Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1995)

Heft: 2

Artikel: L'évaluation législative

Autor: Delley, Jean-Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966418

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'évaluation législative

Jean-Daniel Delley

1. Notions

L'évaluation législative est une analyse méthodique des effets des normes légales et des mesures étatiques basées sur ces normes.

L'analyse comporte deux aspects:
(a) la mise en évidence des effets et
(b) l'appréciation de ces effets selon des critères définis.

On parle d'une analyse méthodique dans la mesure où elle s'appuie sur une démarche:
(a) explicite -dont le raisonnement est susceptible d'être compris et répété-,
(b) systématique, à savoir complète et approfondie et
(c) visant l'objectivité.

On distingue plusieurs types d'effets:
- intentionnels ou non (selon la volonté du législateur)
- prévus ou imprévus
- bénéfiques ou pervers
- directs ou indirects
- immédiats ou différés
- substantiels ou symboliques
- d'anticipation ou de rétroaction

Les différents critères qui permettent d'apprécier les effets d'une législation sont:
- l'effectivité, qui traduit de degré d'adéquation entre les comportements observés et les comportements prescrits;
- l'efficacité qui mesure le degré de réalisation des objectifs visés:
- l'efficience qui exprime le rapport coût-bénéfice d'une législation.

Selon le moment où elle intervient dans le processus législatif, l'évaluation est dite:

- prospective lorsqu'elle vise à élucider les effets potentiels d'un projet législatif;
- concomitante lorsque la démarche évaluative accompagne le processus, de la conception à l'application de la législation;
- rétrospective lorsqu'elle porte sur les effets observables d'une législation en vigueur.

L'évaluation législative représente une contribution importante dans la perspective d'une approche méthodique de la législation, à la fois comme:

- aide à la préparation de la décision;
- instrument de pilotage des activités de mise en oeuvre;
- instrument de contrôle;
- instrument d'apprentissage.

2. Genèse et développements

L'apparition et le développement de l'évaluation législative, et plus généralement des politiques publiques, sont incontestablement liés à la naissance et à l'extension de l'Etat interventionniste. L'évaluation acquiert ses lettres de noblesse aux Etats-Unis dans le cadre du „New-Deal" et plus encore à l'occasion du grand projet de „Great Society" des années 60. L'idée est alors de traduire la volonté politique de transformer la société par des actions conduites de manière scientifique: cette „ingénierie sociale" consiste à expérimenter des mesures sociales ou éducatives sur une population-test, comme le feraient des scientifiques dans un laboratoire puis, selon les résultats observés -et c'est là qu'intervient l'évaluation-, à étendre ces mesures à toute la population.

Les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des espérances: la réalité sociale se révèle plus complexe que prévu et les attentes des instances politiques et administratives -résoudre des problèmes concrets- ne correspondent pas aux rêves des évaluateurs, à savoir élaborer des théories sociales.

L'évaluation législative trouve un nouvel élan lorsque, dans les années 70, les collectivités publiques américaines se trouvent confrontées à des problèmes budgétaires graves. Elle devient alors un instrument au service de la recherche d'efficience et une justification des mesures d'économies. Par ailleurs l'antagonisme qui caractérise les relations entre le Président et le Congrès favorise également le développement de l'évaluation: Le Congrès américain se dote d'une puissante administration -le „General Accounting Office"- chargée d'évaluer pour le compte des députés les projets de l'Exécutif et l'impact des programmes adoptés par le législateur.

Mais au-delà des aléas de la conjuncture il faut chercher les raisons de la permanence de l'approche évaluative dans les transformations profondes de la nature de l'Etat et de son action.

Le droit de l'Etat libéral constitue un cadre général qui précise les règles du jeu dans lequel peut s'exprimer la libre volonté des individus. Ces règles du jeu traduisent certes un ordre social donné, mais elles, ne fixent pas d'objectifs collectifs particulieurs. Les moyens classiques de contrôle -administratifs, judiciaires, financiers- se limitent à vérifier la régularité des actes de l'administration au regard de la loi et non l'adéquation de ces actes et de leurs effets à des objectifs définis. Quant au contrôle politique, exercé notamment par le parlement, il reste de nature impressionniste et fortement influencé par les intérêts en présence.

Ces moyens de contrôle se révèlent insuffisants pour rendre compte de l'action de l'Etat interventionniste. Ce dernier, en effet, manifeste des ambitions de transformation de la société et se fixe des abjectifs en matière économique, sociale, culturelle notamment. C'est donc non plus seulement sur la régularité de son action mais également sur la réalisation de ses objectifs, de ses promesses que l'Etat doit être jugé.

Ces objectifs, ces promesses n'ont pas toutes été tenues. Ce qu'on appelle la crise de l'Etat-providence ne résulte pas seulement d'une impasse financière mais aussi d'une crise de légitimité: c'est l'ambition même de l'Etat de gérer al société de manière autoritaire et centralisée qui est mise en question. Dans cette perspective, l'évaluation est conçue certes comme un moyen de rationaliser et d'optimiser l'action publique, mais encore de la légitimer: l'évaluation permet de

mettre en évidence les résultats positifs obtenus et, dans le cas contraire, d'adapter les moyens aux fins poursuivies.

Cette fonction de contrôle et de légitimation ne peut que prendre de l'importance si l'Etat, comme certains analystes l'observent déjà et des théoriciens le prédisent, évolue du commandement à des formes d'incitation et des tâches d'exécution vers des tâches de coordination de l'action des agents sociaux et des collectivités locales.

3. Le développement de l'évaluation en Suisse

En Europe, la Suisse ne fait pas figure de pionnier. Certes l'administration commande ponctuellement des évaluations, notamment dans le domaine de la politique économique. Et certains lois font obligation aux autorités de procéder à des évaluations: par exemple la loi sur les rapports entre les Conseils (art.43 al.3), la loi sur la protection de l'environnement (art.44 al.1), la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire (art.9 al.3), la loi sur les subventions (art.5).

Ce n'est qu'en 1985 qu'un autorité politique, en l'espèce la commission de gestion du Conseil des Etats, affirme la nécessité d'une analyse systématique et approfondie des effets de la législation, affirmation reprise par le Conseil fédéral (Bulletin sténographique, Conseil des Etats, 1985:299). La même année, le Département fédéral du justice et police met sur pied un groupe de travail interdépartemental (Ageval), où siègent également des représentants des cantons et de l'Université, pour étudier la faisabilité d'une telle approche et proposer les mesures aptes à renforcer la prévision et l'évaluation des effets de la législation.

Dans le programme de législature 1987-1991, „l'efficacité des mesures étatique" est mentionnée comme l'une des grandes options prioritaires du gouvernement (Feuille fédérale 1988:377) et un programme national de recherche est lancé sur ce thème (PNR27).

Enfin en 1990 le Conseil fédéral et le parlement se dotent chacun d'un service administratif spécialisé, chargé notamment de procéder à des évaluations: le Service de contrôle de l'administration, rattaché à la

Chancellerie fédérale et l'Organe de contrôle de l'administration qui dépend des commissions parlementaires de gestion.

Signalons encore que le canton de Genève vient de se doter d'une commission externe d'évaluation des politiques publiques (1995).

4. Problèmes et limites

On connaît maintenant la faiblesse de la méthode expérimentale appliquée aux effets l'action publique sur la société. La loi ou la politique publique n'est pas le résultat d'une décision rationnelle et univoque en faveur d'objectifs stables et explicites. Elle représente l'aboutissement provisoire d'un compromis entre des forces dont les intérêts divergent, un compromis qui clôt la bataille préparatoire et qui précède les conflits d'application. C'est pourquoi on préfère procéder à une évaluation de processus ou à une évaluation formative. Cette dernière implique une collaboration étroite entre le mandataire et son mandat et l'association des destinataires de la législation à la démarche évaluative, afin d'améliorer la capacité d'apprentissage et de pilotage des acteurs concernés. Dans cette perspective, l'évaluateur abandonne sa fonction d'observateur extérieur pour revêtir les fonctions de médiateur et de négociateur.

La difficulté principale de l'évaluation réside dans sa double nature: démarche pratique à prétention scientifique, elle répercute les tensions entre l'ordre de la connaissance et celui de l'action, entre les exigences de la démarche scientifique et les contraintes de l'utilité pratique. La science est finalisée par la vérité alors que la politique est action; la première vise la construction de théories qui rendent compte de la réalité alors que la seconde veut résoudre des problèmes concrets. La science et la politique ont un rapport très différent au temps: la science a tout son temps alors que la politique a le regard fixé sur l'horizon des élections. C'est la contrôle de la communauté des pairs qui sanctionne le travail du scientifique et non l'opinion publique ou le corps électoral.

Une évaluation trop rigoureuse sur le plan scientifique risque bien de ne pas être utile au politique: trop tardive par rapport aux contraintes temporelles de l'action ou trop peu précise à cause de données

lacunaires. A l'inverse, une évaluation utile ne peut être qu'un alibi scientifique pour justifier un succès ou souligner l'échec de l'adversaire politique. L'évaluation doit donc trouver un délicat équilibre entre la rigueur scientifique d'une part et les nécessités de l'action d'autre part. A cette difficulté s'ajoute le fait que l'évaluation, en Suisse, en mettant trop en lumière les différents aspects d'une législation, risque de perturber les solutions de compromis laborieusement construites.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Jean-Daniel Delley
Dept. de droit constitutionnel
Université de Genève
Bd. Carl-Vogt 102
1200 Genève