

Les clauses d'évaluation dans le droit des cantons suisses: leur diffusion, leur contenu et la justification à l'origine de leur adoption

Damien Wirths et Katia Horber-Papazian | *Les clauses d'évaluation permettent d'inscrire dans des lois l'obligation d'évaluer les effets. Si un inventaire de ces clauses a été réalisé au niveau fédéral par l'Office fédéral de la justice (OFJ), seul un inventaire partiel les concernant existe au niveau cantonal. Aussi, cet article se propose-t-il, d'une part, de combler cette lacune en se basant sur les résultats d'un nouvel inventaire réalisé pour l'ensemble des cantons suisses dans le cadre d'un projet financé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique. D'autre part, il vise à mettre en évidence la variété de la diffusion de ces clauses dans le droit des cantons suisses, les domaines de politiques publiques comportant des clauses d'évaluation et leur densité normative. Des études de cas réalisées dans les cantons de Berne, Genève et Zurich permettent par ailleurs de déterminer les phases du processus législatif au cours desquelles les clauses sont introduites et les raisons invoquées à cet effet. Enfin, les analyses existantes pour la Confédération ont été actualisées et complétées, de sorte à permettre une comparaison de ces données avec celles des cantons.*

Table des matières

- 1 Introduction
- 2 Démarche
- 3 La diffusion des clauses d'évaluation dans les législations cantonales
 - 3.1. La carte des clauses d'évaluation
 - 3.2. Le rôle catalyseur d'un ancrage constitutionnel
 - 3.3. Les domaines d'action publique concernés par les clauses d'évaluation
- 4 Le contenu des clauses d'évaluation
 - 4.1. Les clauses à faible densité normative, orientées sur les critères d'évaluation
 - 4.2. Les clauses à faible densité normative, orientées sur le moment de l'évaluation
 - 4.3. Les clauses à forte densité normative
- 5 Impulsions et justifications à l'origine des clauses d'évaluation
 - 5.1. Les phases du processus législatif au cours desquelles les clauses sont adoptées
 - 5.2. Les justifications à l'origine de l'adoption des clauses d'évaluation
- 6 Conclusion

1 Introduction

De nombreux auteurs affirment que la Suisse est l'un des pays où l'évaluation est la plus institutionnalisée (Horber-Papazian, 2015; Jacob, Speer, & Furubo, 2015; Quesnel, 2015). Au nombre des critères permettant de déterminer le degré de l'institutionnalisation de l'évaluation figure celui de l'inscription, dans la législation, de l'obligation d'évaluer l'impact des mesures prises par l'Etat, sous la forme de clauses d'évaluation générales ou spécifiques. Ces clauses d'évaluation sont re-

lativement courantes au niveau fédéral, notamment depuis l'introduction d'une clause générale dans l'art. 170 de la Constitution qui stipule que «l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation». Si ces clauses ont fait l'objet d'un inventaire¹ et d'analyses au niveau fédéral (CDF, 2011; OFJ, 2004), de telles analyses n'ont pas pu être menées au niveau cantonal à cause, notamment, de la difficulté de les recenser (Varone & Jacob, 2004, pp. 276–277). Cette lacune est aujourd'hui comblée grâce à un projet de recherche financé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique (FNS)² intitulé «L'évaluation des politiques publiques dans le système politique suisse – origines et conséquences»³. Le sous-projet réalisé dans ce contexte au sein de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) a permis de se focaliser sur les bases légales de l'évaluation des politiques publiques et les données désormais à disposition permettent notamment de répondre aux questions suivantes:

- Quelle est la diffusion des clauses d'évaluation au niveau cantonal ?
- Quels sont les domaines d'action publique les plus concernés ?
- Quel est le contenu de ces clauses et peut-on établir une typologie de leur densité normative ?
- A quel moment du processus législatif les clauses d'évaluation sont-elles introduites et pour quels motifs ?

Ces questions seront au centre de cet article dont le principal objectif est de partager de nouvelles données, qui font par ailleurs l'objet d'analyses et de publications complémentaires. L'inventaire de la diffusion des clauses d'évaluation a été réalisé pour l'ensemble des cantons. L'analyse des domaines des politiques publiques concernés et de la densité normative des clauses a été menée pour tous les cas retenus et étendue aux clauses d'évaluation recensées au niveau fédéral de sorte à permettre des comparaisons. De plus, trois études de cas ont été menées dans les cantons de Berne, Genève et Zurich afin de déterminer la phase du processus législatif au cours de laquelle les clauses sont introduites et les motifs invoqués à cet effet. Ces trois cantons ont été choisis d'une part parce que ce sont les cantons dont la législation contient le plus de clauses d'évaluation et, d'autre part, parce qu'ils constituent un terrain d'analyse commun à l'ensemble des équipes du projet de recherche. Ces études de cas ont été complétées par une étude identique menée au niveau de la Confédération pour permettre là aussi des comparaisons.

2 Démarche

La réalisation d'un inventaire des clauses d'évaluation au niveau cantonal a exigé de passer en revue l'ensemble de la législation suisse, ce qui a nécessité une re-

cherche lexicale sur la base de mots-clés dans une base de données en ligne de tous les actes législatifs, tant fédéraux que cantonaux⁴. Cette base de données a été construite sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et est exploitée depuis 2013 par la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat. Douze termes ont ainsi été retenus (voir tableau 1) pour leur capacité à cerner juridiquement la notion d'évaluation de l'impact des politiques publiques, conformément à notre définition de l'évaluation (excluant celles de monitoring ou de reporting), au sens de l'art. 170 Cst. (Aubert, 2003; Morand, 2001).

Français	Allemand	Italien
efficacité	wirksamkeit	efficacia
efficience	effizienz	efficienza
effectivité	effektivität	effettività
évalu	überprüf et evalu	verifica

Tab. 1 : Mots-clés utilisés pour la recherche lexicale (Aubert, 2003)

Une interface de programmation a permis d'identifier 5'544 actes législatifs cantonaux, en vigueur au 31 décembre 2013, contenant l'un de ces mots-clés. Ces actes ne comprenant pas nécessairement une clause d'évaluation stricto sensu, il a donc fallu les passer systématiquement en revue⁵ afin de déterminer, le cas échéant : (1) si la clause crée l'obligation d'engager un processus d'évaluation ou en donne la compétence⁶, (2) si l'évaluation porte sur une politique publique, un programme ou une mesure⁷, et (3) s'il s'agit bien d'une évaluation de portée générale⁸. De plus, afin de disposer d'un point de comparaison entre le niveau fédéral et cantonal, ce protocole de recherche a été appliqué aux 62 clauses d'évaluation⁹ recensées au niveau fédéral par le Contrôle fédéral des finances (CDF, 2011), ainsi qu'aux clauses adoptées entre 2011 et 2013 à ce niveau¹⁰. Cette étape a permis de retenir 53 clauses fédérales¹¹, qui sont venues s'ajouter aux 269 clauses du niveau cantonal. Ensemble, elles forment un corpus de 322 clauses qui a pu être triangulé, d'une part, avec un inventaire sommaire réalisé en 2007 pour l'ensemble de la Suisse par l'Institut du fédéralisme à Fribourg (Horber-Papazian, 2006) et, d'autre part, avec un inventaire interne à la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) réalisé pour le canton de Genève. Cette triangulation a permis de constater que les clauses d'évaluation précédemment identifiées comme telles figurent également dans notre inventaire.

Si cet inventaire permet d'identifier les domaines les plus concernés par les clauses d'évaluation (voir chap. 3.3), cette question pose néanmoins un problème

méthodologique dans la mesure où il s'agit d'associer un acte législatif à un domaine spécifique de politique publique. Les politiques publiques sont en effet de plus en plus multisectorielles et peuvent ainsi souvent être rattachées à plusieurs domaines distincts. A titre d'exemple, une loi visant à diminuer les émissions de CO₂ émises par des chaudières peut en même temps concerner l'énergie, l'environnement et la santé publique. Selon l'acteur dont le rôle apparaît prédominant parmi les différentes parties prenantes, il est possible d'associer une même mesure de politique publique à des domaines d'action différents d'un canton à l'autre. Pour éviter de devoir procéder à des arbitrages subjectifs et discutables, il a été choisi, en cas d'ambiguïté, de considérer comme déterminant le domaine auquel le recueil systématique cantonal (RS) rattache la loi en question.

Pour dépasser une simple description du contenu des clauses d'évaluation, une analyse de leur densité normative a été menée et une typologie a été définie par partitionnement (cluster analysis). Celle-ci a permis de diviser l'ensemble des données en différents «paquets» entre lesquels les observations sont très différentes, tout en étant très similaires à l'intérieur d'un même paquet. De plus, des études de cas plus approfondies ont été réalisées dans les cantons de Genève, Berne et Zurich afin de déterminer au cours de quelle phase du processus législatif et pour quelles raisons les clauses ont été introduites. A ces fins, 237 documents (projets de lois, débats en plénums, rapports de commissions) ont été analysés sous deux angles complémentaires. D'une part, la première mention de la clause – dans la proposition d'acte législatif, le rapport de commission ou la discussion en plénum – a été retracée. D'autre part, lorsqu'une telle clause était mentionnée, les arguments avancés dans les commentaires de l'article concerné ont été recensés. Par la suite et pour permettre une comparaison avec la Confédération, une analyse identique a été menée à propos des lois fédérales. Enfin, 25 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec différents acteurs. Premièrement, les chanceliers d'Etat des cantons de Berne, Zurich et Genève ont été interrogés, afin d'obtenir une vue d'ensemble dans ces cantons. Deuxièmement, les entretiens avec les secrétaires généraux des administrations de ces trois cantons, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'énergie – les trois domaines d'analyses communs au projet Syneval –, ont permis de recueillir la perception de l'administration. Pour finir, la perception du législatif a été abordée lors d'entretiens avec les présidents des commissions parlementaires ad hoc, ainsi qu'avec quatre parlementaires ayant spécifiquement demandé l'introduction d'une clause d'évaluation.

3 La diffusion des clauses d'évaluation dans les législations cantonales

3.1 La carte des clauses d'évaluation

Les données collectées ont permis de dresser une carte de la diffusion des clauses d'évaluation dans les cantons suisses. La figure 1 illustre cette diffusion en attribuant une couleur aux différents quintiles. L'on remarque que les cantons de Genève, Vaud, Berne, Fribourg et Zurich sont ceux qui en sont le plus généreusement dotés (premier quintile). A l'inverse, les cantons de Schaffhouse, Thurgovie, Zoug, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Saint-Gall et Uri sont les cantons qui, à ce jour, se sont montrés les plus réticents à l'introduction de clauses d'évaluation (dernier quintile).

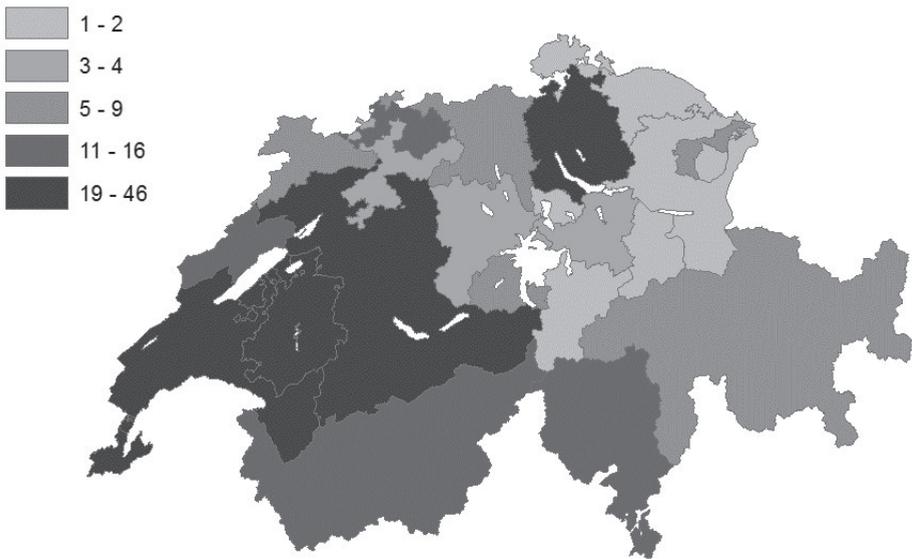


Fig. 1: Nombre de clauses d'évaluation répertoriées, selon les cantons (N= 269)

3.2 Le rôle catalyseur d'un ancrage constitutionnel

Les analyses permettent la mise en évidence d'un premier enseignement : tous les cantons (à l'exception du canton de Nidwald) ont introduit des clauses d'évaluation dans leur législation, et presque tous (à l'exception des cantons de Neuchâtel, Thurgovie, Uri et Zoug) ont introduit une clause de portée générale, applicable à l'ensemble de la législation, sur le modèle de l'art. 170 Cst. (tab. 2).

Rang de l'acte législatif contenant la clause générale	
Constitutionnel	AG, AR, BE, BS, FR, GE, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TI, ZH
Légal	AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, OW, SZ, TI, VD, VS, ZH
Infra-légal	AI, AR, BS, FR, GE, SZ, ZH

Tab. 2 : Inscription des clauses d'évaluation générales dans les législations cantonales

Enfin, si l'on examine l'époque à laquelle les clauses, à la fois générales et spécifiques à une législation particulière, ont été adoptées, l'on observe qu'elles l'ont été en grande partie depuis les années 2000, soit après l'entrée en vigueur de l'art. 170 Cst. (fig. 2). Celui-ci a donc joué un rôle de catalyseur.

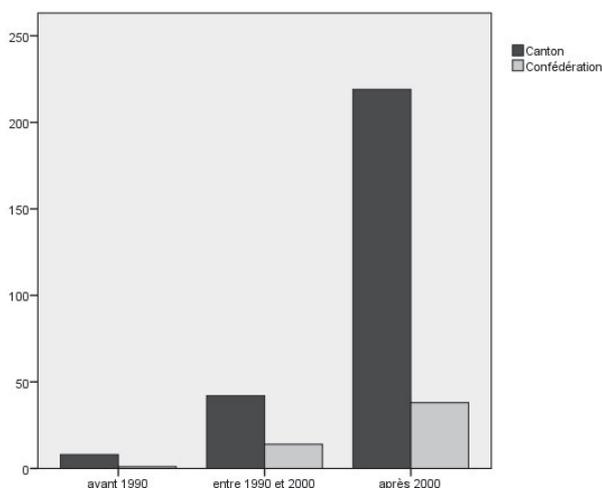


Fig. 2: Nombre de clauses d'évaluation toujours en vigueur au 31 décembre 2013, selon l'année où elles ont été adoptées (N = 322)

Les clauses cantonales étant à la fois de portée générale et de rang constitutionnel semblent avoir joué le même rôle de catalyseur au sein des cantons puisque l'année où elles ont été introduites coïncide dans la plupart des cas avec l'année où a été adoptée la première clause d'évaluation de nature sectorielle, comme le met en évidence la figure 3. Les cantons qui se trouvent le long de la ligne sont ceux pour lesquels la clause constitutionnelle a marqué le début de l'introduction de clauses d'évaluation dans le reste de la législation. Pour les cantons situés au-dessus de cette ligne, l'évaluation n'a bénéficié d'un ancrage constitutionnel qu'après l'introduction de clauses sectorielles.

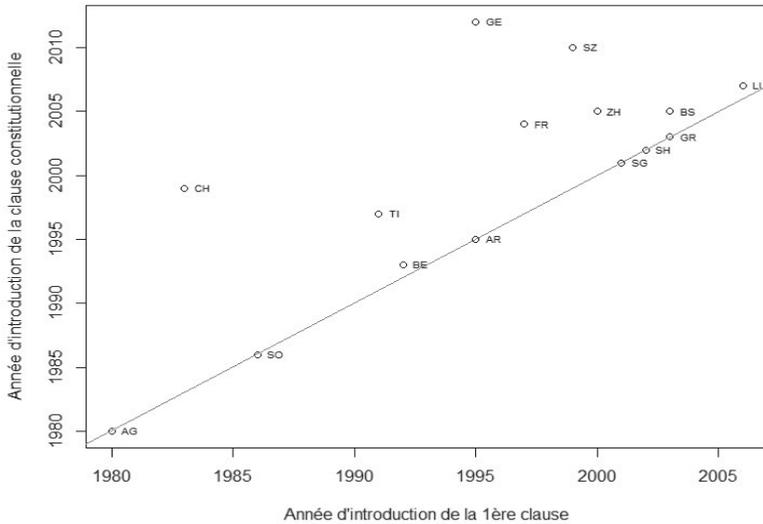


Fig. 3: Lien entre l'année de l'inscription de l'évaluation dans la Constitution et l'introduction d'une première clause d'évaluation dans la législation (N=15)¹²

3.3 Les domaines d'action publique concernés par les clauses d'évaluation

Plusieurs auteurs s'interrogent sur l'utilité juridique des clauses sectorielles (limitées à un acte législatif ou à une législation spécifique), dès lors que les clauses générales, quand elles existent, offrent une base légale a priori suffisante pour mettre en œuvre des évaluations (Mader, 2015; OFJ, 2004). Il n'est pourtant pas rare que, dans un projet de loi, une clause d'évaluation sectorielle soit présentée comme étant une «concrétisation» de l'art. 170 Cst., ou encore comme une réalisation du mandat constitutionnel au niveau de la loi. Le tableau 3 montre qu'il existe une différence significative¹³ entre les domaines concernés par des clauses sectorielles selon qu'il s'agit d'un acte cantonal ou fédéral. Dans les cantons, les clauses concernent prioritairement les domaines de l'éducation et de la santé (respectivement 16.9% et 12% des cas), qui sont prioritairement des tâches de compétence cantonale. Sur le plan international, il est intéressant de constater que des études comparatives montrent que ces deux domaines sont ceux qui bénéficient de la plus forte activité évaluative (Derlien & Rist, 2002, p. 452). En revanche, pour la Confédération, ce sont les actes législatifs concernant le fonctionnement de l'Etat et des assurances sociales (respectivement 18.4% et 14.3%) qui contiennent le plus de clauses d'évaluation. Contrairement aux clauses générales qui concernent les compétences d'un parlement ou d'un organe (lois sur le Grand Conseil, sur le Gouvernement, etc.), le domaine «Etat / Peuple / Autorités» fait ici référence aux lois et aux règlements ayant trait aux politiques du personnel de l'Etat (sans l'évaluation individuelle des collaborateurs), à la péréquation financière ou aux droits politiques.

Domaines d'action publique	Confédération	Cantons	Total
Agriculture et forêts	4.1%	2.7%	2.9%
Aménagement du territoire	4.1%	2.7%	2.9%
Assistance	2.0%	10.2%	8.8%
Assurances sociales	14.3%	4.4%	6.2%
Culture	2.0%	2.2%	2.2%
Economie	12.2%	5.3%	6.6%
Education	6.1%	16.9%	15.0%
Eglise	-	2.7%	2.2%
Energie	6.1%	0.4%	1.5%
Environnement	2.0%	7.1%	6.2%
Etat / Peuple / Autorités	18.4%	7.1%	9.1%
Finances	4.1%	7.1%	6.6%
Intégration	2.0%	3.6%	3.3%
Police / Sécurité intérieure et extérieure / Exécution	6.1%	2.7%	3.3%
Politique familiale	4.1%	4.0%	4.0%
Santé	8.2%	12.0%	11.3%
Transport / Poste / Télécom- munication	2.0%	2.7%	2.6%
Travail	2.0%	6.2%	5.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Tab. 3 : Nombre des clauses d'évaluation sectorielles par domaines d'action publique, selon le niveau législatif (N = 274)

4 Le contenu des clauses d'évaluation

Les clauses d'évaluation sont formulées de manière très hétérogène (OFJ, 2007). Pour faciliter cependant leur comparaison et une analyse de leur densité normative, la directive élaborée par l'Office fédéral de la justice (2012) a servi de référence. Celle-ci énumère six éléments matériels qui devraient impérativement figurer dans leur définition – pour assurer la qualité de leur mise en œuvre – ainsi que deux éléments additionnels à caractère facultatif. Il s'agit des éléments suivants:

Éléments nécessaires

- Destinataire de l'évaluation (qui va recevoir l'évaluation ?)
- Autorité chargée de faire rapport (qui va présenter l'évaluation ?)
- Moment de l'évaluation (quand l'évaluation sera-t-elle réalisée ?)
- Objet de l'évaluation (sur quoi l'évaluation porte-t-elle ?)
- Produit de l'évaluation (comment les résultats doivent-ils être présentés ?)
- Critères de l'évaluation (quel est l'angle sous lequel il convient d'observer ?)

Éléments optionnels

- Objectif de l'évaluation (quel est le but recherché ?)
- Autorité responsable de l'évaluation (qui va réaliser l'évaluation ?)

De manière générale, les cantons ont tendance à ne définir que trois de ces éléments alors que la Confédération en précise quatre. Le tableau suivant met en évidence à quel point la mention de ces éléments tend à être plus lacunaire au niveau cantonal qu'au niveau fédéral. Par contre, il montre aussi que la priorité donnée aux différents éléments est la même (principalement l'autorité chargée de présenter l'évaluation et l'objet à évaluer).

Éléments constitutifs	Conféd.	Cantons	Total
Autorité chargée de faire rapport	88.7%	72.1%	74.8%
Objet de l'évaluation	81.1%	68.0%	70.2%
Moment de l'évaluation	58.5%	54.3%	55.0%
Critères de l'évaluation	50.9%	41.6%	43.2%
Produit de l'évaluation	45.3%	24.2%	27.6%
Destinataire de l'évaluation	41.5%	28.6%	30.7%
Objectif de l'évaluation	39.6%	19.3%	22.7%
Autorité responsable de l'évaluation	39.6%	19.3%	22.7%

Tab. 4: *Éléments constitutifs des clauses mentionnés (en %) selon qu'il s'agisse du niveau fédéral ou cantonal (N=322).*

L'analyse du contenu des clauses d'évaluation a fait l'objet d'une typologie¹⁴. Cette classification offre une vision plus détaillée que celle proposée par Werner Bussman (2005), dans la mesure où celle-ci avait été établie de manière intuitive sur la base de quelques dizaines de cas et ne distinguait in fine que les clauses générales des clauses sectorielles, sans analyse de leur contenu. La classification qui est proposée ici résulte de l'utilisation d'une méthode statistique appliquée à un grand nombre de cas afin de déterminer la densité normative de cette clause (qui

peut être plus ou moins forte). Ainsi, le tableau 4 met en évidence qu'il existe une différence significative¹⁵ dans la formulation des clauses d'évaluation selon qu'elles ont été définies au niveau fédéral ou cantonal. Les clauses fédérales présentent une densité normative plus forte que celle des cantons et près de 39% d'entre elles appartiennent à la catégorie des clauses à «forte» densité normative (voir ci-après). Cette analyse permet aussi de définir trois types de clauses (tableau 5) qui sont détaillés dans les chapitres suivants. Bien que cette typologie n'exclue pas totalement l'existence de cas intermédiaires, quand par exemple une clause définit à la fois un critère d'évaluation et le moment de sa réalisation, cette classification présente néanmoins un très haut niveau de similitudes intragroupes, tout en maximisant les différences intergroupes¹⁶. Si elle permet de dégager trois catégories significativement distinctes (validité primaire de la typologie), la pertinence de cette typologie (Aldenderfer & Blashfield, 1984) repose également sur sa corrélation significative avec des variables n'ayant pas servi à la créer (validité secondaire), à savoir le rang législatif des actes (constitutionnel, légal ou infra-légal), les cantons dans lesquels ils ont été édictés, leur niveau politique (fédéral ou cantonal) et enfin les domaines d'action publique concernés (Wirths, 2016).

Types de clause	Conféd.	Cantons	Total
Clauses à faible densité normative, orientées sur les critères d'évaluation	24 (45.3%)	136 (50.6%)	160 (49.7%)
Clauses à faible densité normative, orientées sur le moment de l'évaluation	8 (15.1%)	82 (30.5%)	90 (28.0%)
Clauses à forte densité normative	21 (39.6%)	51 (19.0%)	72 (22.4%)
Total	53 (100%)	269 (100%)	322 (100%)

Tab. 5 : Distribution des types de clauses selon le niveau législatif dont elles proviennent (N=322).

4.1 Les clauses à faible densité normative, orientées sur les critères d'évaluation

Une première série de clauses (N=160) présente une faible densité normative et tend à se focaliser sur les critères d'évaluation. En revanche, les destinataires des résultats, de même que le produit de l'évaluation ou encore le moment de sa réalisation ne sont que rarement précisés. On trouve ce genre de clauses aussi bien dans la législation cantonale que fédérale (respectivement 50.6% des clauses cantonales et 45.3% des clauses fédérales). La clause idéal-typique de ce groupe demande au gouvernement d'étudier l'efficacité d'une mesure étatique. Ce groupe englobe naturellement les clauses générales et celles de rang constitutionnel, dont l'art. 170 Cst. constitue la disposition emblématique.

Il s'agit ici le plus souvent de donner une compétence à une instance, comme dans la loi fédérale sur l'agriculture¹⁷, dont l'art. 185 al. 1^{er} stipule que :

Elle [La Confédération] évalue l'efficacité des mesures prises en vertu de la présente loi.

Ou encore la loi sur le Grand Conseil du canton de Vaud¹⁸, dont l'art. 54 indique que:

Elle [la Commission de gestion] contrôle l'efficacité et l'efficience de l'administration cantonale et des mesures qu'elle a prises.

4.2 Les clauses à faible densité normative, orientées sur le moment de l'évaluation

La seconde série de clause (N=90) ressemble au premier groupe (définition de l'objet et de l'autorité chargée de présenter l'évaluation), mais les critères d'évaluation y sont remplacés par le moment auquel celle-ci doit avoir lieu. Ces clauses se rencontrent davantage au niveau cantonal, car 30.5% des clauses cantonales sont de ce type, alors que seules 15.1% des clauses fédérales le sont. Comme dans le premier groupe, les destinataires des résultats et le produit de l'évaluation sont rarement précisés. La clause idéal-typique demande que le gouvernement évalue «périodiquement» une mesure étatique.

Dans la majorité des cas, le moment de l'évaluation est défini comme «Au plus tard X années après l'entrée de vigueur du texte» ou «tous les X ans». Tel est par exemple le cas de l'art. 83 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte du canton de Berne¹⁹:

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques procède à une première évaluation de la présente loi dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur et propose, le cas échéant, les mesures nécessaires.

La définition du moment de l'évaluation peut également être plus vague lorsque sont utilisés des termes comme «périodiquement» ou «régulièrement», tels que le prévoit à l'art. 8 de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants²⁰:

Les effets de la présente loi font l'objet d'une évaluation régulière.

4.3 Les clauses à forte densité normative

Le troisième type de clause (N=72) rassemble les clauses ayant une densité normative forte (6 éléments ou plus). Seule l'autorité chargée de réaliser l'évaluation (ce qui reste un critère facultatif selon l'OFJ) reste à définir. Si l'on trouve davantage de clauses à forte densité normative au niveau fédéral (39.6%), elles s'avèrent plus rares au niveau cantonal (19%). La clause idéal-typique demande à ce qu'un rapport concernant l'efficacité d'une mesure étatique soit rédigé «périodique-

ment» à l'intention du parlement, que ce travail soit présenté par le gouvernement, et qu'il soit si possible accompagné de recommandations. On peut citer à ce propos l'art. 59a de la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence²¹:

¹ *Le Conseil fédéral veille à ce que l'exécution de la présente loi et l'efficacité des mesures prises fassent l'objet d'une évaluation.*

² *Le Conseil fédéral présente un rapport au Parlement lorsque l'évaluation est terminée, mais au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente disposition, et lui soumet des propositions quant à la suite à donner à l'évaluation.*

5 Impulsions et justifications à l'origine des clauses d'évaluation

5.1 Les phases du processus législatif au cours desquelles les clauses sont adoptées

Qu'il s'agisse de la Confédération ou des cantons, il apparaît que les clauses d'évaluation figurent dans la très grande majorité des cas déjà dans les projets de loi de l'exécutif (tab. 6) avec une tendance plus forte au niveau fédéral (90.3%). Cela confirme le constat fait en 2011 par le Contrôle fédéral des finances (CDF, 2011) ainsi que les différentes publications fédérales allant dans ce sens (CDF, 2011; OFJ, 2004, 2005, 2007, 2012). La comparaison entre la Confédération et les cantons met cependant en évidence un élément intéressant : c'est au niveau cantonal que les acteurs politiques, de façon générale, recourent le plus souvent aux clauses d'évaluation – principalement en commission. Cela ne concerne cependant pas un domaine politique plus qu'un autre.

Phase du processus législatif au cours duquel la clause a été proposée	Conféd.	Cantons	Total
Projet de loi	28 (90.3%)	38 (71.7%)	66 (78.6%)
Commission	1 (3.2%)	13 (24.5%)	14 (16.7%)
Plénum	2 (6.5%)	2 (3.8%)	4 (4.8%)
Total	31 (100.0%)	53 (100.0%)	84 (100.0%)

Tab. 6 : Nombre de clauses introduites dans des lois fédérales et cantonales à Genève, Berne et Zurich selon la phase du processus législatif durant laquelle la clause a été proposée (N = 84)

5.2 Les justifications à l'origine de l'adoption des clauses d'évaluation

Les différents arguments avancés en faveur de l'introduction de clauses d'évaluation sont regroupés en sept catégories (tab. 7), lesquelles dépendent beaucoup de l'acteur (administratif ou politique) à l'origine de la clause et du niveau (fédéral ou cantonal) de son introduction.

Tout d'abord, il convient de souligner que, dans de nombreux cas (27%), les clauses d'évaluation ont été introduites sans commentaire particulier concernant leur raison d'être. Il en est ainsi de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration²², qui contient non seulement une clause d'évaluation explicite, mais qui a fait également l'objet d'études approfondies sur les circonstances de son adoption et sur ses effets. Or, ni dans les travaux préparatoires, ni dans l'ouvrage de référence qui retrace son élaboration (Brunner & Mader, 2008), il n'est fait mention de cette clause.

Arguments	Confédération		Cantons	
	Projet de loi	Commis. ou plénum	Projet de loi	Commis. ou plénum
Pas de commentaires	6	1	13	4
Réduction de l'incertitude	0	0	3	3
Contrôle de l'exécutif	3	0	1	2
Pilotage	15	0	17	2
Création de consensus	0	0	1	3
Problème en évolution	3	1	0	0
Responsabilité particulière	0	0	2	1
Routine légistique	2	0	1	0
Total	29	2	38	15

Tab. 7 : Type d'arguments avancés en faveur des clauses d'évaluation, selon la phase durant laquelle la clause a été proposée (N = 84)

Il existe également une différence d'argumentation entre les législateurs cantonaux et fédéraux. Ainsi, la réduction de l'incertitude, la création de consensus et le sentiment d'une responsabilité particulière sont tous des arguments qui n'ont été répertoriés qu'au niveau cantonal. Inversement, au niveau fédéral, l'on trouve des arguments relatifs au caractère probablement temporaire d'une problématique ou encore la mention d'une routine légistique (principalement en lien avec l'art. 170 Cst.) qui n'apparaissent presque pas au niveau cantonal. Les différents motifs d'introduction de ces clauses d'évaluation sont exemplifiés sous les points suivants.

a) Le pilotage et l'ajustement des prestations

Le pilotage et l'ajustement des prestations constitue le principal argument avancé en faveur des clauses d'évaluation et celui-ci est surtout invoqué par l'admi-

nistration (dans les projets de loi), aussi bien au niveau fédéral que cantonal puisque près de la moitié des projets de loi y font référence. Le plus souvent, c'est la notion d'ajustement des mesures sur la base de données probantes qui est mise en avant. On le voit par exemple dans la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire²³, dont le message²⁴ souligne que «des évaluations scientifiques vérifieront dorénavant l'efficacité et l'adéquation des instruments de la LACI et permettront de détecter les éventuels besoins d'ajustement», ou encore dans la loi zurichoise sur les églises²⁵, dont le projet de loi²⁶ évoque le besoin d'un «pilotage réaliste».

b) Le contrôle de l'exécutif

Le contrôle de l'exécutif est un argument mobilisé par les législateurs cantonaux et les légistes fédéraux. Il se distingue du pilotage dans la mesure où, contrairement à l'ajustement des prestations, il est plutôt fait mention de lacunes ou de problèmes antérieurs que l'on entend contrôler avec plus de soin. C'est notamment le cas de la loi genevoise sur l'intégration des étrangers²⁷, dont les commissaires chargés d'examiner le projet ont estimé que «face aux échecs consécutifs du Conseil d'Etat en matière de politique d'intégration (...) la politique du Bureau devrait absolument être soumise à une évaluation extérieure»²⁸.

c) La réduction de l'incertitude

Le motif de la réduction de l'incertitude est avancé uniquement au niveau cantonal, aussi bien par des acteurs administratifs que politiques. Il apparaît dans des situations d'incertitude en rapport avec une problématique spécifique. Il peut s'agir d'un nouveau champ d'intervention dont on mesure mal l'étendue (Mader, 2015), comme dans le canton de Berne, quand le rapport présenté par la commission du Grand Conseil concernant la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte²⁹ mentionne que «le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte implique de nombreuses adaptations dont il n'est pas possible de prévoir entièrement les répercussions» et qu'un examen aura donc lieu quatre ans au plus tard après leur introduction».

d) Une problématique en évolution

L'argument de l'évolution de la problématique a été identifié pour des cas fédéraux et repose sur le fait que celle-ci est perçue comme étant dynamique – dans la mesure où le légiste s'attend à une évolution de la situation qui nécessitera peut-être l'ajustement, voire la suppression du dispositif. Ainsi, dans son message relatif à la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises³⁰, le Conseil fédéral sou-

ligne que «étant donné la dynamique du marché des crédits et la modification prochaine des conditions-cadres (Bâle II), une évaluation régulière paraît judicieuse en l'occurrence».

e) La création d'un consensus et la légitimation de l'action

L'introduction d'une clause d'évaluation peut également être souhaitée pour faciliter l'adoption de lois controversées (Jacob et al., 2015, p. 20), dans la mesure où une telle clause est susceptible de favoriser un compromis politique, en concédant aux opposants que leurs objections pourraient être prises en compte dans le cadre d'une évaluation ultérieure et pourraient conduire, le cas échéant, à la modification ou même à l'abrogation de cette législation (Mader, 2015). Ceci est particulièrement vrai au niveau cantonal (nulle mention au niveau fédéral) et l'on s'aperçoit que ce sont surtout les parlementaires qui ont tendance à mobiliser cet argument. Ainsi, lors du débat au parlement genevois concernant la loi sur l'établissement et le séjour des Confédérés³¹, en 2008, le centre droit était sceptique quant aux coûts suscités par ces nouvelles dispositions. De plus, l'important transfert de charges du canton vers les communes faisait craindre aux députés l'apparition de doublons dans la mise en œuvre de la loi. Ainsi, le parti libéral et le parti démocrate-chrétien (PDC) cosignèrent en plénum un amendement qui demandait l'introduction d'une clause d'évaluation en conditionnant leur soutien à son introduction³².

f) La routine légistique

Dans plusieurs cas de figure relevant surtout de la Confédération, il arrive que les projets de loi mentionnent l'obligation que représente une clause générale telle que l'art. 170 Cst. pour justifier l'introduction d'une clause d'évaluation. C'est par exemple le cas dans le message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions³³, dans lequel il est mentionné que la clause d'évaluation permette «de réaliser au niveau de la loi le mandat constitutionnel qui impose de vérifier suffisamment tôt l'efficacité des mesures et la réalisation des objectifs de la nouvelle loi, de façon à détecter et à corriger en temps voulu les problèmes éventuels». On peut y voir une sorte de routine légistique (Mader, 2015).

g) Le sentiment d'une responsabilité particulière

Enfin, dans certains cantons (mais pas au niveau de la Confédération), il peut arriver que, face à une thématique particulière, la clause d'évaluation ait été introduite parce que les parlementaires, principalement, la considèrent comme particulièrement importante en raison des acteurs touchés ou du champ d'activité concerné (Mader, 2015). A Genève, ce fut par exemple le cas de la loi sur l'exercice

des droits politiques³⁴, qui a trait, comme son nom l'indique, aux droits démocratiques des citoyens et à l'introduction du vote électronique. S'agissant d'un sujet aussi fondamental, les commissaires chargés d'étudier le projet de loi ont déclaré que «au cours de la discussion, il est apparu que le débat était à placer d'abord sur le plan politique, plutôt que sur le plan technique. Effectivement, la force d'une démocratie repose sur la confiance que les citoyennes et citoyens ont dans le système. En d'autres termes, si l'on veut introduire le vote par internet, on doit s'assurer que la manière de procéder ne suscite pas de méfiance particulière et que les citoyennes et citoyens adhèrent au système proposé»³⁵. Le moyen retenu pour donner cette assurance a consisté à introduire une clause d'évaluation.

6 Conclusion

Cet article offre le premier inventaire des clauses d'évaluation au niveau cantonal, et par là un nouvel indicateur de l'institutionnalisation de l'évaluation à cet échelon. Il met également en évidence une diffusion hétérogène des clauses d'évaluation dans les cantons. Elles y ont été définies, le plus souvent, après l'introduction de l'art. 170 Cst. et elles mettent ainsi en évidence le rôle catalyseur qu'un tel article constitutionnel peut avoir.

Lorsque l'on compare les clauses d'évaluation cantonales et fédérales, en ce qui concerne les domaines d'action publique spécifiques concernés, il est intéressant de noter que les clauses d'évaluation sont introduites à chacun des niveaux dans leurs domaines de compétence respectifs. Par ailleurs, l'analyse du contenu des clauses a non seulement permis de mettre en évidence la formulation plus lacunaire de ces dernières au niveau cantonal – et par là une densité normative plus forte au niveau fédéral –, mais elle a également permis d'en dégager une nouvelle typologie (Wirths, 2016).

Il apparaît également que, aussi bien au niveau fédéral que cantonal, c'est dans le cadre des projets de lois que les clauses d'évaluation sont introduites, par des acteurs administratifs, avec pour principal argument un meilleur pilotage des prestations de l'Etat. Sans aller jusqu'à chercher à obtenir une loi parfaite (Guy-Ecabert & Flückiger, 2015), on peut voir, dans les clauses d'évaluation proposées par ces acteurs administratifs, la recherche d'un ajustement destiné à rendre la loi meilleure (CDF, 2011; OFJ, 2004) et une ouverture réelle à la culture de l'évaluation. Nos analyses montrent également que l'introduction des clauses ne procède pas uniquement d'une routine administrative, mais que, du moins au niveau cantonal, de nombreux parlementaires se sentent réellement concernés par la question de l'effet des lois qu'ils adoptent. Il est révélateur à ce propos que bien des parlementaires cantonaux ne se contentent pas d'adopter des textes de loi qui contiennent des clauses d'évaluation, mais qu'ils en font parfois eux-mêmes

la proposition, en commission ou en plénum, dans le but de réduire le doute qu'ils éprouvent quant aux effets que la loi est censée produire. On observe aussi que certaines propositions en ce sens peuvent être motivées par une stratégie politique, dans un contexte de rapports de force, comme lorsque la clause d'évaluation est proposée dans le but de favoriser la recherche d'un consensus.

Ces différents résultats ouvrent bien évidemment tout un champ de questions, notamment relatives à la mise en œuvre de ces clauses, à l'influence de leur contenu normatif sur cette dernière et à l'utilisation que les parlementaires font des résultats qui en découlent; sont-ils plus utilisés que ceux des évaluations réalisées sans bases légales ? Ce sont-là quelques-unes de questions auxquelles l'équipe de recherche va répondre dans de prochains articles fondés sur les données présentées ici.

Damien Wirths, docteur en administration publique, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne. Courriel: damien.wirths@unil.ch
Katia Horber-Papazian, professeure ordinaire, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne. Courriel: katia.horber-papazian@unil.ch

Notes

- 1 Il s'agit d'un aperçu comprenant non seulement des clauses d'évaluation au sens propre (analyse des effets), mais aussi des clauses qui prévoient un monitoring ou un controlling: www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html.
- 2 Décision CRSIII 141893/1.
- 3 Pour plus d'informations sur ce projet, voir : www.syneval.ch.
- 4 Voir: www.lexfind.ch.
- 5 Nous profitons de cette occasion pour remercier M. Björn Neuhaus et Mme Marion Baud-Lavigne pour leur collaboration à ce projet de recherche dans l'identification des clauses suisse-allemandes, ainsi que M. Anthony Olmo pour sa contribution relative aux cantons italophones.
- 6 Et ne se réfère pas seulement au principe d'efficacité.
- 7 Et non pas une évaluation financière, scolaire, technique, médicale, de compétences, d'efficacité énergétique, de rapport d'impact (qui constitue une check-list administrative et non pas une évaluation).
- 8 Et non pas de l'évaluation d'un cas particulier (dossier médical, dossier judiciaire, dossier administratif).
- 9 Etant donné la sélection volontairement large opérée par l'OFJ (voir note 1), le CDF a effectué un tri sur cette base afin d'identifier les clauses fédérales relatives à l'évaluation dans le sens d'une analyse des effets.
- 10 Elles ont pu être identifiées au terme d'une recherche complémentaire focalisée sur cette période.

- 11 Les clauses retranchées du corpus fédéral correspondent à des actes abrogés ou qui faisaient d'ailleurs référence à un principe d'efficacité à respecter qu'au lancement d'une évaluation.
- 12 Pour Genève, l'on pourrait tenir compte de la clause ayant institué la CEPP en 1995, qui est aussi la première clause d'évaluation dont ce canton s'est doté.
- 13 $X^2(d.f. = 17) = .337, p = 0.004$.
- 14 En codant systématiquement l'absence ou la présence de ces éléments dans les clauses de notre corpus (1 pour la présence et 0 pour l'absence), il a été possible d'en établir une classification précise en utilisant une méthode d'analyse par clusters (Wirths, 2016).
- 15 $X^2(d.f. = 2) = .197, p = 0.002$.
- 16 Pour plus de détails, voir : Wirths (2016).
- 17 RS 910.1
- 18 RSV 171.01
- 19 RSB 213.316
- 20 RS 861
- 21 RS 251
- 22 RS 152.3
- 23 RS 837.0
- 24 FF 2001 2123
- 25 LS 180.1
- 26 Antrag Regierungsrat 4320 (source: www.kantonsrat.zh.ch/)
- 27 RSG A 2 55
- 28 PL 8431-A (source: <http://ge.ch/grandconseil/index/>)
- 29 RSB 213.316
- 30 FF 2006-61 (source: www.admin.ch/gov/fr/start/droit-federal/feuille-federale.html)
- 31 RSG F 2 05

- 32 Grand Conseil genevois, séance du 28 août 2008 (source: <http://ge.ch/grandconseil/index/>)
- 33 FF 2005 6683 (source: www.admin.ch/gov/fr/start/droit-federal/feuille-federale.html)
- 34 RSG A 5 05
- 35 PL 9931-A (source: <http://ge.ch/grandconseil/index/>)

Bibliographie

- Aldenderfer, M. S. & Blashfield, R. (1984). Cluster analysis. Beverly Hills: Sage Publications.
- Aubert, J.-F. (2003). Art. 170 Évaluation de l'efficacité. In Aubert, J.-F. & Mahon, P. (Ed.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (p. 1289–1293), Zurich; Bâle; Genève: Schulthess.
- Brunner, S. C. & Mader, L. (2008). *Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004*. Berne: Stämpfli.
- Bussmann, W. (2005). Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln. *LeGes (Gesetzgebung und Evaluation)*, 16(1), p. 97–102.
- Contrôle fédéral des finances (2011). *Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung*, Berne.
- Derlien, H.-U. & Rist, R. C. (2002). Policy evaluation in international comparison. In Furubo, J.-E., Rist R. C. & Sandahl R. (Ed.), *International Atlas of Evaluation* (p. 439–455), New Brunswick et Londres: Transaction Publishers.
- Guy-Ecabert, C. & Flückiger, A. (2015). La bonne loi ou le paradis perdu? *LeGes: Législation & évaluation*, 26(1), p. 21–45.
- Horber-Papazian, K. (2006). La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. *Contributions à l'action publique - Beiträge zum öffentlichen Handeln*, p. 131–144.
- Horber-Papazian, K. (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: PPUR.
- Jacob, S., Speer, S. & Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), p. 6–31.
- Mader, L. (2015). Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral. In Horber-Papazian Katia (Ed.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne: PPUR.
- Morand, C.-A. (2001). L'évaluation des effets des mesures étatiques. In Malinverni, G. & Auer, A. & Hottelier M. (Ed.), *Droit constitutionnel suisse* (p. 1119–1129), Zurich: Schulthess.
- Office fédéral de la justice (OFJ) (2004). *Rapport du Groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité» à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse*.
- Office fédéral de la justice (2005). *Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération*, Berne.
- Office fédéral de la justice (2007). *Evaluations rétrospectives*. In *Guide de législation* (3e éd.), p. 163–174, Berne.
- Office fédéral de la justice (2012). *Recommandations pour la formulation des clauses d'évaluation*.
- Quesnel, J. S. (2015). Le renforcement du rôle du Parlement à travers les clauses d'évaluation: la Suisse à l'avant-garde. In Horber-Papazian Katia (Ed.), *Regard croisé sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne: PPUR.
- 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), p. 271–292.
- Wirhth, D. (2016). *Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland*. *Statute Law Review* (à paraître).

Zusammenfassung

Evaluationsklauseln ermöglichen es, in den Gesetzen die Pflicht festzuschreiben, ihre Wirkung zu evaluieren. Auf nationaler Ebene wurde vom Bundesamt für Justiz eine Liste dieser Klauseln erstellt, auf kantonaler Ebene existiert hingegen nur ein nicht vollständiges Inventar. Mit diesem Artikel soll nun diese Lücke geschlossen werden. Er basiert auf den Resultaten einer neuen Bestandesaufnahme, die im Rahmen eines vom Schweizer Nationalfonds für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanzierten Projekts für alle Schweizer Kantone erstellt wurde. Es soll aber auch aufgezeigt werden, wie unterschiedlich die Verteilung dieser Klauseln in den kantonalen Gesetzgebungen ist, in welchen Bereichen der öffentlichen Politik Evaluationsklauseln zu finden sind sowie welche Regelungsdichte sie aufweisen. Fallstudien, die in den Kantonen Bern, Genf und Zürich durchgeführt wurden, erlauben es zudem, zu ergründen, in welchen Etappen des Gesetzgebungsverfahrens diese Klauseln eingeführt und welche Gründe dafür vorgebracht werden. Des Weiteren wurden die existierenden Analysen des Bundes aktualisiert und komplettiert, sodass diese Daten mit denjenigen aus den Kantonen verglichen werden können.