

Évaluation : l'indépendance à l'épreuve de la relation entre mandants et mandataires

Compte rendu de l'atelier 1 – Congrès SEVAL 2015

Céline Mavrot | L'article suivant rend compte des résultats d'un atelier tenu à l'occasion du congrès 2015 de la SEVAL. L'atelier portait sur l'indépendance des évaluateurs et des évaluatrices du point de vue de leur relation avec les commanditaires de l'évaluation. Sur la base d'un exemple de mandat concret présenté par deux intervenants – l'évaluatrice ainsi que le conseiller d'État mandant de l'évaluation en question – les différents garde-fous contractuels, communicationnels et procéduraux aptes à garantir une pleine indépendance de l'évaluation ont été discutés. Il en est ressorti que quatre dimensions étaient cruciales pour le succès de la démarche : les conditions-cadres de l'évaluation, la récolte des données, les relations avec les évalués, ainsi que la phase de restitution des résultats.

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Compte rendu de l'atelier
- 3 Conclusion

1 Introduction

Lors du congrès annuel de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) à l'Université de Genève en septembre 2015, l'un des ateliers s'est proposé d'aborder la question de l'indépendance du point de vue des liens unissant les mandants d'évaluation et les évaluateurs¹. Les ateliers thématiques tenus lors du congrès de la SEVAL visaient à réunir des praticiens de tous bords – fonctionnaires cantonaux et fédéraux, membres des services de contrôle des finances, évaluateurs, chercheurs des universités et des hautes écoles, bureaux d'évaluation – afin d'offrir une fenêtre de réflexion autour de questions d'actualité absorbant la communauté de l'évaluation. Dans ce cadre, la question cruciale de l'indépendance à l'épreuve des liens entre commanditaires de l'évaluation et équipes d'évaluation s'est avérée d'un grand intérêt pour le public présent, et a suscité une discussion nourrie avec les deux invités venus partager leur expérience à cette occasion. La professeure en politique locale et évaluation des politiques publiques Katia Horber-Papazian² et l'ancien Conseiller d'État genevois Pierre-François Unger³ sont ainsi venus faire part d'un mandat d'évaluation qui les avait rassemblés en 2004, et ont réfléchi ensemble aux défis auxquels ils avaient alors été confrontés.

L'exemple de mandat d'évaluation que Mme Horber-Papazian et M. Unger ont offert à la discussion se prêtait particulièrement bien au jeu, l'étude en question ayant débouché sur des résultats inattendus du point de vue politique et mené à des changements de cap importants au sein du secteur concerné. En outre, la pré-

sence conjointe d'une évaluatrice et d'un mandant lors de l'atelier a offert une excellente opportunité d'explorer les deux facettes du mandat, sous l'angle des attentes et des exigences différentielles caractérisant ces deux protagonistes-clés de toute évaluation. La question des répercussions très concrètes que peuvent avoir sur le contenu-même de l'évaluation les liens unissant commanditaires d'évaluation et évaluateurs a été placée au cœur de la discussion. L'attention a particulièrement porté sur les différents moyens contractuels, communicationnels et procéduraux à même de prévenir l'intrusion de considérations pouvant porter atteinte au bon déroulement de l'évaluation.

2 Compte rendu de l'atelier

Le catalogue de questions suivant a plus spécifiquement été abordé lors des interventions de Mme Horber-Papazian et de M. Unger : comment assurer son indépendance en tant qu'évaluateur lors des différentes étapes de l'enquête, les conditions de l'indépendance ne se négociant pas uniquement au moment de la définition des termes du contrat mais également tout au long du processus ? Quels moyens peuvent être mis en œuvre pour préserver sa liberté dans le cadre d'évaluations inspirant des attentes souvent très différentes parmi les parties prenantes et partenaires en présence ? En effet, les équipes d'évaluation sont soumises à des exigences de rigueur scientifique bien déterminées, les élus dépositaires d'un mandat politique sont tout à la fois responsables et tributaires des services administratifs dont ils ont la charge, et enfin les membres des organismes évalués sont détenteurs des savoir-faire professionnels à l'œuvre dans un secteur donné. Enfin, quelles répercussions peuvent être attendues du contexte – parfois sensible – de l'évaluation sur son déroulement et son contenu, étant attendu que les conclusions d'une évaluation sont susceptibles de venir perturber les équilibres en place sur le terrain ?

Servant de base à cette discussion, l'exemple proposé par les intervenants de l'atelier concernait l'évaluation des effets d'une nouvelle loi genevoise sur les Centres d'action sociale et de santé, évaluation menée en 2004 par Mme Horber-Papazian sur mandat de M. Unger, alors Conseiller d'État en charge du Département de l'action sociale et de la santé (cf. Horber-Papazian 2004). L'une des caractéristiques marquantes du contexte de cette évaluation – bon nombre d'évaluateurs y reconnaîtront assurément un problème qui se rencontre dans la pratique – réside dans le fait que certaines des parties prenantes avaient déjà une idée relativement précise de la solution aux problèmes que l'évaluation se devait pourtant d'interroger. L'évaluatrice arriva finalement à une conclusion opposée à l'hypothèse initialement privilégiée par le mandant et par une partie de ses services. Ses résultats allaient même jusqu'à préconiser de très importants

changements dans le secteur étudié, notamment l'abrogation de la loi dont il était question (cette proposition fut finalement adoptée par le département, puis par le parlement trois ans plus tard).

Une seconde caractéristique du contexte de cette évaluation, elle aussi loin d'être inusuelle, était le degré de conflictualité sur le terrain. Certains des professionnels de terrain craignaient qu'il ne s'agisse d'une évaluation de commande qui s'en tienne uniquement à confirmer l'idée initialement privilégiée à la tête du département. L'équipe d'évaluation s'est alors retrouvée dans une posture délicate, requérant impérativement une double distanciation : vis-à-vis du mandant d'une part, avec qui il s'agissait de convenir de conditions assurant une liberté totale d'investigation, et vis-à-vis des antagonismes de terrain d'autre part, nécessitant d'assurer aux différents groupes impliqués que le travail d'enquête et les conclusions tirées s'adosseraient à une rigueur procédurale propre à garantir une évaluation pleinement indépendante.

Les deux intervenants de l'atelier ont alors fait part des contraintes caractérisant leurs rôles respectifs, ainsi que des solutions qu'ils ont été à même de dessiner ensemble au cours du processus d'évaluation. De ce retour sur expérience, Mme Horber-Papazian et M. Unger ont dégagé des pistes d'action possibles, qui ont suscité un vif intérêt de la part du public. Celles-ci se laissent regrouper en quatre catégories :

- Le premier élément concerne *les conditions-cadres* du mandat d'évaluation. L'évaluatrice a rappelé l'importance cruciale des négociations qui se nouent à ce stade initial entre les mandants et les évaluateurs. Ces discussions doivent alors impérativement s'établir sur une base de franchise et de respect mutuel, pour mener à une définition claire des conditions-cadres du contrat. Il s'agit en premier lieu de définir les questionnements pertinents pour l'évaluation. Il s'agit également de l'étape à laquelle l'équipe d'évaluation se doit d'obtenir la garantie de pouvoir explorer toutes les pistes de recherche nécessaires à la bonne marche de son enquête, ce dans le respect total de sa liberté méthodologique. L'évaluatrice a également insisté sur la nécessité d'obtenir du mandant une garantie de publication des résultats de l'étude, en particulier du point de vue de la communication auprès des parties prenantes de l'évaluation, à des fins de transparence de la recherche. Du côté du mandant, la nécessité d'une excellente maîtrise de l'objet de recherche de la part de l'équipe d'évaluation, ainsi que d'une compréhension fine des enjeux de terrain ont été soulignées.
- La deuxième dimension a trait à *la qualité de la récolte des données* de l'évaluation. Certains éléments constituent des prérequis indispensables à toute enquête satisfaisant aux standards scientifiques en la matière. Parmi ceux-ci,

figure en bonne place l'assurance d'un accès sans restriction à l'ensemble des différentes sources d'information, qu'il s'agisse de données ou de personnes. Il s'agit pour les évaluateurs de pouvoir communiquer librement avec les organismes évalués d'une part, et de pouvoir disposer de l'ensemble du matériel nécessaire à l'obtention d'une vision globale de la situation d'autre part. Le traitement des différentes sources d'information sur un pied d'égalité est ici essentiel. La triangulation des données et des points de vue récoltés au cours de l'enquête représente un facteur primordial d'impartialité. Ensuite, la garantie du respect des conditions-cadres par les mandants, ce quelle que soit la direction prise par l'évaluation, doit être régulièrement réaffirmée. Finalement, l'équipe d'évaluation peut vouloir obtenir de la direction du département qu'elle cesse une éventuelle investigation parallèle risquant de faire doublon avec l'évaluation (par exemple : groupe de travail de parties prenantes interne à l'administration menant sa propre évaluation sur la même problématique). Toutes les conditions doivent ainsi être réunies pour l'accomplissement de l'évaluation dans des conditions sereines, propices au déploiement d'une démarche rigoureuse.

- Le troisième élément se rapporte à la construction d'un *rapport de confiance avec les évalués*. L'on touche ici principalement aux questions de procédure et de communication en lien avec l'inclusion des différents protagonistes au fil de l'évaluation. Affirmer son indépendance auprès des évalués est naturellement indispensable, mais cette profession de foi doit impérativement se doubler de garanties procédurales concrètes permettant de renforcer la confiance entre les partenaires. L'irréprochabilité de la procédure méthodologique de même que la démonstration de la cohérence globale de la démarche d'évaluation en constituent les garanties premières. Il convient de soigner la communication sur ces points auprès des parties prenantes. La constitution d'un groupe d'accompagnement de l'évaluation intégrant les représentants des organismes touchés par l'évaluation constitue également une démarche qui fait généralement ses preuves. Les membres de ce groupe doivent alors être régulièrement informés de l'avancement de l'évaluation, et les observations en cours partagées avec eux ; ils enrichissent en retour la réflexion par leur connaissance du terrain. Finalement, en accord avec les mandants, les analyses de faisabilité et d'acceptabilité y ont leur place : les différents scénarios possibles peuvent être discutés au sein de ce cercle afin d'anticiper les avantages, les inconvénients et les répercussions possibles de chacun d'entre eux.
- Enfin, un quatrième élément concerne la possibilité d'*appropriation des résultats de l'évaluation* par les mandants. Les intervenants de l'atelier ont en effet précisé que cette étape était d'autant plus importante qu'une évaluation

menée en toute indépendance avait d'avantage de chances de déboucher sur des résultats inattendus, voire même potentiellement inconfortables pour les commanditaires. Ils ont alors conjointement souligné l'importance de mettre en place les conditions d'une appropriation politique de l'évaluation, pour une réelle utilisation de ses résultats. Les éléments déterminants concernent ici le fait d'informer activement les mandants de l'état des travaux, et de faire le point de manière transparente sur les résultats intermédiaires à différentes étapes de l'investigation. Finalement, la capacité des élus à s'approprier personnellement les conclusions d'une étude, notamment au moment de les présenter à leurs services, constitue une variable d'importance. En dépend le cas échéant la possibilité de véritablement insérer les scénarios choisis dans le cadre plus général de leurs propres programmes politico-administratifs. Ces éléments sont primordiaux, dans la mesure où les élus sont les seules personnes en position de transposer les résultats de l'évaluation en mesures concrètes à même de déployer leurs effets sur le terrain, ainsi que d'en assurer le suivi dans le temps.

3 Conclusion

L'exemple de mandat d'évaluation que Mme Horber-Papazian et M. Unger ont offert à la discussion par ce retour sur expérience a permis de mettre en lumière quatre éléments essentiels d'une procédure d'évaluation satisfaisant aux exigences d'indépendance : i) les conditions-cadres du mandat d'évaluation, ii) la qualité de la récolte des données, iii) l'établissement d'un rapport de confiance avec les parties prenantes, iv) la possibilité, le cas échéant, d'une appropriation des résultats de l'évaluation par ses commanditaires.

Le public de l'atelier a profité de la présence d'un mandant d'évaluation pour le questionner sur les différents types de raisons pouvant pousser les chefs de département à recourir à des évaluations, ainsi que sur les déterminants du choix de la forme donnée à l'évaluation. Les deux intervenants ont souligné l'importance d'une démarche de qualité garante d'une indépendance réelle, tant du point de vue de la crédibilité de l'équipe d'évaluation et des résultats obtenus que de celle de l'élu lui-même, dans son rôle de commanditaire et de chef de département. Le débat a également porté sur les ordres de contraintes différents pesant sur les équipes d'évaluation rattachées à des instituts universitaires ou à des bureaux privés. En définitive, la discussion a témoigné du fait que la thématique «Évaluation et indépendance » choisie pour le congrès de la SEVAL entrait particulièrement en résonance avec les défis quotidiens auxquels les praticiens se trouvent toujours confrontés, et ne manquerait pas de rester d'une grande actualité dans les temps à venir. L'on peut toutefois en guise de conclusion, et ce à

l'heure où le Contrôle parlementaire de l'administration fêtait ses vingt-cinq ans simultanément à la tenue du congrès, rappeler le chemin parcouru par l'évaluation elle-même, désormais devenue une composante à part entière du paysage institutionnel helvétique.

L'on prend la mesure du chemin effectué et des réticences levées depuis lors si l'on se penche sur un exemple local particulièrement significatif : lorsque M. Unger initia un projet de loi relatif à l'introduction de l'évaluation législative dans le canton de Genève, les oppositions suscitées traduisaient précisément de fortes craintes relatives à l'indépendance des experts et des expertes, notamment en regard du politique. Ces inquiétudes avaient été très ouvertement exprimées dans les termes suivants lors des débats parlementaires genevois de 1994 :

« [...] nous pensons que c'est à l'administration, au Conseil d'État, dans le cadre de l'application des lois de constater si, à un moment donné, elles posent des problèmes d'application méritant d'être revus. Constituer une sorte d'organe d'évaluation permanente avec le travail considérable que représente la mission qui lui serait confiée [...] nous paraît manifestement excessif [...]. [...] Nous pensons, en fait, que derrière ce projet de loi et, contrairement à ce que le préopinant vient de dire, il y a probablement une volonté de procéder à des démantèlements législatifs en se fondant sur l'avis d'experts. À ce sujet, la notion d'experts indépendants, vous me permettez de le dire, est véritablement extrêmement sujette à caution ».⁴

Si plus de deux décennies plus tard, l'expertise a désormais acquis droit de cité dans le domaine de l'évaluation des politiques et de leur mise en œuvre, il incombe toujours aux évaluateurs, de concert avec les commanditaires de l'évaluation, de continuer à garantir que les procédures d'enquête se déroulent selon les principes professionnels les plus rigoureux. Une attention constamment renouvelée à la question de l'indépendance dans l'évaluation, notamment du point de vue des liens entre mandants et mandataires, est ainsi une composante nécessaire au maintien de standards élevés et d'exigences fortes, pour des évaluations de qualité à même de rendre à la communauté le service qui est attendu d'elles.

Céline Mavrot, assistante de recherche au Kompetenzzentrum für Public Management, Université de Berne; Email : celine.mavrot@kpm.unibe.ch

Notes

- 1 L'usage du masculin dans ce texte désigne indistinctement les genres masculins et féminins.
- 2 Mme Katia Horber-Papazian est professeure de politique locale et d'évaluation des politiques publiques à l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Elle est notamment spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques en matière de santé, de social, de formation, d'emploi et d'aménagement du territoire. Elle est l'auteure de plus de cinquante rapports de recherche et d'évaluation, ainsi que de nombreux ouvrages et articles scientifiques sur le rôle de l'évaluation des politiques publiques en Suisse.
- 3 M. Pierre-François Unger a siégé au Grand Conseil genevois entre 1993 et 1999, puis au Conseil d'État de Genève entre 2001 et 2013. Chef du Département de l'action sociale et de la santé (ultérieurement Département de l'économie et de la santé), il a présidé le Conseil d'État à deux reprises. Il a également présidé le Parti Démocrate-Chrétien genevois. Médecin de formation, il a été à la tête du service des urgences des Hôpitaux Universitaires de Genève et Professeur à la Faculté de médecine de l'Université de Genève.
- 4 Bulletin du Grand Conseil genevois, séance du vendredi 16 septembre 1994, 53^{ème} législature, 9^{ème} session, 31^{ème} séance.

Bibliographie

Horber-Papazian Katia, Brunner Lea, Thomas Ralph, Schaller Riccarda, 2004, Évaluation des effets de la loi sur les CASS. Sur mandat du Département de l'action sociale et de la santé du Canton de Genève. IDHEAP, Chavannes.

Résumé

Der vorliegende Artikel befasst sich mit der Bilanz eines Workshops, der im Rahmen des SEVAL-Kongresses 2015 stattfand. Thema des Workshops war die Unabhängigkeit von Evaluatorinnen und Evaluatoren hinsichtlich ihrer Beziehung zu den Auftraggeberinnen und Auftraggebern. Anhand eines konkreten Auftrags wurden die verschiedenen «Schutzmassnahmen» vertraglicher, kommunikativer und verfahrenstechnischer Art in Bezug auf die Unabhängigkeit der Evaluation diskutiert. Präsentiert wurde der Auftrag von der zuständigen Evaluatorin und dem für den Auftrag verantwortlichen Staatsrat. Aus der Diskussion ging hervor, dass für den Erfolg der Evaluation vier Faktoren massgeblich sind: die Rahmenbedingungen der Evaluation, die Datensammlung, die Beziehungen zu den evaluierten Personen und die Phase der Resultatübergabe.