

La commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève

Jean-Daniel Delley | *Le canton de Genève a mis en place dès 1995 un organe permanent d'évaluation, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Jean-Daniel Delley, qui a présidé cette commission durant ses huit premières années d'existence, en présente le fonctionnement et un premier bilan.*

1 Introduction

S'il est un domaine où la République et Canton de Genève peut se targuer d'avoir fait œuvre de pionnier, c'est bien celui de l'institutionnalisation de l'évaluation des lois et des politiques publiques. En effet, Genève crée en 1995 déjà un organe d'évaluation, commun aux pouvoirs exécutif et législatif, *la Commission externe d'évaluation des politiques publiques*. Certes la Confédération se dote de deux embryons institutionnels au début des années 90, l'un au service du Conseil fédéral, l'autre en appui aux commissions de gestion du Parlement. Mais Genève reste pour l'heure le seul canton à disposer d'une instance permanente d'évaluation.

L'institutionnalisation de l'évaluation au niveau fédéral traduit une certaine dispersion des efforts, conséquence probable de la concurrence entre les pouvoirs. En 1990, le Conseil fédéral crée un Service de contrôle administratif au sein de la Chancellerie,¹ alors que dans le même temps le Parlement se dote d'un organe similaire mis au service de ses commissions de gestion.² Ces initiatives simultanées sont d'autant plus surprenantes que le Département fédéral de justice et police avait chargé un groupe de travail d'analyser l'utilité de l'évaluation législative et l'opportunité d'en institutionnaliser la pratique, avec délai de remise de son rapport en 1993. La précipitation de l'exécutif et du législatif, qui négligent d'attendre les résultats de cette analyse, parle en faveur de la thèse de la concurrence. Chargé d'assister le gouvernement dans sa tâche de surveillance de l'administration, le Service de contrôle de l'administration est dissous en 2000, victime probable de l'impossibilité structurelle où se trouve un gouvernement collégial de faire son autocritique (Jacob/Varone 2003, 150–151).

Par ailleurs les organes fédéraux chargés de l'évaluation sont intégrés au sein de l'administration.⁴ Genève au contraire a choisi une instance unique et extérieure à l'administration. Cette instance est mobilisable aussi bien par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil ; elle dispose également d'un droit de saisine.

2 Genèse de la CEPP

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après CEPP) est instituée par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10). Elle s'inscrit dans un dispositif de contrôle qui rassemble aussi bien l'autocontrôle par les services administratifs eux-mêmes que le contrôle centralisé interne. Mais ce qui est nouveau, c'est la volonté d'étendre le contrôle à l'efficacité des mesures étatiques, contrôle externe qui incombe précisément à la CEPP. Simultanément une initiative populaire intitulée « Pour réduire les dépenses abusives de l'Etat de Genève » (IP 100) est soumise à la votation populaire. Elle exige un audit général de l'Etat. La création de la CEPP et le renforcement de l'autonomie et des moyens des organes de contrôle sont présentés comme un contre-projet indirect à l'initiative. Cette dernière est néanmoins acceptée en votation populaire. Les autorités se voient donc contraintes d'initier une lourde procédure d'audit dont les résultats ne donneront pas lieu à des réformes significatives de l'organisation et des méthodes de travail de l'administration.

Le contexte assez particulier dans lequel la CEPP voit le jour va influencer fortement la conception que cette dernière se fait de sa mission. A ce sujet, la loi est tout à la fois floue et ambitieuse : à titre d'objets de l'évaluation, elle mentionne aussi bien les politiques publiques sous l'angle de la proportionnalité et de la subsidiarité que l'organisation des administrations au regard des buts qui leur sont assignés et l'efficacité des prestations (art.16).

L'administration cantonale étant fortement mobilisée par l'audit précité, il n'est pas question de lui infliger encore une ou plusieurs évaluations. La CEPP profite donc de ce répit pour réfléchir aux spécificités de sa mission. Elle écarte d'emblée tout ce qui pourrait rappeler la démarche d'audit et décide de se concentrer sur un créneau original, l'impact des lois et des politiques publiques.

3 Composition et compétences

Les 16 membres de la CEPP sont nommés par le Conseil d'Etat, après consultation des commissions des finances et de contrôle de gestion du Grand Conseil. Ces membres sont censés être représentatifs de la diversité culturelle et sociale du canton et faire autorité dans le domaine de la gestion économique et politique (art. 19). Ils sont nommés pour un mandat de huit ans, non renouvelable. Le caractère externe de la commission est garanti par le fait que ses membres ne peuvent appartenir ni à l'administration cantonale ni aux pouvoirs politiques du canton.

Dès son origine, la commission a regroupé des membres issus de l'économie privée, des universitaires familiers des exigences méthodologiques de l'évaluation et des personnalités – journalistes, anciens magistrats et parlementaires notamment – très au fait des réalités politiques et administratives locales. Au fil des démissions et des renouvellements, cet équilibre a été préservé car il a permis un fonctionnement efficace de la CEPP.

Cette commission de milice dispose d'un secrétaire permanent et d'un adjoint qualifiés dans le domaine de l'évaluation. Elle bénéficie également d'un budget qui lui permet de rétribuer ses membres et d'attribuer des mandats à des experts extérieurs.

La CEPP bénéficie de larges pouvoirs d'investigation (art.26) qui sont pourtant limités par le fait que le secret de fonction peut lui être opposé. Il est paradoxal de créer un organe au service du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, tout attribuant au seul magistrat concerné par le projet d'évaluation la compétence de restreindre l'accès à l'information. Par ailleurs certaines règles de procédure traduisent manifestement une confusion entre l'évaluation et l'audit : ainsi de l'obligation faite à la CEPP de dresser une liste des personnes à auditionner préalablement à l'évaluation proprement dite et du droit de réplique des entités concernées (art.28).

Comme de bien entendu, la pratique va se charger de corriger les hypothèses et les scénarios qui ont guidé le législateur.

Alors que la structure de l'art.16 indique clairement que les mandats d'évaluation proviennent prioritairement du Conseil d'Etat et des commissions parlementaires compétentes, c'est la CEPP elle-même qui a choisi la grande majorité des thèmes d'évaluation. On peut mettre ce relatif désintérêt des autorités sur le compte de la nouveauté de l'institution et de la méconnaissance de la démarche évaluative ; cette méconnaissance ne facilite pas la tâche des administrations et des commissions parlementaires qui auraient à formuler le mandat d'évaluation. Néanmoins, vers la fin de la première législature de la CEPP, on a pu observer une propension accrue des autorités à attribuer des mandats. La qualité et l'intérêt du travail de la CEPP ont-ils suscité cet intérêt? Ou les services administratifs ont-ils trouvé là un moyen de pallier les restrictions budgétaires en faisant assumer par la CEPP le coût d'analyses nécessaires à leur bon fonctionnement? Il est probable que ces deux raisons ont joué un rôle.

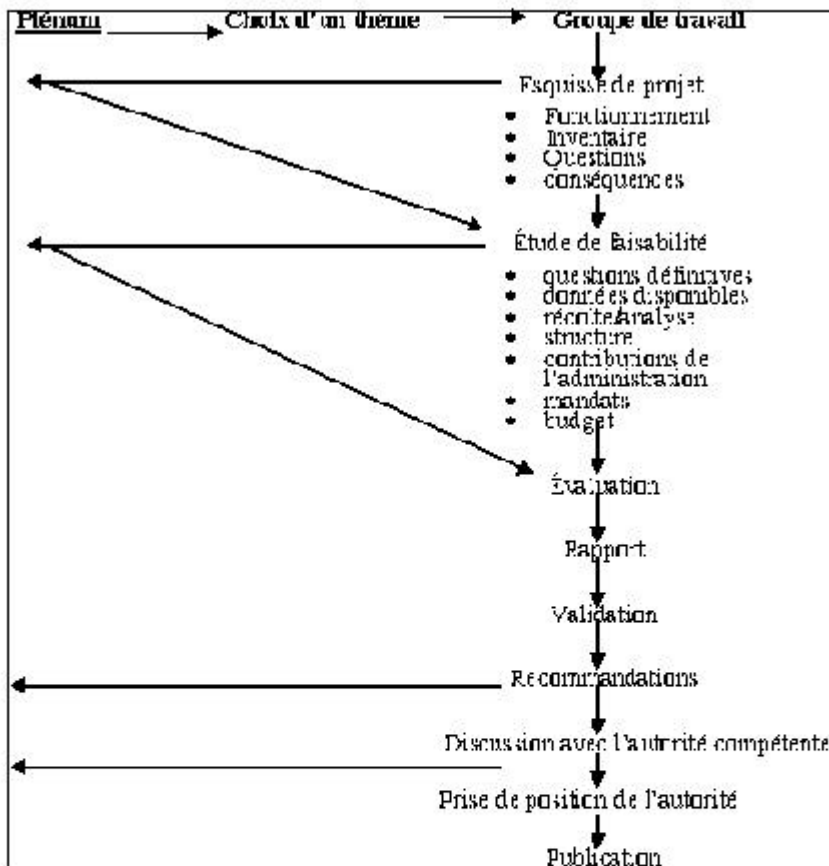
La loi était initialement silencieuse quant à la publicité des rapports de la CEPP, indiquant simplement que ces derniers devaient être adressés au Conseil d'Etat. D'emblée la pratique de la publicité s'est imposée, avec l'accord explicite des magistrats concernés. En effet, une évaluation tenue secrète

te ne peut contribuer à stimuler le débat politique ; par ailleurs la pertinence de la méthode utilisée et des conclusions tirées ne peut être contrôlée. L'absence de publicité contrevient à la fois à l'exigence de transparence de l'information et de contrôle de la qualité de la démarche.

4 La démarche d'évaluation

La loi laisse à la CEPP le soin de son organisation et de son mode de fonctionnement (art.21). Plutôt que d'endosser des structures standardisées et d'obéir à des procédures importées, la commission a mis progressivement en place des règles sur la base de sa pratique : elle a appris à marcher en marchant. Le schéma de procédure (voir ci-dessous) illustre la démarche qui s'est expérimentalement établie.

Schéma de procédure de la CEPP



Le *choix du thème d'évaluation* est particulièrement important pour une instance disposant du droit d'autosaisine. La CEPP doit conjuguer le critère de l'utilité, qui découle de sa mission d'appui aux autorités, avec l'exigence d'autonomie qui fonde sa crédibilité. Elle doit tout aussi bien se méfier de ses propres préjugés que de la chambre d'écho médiatique qui trop souvent donne une importance infondée aux événements d'actualité. Chacune des législations et des politiques évaluées a recueilli initialement l'assentiment de l'ensemble des membres de la CEPP. On évite ainsi de céder à une émotion passagère ou à une pression qui vise à mettre l'évaluation au service d'intérêts partisans. Par ailleurs la commission s'est fixé quelques critères de choix tels que l'enjeu financier, l'exemplarité qui permet de tirer des enseignements généraux à partir d'un cas particulier,⁵ le caractère conflictuel d'une loi ou au contraire le fort consensus régnant à son égard.⁶

Reste à vérifier la pertinence de ce choix. Cette vérification se fait par le biais d'une *esquisse de projet* élaborée par un groupe de travail que la commission désigne en son sein. Ce groupe de travail va désormais piloter l'évaluation jusqu'à son terme, sous le contrôle régulier du plénum qui valide et corrige le cas échéant le travail et la trajectoire de ce groupe. L'esquisse présente succinctement les mécanismes de fonctionnement de la loi ou de la politique, les questions qu'on peut se poser à son sujet ; elle inventorie les études déjà réalisées ou prévues dans ce champ de même que les révisions législatives en cours ou programmées : il s'agit d'éviter les doublons et de fournir à temps les informations utiles à d'éventuelles modifications législatives.

Si l'esquisse de projet doit convaincre les membres de la CEPP de la justesse de leur choix, elle permet aussi d'apprécier l'intérêt de l'autorité politique et des administrations concernées. En effet, à ce stade déjà le groupe de travail procède à cette vérification et, si nécessaire, cherche à convaincre ses interlocuteurs de l'intérêt du projet. En effet, l'adhésion du responsable politique et de l'administration impliquée, même si elle n'est pas enthousiaste, est indispensable à un double titre : elle garantit la nécessaire collaboration des acteurs administratifs et permet d'espérer que l'évaluation sera de quelque utilité.

Lorsque le plénum a adopté l'esquisse, il mandate le groupe pour une *étude de faisabilité*. Cette étude précise les contours de l'évaluation, les questions retenues. Elle présente le modèle hypothétique de fonctionnement de la loi ou de la politique publique que l'évaluation doit vérifier et la démarche méthodologique choisie ; elle inventorie les données disponibles et celles qui sont à récolter ; elle identifie les collaborations nécessaires au sein de

l'administration et le recours à des experts externes ; enfin elle propose une planification des opérations et un budget.

Sur la base de cette étude, la commission donne son feu vert à l'évaluation proprement dite, après avoir débattu et parfois modifié les propositions du groupe. Si le groupe de travail peut compter sur l'appui du secrétariat et, le cas échéant, de mandataires extérieurs, ses membres participent activement à cette phase en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité. En règle générale, ils assument la rédaction des questionnaires et se chargent des entretiens avec les acteurs-clé de la loi – responsables de la mise en œuvre, destinataires, experts, ... -. Le groupe rend compte régulièrement au plénum de l'avancement des travaux et des éventuelles difficultés rencontrées, ce qui permet à ce dernier d'infléchir l'évaluation s'il l'estime nécessaire.

Le rapport final est soumis aux acteurs impliqués pour validation des faits, puis adopté par la CEPP en deux lectures successives qui donnent encore lieu à de nombreuses corrections. L'adoption des recommandations suscite des débats particulièrement animés. Les recommandations suggérées par le groupe de travail sont d'abord présentées aux autorités politiques. Cette présentation sert de test de pertinence et de faisabilité politique, mais n'engage en rien la commission.

Pour optimiser l'impact de ses recommandations, la CEPP s'efforce de rechercher un large consensus en son sein. Par ailleurs elle veille à établir une articulation étroite en les recommandations et l'analyse de réalité, évitant ainsi de se substituer au pouvoir politique, seul légitimé à définir les grandes options de l'action publique.⁷

Comme nous l'avons déjà mentionné, la pratique s'est immédiatement imposée de la publicité des rapports de la CEPP. Cette dernière soigne particulièrement la communication de ses résultats aux médias. Au lieu d'organiser une conférence de presse, la CEPP, par l'intermédiaire de son président et du secrétariat, se tient à disposition durant une journée pour expliquer les conclusions et les enjeux de l'évaluation aux journalistes. Cette manière de procéder a donné des résultats satisfaisants en terme de qualité de l'information et de couverture médiatique.

5 Conclusions

La loi prescrit que le Conseil d'Etat, une fois par an au moins, renseigne le Grand Conseil et la commission sur la suite donnée aux recommandations de la CEPP (art. 29 al.5). Depuis 1995, le gouvernement n'a livré qu'un seul rapport.⁸ Si le rythme annuel prévu par la loi est très certainement exagéré,

la retenue gouvernementale l'est aussi. Elle traduit la difficulté d'un gouvernement collégial à s'exprimer sur un objet transversal, qui concerne tous les départements.

Il est difficile de porter un jugement définitif sur l'impact des recommandations de la CEPP. Mais de manière générale, cet impact est perceptible, même s'il est variable selon les dossiers. Souvent les travaux de la CEPP donnent la dernière impulsion à la résolution d'un problème qui est connu, mais dont le dossier traîne. Par contre les commissions parlementaires concernées en raison de la matière montrent fort peu d'intérêt à rencontrer des représentants de la CEPP pour une présentation des rapports. Certes elles sont souvent accablées par un ordre du jour très chargé. Pourtant on ne peut s'empêcher de penser que les députés, tout occupés à créer de nouvelles normes, n'ont pas encore pris conscience de l'utilité de l'évaluation législative.

A l'issue de la première législature de la CEPP, je retiens trois observations principales concernant le fonctionnement du canton de Genève et de son administration. Il est probable que ces observations valent également pour d'autres collectivités publiques.

Tout d'abord le caractère flou des buts et des objectifs poursuivis. Lorsque le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat adoptent des lois ou des règlements, ils évitent d'en préciser les objectifs opérationnels. Affirmer que l'aide publique au logement doit permettre de « fixer des loyers accessibles à la majorité de la population » ou que les subventions aux écoles de musique visent à « favoriser l'éducation musicale » ne constitue pas une référence suffisante pour une analyse d'efficacité. Fréquemment, l'utilisation de la ligne budgétaire dans le respect du principe de légalité et des règles comptables tient lieu d'objectif opérationnel : plus que les caractéristiques de la population bénéficiaire, c'est le montant de la dépense consentie au titre du logement social qui sert de critère de succès pour la politique sociale du logement.

La CEPP s'est toujours refusée à combler ces lacunes en précisant elle-même le contenu de buts trop abstraits. Cette précision relève de la fonction politique et la CEPP ne détient pas la légitimité indispensable à cette opération. Aussi, en l'absence d'objectifs opérationnels, la commission s'est contentée de brosser un portrait aussi détaillé que possible de la situation, communiquant aux autorités les informations nécessaires à l'examen de la pertinence de leur action (Delley 2002, 303 – 310).

Ce mode de gestion, qui résulte probablement d'une pratique de contrôle centrée sur la régularité des actions, conduit tout naturellement à ce que l'administration ne se préoccupe pas suffisamment des résultats ultimes engendrés par la mise en œuvre des lois. A cet égard, la CEPP a fait œuvre de

pionnier en procédant par exemple à une description sociologique des locataires des immeubles subventionnés, en montrant quelles catégories de contribuables bénéficiaient de quelles déductions fiscales ou encore en documentant le parcours du combattant auquel est astreint le requérant de l'aide sociale et à quels dysfonctionnements conduit ce parcours.

Enfin nos investigations nous ont fait découvrir la mauvaise qualité et la faible intensité de la communication au sein de l'administration, victime du cloisonnement, des pesanteurs hiérarchiques et de la religion du secret de fonction.

Ces trois observations nous indiquent que l'évaluation législative n'apporte pas seulement des informations utiles à l'adaptation des normes et à l'amélioration de leur mise en oeuvre dans un secteur très spécifique de l'action publique. Elle révèle aussi des problèmes plus généraux qui affectent l'ensemble de l'administration.

Cette forme spécifique d'institutionnalisation de l'évaluation présente plusieurs avantages. En choisissant un organe externe à l'administration, le législateur a fait le choix de l'autonomie de la fonction évaluative. Ce mode de faire permet d'éviter la subordination à une autorité politique lorsque l'instance d'évaluation est intégrée dans l'administration. Il empêche également que se nouent des liens de connivence dès lors qu'un bureau privé deviendrait économiquement dépendant de son mandant. Par ailleurs, en faisant appel à des personnalités de la société civile, représentatives de la diversité sociale et culturelle, le législateur a clairement inscrit l'évaluation dans une perspective politique et non purement technique. En alliant les compétences et les sensibilités diverses de ses membres tout au long du processus d'évaluation, la CEPP permet d'aboutir à des résultats qui bénéficient tout à la fois d'un large consensus politique et d'une forte légitimité méthodologique.

Ce caractère de milice n'est pourtant pas sans poser de problème. La capacité de travail de la CEPP trouve ses limites dans la disponibilité de ses membres. A l'heure où la compétition économique se fait toujours plus vive, il devient difficile pour des chefs d'entreprise ou des cadres de distraire du temps pour le service de la collectivité. Cet état de fait devrait conduire à renforcer le secrétariat, de manière à ce que les membres de la commission s'investissent en priorité dans le suivi et la validation de la démarche d'évaluation plutôt que dans sa réalisation concrète.

Il incombe à la CEPP de convaincre de la nécessité et de l'utilité de la démarche d'évaluation. En effet, elle n'est pas en mesure de répondre aux besoins importants d'évaluation au sein de l'administration cantonale. C'est

pourquoi l'évaluation doit faire partie intégrante de la culture administrative ; elle doit devenir un véritable réflexe au sein de l'administration. Mais l'acquisition de ce réflexe implique une profonde réforme de l'Etat, l'adoption de principes de gestion modernes qui privilégient les objectifs à atteindre et octroient aux administrations l'autonomie indispensable à une gestion par objectifs. Dans ce scénario, la CEPP n'interviendrait plus que par défaut.

Notes

- 1 Ordonnance du 11 décembre 1989 (RS 172.210.11).
- 2 Révision de la loi sur les rapports entre les conseils du 22 juin 1990 (art. 47sexies)
- 3 Arbeitsgruppe « Gesetzesevaluation », Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln : Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge, Bern, Oktober 1991.
- 4 Efficacité des mesures prises par la Confédération. Rapport du Groupe de contact interdépartemental « Evaluation de l'efficacité », Berne, 14 juin 2004. Aux services spécialisés d'évaluation intégrés dans différentes administrations (santé publique, transports en particulier), il faut ajouter le nouveau Centre de compétence du Contrôle fédéral des finances qui depuis 2002 exerce également une activité d'évaluation (www.efk.admin.ch).
- 5 Ainsi l'évaluation du subventionnement des écoles de musique visait autant à élucider la pertinence des mécanismes de subventionnement que l'impact des subventions sur la formation musicale des jeunes.
- 6 En évaluant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles, la CEPP a tenté de contribuer à un minimum d'objectivation d'un débat qui, depuis des décennies, voit s'affronter les milieux immobiliers et les défenseurs des locataires. A l'inverse la curiosité de la CEPP a été attisée par le large consensus politique régnant au sujet de la politique du logement social.
- 7 Ainsi, en conclusion de son évaluation sur la politique d'éducation musicale et ayant constaté des résultats insuffisants eu égard à la dépense consentie, la CEPP a suggéré au Conseil d'Etat trois modèles possibles de promotion de l'éducation musicale, sans privilégier l'un d'entre eux. Politique cantonale d'éducation musicale. Evaluation de l'impact des subventions aux écoles de musiques, Genève, 23 décembre 1999.
- 8 Rapport du Conseil d'Etat sur le suivi donné aux rapports de la CEPP (RD 419), octobre 1999, consultable sur le site Internet de la CEPP, de même que tous les rapports d'évaluation (www.geneve.ch/cepp).

Bibliographie

- Delley, Jean-Daniel, 2002, Du miroir tendu au miroir tenu. L'administration face à l'obligation d'évaluer, in : Pour un droit pluriel. Etudes offertes au professeur Jean-François Perrin, Bâle.
- Jacob, Steve/ Varone, Frédéric, 2003, Evaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique, Academia Press, Gent.

Zusammenfassung

Der Kanton Genf ging bei der Institutionalisierung der Evaluation neue Wege: Er setzte ein externes Evaluationsorgan ein, das nicht Teil der Verwaltung ist: die «Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)». Die Mitglieder dieser Kommission, Persönlichkeiten mit Erfahrung in der Verwaltungs- und Unternehmensführung, sind nebenamtlich tätig. Die CEPP orientiert sich bei ihrem Evaluationsverfahren sowohl an klaren methodischen Prinzipien wie an Konsensfindungsverfahren. Sie strebt bei ihrer Tätigkeit nach einem Gleichgewicht zwischen Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Nutzen; dieser bestimmt sich nach dem hauptsächlichen Zweck einer Evaluation, nämlich Entscheidungshilfen zu bieten.