Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 29 (1989)

Artikel: Evaluer l'action de l'Etat : remarques préliminaires
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172716

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: 09.07.2025

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

Jean-Daniel Delley

Evaluer l'action de l'Etat. Remarques préliminaires

Les autorités fédérales entendent développer l'évaluation de la législation. Cette attention portée aux effets de l'action étatique n'est pas chose nouvelle aux Etats-Unis; plus récemment l'évaluation a été adoptée dans certains pays européens. Avant de nous lancer à notre tour dans cette voie, il n'est pas inutile d'examiner l'évolution de cette approche aux Etats-Unis et de nous interroger sur les conditions d'émergence de ce besoin de transparence en Suisse. L'évaluation apparaît alors comme une démarche qui n'est pas exempte d'embûches.

Die Überprüfung von Wirkungen staatlichen Handelns ist in den USA seit mehr als einem Jahrzehnt üblich geworden; in jüngerer Zeit haben auch einige europäische Länder begonnen, vermehrte Evaluationsforschung zu betreiben. Nun sind auch die eidgenössischen Behörden daran, die Gesetzesevaluation zu entwickeln. Es mag nützlich sein, sich vorerst die Entwicklungen in den USA genauer anzusehen und gleichzeitig zu untersuchen, was die Gründe für das neue Bedürfnis nach Transparenz durch Evaluationsforschung in der Schweiz sein können. Wirkungsforschung, so die These, ist nicht ohne Tücken.

Au cours des dernières années de nombreuses collectivités publiques, à l'instar de certaines entreprises privées, ont fait procéder à l'analyse des structures et du fonctionnement de leurs administrations. Aujourd'hui la Confédération annonce son intention de mieux saisir l'impact de son action sur la société: l'amélioration de l'efficacité des mesures prises par l'Etat constitue l'une des sept grandes options définies par le Conseil fédéral dans son programme de législature pour la période 1987–1991. Par ailleurs le gouvernement a décidé d'intégrer le thème de «L'efficacité des mesures étatiques» dans la cinquième série des programmes nationaux de recherche.

Cette intention d'efficacité implique que la législation et, plus généralement, les politiques publiques soient soumises à évaluation. Aux Etats-Unis, la recherche évaluative est une discipline reconnue des sciences sociales qui bénéficie d'une tradition méthodologique bien établie. En découvrant maintenant le besoin de mieux connaître les effets de l'action étatique, la Suisse n'innove donc pas. Suffit-il dès lors que nous reprenions les concepts et les méthodes développées outre-Atlantique et dans les pays scandinaves notamment? Les innombrables études d'évaluation effectuées et publiées peuvent-elles nous servir de modèle?

Pour esquisser une réponse à ces questions, je décrirai brièvement les aspects spécifiques de l'évaluation aux Etats-Unis (1), puis j'aborderai la genèse de l'évaluation en Suisse et les conditions particulières de son exercice (2). Je concluerai par quelques remarques sur les différentes significations de l'évaluation, les problèmes de la détermination des objectifs et les rapports entre la connaissance et l'action (3).

I. L'évaluation aux Etats-Unis. De l'innovation sociale à la déréglementation

1. La démarche qui consiste à expliquer des phénomènes sociaux en s'appuyant sur des données numériques est ancienne. Au 17e siècle déjà des chercheurs tentent d'établir les facteurs qui favorisent la mortalité ou la désorganisation sociale par exemple (Cronbach et al. 1980).
   Mais c'est le New Deal et le rôle accru assigné au pouvoir fédéral qui érigent l'évaluation en véritable instrument de gouvernement. Si les nécessités de la guerre psychologique et de la propagande au cours de la deuxième guerre mondiale ont contribué au développement rapide des méthodes de mesure des effets, la plupart des auteurs reconnaissent que les programmes sociaux des années 60 ont donné l'impulsion décisive à la recherche évaluative; en effet les projets de lutte contre la ségrégation raciale et la pauvreté lancés par les présidents Kennedy et Johnson favorisent l'émergence de l'évaluation comme discipline autonome des sciences sociales appliquées.
   Le souci d'analyser l'efficacité des actions entreprises est amplifié par la présence dans les agences chargées d'appliquer ces programmes, de fonctionnai-

res formés aux disciplines des sciences sociales. Ce nouveau marché provoque la création de centaines d'instituts privés. Puis les universités se lancent et l'évaluation figure dans les programmes d'études. Sociétés savantes et professionnelles regroupent les spécialistes de la discipline qui fait l'objet de très nombreuses publications scientifiques.
L'industrie de l'évaluation est maintenant bien implantée sur un marché estimé à plusieurs centaines de millions de dollars au seul niveau fédéral (Levine et al. 1981:223). Pourtant les motifs qui ont poussé les autorités à s'intéresser à l'efficacité de l'action étatique et les méthodes utilisées ont varié considérablement.

2. Dans un premier temps, l'évaluation des programmes publics s'inscrit dans un courant idéologique de progrès social: grâce à des interventions adéquates, il est possible d'améliorer le sort de l'humanité. La définition que donnent de l'évaluation Rossi et Freeman (1986:19) exprime bien cette perspective: «La recherche évaluative consiste en une application systématique des méthodes de la recherche sociale pour la conceptualisation, la modélisation, la mise en œuvre et l'appréciation de l'utilité des programmes d'intervention sociale». L'évaluation est un outil qui s'applique essentiellement aux domaines de la santé, de l'éducation, de la réinsertion sociale et professionnelle et, de manière générale, à tous les services que peut offrir l'Etat providence pour améliorer le sort des catégories sociales les plus défavorisées. La volonté d'innovation sociale se concrétise par des actions expérimentales dont l'impact est soigneusement évalué de manière à corriger le tir si nécessaire avant d'étendre l'intervention à des publics plus larges. L'évaluation garantit le caractère sérieux, scientifique de l'action publique et, accessoirement, rassure le Congrès parfois réticent face aux coûts et aux conséquences des initiatives de l'administration.
Méthodologiquement c'est l'approche expérimentale qui tient le haut du pavé. A l'instar des sciences naturelles, les chercheurs croient pouvoir recréer sur le terrain les conditions d'un laboratoire: la comparaison entre deux groupes statistiquement équivalents, dont l'un seul est soumis à une intervention, doit permettre d'élucider les effets provoqués par cette intervention. Cette approche garantit un haut degré de validité des résultats et toutes les méthodes qui ne remplissent pas les conditions rigoureuses de l'expérimentation (groupe témoin non équivalent, absence de groupe témoin) produisent des résultats d'une validité moindre.
Mais la méthode expérimentale appliquée à un objet social ne présente pas les garanties de l'expérimentation dans les sciences naturelles (Levine et al. 1981:151). Les tentatives de singer la démarche des sciences de la nature est à la fois vaine et inadéquate: l'expérimentation est justifiée pour analyser un processus causal simple; or un processus de ce type est plutôt rare dans la réalité sociale. Le complexe sociologique de l'exactitude des sciences physiques est donc sans fondement: c'est le caractère spécifique de l'objet étudié qui détermine le choix de la méthode.

3. Les faiblesses inhérentes à cette méthode, ses difficultés d'application, le coût et la durée de l'expérimentation ont soulevé de nombreuses critiques. Mais surtout les espoirs mis dans cette ingénierie sociale ont été déçus: résultats contradictoires, effets marginaux. L'approche des évaluateurs, intéressés surtout par la vérification de leurs théories sociales, ne répondait pas aux interrogations et aux besoins des administrations, confrontées, elles, à des problèmes concrets et à des contraintes multiples.
   Simultanément le climat politique se modifie; l'innovation sociale n'est plus prioritaire mais bien plutôt la réduction du déficit budgétaire. L'évaluation devient alors un outil critique pour analyser l'efficience (rapport coûts/bénéfices) des programmes existants. C'est aussi l'époque des législations provisoires (sunset legislations), abrogées après une période d'essai si elles ne donnent pas satisfaction.
   On peut encore noter l'appropriation de l'évaluation par le Congrès qui, par l'intermédiaire du «General Accounting Office», trouve là le moyen d'exprimer sa méfiance à l'égard de l'exécutif. L'évaluation devient alors un enjeu politique dans les rapports conflictuels entre le pouvoir législatif et la présidence. Pourtant la recherche évaluative a survécu aux aléas de la politique et aux intentions successives qui ont justifié son utilisation.

4. La méthodologie, elle, a considérablement évolué. A l'ambition initiale de maîtrise scientifique du champ social ont succédé des approches financièrement et temporellement moins lourdes et mieux adaptées aux besoins des commanditaires. Il n'est pas question ici de présenter un tableau exhaustif de cette évolution; je me limiterai à indiquer quelques-unes des caractéristiques les plus importantes.
   Nous avons mentionné les faiblesses méthodologiques inhérentes à la démarche expérimentale, les difficultés matérielles de son application au champ social et la déception de l'administration face aux résultats obtenus (Monnier 1987:39s.; Levine 1986:301). Les démarches dérivées – dites quasi-expérimentales: avec groupe témoin non équivalent ou sans groupe-témoin – si elles permettent de résoudre certaines difficultés (par exemple l'évaluation d'un programme après sa mise en oeuvre et en l'absence de données initiales), sont frappées des mêmes faiblesses, aggravées encore en proportion de leur éloignement du modèle scientifique pur. La fragilité des postulats du paradigme expérimental a été progressivement reconnue (Levine 1986:301; Monnier 1987:5): un programme public n'est pas tant le résultat d'une décision rationnelle pour atteindre des objectifs stables et clairs que le résultat d'un compromis dont les buts sont multiples, mouvants et difficilement hiérarchisables; les chercheurs qui s'appuient sur ce paradigme travaillent sur des relations causales univoques et linéaires et des variables significatives établies à priori, alors qu'en réalité ils ont affaire, dans la plupart des cas, à des relations complexes et interdépendantes.
   La critique du paradigme expérimental a conduit à valoriser une approche plus qualitative. L'évaluation ne consiste plus à ne saisir que les effets mais à

comprendre les mécanismes qui les provoquent; le chercheur porte son attention sur la boîte noire, analyse la genèse et le contenu du programme, sa mise en oeuvre. L'évaluation, dans ce sens, est celle d'un processus (comprehensive evaluation); on est loin de la mesure scientifique des seuls effets.
Parallèlement et en réaction à la déception face aux résultats obtenus par l'approche expérimentale, les administrations commanditaires font prévaloir leurs besoins et leurs critères. L'évaluation est finalisée par son utilité pratique. Ce ne sont pas tant la perfection méthodologique et la validité interne de la démarche qui priment que la fourniture de prestation répondant aux préoccupations, aux questions des gestionnaires ou des politiciens. Par ailleurs l'agence qui administre un programme ne peut attendre longuement les résultats d'une évaluation pour adapter son action; un programme est par nature un instrument souple et son évaluation ne peut que revêtir un caractère dynamique. Seule une collaboration étroite entre l'évaluateur et l'administration permet de répondre à ces exigences; le cadre de l'analyse et les questions à élucider sont fixés en commun et l'on attend de l'évaluateur qu'il accompagne le programme tout au long de son élaboration et de sa mise en oeuvre et que son apport contribue à améliorer la capacité d'apprentissage et de pilotage des gestionnaires (évaluation formative).
Une politique publique ne met pas en jeu seulement une administration; elle touche des publics dont les intérêts et les attentes ne recoupent pas a priori les objectifs officiels. Pourquoi dès lors le regard de l'évaluateur serait-il déterminé par la seule perspective de l'administration? Associer tous les milieux intéressés, prendre en compte la multiplicité des points de vue, jouer un rôle de médiateur dans un processus de négociation, telle est la fonction de l'évaluateur conçu comme un acteur – et non plus un observateur – du changement social, une sorte d'animateur chargé de mettre à jour la diversité des intérêts, d'expliciter les enjeux du programme et d'assurer la communication entre les intérêts.

5. Cette dernière conception de l'évaluation («responsive evaluation» ou «stakeholders evaluation») est fort éloignée des ambitions annoncées par les tenants de l'expérimentation: de l'observation objective des effets d'une politique qui devait jeter les bases d'une gestion plus scientifique de la société, on est passé à un véritable processus politique, un processus d'apprentissage réunissant tous les acteurs impliqués dans la recherche d'une solution acceptable; dans cette perspective il ne s'agit plus de vérifier si des objectifs définis a priori ont été atteints par une intervention publique, mais de gérer cette intervention de façon dynamique en adaptant constamment l'action aux besoins des destinataires. De cette excursion brève et sommaire dans le domaine de l'évaluation aux Etats-Unis nous retiendrons la grande diversité des approches et des motivations qui déterminent l'activité évaluative. Il apparaît d'ores et déjà nettement que l'évaluation n'est pas une démarche univoque et que son usage en Suisse exigera un effort considérable de clarification des objectifs poursuivis, et donc des choix méthodologiques.

II. La Suisse saisie par l'évaluation

En Europe l'évaluation des politiques publiques n'a de loin pas atteint l'importance qu'elle revêt aux Etats-Unis; les dépenses budgétaires à cet effet sont sans commune mesure car, sur le vieux continent, l'évaluation n'a pas un caractère systématique. Par ailleurs le souci d'évaluation ne procède pas, à l'origine, des mêmes motivations: alors qu'aux Etats-Unis l'analyse des effets de l'intervention publique est conçue comme une contribution essentielle à l'expérimentation et à la transformation sociales, en Europe elle doit faciliter l'introduction et appuyer l'application de programmes structurels (Levine et al. 1981:69).

Dans le contexte européen, la Suisse ne fait pas figure de pionnier. La Grande-Bretagne, l'Allemagne fédérale et les pays scandinaves notamment se sont engagés plus tôt et de manière plus intensive dans l'évaluation de leurs politiques.

1. Pourtant depuis quelques années la nécessité d'évaluer la législation est évoquée et reconnue. C'est la Commission de gestion du Conseil des Etats qui donne le coup d'envoi. Alors qu'en 1984 cette commission exprime sa préoccupation face aux phénomènes de l'inflation législative et de la densité normative de la législation (Bulletin sténographique, Conseil des Etats 1984:336), elle affirme l'année suivante qu'une analyse approfondie et systématique des effets de la législation serait utile. La conseillère fédérale Kopp est du même avis: son département a constaté que des lois adoptées ces dernières années produisent des effets non voulus par le législateur; pour éviter une telle situation, il s'agit d'étudier ces législations pour en tirer les enseignements nécessaires. Cette tâche incombe à la sociologie du droit, une discipline qui n'est guère développée dans notre pays (Bulletin sténographique, Conseil des Etats 1985:299).
   Dès lors l'administration – pour l'essentiel l'Office fédéral de la justice – se saisit de cette préoccupation. En juin 1985 un groupe de travail interne est mis sur pied par le Département fédéral de justice et police (DFJP); en quatre mois il établit un bilan de la situation en matière d'évaluation législative et une série de propositions. Ce premier rapport est transmis à un groupe de travail interdépartemental, appuyé par des représentants des cantons et de l'Université, désigné le 6 octobre 1987 par le DFJP pour proposer les mesures aptes à renforcer la prévision et l'évaluation des effets de la législation; pendant la durée de son mandat – quatre ans – le groupe de travail est chargé de faire procéder à une série de recherches évaluatives pour tester les avantages et les limites d'une telle approche.
   Dans l'intervalle, la Commission de gestion du Conseil des Etats revient à la charge dans son rapport de 1987; dans le cadre de l'examen auquel elle a procédé – à savoir la surveillance exercée sur l'administration – elle propose, parmi les améliorations possibles de la fonction de contrôle exercée au sein de l'Etat, la mise sur pied d'un programme national de recherche sur l'efficacité des activités de l'Etat qui permettrait de décider de l'opportunité de créer un service de l'évaluation (FF 1987:736). Sans attendre les résultats de ces diffé-

rentes recherches et analyses, l'administration a précisé ses intentions en la matière. En effet, dans le Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 1987–1991 apparaît la détermination gouvernementale d'évaluer l'efficacité de l'action étatique, condition indispensable d'une amélioration de la législation et d'une intervention plus sélective de la puissance publique (FF 1988:377). Par la même occasion on apprend que le Conseil fédéral a décidé d'intégrer le thème de «l'efficacité des mesures étatiques» dans la cinquième série des programmes nationaux de recherche.
Ainsi, à l'initiative conjugée de la Commission de gestion du Conseil des Etats et de l'Office fédéral de la justice, le Conseil fédéral fait de l'efficacité des mesures étatiques l'une des septs grandes options de la législature et lance simultanément l'administration et les milieux scientifiques à la recherche des formes institutionnelles et des méthodes susceptibles de donner corps à cette option.

2. L'intérêt récent des autorités fédérales pour une extension et une systématisation de l'analyse des effets ne signifie pas pour autant que l'évaluation législative ait été auparavant totalement ignorée. Certes l'article 43, alinéa 3, de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils – qui oblige le Conseil fédéral à signaler les effets potentiels des projets législatifs qu'il présente au parlement – n'a pas donné lieu dans tous les cas à des études prospectives poussées et les quelques dispositions légales qui imposent au gouvernement de faire rapport sur l'application d'une loi – aide aux universités, coopération au développement, stupéfiants par exemple – n'ont généralement pas suscité des évaluations méthodiquement conduites.
En fait, aussi bien pour ce qui est de la prévision des effets (évaluation prospective) que de l'évaluation rétrospective, l'image que donne l'administration est très contrastée. Ainsi, si la révision des diverses parties du droit matrimonial a pu s'appuyer sur des études détaillées, les révisions du droit pénal continuent d'ignorer largement l'impact réel de ce type de normes. Quant à l'évaluation rétrospective, elle est durement concurrencée par toute une série de mécanismes de contrôles traditionnels dont l'existence même peut faire paraître superflue cette approche nouvelle (Mader 1985:104s.).
Dans un inventaire portant sur la période 1979–1988, Zimmermann et Kolly (1988) répertorient 168 études d'évaluation de politiques fédérales basées sur des méthodes scientifiques; comme 103 auteurs seulement sur les 213 contactés ont répondu au questionnaire qui leur était adressé, on peut estimer que le nombre des évaluation réalisées durant cette période est en réalité plus élevé. C'est dans le secteur de la politique économique que l'évaluation est la plus fréquente (35 cas); dans 42 cas, les études ont été commandées directement par l'administration fédérale. Globalement l'évaluation rétrospective domine nettement les autres approches et l'étude de cas est la méthode la plus souvent utilisée.

3. La lecture des textes officiels, déjà mentionnés ci-dessus, révèle que le besoin d'évaluation ne représente qu'un aspect parmi tous ceux qui doivent contri-

buer à améliorer l'efficacité de l'action étatique: une administration plus performante grâce à des structures souples, des fonctionnaires mieux formés, une productivité accrue; la mise à disposition de données suffisantes, objectives et régulières sur l'état et l'évolution de la société; la réduction de la densité normative voire même la déréglementation lorsque la concurrence s'avère être un gage de qualité et d'innovation (Programme de législature 1987–1991).

Cette approche exprime clairement la volonté gouvernementale de promouvoir un mode de gestion technico-économique fondé sur l'efficacité et la rentabilité (Monnier 1987:74s.); le besoin d'évaluation naît d'une conception de l'action étatique finalisée par des objectifs. En effet le mode de gestion classique, bureaucratique, axé sur le respect des règles et des procédures et qui privilégie la continuité, la sécurité et la régularité, ne répond plus – du moins pour certains domaines de l'activité étatique – à la nature des demandes adressées à l'Etat.

Face à l'évolution rapide de l'économie, des techniques et de la société en général, l'Etat fait l'objet de sollicitations multiples, complexes et parfois même contradictoires. La croissance des tâches publiques, la diversité des formes d'interventions et des effets qu'elles provoquent exigent une meilleure coordination de la planification, de l'exécution et du contrôle de l'action étatique. Telles sont les conditions à respecter si l'on veut promouvoir une croissance qualitative – principe directeur de la législature –. La croissance qualitative implique à la fois de sélectionner les interventions de l'Etat – renforcer l'action publique dans certains secteurs, l'assouplir ou même la supprimer dans d'autres – et d'adapter les moyens d'actions aux objectifs visés en tenant compte des mécanismes sociaux et économiques.

Cette exigence de rationalisation de l'action étatique est également une réponse aux contraintes auxquelles les collectivités publiques sont confrontées: face aux moyens personnels et financiers limités dont il dispose, l'Etat est condamné à l'efficacité. L'application du principe de subsidiarité doit permettre une allocation optimale des responsabilités entre la Confédération, les cantons et le secteur privé.

Enfin la préoccupation d'efficacité répond au besoin de renouveler la légitimité de l'Etat. Le Conseil fédéral note dans son programme de législature que l'action de l'Etat est davantage jugée par l'opinion publique en fonction des résultats concrets obtenus et de l'efficacité des mesures prises. Cette constatation de l'exécutif fédéral rejoint celle de Chevallier et Loschak (cité par Monnier 1987:78) pour qui «l'extension constante de la surface d'emprise de la règle de droit est assortie d'une certaine perte de substance, dérive de sens, déficit de légitimité». L'affaiblissement de la légitimité de l'Etat fondée sur la délégation de pouvoir (élections – parlement – lois – exécution) conduit à la recherche d'une nouvelle légitimité centrée sur l'efficacité, sur la rationalité technico-économique. Cette nouvelle légitimité ne peut se satisfaire des contrôles classiques auxquels est soumise l'action étatique et qui privilégient le respect des règles, des procédures et du cadre budgétaire; elle implique que

l'accent soit mis sur l'accomplissement des objectifs, sur les effets produits plus que sur les activités accomplies.
C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'émergence du besoin d'évaluation; non pas une évaluation qui s'appuie seulement sur l'expérience courante de l'administration et le sens commun, mais une évaluation systématique, à caractère scientifique, capable aussi bien de prognostiquer les effets d'une législation future que d'analyser l'impact d'une législation en vigueur.
La souplesse et l'autonomie d'action revendiquées par l'administration pour faire face à la complexité et à la fluidité sociales – par exemple les interventions limitées dans le temps, à caractère expérimental; la réduction de la densité normative; l'application de nouveaux instruments d'action liés aux mécanismes du marché – appellent un garde-fou nouveau. L'ambition d'efficacité ne peut se satisfaire du seul respect, même scrupuleux, des lois édictées et de la voie hiérarchique. Elle a besoin de résultats. D'où la double nécessité d'adapter au mieux l'instrument d'action au domaine visé (analyse prospective) et de vérifier les effets obtenus (analyse rétrospective). L'évaluation est l'outil de cette ambition.
En résumé, je retiens que le besoin d'évaluation qui se fait jour en Suisse répond à trois préoccupations principales:

a) Rationaliser l'action de l'Etat. Ce dernier, confronté à des demandes multiples et acteur omniprésent, veut éviter le risque des politiques fragmentaires, contradictoires et donc contre-productives (effets pervers).

b) Optimiser l'action de l'Etat. Dans une période de difficultés financières, il s'agit de tirer un meilleur parti des moyens disponibles et de repenser le partage des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé (déréglementation) et au sein de l'Etat (Confédération – cantons – communes).

c) Légitimer l'action de l'Etat. Alors que l'emprise de l'Etat sur la société provoque des résistances croissantes, la mise en évidence de l'efficacité des interventions publiques et de la volonté d'adapter ces interventions aux conditions sociales peut contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans l'Etat.

III. Questions ouvertes

1. L'évolution de l'évaluation aux Etats-Unis tout comme le contexte dans lequel apparaît le besoin d'évaluation en Suisse montrent clairement que cette approche ne se résume pas à un ensemble de techniques applicables indifféremment quels que soient l'objet d'analyse et son environnement politique. L'évaluation ne relève pas d'une méthode scientifique définie de manière univoque et dont la validité est garantie pour autant qu'on respecte ses règles internes. La préoccupation d'évaluation recouvre des questions et des besoins très divers; les citoyens, les partis politiques et les organisations écono-

miques, l'administration n'en attendent certainement pas les mêmes résultats. L'intérêt pour l'évaluation peut trouver son origine notamment dans le souci d'améliorer les contrôles de gestion existants, dans la volonté politique de modérer voire de réduire le rôle de l'Etat ou au contraire de moderniser l'action publique. C'est dire que l'évaluation constitue un enjeu politique d'importance; la manière de définir les objets à évaluer et les questions à élucider déterminent le champ de validité des résultats de l'évaluation.

L'évaluation classique qui consiste à faire examiner par un expert un problème étroitement circonscrit ne répond pas à la même préoccupation que l'évaluation pluraliste où l'évaluateur devient un acteur participant à l'élaboration de la problématique, à la synthèse des intérêts en présence et à la définition d'un consensus entre les parties (Monnier 1987:123).
L'évaluation ponctuelle s'attache à élucider un aspect seulement d'une politique alors que l'évaluation compréhensive embrasse toutes les phases de l'action, de l'analyse du problème à résoudre à la détermination de l'impact de la politique, en passant par l'examen de l'élaboration et de la mise en oeuvre de cette politique (Rossi/Freeman 1986:13).
Les questions auxquelles l'évaluation doit répondre peuvent être de nature très différente: descriptive, s'il s'agit de mettre en lumière comment une politique a été appliquée et si les objectifs poursuivis ont été atteints; causale, si l'analyse consiste à établir des rapports entre l'action de l'Etat et les effets observés; axiologique, si l'évaluation conduit à porter un jugement sur l'impact de la politique et sur la pertinence des objectifs choisis (Commissariat général du Plan 1986:93).
Ces quelques notations suffisent pour comprendre que la diversité des situations d'évaluation appelle une pluralité de démarches. A l'inverse d'une application mécanique de techniques standardisées, l'évaluation exige une réflexion préalable «qui fonde le choix de la démarche adoptée. L'évaluation doit être conçue à partir du contexte spécifique du programme considéré et, surtout, des conditions d'utilisation des informations collectées; autrement dit, elle doit naître progressivement à partir des interactions avec l'environnement dans lequel elle prend place» (Monnier 1987:155). Dans le même sens, Kaufmann et Strohmeier (Levine et al. 1981:153) estiment qu'il n'existe pas de hiérarchie méthodologique – de la voie royale de l'expérimentation réelle aux moyens qualitatifs ou de rigueur moindre –; l'important est de choisir une démarche adéquate à l'objet. Ainsi l'approche expérimentale «en tant que technique particulière de recherche ne sera adéquate que si le processus causal analysé est aussi simple que le modèle d'impact proposé par la théorie causale.» Par contre, pour analyser des processus plus complexes, il faudra user de techniques non-expérimentales, qualitatives ou même d'une combinaison d'approches plus ou moins rigoureuses.
L'évaluation des politiques publiques ne peut ignorer la nature de l'action étatique. Adopter sans esprit critique les modèles évaluatifs développés aux Etats-Unis, c'est faire bon marché des différences substantielles dans la ma-

nière d'aborder les problèmes qui distinguent ce pays de l'Europe et de la Suisse en particulier. Aux Etats-Unis les pouvoirs publics agissent pour l'essentiel par le biais de programmes finalisés: sur la base d'objectifs opérationnels le Congrès adopte un budget affecté spécialement à la gestion du programme dont la durée est fixée; à l'échéance, les résultats de l'évaluation détermineront la continuation, la modification ou l'abandon du programme (Monnier 1987:25). Le Vieux Continent ne connaît pas cette gestion par actions finalisées qui privilégie l'expérimentation et laisse à l'administration spécialisée une large autonomie sur le terrain. L'action de l'Etat est au contraire codifiée avec précision dans une forme juridique contraignante; le postulat dominant est que le respect des dispositions légales – l'effectivité de la loi – doit permettre la réalisation des objectifs visés. L'action n'a donc pas un caractère expérimental, elle n'a pas valeur d'hypothèse à vérifier.
En Suisse, l'action de l'Etat passe pour une bonne part par les politiques réglementaires. La remarque faite pour la France (Commissariat général du Plan 1986:126) vaut tout autant pour notre pays. «. . . la réglementation demeure un grand continent vierge de l'évaluation des politiques publiques». C'est dire que l'évaluation de ce mode d'intervention publique devra éviter d'emprunter sans autre les modèles d'analyse qui ont fait leurs preuves dans l'étude de la production des biens et des services ou des flux financiers, et développer des approches spécifiques.

22. Evaluer une politique, au sens strict, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres (Commissariat général du Plan 1986:228). La démarche consiste donc en priorité à identifier l'objet de l'évaluation – les frontières de la politique, ses objectifs, son environnement –.
Si l'on se réfère au modèle d'impact simple, la détermination des objectifs n'est en rien problématique. Les objectifs sont donnés, ils constituent «la norme de référence à laquelle doivent être confrontés les résultats des mesures de changement entre l'état initial et l'état final des comportements étudiés, résultant de la mise en oeuvre d'une politique» (Monnier 1987:20).
Mais dans la plupart des cas la réalité est plus complexe. Certes le législateur se fixe des objectifs lorsqu'il élabore une législation, objectifs mentionnés parfois dans le texte légal lui-même et énoncés dans les travaux préparatoires. Mais les conflits d'intérêts rendent difficile l'émergence d'un consensus sur des objectifs détaillés. L'accord se fait sur des finalités qui restent souvent abstraites, imprécises. Préserver l'environnement ou lutter contre le chômage est un objectif qui bénéficie d'un large soutien mais qui n'est guère utile à l'évaluateur. Or ce dernier a besoin d'objectifs opérationnels qui lui permettent de construire des indicateurs de l'efficacité de la politique étudiée. Le flou qui caractérise parfois les objectifs d'une législation peut refléter des motivations non exprimées et des attentes contradictoires. Face à cette situation d'imprécision, le risque existe que l'évaluateur se substitue au législateur et se réfère à un système de buts qu'il aura lui-même élaboré.
Mais la difficulté de saisir les objectifs d'une intervention publique ne s'arrête

pas là. Entre le discours officiel et le contenu d'une législation, il n'y a pas toujours cohérence; «une loi définit des concepts, institue des acteurs et prévoit des procédures; ces différents éléments expriment eux aussi des objectifs dans la mesure où ils favorisent certains intérêts et en défavorisent d'autres, dans la mesure où ils découpent la réalité selon une certaine optique». (Delley/Mader 1981:395). L'étude du contenu d'un programme permet également de manière déductive, de dégager un ensemble d'objectifs.

Ce n'est pas tout. L'approche qui consiste à évaluer une politique en confrontant les résultats observés aux objectifs initiaux repose sur l'hypothèse fragile que la politique est un instrument stable, défini une fois pour toute au départ, appliqué de façon mécanique. Or les nombreuses recherches sur la mise en oeuvre des politiques publiques montrent que la réalité est fort différente. Une politique n'est pas arrêtée au moment de la décision formelle qui la fait entrer en vigueur; elle se définit tout au long de sa mise en oeuvre par reformulation, traduction, négociations successives. Et ses objectifs n'échappent pas à ce vaste processus de transformation (Monnier 1987:85). Ce phénomène touche aussi les législations, dont on aurait pu penser a priori que le haut degré de formalisation laissait peu de place à des variations (Delley et al. 1982).

Si les buts initialement déclarés ne sont pas toujours explicites et rarement opérationnels, s'ils varient dans l'espace et dans le temps, l'évaluation n'est-elle pas une vaine ambition? Oui si l'on croit qu'il n'y a qu'une évaluation possible. Non si l'on admet la pluralité des points de vue à partir desquels il est possible d'appréhender une politique. L'important est que l'évaluateur affiche la couleur, qu'il indique clairement les références qui fondent son appréciation. Ces éléments d'information permettront de situer les résultats à leur vrai niveau et d'apprécier ainsi le champ de l'évaluation, donc de saisir les limites de l'analyse.

3. L'approche évaluative se trouve au coeur d'un champ de tension entre les exigences parfois incompatibles de la connaissance et de l'action. En effet, la littérature est unanime à considérer que l'évaluation doit répondre aux critères de la démarche scientifique tout en livrant des résultats utiles à la société ou aux autorités. Un auteur n'hésite pas à comparer l'évaluation à un substitut du marché qui indique aux pouvoirs publics si et comment adapter leur action (Monnier 1987:10).

   L'échec des politiques expérimentales et des évaluateurs positivistes qui les ont conduites a permis de comprendre que la légitimité scientifique n'est pas une condition suffisante de la gestion sociale; une intervention efficace exige une légitimité politique. Si les résultats de telles évaluations ont été largement ignorés par les décideurs, c'est qu'ils n'étaient pas utilisables. La qualité scientifique d'une démarche ne garantit pas la praticabilité politique de ses résultats. Alors que les tenants de la gestion scientifique de la société leur proposaient des réponses optimales, les autorités et les administrations n'attendaient que des solutions satisfaisantes.

En réaction, l'évaluation et l'évaluateur ont été instrumentalisés par les mandants qui ont imposé la délimitation du champ d'investigation et la définition des questions à élucider en fonction de leurs besoins spécifiques. L'évaluateur s'est vu contraint d'entrer en négociation sur sa démarche comme sur la traduction de son analyse. Tel est le prix d'une activité de recherche appliquée dont la finalité première est l'utilité sociale: le monde de la connaissance est soumis aux contraintes de l'action, il entre de plein-pied dans la politique. Avec les risques mentionnés par Monnier (1987:110): servir d'alibi en mettant en évidence certains aspects positifs d'une politique pour mieux voiler son échec global; ou à l'inverse valoriser un échec partiel et provisoire pour justifier l'abandon de la politique; ou encore participer à une opération qui ne vise qu'à justifier l'existence de l'administration qui a donné le mandat.
La démarche scientifique consiste à vérifier une théorie cognitive par l'étude empirique d'un objet; elle implique l'élaboration d'un système d'hypothèses complexe et exhaustif. La démarche évaluative appliquée, au contraire, s'attache à un objet imposé et à des hypothèses qui relèvent d'une théorie de l'action (Levine 1981:149).
Alors que les chercheurs établissent le fondement de leur légitimité dans la quête incessante de la connaissance et défendent l'intégrité de leur démarche en maintenant une distance critique à l'égard des demandes du pouvoir, les politiques sont réticents à la critique et montrent une prédilection pour l'ambiguité, ils ne goûtent guère les réflexions à long terme et les constructions intellectuelles qui ne fournissent pas rapidement des solutions utiles (Levine 1981:61).
Ces trop brèves constatations suffisent à montrer que l'évaluation, en tant que discipline des sciences sociales appliquées, a peine à conjuger les exigences propres à l'activité scientifique et les demandes spécifiques de la sphère politique. La rencontre de ces deux univers reste encore très problématique.
Si la demande des autorités, des administrations et plus généralement, des acteurs sociaux pour des analyses systématiques et méthodiquement conduites de l'action étatique est légitime, elle ne devrait pas aboutir à la disparition complète de l'évaluation indépendante, sans objectif utilitaire. L'étude des politiques publiques – dont l'évaluation constitue l'un des volets – est une approche relativement nouvelle du phénomène politique, qui consiste à saisir l'Etat en action «à travers les processus par lesquels les instances politico-administratives agissent dans et sur la société» (Commissariat général du Plan 1986:43). Cette approche renouvelle la connaissance des processus et des modes d'action de l'Etat et peut contribuer à enrichir la théorie de la régulation politique de la société. Il serait regrettable que, sous prétexte de répondre à des préoccupations immédiates de la collectivité, l'évaluation utilitaire monopolise tous les efforts et tous les moyens au détriment d'une approche finalisée par la seule préoccupation de la connaissance.

Cette brève incursion dans la problématique de l'évaluation ne nous a pas permis de faire le tour des problèmes politiques, méthodologiques et techniques que

soulève cette approche particulière des politiques publiques. Telle n'était pas l'ambition de cet article.

De ce rapide parcours, je retiendrai trois enseignements principaux:

a) L'évaluation de l'action étatique est pluriel; il n'y a pas de manière standard d'évaluer mais plusieurs approches qui varient en fonction de l'objet à évaluer, des questions auxquelles on cherche réponse, du contexte politique. A chaque fois l'évaluateur est conduit à se situer et à faire des choix. De ces choix dépendront le degré de validité des résultats obtenus et le sens à leur attribuer. Cette remarque est nécessaire pour prévenir le danger d'une monoculture de l'évaluation de type technico-économique privilégiant les données quantifiables et opérant avec des modèles économiques.

b) Le besoin d'évaluation se réfère à une interrogation sur l'efficacité: l'intervention a-t-elle bien conribué aux objectifs visés. Mais ces derniers – référant central de l'évaluation – sont loin d'être toujours explicites et univoques. Là également l'analyse évaluative exige une clarification préalable et un choix qui influencera la portée des résultats.

c) Enfin, l'évaluation est prise en tenaille par une double contrainte: on attend d'elle une démarche scientifique et des résultats qui contribuent immédiatement à l'action politique. La coexistence de ces deux exigences est loin d'être évidente.

   Reste à savoir si dans les faits il y a possibilité en Suisse de développer l'évaluation législative. Dans un processus de décision où les intérêts organisés interviennent à tous les stades et où le produit final est le résultat d'un savant équilibre, la marge est étroite pour faire place à une nouvelle légitimité.

Bibliographie

Commissariat général du Plan, *Evaluer les politiques publiques,* Paris, 1986.

C. D. Cronbach et al., *Toward Reform of Program Evaluation,* San Francisco, 1980.

J.-D. Delley et al., *Le droit en action. Etude de mise en oeuvre de la lex Furgler,* Saint-Saphorin, 1982.

J.-D. Delley / L. Mader, «Que faire des objectifs dans une étude de mise en oeuvre de la législation?», *Revue suisse de sociologie,* 1981, 7, p. 385–397.

R. A. Levine et al. (éd.), *Evaluation Research and Practice,* Beverly Hills/London, 1981.

L. Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation,* Lausanne, 1985.

E. Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics,* Paris, 1987.

P. H. Rossi / H. E. Freeman, *Evaluation. A systematic Approach,* Beverly Hills/London, 1986.

Rapport sur le programme de la législature 1987–1991, Feuille fédérale, 1988, I, p. 353s.

W. Zimmermann / D. Kolly, *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Eine bibliographische und methodische Exploration,* Bern, August 1988.