et Secrétaire permanent de la CEPP. Il enseigne l'évaluation des politiques publiques à l'Université de Genève. Auparavant, il a notamment évalué des programmes de santé publique pour le compte de la Confédération helvétique et participé au développement de méthodes d'évaluation pour la Commission européenne.