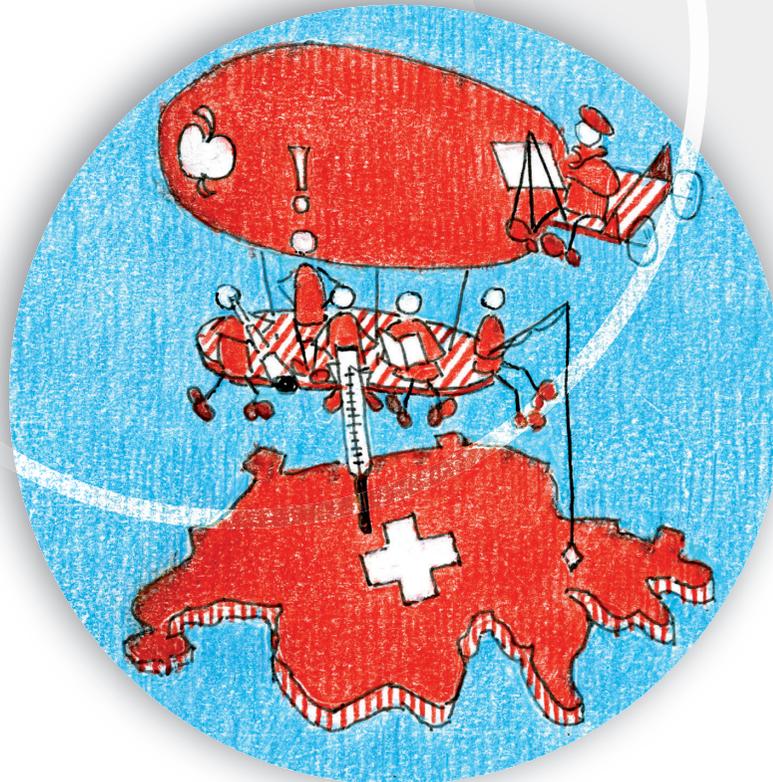


Ouvrage coordonné par

**Katia Horber-Papazian**

# Regards croisés sur l'évaluation en Suisse



**Regards croisés  
sur l'évaluation  
en Suisse**



Ouvrage coordonné par

**Katia Horber-Papazian**

# **Regards croisés sur l'évaluation en Suisse**

*Avec les contributions de*

Andreas Balthasar, Oumoul Khayri Ba Tall, Christophe Bättig, Martine Brunschwig Graf, Werner Bussmann, Laurent Crémieux, Boureima Gado, Marie Gervais, Katia Horber-Papazian, Steve Jacob, Henri Jacot, Peter Knoepfel, Donald Lemaire, Abdou Karim Lo, Luzius Mader, Céline Mavrot, Bernard Perret, Jean Serge Quesnel, Fritz Sager, Emmanuel Sangra, Philippe Schwab, Jacques Toulemonde, Frédéric Varone, Thomas Widmer.

PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Egalement parus dans la même collection :

**Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln**

*Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Jean-Loup Chappelet*

**Les nouveaux défis de l'Etat social/Neue Herausforderungen für den Sozialstaat**

*Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Bonoli Giuliano, Fabio Bertozzi*

**Réformes de politiques institutionnelles et action publique/**

**Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln**

*Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Peter Knoepfel*

**Rediscovering Public Law and Public Administration in  
Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel**

*Edited by Stéphane Nahrath, Frédéric Varone*

**Des politiques au chevet de la conjoncture/**

**Die Politiken als Retterinnen der Konjunktur**

*Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Nils C. Soguel*

**Le principe de transparence en Suisse et dans le monde**

*Ouvrage coordonné par Martial Pasquier*

Illustration de couverture : Jacques Macquat

La Fondation des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) publie principalement les travaux d'enseignement et de recherche de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones. PPUR, EPFL-Rolex Learning Center, CP 119, CH-1015 Lausanne, ppur@epfl.ch, tél.: +41 21 693 21 30; fax: +41 21 693 40 27

**www.ppur.org**

Première édition

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2015

ISBN 978-2-88915-139-4

Tous droits réservés

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur

Imprimé en Italie

# Table des matières

Introduction	<b>Regards croisés sur l'évaluation en Suisse</b> <i>Katia Horber-Papazian</i>	<b>xiii</b>
Chapitre 1	<b>La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire</b> <i>Christoph Bättig, Philippe Schwab</i>	<b>1</b>
	1.1 L'évaluation : une tâche dévolue au Parlement par la loi	1
	1.2 Mise en œuvre des compétences légales	6
	1.3 Dispositif actuel pour la conduite des évaluations	9
	1.4 Bilan	12
	1.5 Défis pour l'avenir	19
	Bibliographie	22
Regard croisé	<b>Parallélisme entre l'évaluation au parlement suisse et l'évolution dans un contexte parlementaire international</b> <i>Boureïma Gado</i>	<b>25</b>
	De la spécificité de l'expérience du Parlement suisse	25
	L'expérience du Parlement suisse comme source d'inspiration en matière d'évaluation pour d'autres parlements, notamment africains	29
	L'expérience suisse face au contexte international de l'évaluation	32

Chapitre 2	<b>La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances</b>	<b>37</b>
	<i>Laurent Crémieux, Emmanuel Sangra</i>	
	2.1 Spécificités du Contrôle fédéral des finances et développement de l'évaluation	37
	2.2 Du choix des thèmes au suivi des recommandations...	45
	2.3 Du concept à la rédaction du rapport	51
	2.3 Utilité et impact des évaluations, bilan après dix ans d'activité	54
	2.4 L'évaluation du futur: plutôt la qualité que la quantité	56
	Bibliographie	57
Regard croisé	<b>L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse et au Canada</b>	<b>59</b>
	<i>Donald Lemaire</i>	
	Le système d'évaluation fédéral canadien	59
	Que pouvons-nous retenir de ce regard croisé entre la Suisse et le Canada ?	62
	Bibliographie	65
Chapitre 3	<b>Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral</b>	<b>67</b>
	<i>Luzius Mader</i>	
	3.1 L'évaluation législative	67
	3.2 Diversité des clauses d'évaluation	69
	3.3 L'utilité de clauses d'évaluation sectorielles	75
	3.4 L'institutionnalisation de l'évaluation législative doit se faire à bon escient	77
	Bibliographie	78
Regard croisé	<b>Le renforcement du rôle du Parlement à travers les clauses d'évaluation: la Suisse à l'avant-garde</b>	<b>79</b>
	<i>Jean Serge Quesnel</i>	

Chapitre 4	<b>Evaluer les politiques publiques : un devoir démocratique</b>	<b>85</b>
	<i>Martine Brunswig Graf</i>	
	4.1 Vous avez dit évaluation. On évalue bien les élèves...	85
	4.2 Répartition des tâches dans notre démocratie	86
	4.3 Comment bien gouverner et rendre des comptes ?	93
	4.4 Législation et évaluation : un couple à perfectionner	96
	4.5 Evaluation : une partie du contrat de confiance	101
	4.6 « Gouverner c'est choisir »... et rendre des comptes	102
	Bibliographie	103
Regard croisé	<b>Quelle évaluation pour quelle démocratie ? De quelques effets miroir entre Suisse et France à ce propos</b>	<b>105</b>
	<i>Henri Jacot</i>	
	L'évaluation des politiques publiques : de quoi parle-t-on ?	105
	Evaluation des politiques publiques et/ou régulation budgétaire ?	106
	L'institutionnalisation grandissante mais ambiguë de l'évaluation de l'action publique	107
	La montée de l'expérimentation dans la législation comme dans l'évaluation	109
	L'évaluation aux différents niveaux des pouvoirs publics et des institutions politiques	110
	L'évaluation et les attentes des citoyens	111
	Bibliographie	112
Chapitre 5	<b>L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale</b>	<b>115</b>
	<i>Andreas Balthasar</i>	
	5.1 Diffusion et utilisation des évaluations entre 1999 et 2002	116
	5.2 Diffusion et utilisation des évaluations entre 2009 et 2012	120
	5.3 Conclusion sous forme de thèses	126
	Bibliographie	130

Regard croisé	<b>Utilisation des résultats de l'évaluation au Sénégal: tendances et expériences pratiques</b>	<b>133</b>
	<i>Abdou Karim Lo</i>	
	La pratique évaluative au Sénégal et l'utilisation de l'évaluation	134
	Expériences croisées entre la Suisse et le Sénégal	138
	Un débat politique à lancer	140
	Bibliographie	141
Chapitre 6	<b>Institutionnalisation de l'évaluation: l'apport de la SEVAL</b>	<b>143</b>
	<i>Werner Bussmann</i>	
	6.1 Thématique	143
	6.2 Les possibilités d'action et d'influence de la SEVAL	144
	6.3 L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse et la contribution de la SEVAL	147
	Bibliographie	161
Regard croisé	<b>Théories et pratiques de l'institutionnalisation de l'évaluation: quels modèles et quelles finalités? Réflexions critiques sur le rôle et la place des sociétés nationales et du réseautage dans le processus institutionnel</b>	<b>165</b>
	<i>Oumoul Khayri Ba Tall</i>	
	Contexte et justification	165
	Organiser l'évaluation au niveau institutionnel: quel rôle pour les « organisations d'évaluation »	166
	La « Nouvelle Théorie » des réseaux face à la réalité: hypothèses, limites, contrefactuels	168
	Leçons et pistes à explorer pour une efficacité du réseautage et des réseaux d'évaluation	171
	Rôle des réseaux dans l'institutionnalisation de l'évaluation: un vaste potentiel largement inexploité	172
	Bibliographie	173
Chapitre 7	<b>Les spécificités méthodologiques de l'évaluation en Suisse</b>	<b>175</b>
	<i>Fritz Sager et Céline Mavrot</i>	
	7.1 Introduction: la coloration nationale de l'évaluation	175
	7.2 Fédéralisme d'exécution et approche comparative	177
	7.3 Méthodes	179

7.4	Les méthodes en tant que bras armés des orientation épistémologiques Bibliographie	191 192
Regard croisé	<b>L'évaluation comparative dans différents contextes institutionnels: Suisse, France, Union européenne</b> <i>Jacques Toulemonde</i>	<b>197</b>
	Quelles sont les situations favorables à la comparaison?	198
	La reddition de comptes fait de l'ombre à l'évaluation comparative	201
	Comparer pour favoriser l'innovation politique	202
	Une trop grande disparité empêche-t-elle la comparaison?	205
	Comment penser la comparaison du point de vue épistémologique?	207
	Bibliographie	212
Chapitre 8	<b>L'évaluation des politiques publiques fédérales et les cantons: des tensions préprogrammées?</b> <i>Peter Knoepfel</i>	<b>215</b>
	8.1 Questionnement	215
	8.2 Hypothèses de départ et démarche	216
	8.3 Evaluation fédérale et autonomie de mise en œuvre cantonale – fondements et tensions	220
	8.4 Points de vue et stratégies réactives (de défense) des cantons	225
	8.5 Points de vue et stratégies proactives de la Confédération	228
	8.6 Acquis et risques: un état d'équilibre toujours fragile	229
	8.7 Les tensions n'ont pas que des défauts Bibliographie	234 234
Regard croisé	<b>L'évaluation dans le jeu du fédéralisme: quelques commentaires sur l'expérience suisse</b> <i>Bernard Perret</i>	<b>239</b>
	Evaluation et contrôle: une ambiguïté inévitable	240
	L'évaluation comme exercice du pouvoir d'interpréter les enjeux et objectifs d'une action	242
	Partage de l'initiative évaluative et diversité des arrangements institutionnels	243

	L'enjeu stratégique de la maîtrise des données	244
	Le parangonnage: mise en concurrence ou mise en valeur des bonnes pratiques?	244
	La contractualisation des politiques de transfert financier: un risque de dévoiement de l'évaluation	245
	Vers une routinisation de pratiques d'évaluation à caractère principalement coopératif	246
Chapitre 9	<b>Capacités évaluatives et recherche académique: quelle dynamique en Suisse?</b>	<b>247</b>
	<i>Frédéric Varone</i>	
	9.1 Les capacités évaluatives et le rôle de la recherche	248
	9.2 Aperçu sommaire de la situation en Suisse	257
	9.3 La recherche, une condition nécessaire mais pas suffisante	263
	Bibliographie	265
Regard croisé	<b>La recherche sur l'évaluation en Suisse</b>	<b>267</b>
	<i>Steve Jacob</i>	
	Introduction	267
	La Suisse, un leader en évaluation	268
	La Suisse et la recherche sur l'évaluation	269
	Une étude à poursuivre	278
	Bibliographie	279
Chapitre 10	<b>Développements et perspectives entre profession et discipline. Evaluation quo vadis?</b>	<b>285</b>
	<i>Thomas Widmer</i>	
	10.1 Introduction	285
	10.2 Profession et discipline – une clarification conceptuelle	286
	10.3 Développement de l'évaluation ces 25 dernières années	288
	10.4 L'évaluation: une profession et une discipline scientifique	299
	Bibliographie	301

Regard croisé	<b>La professionnalisation de l'évaluation: quelques défis et perspectives pour la Suisse</b>	<b>309</b>
	<i>Marie Gervais</i>	
	Une incursion dans l'histoire de l'évaluation en Suisse	309
	Piliers de la professionnalisation	311
	Formation de base	314
	Deux initiatives canadiennes	315
	Et maintenant...	318
	Bibliographie	318
Conclusion générale	<b>Les défis de l'évaluation en Suisse</b>	<b>319</b>
	<i>Katia Horber-Papazian</i>	
	Institutionnaliser l'évaluation aux niveaux cantonal et communal	319
	Systématiser le recours à l'évaluation	322
	Sensibiliser la classe politique à l'évaluation	323
	Valoriser les évaluations hybrides	324
	Renforcer le débat démocratique par l'évaluation	325
	Créer un observatoire suisse de l'évaluation	326
	Accréditer les évaluateurs	327
	Bibliographie	327



## INTRODUCTION

# Regards croisés sur l'évaluation en Suisse

KATIA HORBER-PAPAZIAN

En introduction de l'ouvrage collectif *L'évaluation des politiques publiques en Suisse ; pourquoi, pour qui, comment*, publié à l'issue du premier colloque sur l'évaluation organisé en Suisse, en 1988 (Horber-Papazian, 1990), je résumais ainsi les objectifs que cet ouvrage se fixait : d'une part ouvrir le débat sur le besoin d'évaluation en Suisse, ainsi que sur l'apport potentiel de cet instrument dans le fonctionnement des institutions et dans le pilotage des politiques publiques ; d'autre part déterminer les conditions de son institutionnalisation.

Ces questions se posaient alors que l'évaluation des politiques publiques en était à ses prémises. Aujourd'hui, 25 ans plus tard, la Suisse a fortement développé ses institutions en la matière. Elle fait partie des pays où l'évaluation est la plus institutionnalisée. La question n'est donc plus de savoir si l'évaluation a une place à se faire dans le système politique, administratif ou académique suisse, mais plutôt de déterminer quelle est cette place et quelles en sont les conséquences sur le fonctionnement des institutions et sur le pilotage des politiques publiques.

Pour répondre à ces questions, je me suis adressée à des auteurs issus du monde politique, administratif, académique et privé. Leurs contributions retracent, avec un regard critique, le cheminement qu'a suivi l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse.

Cet ouvrage a par ailleurs pour ambition de soumettre l'expérience suisse au regard d'auteurs canadiens, français, mauritanien, nigérien et sénégalais. Cette idée de regards croisés sur l'expérience suisse découle de mon engagement international dans la promotion de l'évaluation, notamment dans le cadre du Réseau francophone de l'évaluation (RFE). Ce réseau, d'abord informel et formé de bénévoles, est né en 2002 sous l'égide de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), et a été institutionnalisé en 2013 à

travers un réseau de sociétés nationales d'évaluation, dont la Société suisse d'évaluation fait partie. Ce réseau souhaite soutenir les efforts des pays du Sud dans l'institutionnalisation de l'évaluation, grâce principalement au développement de formations, à l'aide apportée pour l'organisation de congrès et de conférences, ainsi qu'à la création de plates-formes de partage d'expériences. Dans ce contexte, la Suisse est souvent considérée comme un modèle. Les questions que celui-ci suscite et le regard qu'on lui porte sont riches d'enseignements. Ce livre aspire ainsi à nourrir le débat dans la communauté francophone, à encourager la diffusion d'idées et de pratiques, et à favoriser un apprentissage réciproque.

Le lecteur découvrira au fil de cet ouvrage :

- Comment l'évaluation est véritablement devenue un instrument de la haute surveillance du parlement fédéral, et pourquoi l'efficacité des mesures prises par l'Etat constitue aujourd'hui un élément central de la fonction législative (chap. 1).
- Comment une unité du Contrôle fédéral des finances, spécialisée dans l'évaluation et les audits de rentabilité, assiste aussi bien le Parlement dans l'exercice de sa haute surveillance sur l'administration et la justice, que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance, quant aux conséquences financières des politiques fédérales pour l'économie et le citoyen. (chap. 2).
- La diversité et l'utilité des clauses d'évaluation ancrées dans la législation fédérale, et l'obligation qu'elles prévoient d'évaluer l'effet des lois (chap. 3).
- Les enjeux de l'évaluation pour le monde politique, et le devoir démocratique qu'est devenue l'évaluation des politiques publiques (chap. 4).
- Le recours à l'évaluation par l'administration et les facteurs de son utilisation (chap. 5).
- L'apport de la Société suisse d'évaluation à l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse (chap. 6).
- Les spécificités méthodologiques de l'évaluation en Suisse, dues aux particularités du fédéralisme d'exécution, et ce que les études comparatives nous apprennent à ce propos (chap. 7).
- Les tensions possibles entre acteurs fédéraux et cantonaux dans la mise en œuvre d'évaluations menées à la demande d'acteurs fédéraux (chap. 8).
- Les liens entre recherche et évaluation ainsi que l'importance de pouvoir disposer d'un réseau de personnalités provenant du monde académique, administratif et politique aussi bien que privé (chap. 9).
- L'état de la professionnalisation de l'évaluation en Suisse (chap. 10).
- Et en conclusion, les défis de l'évaluation en Suisse.

Pour chacun de ces chapitres, un auteur francophone du Nord ou du Sud a été appelé à commenter l'expérience décrite, en la comparant avec celle de son pays, tout en se demandant ce que l'expérience suisse est susceptible d'apporter à son pays, et ce que sa propre expérience est en mesure d'apporter à la Suisse.

Ce « regard croisé » sur l'expérience suisse est d'autant plus riche et symbolique qu'il est publié en 2015, année internationale de l'évaluation.

Je tiens à remercier très chaleureusement tous les auteurs de cet ouvrage qui ont accepté de porter un regard critique sur la place de l'évaluation en Suisse. J'ose espérer que les lecteurs de cet ouvrage y trouveront autant d'intérêt que j'en ai eu moi-même. Je me réjouis de faire partie de cette communauté qui ose douter, s'interroger, remettre en cause, au nom d'un processus d'apprentissage perpétuel qui n'a qu'un but : contribuer, même très modestement, à l'efficacité de l'action publique et, par-là, à la résolution des problèmes que l'action publique a pour mission de résoudre.



## La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire<sup>1</sup>

CHRISTOPH BÄTTIG, PHILIPPE SCHWAB

«Le corps représentant ne doit pas être choisi [...] pour prendre quelque résolution active [...] mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire.» Montesquieu<sup>2</sup>

Il y a 25 ans, le Parlement suisse instituait le Contrôle parlementaire de l'administration, un service spécialisé chargé de procéder à des évaluations pour le compte du pouvoir législatif. Dans cet article, nous nous proposons d'expliquer – de l'intérieur – la place de l'évaluation au Parlement suisse. Le bilan que nous pouvons tirer aujourd'hui est globalement positif: l'évaluation est véritablement devenue un instrument de la haute surveillance. Il s'agit dorénavant de renforcer son rôle pour en faire un outil essentiel du travail parlementaire et une composante incontournable de l'activité législative.

### 1.1 L'évaluation: une tâche dévolue au Parlement par la loi

Historiquement, l'évaluation est apparue dans le droit suisse en deux temps. Elle a tout d'abord été inscrite dans la loi en tant qu'instrument de la *haute surveillance parlementaire* que l'Assemblée fédérale exerce sur le Conseil

---

<sup>1</sup> La présente contribution est une version enrichie d'une présentation effectuée par Philippe Schwab devant l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP), Québec, octobre 2012.

<sup>2</sup> *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI, La Pléiade, volume II, Paris, 1951, p. 400.

fédéral et sur l'administration fédérale. L'expérience avait en effet montré que la pratique en vigueur avait des limites et qu'il était nécessaire d'adopter une approche qui soit davantage axée sur l'efficacité et de disposer plus systématiquement d'informations qui soient plus étayées.

Dans un deuxième temps, au cours des années 1990, la question de l'efficacité de la politique a gagné en importance et l'évaluation de l'efficacité a trouvé sa place dans la nouvelle Constitution fédérale. Ainsi, l'évaluation est passée d'un outil de contrôle de la haute surveillance parlementaire à celui d'un *instrument couvrant toutes les activités parlementaires*, notamment l'activité législative.

### Un instrument de la haute surveillance

Le contrôle de l'efficacité des politiques publiques s'est imposé au Parlement suisse à l'initiative des Commissions de gestion, qui exercent la haute surveillance parlementaire sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Depuis les années 1980, ces commissions travaillent au renforcement de cette haute surveillance; elles ont ainsi exigé que, en plus des critères de la légalité, de la régularité et de l'opportunité de l'action du gouvernement et de l'administration, l'efficacité des mesures prises par l'Etat soit contrôlée de manière plus systématique. Par ailleurs, l'affaire des fiches<sup>3</sup>, qui avait ébranlé de larges pans de l'opinion publique à la fin des années 1980, avait elle aussi mis en évidence la nécessité d'un renforcement de la haute surveillance parlementaire: il était alors apparu que la pratique des services de renseignement – qui allait au-delà des exigences légales – avait longtemps échappé aux mécanismes de contrôle.

En 1990, le Parlement a décidé de se doter d'un organe spécialisé dont la tâche serait d'effectuer des mandats d'évaluation portant sur les résultats et les performances des politiques et des services publics: le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), initialement appelé « Organe parlementaire de contrôle de l'administration ». Les explications relatives à l'initiative parlementaire qui a donné naissance à cet organe<sup>4</sup> indiquaient explicitement que l'évaluation de l'efficacité de l'activité étatique serait l'une des futures tâches du CPA. Un peu plus de dix ans plus tard, la notion d'efficacité a été inscrite dans la loi sur le Parlement (LParl) en tant

---

<sup>3</sup> A la fin des années 1980, il a été rendu public que les autorités fédérales suisses ainsi que les polices cantonales avaient observé 700 000 personnes et organisations (sur une population de moins de 7 millions d'habitants) et produit des fiches d'information sur les personnes concernées.

<sup>4</sup> Création d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration, initiative parlementaire des Commissions de gestion, 12.2.1990, *Feuille fédérale* 1990, volume I, p. 1029 ss.

que critère de la haute surveillance: la pratique qui était en vigueur depuis longtemps a ainsi finalement trouvé son expression dans la loi<sup>5</sup>.

## Un instrument de la fonction législative

A la fin des années 1990, à la faveur de la révision de la Constitution fédérale (Cst.), le Parlement a conféré un rang constitutionnel à l'évaluation: ainsi, en vertu de l'art. 170 Cst., le Parlement est tenu de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

### **Art. 170 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999**

#### *Evaluation de l'efficacité*

L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

L'art. 170 Cst. est le résultat de réflexions menées par les milieux spécialisés<sup>6</sup> depuis de nombreuses années et qui mettaient l'accent sur les limites d'une activité parlementaire exclusivement axée sur la législation. Comme le souligne fort à propos Jean-François Aubert dans son commentaire de la Constitution: « Il ne sert à rien de travailler soigneusement à faire une mauvaise loi; à rien non plus de faire une bonne loi qui est mal appliquée; il est imprudent de ne pas se soucier des effets pervers qu'une mesure, bonne dans son principe, peut produire et qu'on n'avait pas prévus; imprudent aussi de négliger les ressources qu'elle a coûté et qui ne pourront pas être employées à autre chose. »<sup>7</sup>

En outre, des événements tels que l'apparition de la nouvelle gestion publique, le développement d'un Etat prestataire de services, le manque de ressources des finances publiques et une législation de plus en plus axée sur ses finalités ont conduit l'opinion publique à s'intéresser davantage aux résultats des mesures politiques: le Parlement ne pouvait plus justifier par les seuls mécanismes démocratiques les décisions qu'il prenait en

<sup>5</sup> Art. 26, al. 3, let. d, de la loi sur le Parlement du 13.12.2002 (LParl) (RS 171.10).

<sup>6</sup> On pense ici notamment aux scientifiques et aux experts de l'administration fédérale suisse qui ont participé au Programme national de recherche « Les effets des mesures étatiques » (PNR 27). Ce programme a joué un rôle important dans l'ancrage de l'évaluation dans la vie politique suisse.

<sup>7</sup> Aubert, J.-F., Mahon, P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich/Bâle/Genève, 2003, p. 1291, ch. 6.

faveur de telle ou telle mesure ; ses décisions devaient également satisfaire au critère de l'efficacité<sup>8</sup>. Il convient de relever que la disposition constitutionnelle précitée ne concerne pas seulement les mesures prises en application de la législation, mais qu'elle porte également sur le travail législatif lui-même. Ses destinataires sont donc aussi bien le gouvernement et les entités d'exécution (l'administration, les cantons, des tiers) que le Parlement, l'objectif étant d'aboutir à une législation plus rationnelle, qui tienne systématiquement compte des effets possibles et réels des dispositions légales adoptées.

Dans ce contexte, l'évaluation sur le modèle anglo-saxon est apparue comme un instrument idéal. Ce type d'évaluation vise à mesurer les effets des mesures prises par l'Etat et à apprécier si les moyens mis en œuvre produisent les effets escomptés auprès des destinataires. Elle sert à mettre en évidence les difficultés et les défaillances dans l'application d'une législation ou d'un programme public, en vue de les corriger.

En résumé, l'efficacité des mesures prises par l'Etat a cessé d'être un simple objet de la haute surveillance parlementaire pour devenir un élément central de la fonction législative du Parlement. Avec l'adoption de l'art. 170 Cst., l'évaluation a revêtu une nouvelle dimension englobant toutes les fonctions du Parlement. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans la systématique de la Constitution, le constituant a donné à l'art. 170 une place particulière, distincte des articles relatifs à la législation (art. 163 à 165 Cst.) ou au contrôle (art. 169 Cst.)<sup>9</sup>.

Concrétisant cette disposition, la LParl non seulement inscrit l'efficacité au rang des critères du contrôle parlementaire<sup>10</sup>, mais charge en outre les commissions permanentes du Parlement qui s'occupent de la législation d'effectuer des évaluations d'efficacité dans leur domaine de compétences respectif<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Mastronardi, P. « Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns », in: *LeGes - Législation & Evaluation*, Bulletin de la Société suisse de législation (SSL) et de la Société suisse d'évaluation (SEVAL), n° 1996/1, Berne, pp. 25 ss.

<sup>9</sup> Une même distinction apparaît à l'art. 24, al. 1, de la Constitution française, qui énumère le triple rôle du Parlement : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » La fonction d'évaluation a été ajoutée lors de la révision constitutionnelle de 2008, à la faveur des propositions du Comité Balladur (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Paris, 2007).

<sup>10</sup> Voir plus haut et note de bas de page 5.

<sup>11</sup> Art. 27 et art. 44, al. 1, let. e, LParl.

**Art. 27 de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002***Evaluation de l'efficacité*

Les organes de l'Assemblée fédérale visés par la loi veillent à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. A cet effet, ils peuvent :

- a. exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité ;
- b. examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral ;
- c. attribuer eux-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

**La notion d'évaluation dans la Constitution et dans la loi**

Eu égard au débat technique et politique qui a précédé l'édiction des dispositions constitutionnelles et légales, la notion d'évaluation doit être comprise comme *le fait de déterminer et d'apprécier de manière méthodique* l'efficacité des mesures prises par l'Etat<sup>12</sup>. Le terme d'« efficacité » doit être pris ici dans une acception large, qui recouvre notamment les notions d'opportunité, d'effectivité, d'efficacité proprement dite, d'efficience et d'impact :

- l'*opportunité* désigne l'adéquation des mesures prises aux objectifs fixés ;
- l'*effectivité* désigne le degré d'application et de respect des règles et des programmes adoptés par les autorités ;
- l'*efficacité* au sens étroit désigne le rapport entre le résultat obtenu et le but recherché ;
- l'*efficience* désigne le rapport entre le résultat obtenu et les ressources qui y ont été affectées ;
- l'*impact* correspond aux effets *et* aux effets collatéraux imputables aux mesures prises<sup>13</sup>.

Le terme de « mesure » doit lui aussi être compris au sens large. Les mesures prises par la Confédération correspondent à l'action – ou à l'inaction – intentionnelle de la Confédération en matière sociale, économique et environnementale. Cette notion inclut toutes les formes d'action étatique,

<sup>12</sup> Mader, L., « Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. » In: Widmer/Beywl/Fabian (Hrsg.): Evaluation – Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009, pp. 52 à 63; Mastronardi, P.: Art. 170. In: B. Ehrenzeller: Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, pp. 1677 à 1682.

<sup>13</sup> Bussmann, W., Kommentar Art. 170 Bundesverfassung, publication prévue en 2014; Morand, C.-A., « Formes et fonctions de l'évaluation législative », in: *LeGes – Législation & Evaluation*, Bulletin de la Société suisse de législation (SSL) et de la Société suisse d'évaluation (SEVAL), n° 1999/2, Berne, pp. 86 à 88.

indépendamment de leur statut juridique (loi, ordonnance, directive, décision, concession, action informelle, etc.)<sup>14</sup>.

## 1.2 Mise en œuvre des compétences légales

Ce point présente brièvement la manière dont le Parlement a mis en œuvre les trois compétences en matière d'évaluation qui sont explicitement formulées à l'art. 27 LParl.

### Exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité

L'article 27 LParl confère au Parlement, en application de l'art. 170 Cst., la possibilité d'*exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité*. Ainsi, le Parlement peut édicter des clauses dites d'évaluation ou exiger, dans certains cas d'espèce, que soient réalisées des évaluations de l'efficacité<sup>15</sup>.

Un état des lieux dressé en 2011 par le Contrôle fédéral des finances (CDF) a montré que 62 lois et ordonnances avaient exigé la réalisation d'une évaluation de l'efficacité; de 2006 à 2009, 116 évaluations ont ainsi été réalisées. D'après les rapports de gestion du Conseil fédéral, près d'un tiers des évaluations – plus précisément, 26 sur 77 – que le gouvernement jugeait politiquement importantes et qui ont été réalisées par ses soins au cours de la législature 2008-2011 étaient fondées sur une clause d'évaluation. On ne saurait toutefois déduire de ces statistiques que le Parlement use très activement de la compétence qui lui revient d'exiger du Conseil fédéral qu'il réalise des évaluations de l'efficacité. La majeure partie des clauses d'évaluation contenues dans la loi découlent en effet de propositions faites par le gouvernement dans les projets qu'il soumet au Parlement. Par ailleurs, certaines clauses d'évaluation sont édictées par le Conseil fédéral lui-même, dans les ordonnances concernées. A ce sujet, voir le chapitre 3 de Lucius Mader dans cet ouvrage.

On constate également qu'un très petit nombre des évaluations conduites par l'administration et jugées politiquement importantes par le Conseil fédéral sont réalisées à la demande expresse du Parlement (uniquement 3 évaluations sur 77 pour la dernière législature).

---

<sup>14</sup> En ce qui concerne l'objet des évaluations visées à l'art. 170 Cst., cf. également: Bussmann, W., *Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung*. In: *ius.full* 1/2006, p. 45; Sägesser, T.: *Kommentar*. In: T. Sägesser (ed.), *Die Bundesbehörden*, Berne, 2000, pp. 345 ss.

<sup>15</sup> On trouve des clauses d'évaluation dans la loi sur la transparence et la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, notamment.

## Examiner les évaluations de l'efficacité réalisées sur mandat du Conseil fédéral

Le Parlement use avec parcimonie de sa compétence d'*examiner les évaluations de l'efficacité réalisées sur mandat du Conseil fédéral*. Entre l'entrée en vigueur de la LParl et la fin de l'année 2014, il n'a procédé qu'une seule fois à une « méta-évaluation » au sens strict du terme, axée sur l'examen de la planification, de l'exécution et de l'utilisation des évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral<sup>16</sup>. Les évaluations du gouvernement et de l'administration sont en revanche plus souvent prises en considération dans les enquêtes que le Parlement fait lui-même réaliser (cf. infra). On examine alors dans quelle mesure les résultats des recherches, des évaluations proprement dites et des rapports effectués sur mandat du Conseil fédéral justifient les affirmations du gouvernement et de l'administration qui reposent sur ces travaux<sup>17</sup>. Par ailleurs, les évaluations commandées par le Parlement visent parfois également à déterminer si le Conseil fédéral use de manière adéquate de l'instrument que sont les évaluations de l'efficacité<sup>18</sup>.

## Attribuer des mandats d'évaluation de l'efficacité

Le Parlement peut *charger des services qui sont indépendants du gouvernement et de l'administration de réaliser des évaluations*. Entre l'entrée en vigueur de la LParl et le mois de mars 2012, les commissions parlementaires ont attribué elles-mêmes dans 32 cas un mandat d'évaluation de l'efficacité ; à noter que tous les départements et la Chancellerie fédérale ont été concernés par de tels mandats. La plupart du temps, ce sont les Commissions de gestion (CdG) des deux conseils qui ont attribué les mandats en question ; quatre évaluations seulement ont été directement commandées par d'autres commissions. Dans 28 cas, le mandat a été attribué au CPA et dans quatre cas, au CDF<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> CPA (2006) : Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces ? Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, *Feuille fédérale* 2006, p. 3129 ss.

<sup>17</sup> Cf. par ex. CPA (2011) : Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 16.6.2011 (*Feuille fédérale* 2012, pp. 1039 ss) ; rapport CdG-N, 21.10.2011 (*Feuille fédérale* 2012, p. 1027 ss).

<sup>18</sup> Cf. par ex. CPA (2011) : Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral, 28.10.2011 (*Feuille fédérale* 2012, p. 6409 ss) ; rapport CdGE, 30.3.2012 (*Feuille fédérale* 2012, pp. 6301 ss).

<sup>19</sup> Sont pris en considération ici les mandats que le Parlement a attribués au CDF pour des évaluations (de l'efficacité). Par contre, les chiffres n'incluent pas les mandats d'examen plus ciblés que la Délégation des finances des deux conseils attribués au CDF dans le cadre de la haute surveillance sur les finances de la Confédération.

**Tableau 1.1** Evaluations du Contrôle parlementaire de l'administration depuis 2004.

En cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partenariats de l'armée suisse</li> <li>– Maintien de la superficie des terres cultivables</li> <li>– Garantie de l'indépendance des organes de régulation et de surveillance</li> <li>– Conduite par la Confédération de la politique en matière de formation professionnelle</li> <li>– Adéquation du personnel au service diplomatique</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Collaborateurs externes de l'administration fédérale</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes</li> <li>– Admission et réexamen des médicaments remboursés dans l'assurance obligatoire des soins</li> <li>– Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure de la Suisse</li> <li>– Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral</li> <li>– Pratique de la Confédération en matière de pilotage de la Poste, des CFF et de Swisscom</li> <li>– Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe</li> <li>– Pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation</li> <li>– Surveillance et effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral</li> <li>– Pilotage de la politique du personnel de la Confédération</li> <li>– Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Détermination et contrôle des prestations médicales dans l'assurance obligatoire des soins</li> <li>– Conduite et surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acquisition de l'armement au sein du DDPS</li> <li>– Rôle de la Confédération dans la garantie de la qualité selon la LAMal</li> <li>– Projet-pilote Audit de gestion DFAE/DDPS</li> <li>– Gestion des risques naturels à l'échelon de la Confédération</li> <li>– Gestion immobilière de la Confédération (domaine civil)</li> </ul>

---

2006	<ul style="list-style-type: none"><li>– Recours à des experts externes par l'administration fédérale</li><li>– Evaluation de Pro Helvetia</li><li>– Cohérence et conduite stratégique des activités de la Direction du développement et de la coopération</li><li>– La recherche de l'administration fédérale: évaluation de l'arrangement politico-administratif ainsi que des plans directeurs de recherche et de leur mise en œuvre</li></ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"><li>– Rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité/Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité</li><li>– Programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA)</li><li>– Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers</li><li>– Les trois « Tests PME » de la Confédération: connus? utilisés? efficaces?</li></ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"><li>– Commerce électronique: évaluation de la protection du consommateur en Suisse</li><li>– Le calcul et la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle</li></ul>

---

### 1.3 Dispositif actuel pour la conduite des évaluations

Les sections 1.3 et 1.4 mettent l'accent sur les mandats d'évaluation que le Parlement attribue lui-même, puisqu'il s'agit là de la principale compétence de l'Assemblée fédérale en matière de contrôle d'efficacité. Nous nous référons ici à la pratique du CPA et des CdG, laquelle fait foi pour la grande majorité des évaluations que le Parlement effectue lui-même<sup>20</sup>.

#### Organisation et ressources du CPA

Le CPA est un organe d'expertise scientifique commun aux deux Chambres fédérales. Ses tâches et compétences sont réglées à l'art. 10 de l'Ordonnance sur l'administration du Parlement. Bien que le CPA fasse partie des Services du Parlement sur le plan administratif, il travaille de manière totalement indépendante. Il agit uniquement à la demande des commissions parlementaires et ne dispose pas de la faculté d'autosaisine. Doté de six collaborateurs (pour 4,3 postes à plein temps) spécialisés dans l'évaluation, il constitue une véritable entité pluridisciplinaire. Le CPA dispose en

---

<sup>20</sup> Pour ce qui est des évaluations du CDF, voir le chapitre 2 de Crémieux et Sangra figurant dans le présent ouvrage.

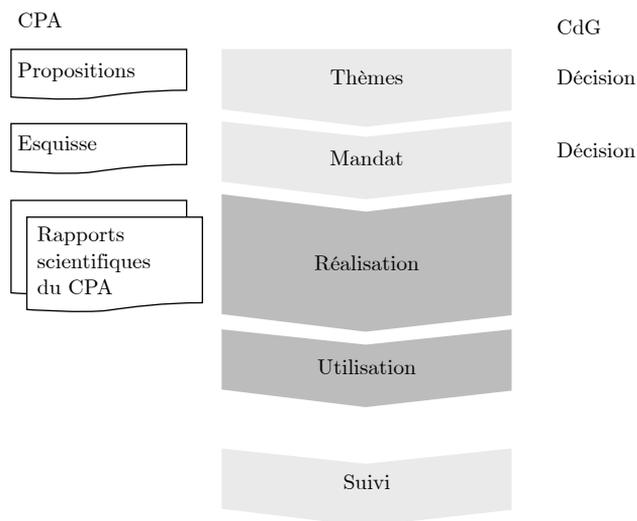
outre d'une ligne de crédit qui lui permet de commander des études auprès d'experts extérieurs comme des instituts universitaires ou des cabinets de consultants privés. L'externalisation d'une partie de son travail permet au CPA d'avoir accès à des connaissances spécifiques qui dépassent le cadre de ses propres ressources.

Lorsqu'il travaille pour le compte des CdG, le CPA dispose d'un droit à l'information étendu. Dans ce cas, il est habilité à prendre directement contact avec tous les services de l'administration fédérale et à demander toutes les informations dont il a besoin ; ni le secret de fonction, ni la protection des données ne peuvent lui être opposés.

Le CPA collabore étroitement avec les organes chargés de tâches de contrôle et d'évaluation au sein des différents départements, de même qu'avec le CDF. Il s'agit de tirer ainsi tout le parti possible des analyses et des données existantes et d'éviter les doubles emplois. De plus, le gouvernement informe le Parlement des évaluations politiques importantes qu'il prévoit de réaliser, afin que les commissions concernées puissent planifier leurs propres travaux d'évaluation en conséquence.

## Déroulement des évaluations

Les évaluations de l'efficacité que les commissions parlementaires effectuent avec l'aide du CPA comportent toutes cinq phases principales :



**Fig. 1.2** Déroulement des évaluations effectuées pour les CdG.

*Première phase : le choix des thèmes*

Les commissions commencent par fixer, selon un processus divisé en plusieurs étapes, les domaines qui feront l'objet d'évaluations. Les propositions émanent des membres des CdG, du CPA, d'autres organes parlementaires ou de tiers (cantons, citoyens, médias, etc.). Durant cette phase, le CPA apporte son appui aux commissions en évaluant les propositions à partir de critères préétablis (tels que l'opportunité du moment, l'apparition de problèmes ou la possibilité d'acquiescer davantage d'informations, etc.). Sur cette base, les commissions retiennent chaque année deux à cinq sujets d'évaluation et en font les priorités de leur programme annuel.

*Deuxième phase : la définition du mandat*

Durant cette phase, le CPA rédige une esquisse de projet pour chaque thème d'évaluation retenu. Ce document donne un aperçu des problématiques à traiter. En règle générale, le CPA propose plusieurs approches comportant des points forts différents. En se fondant sur l'esquisse de projet, les commissions définissent le mandat d'évaluation qu'elles confient au CPA.

*Troisième phase : la réalisation de l'évaluation par le CPA*

La troisième phase comporte la réalisation proprement dite de l'évaluation de l'efficacité par le CPA. Pour ce faire, le CPA procède scientifiquement et fonde sa démarche sur des données empiriques rassemblées et analysées selon les méthodes utilisées en sciences économiques et sociales. Le CPA s'inspire des standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et des sociétés et organisations internationales spécialisées dans ce domaine. Cette phase s'achève par la remise de deux rapports : un rapport qui résume les résultats les plus importants et une annexe détaillée qui contient toutes les informations et données sur lesquelles repose l'évaluation.

Le CPA réalise ses évaluations en toute indépendance. Les rapports sont rédigés sous sa seule responsabilité et les commissions parlementaires sont exclues de cette phase du processus.

*Quatrième phase : l'utilisation des constats du CPA par les CdG*

Les commissions examinent ensuite le rapport d'évaluation du CPA et en tirent les conclusions politiques. En règle générale, les commissions rédigent

leur propre rapport, fondé sur les constats du CPA. Dans leur rapport, les commissions formulent des recommandations sur lesquelles le gouvernement est tenu de prendre position. Lorsqu'elles ne sont pas satisfaites de l'avis de l'exécutif, les commissions peuvent lui demander de le compléter, ce qui donne fréquemment lieu à un dialogue entre le Parlement et le gouvernement. Si elles estiment que les résultats de l'évaluation montrent que d'importantes mesures doivent être prises, les commissions peuvent exiger du gouvernement, par le biais de motions ou de postulats, qu'il soumette au Parlement des projets de révisions législatives, ou les proposer elles-mêmes au moyen d'initiatives parlementaires.

#### *Cinquième et dernière phase: le suivi*

Environ deux à trois ans après la fin de l'évaluation, les commissions procèdent à un contrôle de suivi. En règle générale, elles demandent au gouvernement de leur remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations. Le CPA apporte également son appui aux commissions durant cette phase, notamment lorsqu'il est nécessaire de mesurer et d'apprécier la réalité et la pertinence des progrès accomplis.

## **1.4 Bilan**

Vingt-cinq ans après que l'institutionnalisation de l'évaluation en tant qu'instrument de la haute surveillance parlementaire et plus de dix ans après son inscription dans la Constitution, nous pouvons, de l'intérieur, dresser un bilan de sa pratique. Nous présentons donc ci-après les succès liés à l'utilisation de cet instrument ainsi que les éléments qui, à nos yeux, constituent les principaux facteurs de ce succès. Pour conclure, nous relèverons les difficultés que rencontre l'évaluation parlementaire.

### **Apport**

On peut tirer un bilan globalement positif des évaluations de l'efficacité réalisées par le Parlement. L'évaluation a réussi à s'imposer, en particulier auprès des membres des CdG, en tant qu'instrument précieux et indispensable de la haute surveillance parlementaire.

Depuis sa création, le CPA a effectué des évaluations de l'efficacité sur des sujets touchant tous les domaines de l'action de l'Etat, comme la politique culturelle, la politique sociale, l'aide au développement ou la gestion du parc immobilier de la Confédération (tab. 1.1). Le travail du CPA porte

parfois sur des sujets brûlants de l'actualité politique et il concerne de plus en plus souvent l'action des niveaux suprêmes de direction. Cette tendance reflète bien l'importance que l'évaluation a acquise au fil du temps.

### *Utilisation par le Parlement*

A l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la création du CPA, les présidents des CdG ont souligné que le système en vigueur avait fait ses preuves et qu'il répondait aux besoins des commissions :

« Le CPA aide le parlement de milice, de manière professionnelle, à évaluer l'action des autorités étatiques afin de pouvoir juger de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité du travail accompli tel que préconisé par la Constitution et la loi. Les évaluations du CPA contribuent ainsi à l'objectivation de la controverse politique, en particulier lorsqu'il s'agit de contrôles particulièrement complexes ou controversés. » (Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale, présidente de la Commission de gestion du Conseil national de 2009 à 2011)

« Le CPA a mené de nombreuses évaluations qui ont permis à l'organe de haute surveillance parlementaire de tirer des conclusions essentielles sur les autorités de la Confédération et les tribunaux. Elles ont notamment contribué à vaincre les inégalités d'accès à l'information existant entre la surveillance parlementaire et l'exécutif. Les expertises du CPA, réalisées en toute indépendance, ont permis aux CdG de tirer des conclusions solides et de formuler des recommandations ciblées. » (Claude Janiak, conseiller aux Etats, président de la Commission de gestion du Conseil des Etats de 2009 à 2011)

Lors des deux dernières législatures, et, à la suite des évaluations du CPA, les CdG ont toujours adressé des recommandations au Conseil fédéral, à une exception près<sup>21</sup>. Ces recommandations ont souvent débouché sur des modifications législatives. Dans d'autres cas, elles ont conduit le gouvernement à adapter certaines pratiques administratives ou à modifier certains textes réglementaires relevant de sa compétence. Lorsque le gouvernement rejette des recommandations, il est dans l'obligation de motiver sa position

---

<sup>21</sup> Cette exception concernait l'évaluation « Pilotage stratégique par le Conseil fédéral ». Etant donné l'intention imminente du Conseil fédéral de soumettre au Parlement de nouvelles propositions de réforme du gouvernement, les CdG ont renoncé à formuler des recommandations concrètes sur la base du rapport du CPA. En revanche, elles ont transmis sans délai les résultats de l'évaluation au Conseil fédéral pour qu'il les intègre à ses travaux concernant la reprise annoncée de la réforme de la direction de l'Etat (Cf. *Feuille fédérale* 2010, p. 2803 ss).

de manière circonstanciée. Dans ce contexte, une évaluation fondée sur des bases solides permet à la commission de remettre en cause les justifications du Conseil fédéral et, le cas échéant, de demander des précisions<sup>22</sup>. De même, dans le cadre des travaux de suivi – la dernière phase du processus d'évaluation (sect. 1.3) –, les informations supplémentaires acquises lors des évaluations permettent aux commissions de vérifier d'un œil critique si le gouvernement a correctement pris en considération les déficits constatés et, au besoin, d'agir au niveau législatif.

### *Utilisation par le Conseil fédéral et l'administration*

Selon les rapports que le Conseil fédéral rédige dans le cadre du suivi opéré par les CdG, la mise en œuvre des recommandations atteint un très haut niveau. Cependant, un examen plus approfondi permet d'obtenir un aperçu plus nuancé. Parfois, le Conseil fédéral et l'administration agissent de manière tempérée et prennent des mesures qui ne sont que partiellement appropriées pour la mise en œuvre des recommandations des CdG.

Les recommandations des CdG concernant les mesures à prendre doivent être formulées de manière assez large. Ainsi, les CdG préservent leur rôle dans le cadre de la séparation des pouvoirs et laissent à l'exécutif une certaine marge de manœuvre. Forts de cet état de fait, nous pouvons affirmer que les connaissances approfondies qu'apporte une évaluation jouent un rôle essentiel, car elles peuvent donner des pistes pour la conception de mesures d'amélioration. Ce constat est tiré de différents retours informels de l'administration sur des cas dans lesquels la combinaison d'une évaluation empirique solide et d'une pression politique de la CdG a permis la conception et la mise en œuvre de mesures de correction qui, sinon, n'auraient pas vu le jour.

A la suite de presque toutes les évaluations du CPA, on peut identifier des mesures de correction liées aux résultats et aux recommandations des CdG. Toutefois, la portée de ces mesures peut différer. De plus, dans certains cas, il n'est pas exclu que le Conseil fédéral et l'administration aient de toute manière appliqué ces mesures, ou du moins une partie d'entre elles, par eux-mêmes et ce même en l'absence d'évaluation<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ce cas de figure est notamment apparu dans le cadre de l'évaluation concernant la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation ; cf. à ce sujet : Communiqué de presse de la CdG-N du 21.5.2012 : « Le Conseil fédéral ne tient pas suffisamment compte des recommandations, la CdGN dépose plusieurs postulats ».

<sup>23</sup> La question des changements issus des évaluations est un thème classique en matière d'utilisation des évaluations, cf. Weiss, C. H. : « Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? », *American Journal of Evaluation* 19 (1), 1998, pp. 21 à 33

Une application qui dépasse la mise en œuvre des recommandations peut s'observer dans les messages du Conseil fédéral à l'intention du Parlement. Ainsi, ces dernières années, le Conseil fédéral se réfère de plus en plus explicitement aux résultats de ces évaluations ou aux recommandations des CdG.

Etablir la transparence sur le travail de l'administration en mettant également en évidence ses dysfonctionnements est une tâche centrale de la haute surveillance parlementaire. Précisons que les CdG et le CPA essaient de mettre en place un dialogue entre les contrôleurs et les contrôlés. Un contrôle réalisé dans cette perspective sert davantage à convaincre qu'à contraindre, d'autant plus que, pour exercer la haute surveillance, le Parlement ne dispose d'aucun moyen de contrainte et ne peut que formuler des recommandations à l'intention du Conseil fédéral<sup>24</sup>.

Une perspective à plus long terme montre que les évaluations contribuent de manière importante à modifier l'interprétation de la fonction de contrôle du Parlement et de sa relation au gouvernement. Par ses évaluations, le Parlement veut apporter au gouvernement et à l'administration une aide à la gestion des politiques publiques. Le but premier n'est pas de critiquer les erreurs et les carences d'application, mais de les comprendre et de les corriger afin d'améliorer le fonctionnement de l'Etat, comme le veut la formule: « *The most important purpose of evaluation is not to prove but to improve.* »<sup>25</sup>

## Les clés du succès

Eu égard aux particularités du contexte parlementaire<sup>26</sup>, imaginer que l'on puisse un jour dresser un bilan globalement positif de la pratique de l'évaluation parlementaire n'allait a priori pas de soi. De nombreux facteurs ont cependant conduit à ce que l'évaluation s'impose en tant qu'instrument indispensable à l'exercice de la haute surveillance et soit réellement appréciée des commissions compétentes. Nous avons choisi de mettre l'accent sur les trois principaux d'entre eux.

---

<sup>24</sup> Même lorsque le Parlement s'emploie à corriger des lacunes dans l'exécution en adaptant la législation, ces efforts ne peuvent se traduire par une mise en œuvre efficace que si le gouvernement s'engage dans ce sens.

<sup>25</sup> Stufflebeam, D. L., Shinkfield, A. J., *Systematic evaluation: A self-instructional guide to theory and practice*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1985, p. 191.

<sup>26</sup> En ce qui concerne les incitations du système politique suisse en faveur de l'évaluation et les obstacles dressés par ce même système, cf. Bussmann, W. pour ce qui est des facteurs qui compliquent l'utilisation des évaluations dans le contexte parlementaire, cf. Schwab, P.: « L'évaluation au service du Parlement », in: *LeGes* 2005, n° 1, pp. 39 à 48.

*Premier facteur-clé: la constitution d'un service spécialisé interne*

La constitution, au sein du Parlement, d'un service spécialisé a été un facteur de succès crucial. Le CPA a en effet permis au pouvoir législatif d'assumer son mandat légal de manière constante et crédible. En fondant ses travaux sur des bases scientifiques et objectives, le Parlement est parvenu à rationaliser son discours face au gouvernement. L'existence d'un service spécialisé travaillant exclusivement pour le pouvoir législatif est en outre un gage d'indépendance<sup>27</sup>. De plus, les collaborateurs du CPA ont l'avantage de connaître les modalités du travail parlementaire et sont en mesure de fournir des résultats exploitables sur le plan parlementaire.

Il convient de souligner ici que l'évaluation parlementaire relève clairement de la recherche appliquée; en effet, si elle emprunte à la démarche scientifique son caractère méthodique, elle n'a pas pour fonction de vérifier des théories, mais bien de répondre aux questions des parlementaires. C'est pourquoi il est très important qu'une relation étroite se développe entre les parlementaires et les évaluateurs et que ces derniers connaissent les attentes et les logiques d'action des parlementaires.

*Deuxième facteur-clé: un processus clair et des responsabilités adaptées*

Les évaluations de l'efficacité ont pour particularité de créer un lien entre rationalité scientifique et rationalité politique sans que l'une soit subordonnée à l'autre. Les responsabilités sont clairement définies: il appartient aux politiques d'assumer la responsabilité du mandat et l'appréciation des résultats et aux experts de conduire l'étude de manière indépendante et selon des critères scientifiques reconnus.

Cet arrangement correspond au rôle institutionnel du Parlement et renforce la légitimité aussi bien que la crédibilité de l'évaluation envers les parties concernées, notamment l'administration, les cantons, les organes d'exécution, les autres parties prenantes. Il convient de noter par ailleurs que les parlementaires sont systématiquement associés aux processus: d'une part par les décisions politiques explicites qu'ils sont appelés à prendre sur le mandat et les recommandations, d'autre part par les informations qu'ils reçoivent sur le déroulement des travaux d'évaluation. Il s'agit là

---

<sup>27</sup> Concernant l'importance de l'indépendance de l'évaluateur vis-à-vis de l'administration, voir le chapitre 2 de Crémieux et Sangra dans cet ouvrage et Bussmann, W., *Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz*. In: Heinz Schäffer (Hrsg.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung* (II), Vienne, 2007.

d'une condition indispensable pour que les députés considèrent l'évaluation comme la « leur » et s'intéressent à ses résultats<sup>28</sup>.

### *Troisième facteur-clé : l'inscription dans la loi du droit à l'information*

La loi garantit aux collaborateurs du CPA, dans le cadre de leurs travaux pour les CdG, un droit à l'information étendu. Cela permet d'éviter une asymétrie d'information entre le Parlement et le gouvernement. Ainsi, il n'appartient pas à l'organe contrôlé, mais au CPA, de décider des informations qui peuvent ou ne peuvent pas être transmises aux fins des évaluations de l'efficacité effectuées par le Parlement. Le CPA s'engage en retour à limiter ses demandes de renseignement à ce qui est nécessaire et à protéger les informations obtenues contre tout accès non autorisé. En règle générale, les rapports d'évaluation sont publiés, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose<sup>29</sup>.

## **Difficultés et limites**

Il existe quelques difficultés qui, en dépit d'un bilan globalement positif, peuvent s'opposer à l'utilisation, dans le système politique suisse, de l'instrument qu'est l'évaluation parlementaire.

### *Le fédéralisme*

Pour commencer, il convient de mentionner les difficultés liées à notre structure fédérale. En effet, dans de nombreux domaines, la mise en œuvre du droit fédéral est déléguée aux cantons<sup>30</sup>. En pareil cas, les données pertinentes sont souvent difficilement accessibles ou, lorsqu'elles le sont, ne peuvent rarement être comparées. De plus, la pratique montre que le Parlement fait preuve d'une très grande retenue lorsqu'il s'agit de porter son

---

<sup>28</sup> Pour Balthasar également (cf. Balthasar, A.: Der Einfluss unterschiedlicher Institutionalisierungsmodelle auf die Verwendung von Evaluationen: Erfahrungen aus der Schweiz. In: *Zeitschrift für Evaluation*, 7 (2), 2008, p. 267), cet aspect constitue un facteur-clé du succès des évaluations dans lesquelles une distance importante sépare les sujets évalués des évaluateurs; c'est en particulier le cas des évaluations réalisées dans le cadre de la haute surveillance parlementaire.

<sup>29</sup> Art. 10, al. 6, de l'ordonnance du 3.10.2003 sur l'administration du Parlement, RS 171.115.

<sup>30</sup> C'est notamment le cas dans les domaines de l'organisation judiciaire et de l'administration en matière de droit civil et de droit pénal (art. 122 et 123 Cst.), de l'environnement (art. 74 Cst.), de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) et de la politique énergétique (art. 89 Cst.).

regard sur les effets des mesures prises par les cantons en application de politiques publiques fédérales. Le souci de ne pas interférer dans les relations délicates entre la Confédération et les cantons constitue souvent une cloison étanche face à la curiosité des évaluateurs<sup>31</sup>.

### *La disponibilité des députés*

Une évaluation exige du temps, de la patience et la disposition, de la part des députés, à se pencher sur des résultats quelquefois complexes qu'il sera peut-être difficile de valoriser sur le plan électoral. Or chacun sait que le temps des parlementaires est compté et que le travail des députés relève plus souvent du discours et de l'action à court terme que de l'analyse minutieuse et scientifique à long terme. Plus prosaïquement, une réélection se gagne plus souvent par la pose d'une première pierre ou une apparition au journal télévisé que par la participation à une évaluation de l'efficacité. C'est dire si l'évaluation parlementaire est un exercice ambitieux, ce d'autant que les priorités thématiques changent très rapidement au Parlement. Dans ce contexte, il est primordial de garantir aux parlementaires la plus grande facilité d'accès possible à l'instrument qu'est l'évaluation et d'en consolider le cadre institutionnel. La création d'un service spécialisé interne de même que la définition d'un processus clair et de responsabilités appropriées ont ainsi permis de concilier avec succès les impératifs contradictoires découlant du calendrier et des ressources du Parlement, d'une part, et de la réalisation même des évaluations, d'autre part.

### *L'évaluation des impacts*

Les évaluations qu'effectue le CPA sont la plupart du temps axées sur l'effectivité et l'efficacité des mesures (§ 1.1.3). Les problématiques relatives aux impacts, qui intéressent le Parlement, sont souvent très vastes et concernent des mesures qui s'inscrivent dans un ensemble de paramètres fort complexe. Les évaluations se heurtent là aux limites pratiques de la faisabilité: la complexité des liens de cause à effet et des interactions, le caractère lacunaire des informations disponibles et le manque de ressources

---

<sup>31</sup> On notera tout de même au passage que certains cantons se sont également dotés de mécanismes d'évaluation: clause générale d'évaluation dans la Constitution du canton de Berne, mise en place d'un organe indépendant chargé de l'évaluation dans le canton de Genève, etc. (cf. Jacob, S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang S.A., collection « Cité européenne », n° 35, 2005, Bruxelles, p. 97).

font bien souvent obstacle à une évaluation des impacts rigoureusement scientifique. Par conséquent, l'évaluation des impacts ne fournit souvent que peu d'éléments probants sur les relations de cause à effet ; elle peut généralement « uniquement » déboucher sur des hypothèses relativement plausibles. A cette fin, le CPA adopte pour ses évaluations une approche scientifique, caractérisée par une démarche claire et systématique qui se fonde sur une base de données empiriques<sup>32</sup>. Une telle approche est indispensable pour que les évaluations en question contribuent à enrichir le débat politique<sup>33</sup>.

## 1.5 Défis pour l'avenir

Ainsi que nous l'avons souligné à la section 1, la mise en place de l'évaluation sur les plans juridique et institutionnel était tout d'abord essentiellement liée à la volonté de renforcer la haute surveillance. L'ajout, dans la Constitution, d'une disposition relative à l'évaluation a ensuite valorisé cette dernière, l'objectif étant alors d'en faire un instrument à la disposition de l'ensemble du Parlement, qui peut ainsi l'utiliser également dans le cadre de sa fonction législative. La réalisation d'évaluations de l'efficacité par le Parlement est cependant jusqu'ici demeurée essentiellement l'affaire des CdG. Si l'évaluation s'est bel et bien imposée en tant qu'instrument de la haute surveillance, la pratique actuelle du Parlement suisse est encore loin du second objectif, celui du recours plus systématique à l'évaluation dans l'exercice de ses attributions législatives. Par conséquent, le principal défi des années et des décennies à venir consistera à faire de l'évaluation un instrument de la fonction parlementaire globale. Le Parlement devrait faire un premier pas dans cette direction dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique de la Confédération.

### Piloter de manière compétente la gestion axée sur les prestations

Sur l'initiative du Parlement, le gouvernement suisse développe un modèle de direction unifié de l'administration. A l'avenir, au-delà des seules ressources (comme les charges de personnel), le pilotage parlementaire devra accorder une place de plus en plus importante aux prestations et aux résultats. Par conséquent, s'il veut exercer un pilotage efficace, le Parlement

---

<sup>32</sup> Mader, L., Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. In: Widmer/Beywl/Fabian (Hrsg.), *Evaluation - Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden 2009, pp. 53 ss.

<sup>33</sup> Mader, L., *L'évaluation législative : Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985, p. 174.

devra s'intéresser davantage à l'efficacité des mesures politiques. Il devra s'assurer plus avant que les objectifs fixés par le gouvernement sont réalistes et que leur réalisation peut être mesurée. En outre, dans les domaines politiquement importants, il devra exiger du gouvernement qu'il évalue les effets de ses mesures, quitte à inscrire des clauses évaluatives dans la législation<sup>34</sup>.

Eu égard aux attentes croissantes, dans un contexte de ressources limitées, envers l'Etat et ses prestations, le gouvernement et l'administration vont de plus en plus souvent utiliser le critère de l'efficacité pour justifier les mesures politiques qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre. Si le Parlement veut pouvoir assumer son rôle en tant que pouvoir indépendant du gouvernement, il n'aura d'autre choix que de renforcer son action et ses compétences en matière de contrôle d'efficacité. Une telle réforme est évidemment nécessaire en prévision de l'introduction de nouveaux instruments de gestion publique, mais le Parlement doit avant tout y voir un premier pas vers un renforcement de son rôle d'évaluateur tel qu'il est prévu à l'art. 170 Cst.

### **Faire de l'évaluation une « fonction parlementaire totale » qui réconcilie contrôle et processus législatif<sup>35</sup>**

La réflexion sur la mise en œuvre des mesures étatiques est le parent pauvre du processus législatif. Cela s'explique par le fait que le processus politique qui précède l'adoption d'une législation ne conduit pas toujours à faire les meilleurs choix ni à se soucier des meilleurs effets, l'objectif étant de prendre des décisions susceptibles de trouver l'appui d'une majorité dans les deux chambres. Dans ce processus fait de marchandages et de jeux d'influence, la priorité est donnée à l'acceptabilité politique; partant, la question de l'efficacité est reléguée au second plan. Il en résulte parfois des législations imprécises, des politiques publiques ambiguës ou opérationnellement vagues qui présentent autant de problèmes d'application<sup>36</sup>.

Avec la nouvelle Constitution, l'évaluation a gagné un caractère englobant (sect. 1.1). Si l'on a réussi à ancrer dans la pratique l'évaluation comme instrument du contrôle parlementaire, il reste encore du chemin à faire pour mettre pleinement en œuvre la volonté qui animait le constituant au

---

<sup>34</sup> Sect. 1.2.

<sup>35</sup> Türk, P., *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D.J., lextenso éditions, collection «Systèmes», Paris, 2011, pp. 202 et 209.

<sup>36</sup> Parfois, l'ambiguïté sert de guide à l'action en permettant aux décideurs de se défaire de l'exécutant. Voir sur cette question Meny, Y., Thoenig, J.-C., *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, collection Thémis-science politique, Paris, 1989, pp. 245 et 246.

moment de l'introduction de l'art. 170 dans la Constitution. L'évaluation doit en effet devenir une sorte de « fonction parlementaire totale » et agir en surplomb du processus législatif et du contrôle parlementaire<sup>37</sup>. Il est essentiel de réconcilier ces deux fonctions – en réalité indissociables – dans un processus récursif dans lequel les députés viennent à s'interroger sur les effets des programmes qu'ils élaborent pour les modifier en fonction des résultats atteints et des causes et relations qui les expliquent<sup>38</sup> – comme pour un navire qu'on remettrait en cale sèche pour remédier aux défauts que la navigation en mer a révélés. L'époque des grandes codifications où la bonne facture d'un texte en assurait la bonne application est révolue. Aujourd'hui, l'action de l'Etat procède par tâtonnements, par essais et corrections; elle exige une capacité constante d'adaptation que seuls peuvent garantir des mécanismes d'interaction entre contrôle et législation<sup>39</sup>.

Lorsque nous postulons que l'évaluation doit devenir une « fonction parlementaire totale », nous ne pensons pas, en premier lieu, à une augmentation massive du nombre d'évaluations à réaliser. Ce qui est prioritaire, à nos yeux, c'est que cet instrument soit intégré plus systématiquement et plus naturellement dans le processus parlementaire<sup>40</sup>. Il est essentiel, pour ce faire, que tant les évaluateurs que les politiques réfléchissent de manière critique à leur rôle et à leurs prétentions respectifs. D'une part, les évaluateurs doivent accepter la primauté du pouvoir politique dans le contexte parlementaire et considérer leurs évaluations comme une source de réflexion à l'intention des politiques<sup>41</sup>. D'autre part, il paraît nécessaire que les députés adaptent leurs référentiels cognitifs et qu'ils acceptent de « désacraliser » leur fonction

---

<sup>37</sup> Thiers, E., Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves, in: Arthuis, J., Delcamp, Al., et alii (collectif), *Le contrôle parlementaire*, Seuil, collections « Pouvoirs », n° 134, Paris, p. 72.

<sup>38</sup> Moor, P., Du modèle de la séparation des pouvoirs à l'évaluation des politiques publiques, in: Zen-Rufinen, P., Auer, Andreas (éditeurs), *De la Constitution. Études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Helbling & Lichtenhahn, Bâle, 1996, p. 641.

<sup>39</sup> Delley, J.-D., L'évaluation législative, instrument de l'action parlementaire, in: Services du Parlement, *Le Parlement – autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération*, Paul Haupt, Berne/Stuttgart, 1991, pp. 348 s.

<sup>40</sup> Nous pensons ici non seulement aux évaluations que le Parlement fait réaliser lui-même, mais aussi à la reconnaissance systématique des évaluations qui sont réalisées à la demande du Conseil fédéral et de l'administration.

L'application systématique de l'évaluation en tant que « fonction parlementaire totale » aurait par ailleurs une incidence sur les structures internes du Parlement (système des commissions) et sur l'interaction des différents instruments de pilotage parlementaire (législation, arrêtés de planification, arrêtés budgétaires; cf. Contrôle parlementaire de l'administration: Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral. Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 15 octobre 2009, *Feuille fédérale* 2010, p. 2807 ss).

<sup>41</sup> Bussmann, W., Institutionalisation der Evaluation in der Schweiz. In: H. Schäffer (ed.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)*, Vienne, 2007.

législative<sup>42</sup>. En effet, les mesures étatiques ne tirent plus exclusivement leur légitimité du fait qu'elles ont été adoptées selon un processus démocratique, mais elles l'acquièrent toujours plus par le fait qu'elles atteignent les résultats escomptés.

La conclusion s'impose d'elle-même: le contenu d'une politique publique est autant conditionné par le contenu proprement dit que par l'exécution de cette politique. Aujourd'hui, disait un ancien président de l'Assemblée nationale française, « le vrai pouvoir des Parlements est sans doute moins [...] dans l'initiative des lois [...] que dans le contrôle de l'action gouvernementale et dans l'évaluation des politiques publiques, afin de réduire l'écart entre les intentions, souvent louables, et les réalisations, parfois moins glorieuses »<sup>43</sup>.

## Bibliographie

- AUBERT, J-F., MAHON, P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich/Bâle/Genève, 2003, p. 1291, ch. 6.
- BUSSMANN, W., Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung. In: ius.full 1/2006, p. 45; Sägesser, T.: Kommentar. In: T. SÄGESSER (ed.): *Die Bundesbehörden*, Berne, 2000, p. 345 ss.
- BUSSMANN, W., Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. In: H. SCHÄFFER (Hrsg.): *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)*, Vienne, 2007.
- BUSSMANN, W., Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. In: H. Schäffer (ed.): *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)*, Vienne, 2007.
- BUSSMANN, W., *Kommentar Art. 170 Bundesverfassung*, publication prévue en 2014; MORAND, C.-A., « Formes et fonctions de l'évaluation législative », in: *LeGes – Législation & Evaluation, Bulletin de la Société suisse de législation (SSL) et de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)*, n° 1999/2, Berne, pp. 86 à 88.
- DELLEY, J.-D., L'évaluation législative, instrument de l'action parlementaire, in: Services du Parlement, *Le Parlement – autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération*, Paul Haupt, Berne/Stuttgart, 1991, p. 348 s.

<sup>42</sup> Jacob, S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang S.A., collection « Cité européenne », n° 35, 2005, Bruxelles, p. 143.

<sup>43</sup> Laurent Fabius, discours de clôture prononcé lors du IV<sup>e</sup> congrès de l'EUROSAI à Paris le 3.6.1999, in: Migaud, D. (rapporteur général), *Rapport d'information en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle*, Assemblée nationale, Paris, 1999, p. 67.

- JACOB, S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang S.A., collection « Cité européenne », n° 35, 2005, Bruxelles, p. 143.
- MADER, L., « Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. » In: WIDMER/BEYWL/FABIAN (Hrsg.): *Evaluation – Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden 2009, p. 52 à 63.
- MADER, L., *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne 1985, p. 174.
- MASTRONARDI, P., « Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns », in: *LeGes – Législation & Evaluation, Bulletin de la Société suisse de législation (SSL) et de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)*, n° 1996/1, Berne, p. 25 ss.
- MASTRONARDI, P., Art. 170. In: B. EHRENZELLER, *Die Schweizerische Bundesverfassung*. Kommentar, p. 1677 à 1682.
- MOOR, P., Du modèle de la séparation des pouvoirs à l'évaluation des politiques publiques, in: ZEN-RUFINEN, P., AUER, A. (éditeurs), *De la Constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Helbling & Lichtenhahn, Bâle, 1996, p. 641.
- SCHWAB, P.: « L'évaluation au service du Parlement », in: *LeGes* 2005, n° 1, pp. 39 à 48.
- STUFFLEBEAM, D. L., SHINKFIELD, A. J., *Systematic evaluation: A self-instructional guide to theory and practice*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1985, p. 191.
- THIERS, E., Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves, in: ARTHUIS, J., DELCAMP, AL., *et al.* (collectif), *Le contrôle parlementaire*, Seuil, collections « Pouvoirs », n° 134, Paris, p. 72.
- TÜRK, P., *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D.J, lextenso éditions, collection « Systèmes », Paris, 2011, pp. 202 et 209.



## **Parallélisme entre l'évaluation au parlement suisse et l'évolution dans un contexte parlementaire international**

BOUREIMA GADO

Le rôle et les responsabilités du Parlement se manifestent principalement à travers les fonctions de législation et de contrôle. Aussi, le souci de bien remplir ces deux fonctions, en général constitutionnelles, se trouve-t-il probablement à la base des premières pratiques évaluatives au sein des parlements de certains pays de l'OCDE, comme la Suisse.

Aujourd'hui, l'évaluation est de plus en plus l'objet de l'attention des parlements à travers le monde entier : d'une part, au gré de l'évolution du processus démocratique dans les pays émergents et en voie de développement, et d'autre part, à cause de la contribution indispensable attendue de tout parlement pour un développement autocentré et durable.

L'exercice auquel nous nous attelons consiste à répondre aux questions ci-dessous en essayant de procéder à un parallélisme entre le texte précédent : « La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire » et l'évolution des pratiques évaluatives au sein de quelques parlements. Ces questions sont les suivantes :

- L'expérience suisse est-elle spécifique ?
- Que peut-on en retirer au niveau international, notamment en Afrique ?
- Que peut-on apprendre en Suisse d'expériences internationales ?

### **De la spécificité de l'expérience du Parlement suisse**

#### **Les prérogatives parlementaires introduisent les prémises de pratiques évaluatives**

Le contrôle parlementaire est une fonction que l'on retrouve dans toute constitution de régime démocratique. Dans le cas de la Suisse, le Parlement

a progressivement étendu la mise en œuvre de cette prérogative en passant d'activités que l'on peut qualifier de traditionnelles (exemple: les questions écrites, orales et autres interpellations, etc.) à des initiatives ayant trait à l'efficacité et à la performance de l'action gouvernementale.

C'est ainsi que Christoph Bättig et Philippe Schwab relèvent les initiatives parlementaires suivantes :

- Les commissions de gestion, qui travaillent depuis les années 1980 au renforcement de la haute surveillance parlementaire sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, en sont arrivées à exiger « qu'en plus des critères de la légalité, de la régularité et de l'opportunité de l'action du Gouvernement et de l'administration, l'efficacité des mesures prises par l'Etat soit contrôlée de manière plus systématique ».
- La création, en 1990, du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), « dont la tâche est d'effectuer des mandats portant sur les résultats et les performances des politiques et des services publics ».

Au regard de ces deux initiatives, on peut noter une première spécificité de l'expérience suisse aux niveaux suivants :

- Il n'est pas courant que l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire exprime le besoin d'un cadre institutionnel interne tel que le CPA, lui permettant de renforcer la « haute surveillance parlementaire » en y ajoutant un critère comme celui de l'efficacité. En général, les parlements ont tendance à se limiter aux attributions des commissions prévues dans la loi fondamentale qui se confinent souvent à un travail routinier. Or, l'exercice de la « haute surveillance parlementaire » est loin de la routine, car il relève de l'Assemblée fédérale.
- La création du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) dans le dispositif institutionnel du Parlement constitue l'autre aspect de cette première spécificité de l'expérience suisse.

### *Soutien de l'évaluation par le Parlement suisse*

Par la volonté du Parlement suisse, l'évaluation est devenue un instrument de la fonction législative<sup>1</sup>. En effet, « à la faveur de la révision de la Constitution fédérale (Cst.), le Parlement a conféré un rang constitutionnel à l'évaluation en vertu de l'art. 170 Cst ». Et cet article stipule : « *Evaluation de l'efficacité*: L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. »

---

<sup>1</sup> Voir le chapitre 1 de Christoph Bättig et Philippe Schwab dans cet ouvrage.

La deuxième spécificité de l'expérience suisse apparaît alors non seulement par la constitutionnalisation de l'évaluation, mais aussi par la concrétisation de cette disposition dans une loi organique<sup>2</sup> dont l'article 27 ne laisse pas de doute quant à la volonté de rendre effective son application par des responsables bien identifiés que sont les organes concernés de l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

De ce qui précède, on peut donc déduire que le Parlement suisse assure, parallèlement à l'Exécutif (gouvernement et administration), une partie du soutien de l'évaluation au niveau fédéral. Il s'agit là d'un cas rare, car à la lecture d'une étude<sup>3</sup> de l'IEG de la Banque mondiale, on note que, dans les pays développés comme dans ceux en développement, le soutien de l'évaluation, voire son institutionnalisation, sont plus le fait du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Curieusement, ce document fait très peu cas de ce qui se passe en Suisse.

Le constat ci-dessus nous amène à poser la question suivante, par rapport à cette seconde spécificité: l'approche suivie pour la constitutionnalisation de l'évaluation et sa déclinaison dans une loi organique pour une application effective sont-elles liées au régime politique en vigueur en Suisse, à savoir un régime fédéraliste (parlementaire) où, d'une part le Parlement jouit de prérogatives étendues et où, d'autre part, le souci de redevabilité (rendre compte) semble érigé en principe cardinal?

### **Les notions d'« évaluation » et d'« efficacité » adaptées par le Parlement suisse**

Après avoir été ajouté aux critères de la « haute surveillance parlementaire », le terme « efficacité » est inscrit aux côtés de celui d'« évaluation » pour donner naissance à « l'évaluation de l'efficacité », objet de l'article 170 de la Constitution suisse du 18 avril 1999. La spécificité de ce nom composé de « l'évaluation de l'efficacité » ne se limite pas seulement à son contenu, détaillé à l'article 27 de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002, mais s'étend également à des précisions résumées ci-dessous par Christoph Bättig et Philippe Schwab :

<sup>2</sup> La Loi sur le Parlement du 13 décembre 2002.

<sup>3</sup> Keith MAKAY, « Comment mettre en place des système de S&E pour améliorer les performances du secteur public. » Indépendant Evaluation Group (IEG), Banque mondiale, 2007. NB: « Une note conceptuelle sur le projet de Politique nationale de l'Evaluation au Niger » a résumé les informations contenues dans ce document dans un point intitulé: « Analyse de certaines expériences des pays ayant progressivement mis en place des systèmes de S&E ». Les cas examinés: Ouganda, Colombie, Etats-Unis, Canada, France et Allemagne. Auteurs/consultants: Gado Boureima, Madou Mahamadou, Malam Kandine Adam.

- « la notion d'évaluation doit être comprise comme *le fait de déterminer et d'apprécier de manière méthodique* l'efficacité des mesures prises par l'Etat » ;
- « le terme d'efficacité doit être pris ici dans une acception large, qui recouvre notamment les notions d'opportunité, d'effectivité, d'efficacité proprement dite, d'efficience et d'impact. »

Les définitions officielles ont certainement été résumées ci-dessus, mais il n'en demeure pas moins que ces résumés semblent un peu éloignés des définitions de l'évaluation et de l'efficacité contenues, par exemple, dans le « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats » de l'OCDE. Certes, l'esprit de ces définitions était guidé par les questions de développement, mais la spécificité de l'expérience suisse (volontaire ou non) peut être relevée au niveau conceptuel pour les raisons suivantes :

- La Suisse, pays membre de l'OCDE, est certainement au courant des réflexions ayant abouti à l'élaboration de ces définitions<sup>4</sup> ; pourtant, le Parlement ne semble pas en avoir tenu compte. En effet, les perspectives semblent un peu différentes, car si la définition de l'évaluation par l'OCDE est plus large, celle relative à l'efficacité ne fait pas allusion à l'opportunité.
- La première version du glossaire de l'OCDE date de 2002, soit la même année que « la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002 ». Des experts suisses qui auraient eu à conseiller le Parlement étaient probablement au courant de ce glossaire.

Bättig et Schwab stipulent dans leur contribution que pour la réalisation des évaluations, « le CPA s'inspire des normes de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et des sociétés et organisations internationales spécialisées dans ce domaine ».

---

<sup>4</sup> « [...] le but (**de l'évaluation**) est de déterminer la pertinence et l'accomplissements des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'impact et la durabilité. » – « [...] remarque sur (**l'efficacité**) : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel. »

## **L'expérience du Parlement suisse comme source d'inspiration en matière d'évaluation pour d'autres parlements, notamment africains**

### **S'inspirer du soutien de l'évaluation par le Parlement suisse**

Le soutien de l'évaluation par le Parlement suisse a commencé avant son institutionnalisation dans l'art. 170 de la Constitution. Il a certainement favorisé le pas supplémentaire franchi par les parlementaires. C'est ainsi que les bonnes pratiques qui découlent de l'application effective des dispositions constitutionnelles ont permis de renforcer des initiatives en matière d'évaluation, tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

Quant à la constitutionnalisation de l'évaluation, les résultats des actions concrètes du CPA, pendant plusieurs années d'exercice, ont certainement fini par convaincre les différents acteurs étatiques de la gestion publique de la nécessité d'adopter des textes législatifs appropriés en évaluation (ou en matière d'évaluation). Cependant, le réalisme impose de garder à l'esprit la spécificité du régime politique en Suisse qui est fédéraliste et parlementaire, dans le cas où d'autres parlements voudraient s'inspirer du Parlement suisse.

Il est donc envisageable de penser que des membres, perspicaces et volontaires, d'un quelconque parlement se fondent sur les dispositions constitutionnelles relatives au contrôle parlementaire en Suisse, pour identifier des pistes susceptibles d'ouvrir la voie à la prise en compte de l'évaluation dans les rouages de l'exercice des fonctions parlementaires.

### **L'exécutif et le législatif partagent le leadership de l'évaluation**

La mise en œuvre d'initiatives relatives à la prise en compte de l'évaluation peut être facilitée dans les parlements de pays où il existe, au niveau de l'exécutif, des structures en charge de l'évaluation. Et les pays dans une telle situation sont nombreux, si l'on se réfère aux informations contenues dans l'étude de la Banque mondiale (Keith MACKAY) citée plus haut, ainsi qu'aux données récentes de l'étude menée par Barbara ROSENSTEIN<sup>5</sup> à la demande du « Forum Parlementaire sur le Développement de l'Évaluation en Asie du Sud » et EvalPartners<sup>6</sup>. En effet, le tableau 1.1 dans cette étude souligne que sur 115 pays enquêtés, 20 disposent d'une politique nationale

<sup>5</sup> Barbara Rosenstein « Mapping the status of National Evaluation policies – Commissioned by parliamentarians Forum on Development evaluation in South Asia, jointly with EvalPartners – December 2013 ».

<sup>6</sup> EvalPartners est une initiative pour renforcer la capacité d'évaluation de la société civile en général, et des Organisations Volontaires des Évaluateurs Professionnels (OVEPs/VOPEs).

d'évaluation (PNE) légalisée (texte juridique) ; 34 n'ont pas de PNE, mais conduisent des évaluations ; 23 sont en train de préparer une PNE, et enfin, 38 n'ont pas de PNE.

A partir des chiffres ci-dessus, on peut déduire que, de par le monde, les parlements de 76 pays (sans la Suisse) peuvent initier des actions visant à prendre en compte les questions d'évaluations dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles. Ces initiatives parlementaires pourraient s'effectuer à travers des visions partagées du leadership de l'évaluation. On peut citer à titre illustratif quelques pays africains, avec des cas de figure différents de soutien de l'évaluation par l'exécutif, où le contexte peut être favorable pour des initiatives parlementaires inspirées de l'expérience suisse :

- L'Afrique du Sud compte, sur le plan institutionnel et depuis 2005, un Ministre et un Vice-Ministre « de la Performance, du Suivi et de l'Évaluation ». La Présidence de la République abrite la DPME (Department of Performance Monitoring and Evaluation). Le pays s'est aussi doté, en 2011, d'une National Evaluation Policy Framework (NEPF)<sup>7</sup> déclinée en plan national de l'évaluation.
- Au Bénin<sup>8</sup>, la volonté du Gouvernement de développer l'évaluation l'a conduit à mettre en œuvre un processus d'institutionnalisation à partir de 2009. Parti d'un Bureau de l'Évaluation, le pays dispose aujourd'hui d'un Ministère de l'Évaluation des Politiques Publiques et des Programmes de Dénationalisation, avec une Direction générale de l'Évaluation. Le document de Politique Nationale d'Évaluation a été adopté en octobre 2012, et le processus est engagé pour l'adoption d'une loi.
- Au Ghana, la responsabilité technique de la coordination du système de Suivi Évaluation repose sur la Commission de planification du développement national (CPDN), organe constitutionnel<sup>9</sup>, en collaboration avec le service de statistiques du Ghana et le Ministère des finances et de la planification économique. Bien qu'étant rattachée à la Présidence de la République, la NDPC/CPDN rend plutôt compte au Parlement par le biais de rapports.
- Au Niger, l'évaluation dans son concept actuel a vu le jour dans les années 1990, sous la tutelle d'un Ministère (Plan ou Économie et Finances). Parallèlement, le Réseau nigérien de Suivi-Évaluation

<sup>7</sup> Voir site Web: <http://www.thepresidency-dpme.gov.za> et National Evaluation Plan, 2013-14 to 2015-16, November 2012.

<sup>8</sup> Voir ppt intitulé: « Panel: Regards croisés francophones sur l'institutionnalisation de l'évaluation » présenté à la 7<sup>e</sup> Conférence de AfrEA (Association Africaine de l'Évaluation) par Mr Aristide DJIDJOHO, Directeur général de l'Évaluation.

<sup>9</sup> La « National Development Planning Commission (NDPC) » est prévue par la Constitution du Ghana de 1992 et ses attributions sont définies dans les lois (Acts) n° 479 et 480 de 1994.

(ReNSE), créé en août 1999 dans le cadre d'un processus africain de constitution de réseaux nationaux et d'une communauté mondiale de suivi et évaluation, a joué un rôle important de formation et de sensibilisation, contribuant ainsi à une prise de conscience ayant abouti à l'élaboration et/ou l'adoption de textes<sup>10</sup> législatif et réglementaire.

Le point commun de ces quatre cas (Afrique du Sud, Bénin, Ghana et Niger) est que l'exécutif s'occupe plus ou moins, voire assure le leadership, des questions d'évaluation, tandis que le rôle du parlement paraît moins visible en la matière. Cependant, une telle situation n'est pas propre à ces pays, on la retrouve un peu partout dans le monde, au point qu'une prise de conscience est en cours en Asie du Sud. Ainsi le « Forum des parlementaires sur le développement de l'évaluation en Asie du Sud » prend des initiatives dont la dissémination a été récemment appuyée par la Banque Africaine de Développement (BAD), lors de la 7<sup>e</sup> conférence de l'AfrEA, en mars 2014 à Yaoundé, Cameroun. L'atelier organisé à cette occasion a permis de relever la nécessité d'une implication plus forte du parlement dans le processus d'évaluation des politiques publiques, à travers l'institutionnalisation de l'évaluation à tous les niveaux, voire sa constitutionnalisation à une étape ultérieure.

### **La nécessité d'une structure, interne au parlement, en charge de d'évaluation**

Au regard du rôle joué par le CPA, on peut se demander si un parlement est capable de prendre en charge efficacement les questions d'évaluation sans disposer en son sein d'une structure ou d'un organe pour l'épauler. La réponse pourrait être non, si l'on met en parallèle les compétences légales dévolues aux organes de l'Assemblée fédérale à l'article 27 de la Loi sur le Parlement qui sont :

- Exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité.
- Examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral.
- Attribuer eux-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

---

<sup>10</sup> Projet de politique nationale de l'évaluation (PNE), validation technique en décembre 2010. Et la « loi n° 2011-20 du 8 août 2011 déterminant l'organisation générale de l'administration de l'Etat et fixant ses missions » qui fait obligation de pratiquer la GAR (Gestion Axée sur les Résultats) et le Suivi – Evaluation.

Cette structure émanant de dispositions constitutionnelles, que nous avons qualifiées de traditionnelles un peu plus haut dans ce texte, peut être dédiée à l'évaluation à l'instar du CPA. La mise en place d'une structure du genre du CPA au sein d'un parlement ou la dynamisation d'une structure de ce genre déjà existante peut donc être à la portée de tout parlement. Il ne s'agit certes pas de prétendre atteindre les résultats obtenus par le Parlement suisse, mais l'engagement dans cette voie permettrait à un parlement d'ouvrir les chantiers suivants :

- Le développement de l'évaluation tant au niveau de la demande que de l'offre.
- L'utilisation des rapports d'évaluation pour créer un espace de dialogue porteur de valeur ajoutée, entre le parlement et l'exécutif pour l'atteinte des objectifs de développement.
- La création de conditions favorables à un débat politique constructif au sein du parlement, voire au niveau de la classe politique, afin de réduire significativement les querelles stériles de politique politicienne qui sont susceptibles d'engendrer des conflits et de l'instabilité.

## **L'expérience suisse face au contexte international de l'évaluation**

De la lecture de la contribution de Christoph Bättig et Philippe Schwab, il est permis d'affirmer que la Suisse, et plus particulièrement son Parlement, fait partie des Etats pionniers qui ont pris conscience assez tôt de la nécessité d'introduire la fonction évaluation dans la mise en œuvre des politiques publiques, afin de mesurer l'atteinte des résultats escomptés.

Il se trouve qu'aujourd'hui, les changements profonds qui surviennent à l'échelle mondiale dans la gestion publique permettent à une multitude de forces, internes et externes, d'associer leurs efforts pour rendre les gouvernements et les organisations plus redevables envers leurs partenaires nationaux et internationaux. Les sources récentes de ces changements sont, entre autres, l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, actualisée par le Partenariat mondial de Busan, etc.

Ce serait une erreur de penser que ces sources de changements sont plutôt l'apanage des pays en développement et que même si elles devaient concerner des pays développés (comme la Suisse), cela doit se comprendre sous l'angle de la coopération au développement. Ces approches et initiatives abordent comme thématiques principales la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), et/ou la nécessité d'une plus forte implication d'acteurs tels que les parlementaires et les organisations de la société civile, auxquels a été

réservée jusque-là la portion congrue en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques.

Malgré son avancée indéniable, l'expérience suisse peut donc apprendre de l'évolution de l'évaluation dans le contexte international actuel.

### **Le Parlement, partie prenante de la politique nationale de l'évaluation (PNE)**

L'étude menée par Barbara Rosenstein indique que la Suisse fait partie des vingt pays disposant d'une politique nationale d'évaluation (PNE) légalisée (texte juridique). Cependant, il n'y pas en Suisse, à proprement parler, de politique nationale de l'évaluation. Par contre, l'évaluation est institutionnalisée au niveau législatif par des clauses d'évaluation de portée générale et spécifique aussi bien au niveau fédéral que cantonal, et des organes dévolus à l'évaluation au service du Parlement existent également dans certains cantons. De nombreux départements fédéraux (administration fédérale) sont dotés de structures d'évaluation. La Suisse a ainsi une approche pragmatique de l'évaluation. C'est certainement pourquoi Christoph Bättig et Philippe Schwab ne font pas allusion à une PNE en Suisse, dans leur analyse. Au cas où il n'y aurait pas de texte formalisant la PNE, il est tout à fait pertinent d'y penser, car un tel document peut contribuer de façon appréciable au développement de l'évaluation dans un pays. En effet, l'existence d'une PNE comporte notamment les avantages suivants :

- La PNE régit les relations entre tous les acteurs et parties prenantes aux évaluations (gouvernement, parlement, populations bénéficiaires à travers les OSC, évaluateurs, etc.). Aujourd'hui, on ne relève de dialogue fréquent, mais restrictif, qu'entre le Parlement et le Gouvernement sur l'utilisation des rapports d'évaluation, notamment les « conclusions politiques » qu'en tirent les Commissions de Gestion (CdG).
- L'existence d'une PNE se justifie également du fait qu'on note, à juste titre, que la constitutionnalisation de l'évaluation en Suisse ait pour second objectif « celui du recours plus systématique à l'évaluation dans l'exercice de ses (Parlement) attributions législatives ». Or, la fonction législative n'ayant d'autre raison d'être que celle d'améliorer les conditions de la vie économique et sociale des populations, il est difficilement compréhensible que celles-ci ne figurent pas comme parties prenantes dans le processus d'évaluation. Et les évaluations d'impact, qui semblent susciter moins d'intérêt pour les parlementaires, seront certainement l'objet d'une plus grande attention quand la population s'intéressera aux conséquences à long terme des politiques publiques.

- Une PNE peut contribuer à la réduction « des difficultés liées à la structure fédérale », car le droit fédéral délègue une souveraineté aux cantons dans des domaines où il aurait été intéressant d'effectuer des évaluations comme ceux de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la politique énergétique<sup>11</sup>. En effet, les cantons dont certains sont déjà réceptifs, pourront faire preuve de plus de disponibilité s'ils définissent leur place et leur rôle en tant que parties prenantes, susceptibles de tirer un bénéfice de l'évaluation.

### La déclinaison des concepts internationaux dans l'approche suisse de l'évaluation

Autant la Suisse apporte sa contribution à l'élaboration des concepts à travers divers canaux (réflexions et recherche), autant l'utilisation de définitions consensuelles, au niveau international, peut-elle être bénéfique à l'expérience suisse.

En écrivant que « les évaluations de l'efficacité ont pour particularité de créer un lien entre rationalité scientifique et rationalité politique sans que l'une soit subordonnée à l'autre », Christoph Bättig et Philippe Schwab reconnaissent que la dimension scientifique ou tout simplement le caractère consensuel d'un terme ne peuvent être occultés, surtout en matière d'évaluation. De manière concrète, l'expérience suisse devrait accorder une attention à des termes et concepts comme l'évaluation, l'efficacité ou la GAR (Gestion Axée sur les Résultats).

- On a vu plus haut la spécificité suisse quant à la « notion d'évaluation (qui) doit être comprise comme *le fait de déterminer et d'apprécier de manière méthodique* l'efficacité des mesures prises par l'Etat ». En se référant à la définition consensuelle de l'OCDE<sup>12</sup>, on relève plutôt la caractéristique « d'appréciation systématique et objective ». L'adjectif « objectif » paraît essentiel ici, car son message implique non seulement l'impartialité, mais aussi l'indépendance ; cette dernière qualité étant attendue de l'évaluateur comme du parlementaire.
- Dans le terme « efficacité », deux contenus se retrouvent en aval et en amont du terme « évaluation » qui inclut, selon la définition de

<sup>11</sup> Christoph Bättig et Philippe Schwab, « En pareils cas, la pratique montre que le Parlement fait preuve d'une très grande retenue lorsqu'il s'agit de porter son regard sur les effets des mesures prises par les cantons en application de politiques publiques fédérales ».

<sup>12</sup> « Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. »

l'OCDE, l'efficacité comme l'un de ses critères. Par ailleurs, l'approche conceptuelle pour le Parlement suisse est celle de « l'évaluation de l'efficacité ». Cependant, il semble que le problème pour la Confédération est principalement celui de l'accès aux données jusqu'à l'échelon des cantons. Il est tout à fait compréhensible que, tenant compte de la réalité du pays et de ses institutions, rien n'empêche de se donner une définition en adéquation de la situation locale.

- La GAR devient, de plus en plus, une approche incontournable lorsque l'on parle de nouvelle gestion publique. En effet, elle inclut sous forme de piliers non seulement la planification, la budgétisation, la statistique mais aussi le suivi-évaluation. Christoph Bättig et Philippe Schwab font bien d'y faire allusion en écrivant qu'« (à) l'avenir, au-delà des seules ressources (comme les charges de personnel), le pilotage parlementaire devra accorder une place de plus en plus importante aux prestations et aux résultats ».

### **L'expérience fournie mérite d'être plus connue**

Au terme de cette réflexion, il est possible que des pistes de parallélisme aient été dégagées entre l'expérience suisse et l'évolution de l'évaluation au plan international. En tout cas, l'on peut retenir qu'en essayant de rénover, le Parlement suisse a plutôt innové. D'où l'intérêt pour ce pays de poursuivre la capitalisation de ses acquis, tout en recherchant des espaces de dialogue et de partage, tant au niveau national qu'international. Car l'on se rend finalement compte que l'expérience de la « place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire » n'est pas assez connue. L'espace de partage peut constituer une source inestimable pour des avancées importantes en matière d'évaluation qui, même si elle est à la fin de l'étape de défrichement, reste encore loin de la phase de croisière.



## La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances

LAURENT CRÉMIEUX, EMMANUEL SANGRA

### 2.1 Spécificités du Contrôle fédéral des finances et développement de l'évaluation

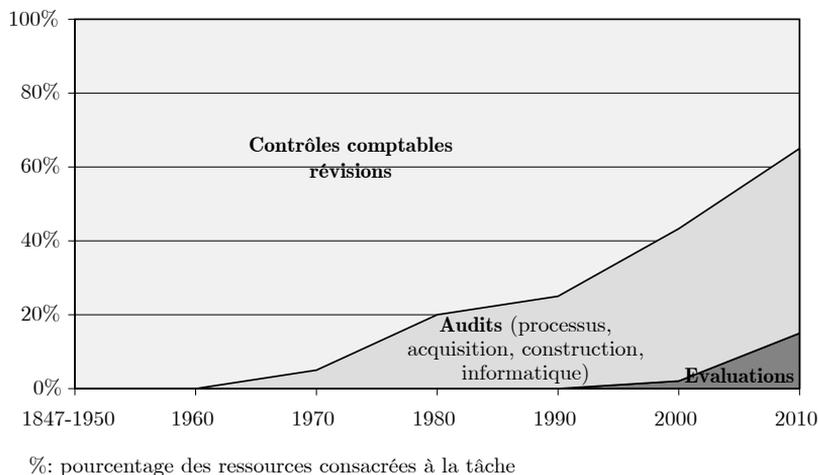
#### **Davantage mesurer la performance : une tendance générale au niveau international**

Si l'on observe l'évolution historique du Contrôle fédéral des finances (CDF), son champ d'activité s'est considérablement élargi au fur et à mesure des progrès réalisés dans la tenue des comptes publics, et cela à partir de la fin des années 1970.

En mars 1994, les Chambres fédérales approuvent la révision de la Loi sur le Contrôle des finances (LCF). Cette révision inclut une modification de l'art. 5 qui permet au CDF d'exercer ses activités de surveillance financière sous les critères de la régularité, de la légalité, mais désormais également de la rentabilité. Il précise en outre qu'au titre des contrôles de rentabilité, le CDF examine si les dépenses consenties ont l'effet escompté. Par rapport au droit en vigueur jusqu'alors, cela signifie que le CDF ne doit pas seulement examiner si les ressources sont employées de manière économe et si la relation entre coûts et utilité est avantageuse, mais qu'il doit encore s'assurer que les moyens financiers engagés permettent d'atteindre les objectifs de la politique publique. Il s'agit donc d'effectuer des contrôles de l'efficacité consistant à comparer l'impact effectif d'une dépense avec l'objectif visé par le législateur.

En 2002, le CDF crée une unité spécifique dédiée aux évaluations et aux audits de rentabilité. Cette évolution s'inscrit dans la mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale. On assiste alors à un développement de la culture de l'évaluation au sein de l'administration fédérale. Le CDF,

en tant qu'organe de contrôle, est particulièrement bien placé pour mener des évaluations à caractère sommatif, compte tenu de son indépendance et de la possibilité inhérente d'analyser les thèmes de manière transversale. La figure 2.1 résume l'évolution des tâches qu'a connues le CDF depuis sa création en 1847.



**Fig. 2.1** Evolution des tâches du Contrôle fédéral des finances.

Source: CDF (2010).

L'orientation vers la mesure de la performance n'est pas spécifique à la Suisse. En effet, plusieurs homologues du CDF à l'étranger, aussi appelés Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), ont connu une même évolution. Le *Government Accountability Office* américain ou le *National Audit Office* britannique ont été les premières institutions à s'orienter vers l'audit de performance. La *Rekenkamer* néerlandaise ne consacre aujourd'hui plus qu'un tiers de ses ressources aux audits financiers traditionnels. D'autres ISC ont créé des unités d'audit de rentabilité ou de performance. Dans les faits, les analyses menées sont souvent très proches des évaluations, en particulier du point de vue méthodologique et en regard des thèmes abordés. Plus récemment, la *Cour des comptes* française a également développé ses activités vers l'évaluation des politiques publiques.

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a développé des principes sur la vérification de résultats (*performance audit*, en anglais). Ces lignes directrices ont été adoptées en 2003. Selon l'INTOSAI (2003: 13), « la vérification de résultats est l'examen indépendant de l'efficacité et de l'efficacités des entreprises, programmes ou organisations du secteur public, compte tenu des aspects



Comme le montre la figure 2.2, il y a une multitude d'autorités de contrôle au sein de la Confédération. Or, il est essentiel que toutes ces autorités se coordonnent. Il faut à tout prix éviter que des résultats arrivent trop tard ou que des organes d'évaluation ou de contrôle travaillent sur le même thème en parallèle. Une telle situation peut conduire à décrédibiliser l'évaluation et la réduire à un simple exercice bureaucratique (Frey 2006). Ceci peut aussi mener à une surcharge pour les services. Outre les activités du CDF, les offices fédéraux font face aux interventions des parlementaires et à la surveillance exercée par les commissions de contrôle de l'Assemblée fédérale (Commissions de gestion et Commission des finances). Celles-ci organisent régulièrement des inspections ou des visites d'information. Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), l'organe au service des Commissions de gestion, mène ses propres évaluations. En outre, plusieurs offices fédéraux disposent d'un service d'audit interne (Inspectorat des finances, révisorat, audit interne) de même que plusieurs d'entre eux ont mis sur pied un service d'évaluation.

Afin d'éviter les doublons, le CDF accorde une grande importance à la coordination avec les autres instances de contrôle. Il existe à ce titre des échanges réguliers avec le CPA, en particulier lors de l'élaboration du programme annuel et du choix des thèmes d'évaluation. La coordination avec le CPA est au demeurant fixée par la Loi sur le Contrôle des finances. Les méthodes de travail ainsi que les thèmes des évaluations en cours sont également disponibles sur le site Internet. De plus, le CDF enregistre régulièrement les informations relatives aux évaluations dans la base de données de la Confédération ARAMIS. Le CDF est de surcroît membre du réseau des évaluateurs de la Confédération et entretient des contacts réguliers avec les différentes unités d'évaluation. Par ailleurs, les Inspectorats des finances sont les partenaires traditionnels du CDF en matière d'audit, mais ils servent aussi de canaux d'informations pour mener à bien les évaluations.

Le CDF privilégie les domaines où il existe peu d'évaluations. De par sa nature, il se consacre principalement à l'évaluation de la mise en œuvre et des effets des mesures fédérales à fortes implications financières.

### **Conséquences pour l'évaluation de l'autonomie et de l'indépendance du CDF**

La position institutionnelle du CDF lui confère autonomie et indépendance. En effet, si le CDF est rattaché administrativement au Département fédéral des finances, ce n'est que pour des questions pratiques. Par exemple, s'il souhaite faire part d'une communication au Conseil fédéral, il le fait via le Secrétariat général du Département fédéral des finances (DFF). Le CDF ne reçoit cependant aucun ordre du DFF. Son budget est discuté avec la Délégation des finances et est voté directement par le Parlement. Le CDF

décide lui-même son programme annuel et peut même refuser des mandats. Seulement 20% des évaluations sont réalisées sur mandats de la Délégation des finances et du Conseil fédéral. Par ailleurs, la Loi sur le Contrôle des finances garantit l'accès aux informations, y compris aux données personnelles. En comparaison avec les autres services d'évaluation de la Confédération, le CDF s'avère être une des rares institutions à pouvoir aborder les thèmes de manière transversale, sans se heurter aux limites de compétences d'un service. Seul le CPA dispose des mêmes prérogatives.

Cette situation institutionnelle présente des avantages, tant pour la conduite de l'évaluation que pour les résultats. Lorsqu'un service mandate lui-même une évaluation, il existe différents risques pour l'indépendance et la pertinence des résultats (CDF 2012; clauses d'évaluation). Il peut avoir tendance à se servir des résultats d'une évaluation afin de justifier la poursuite de mesures ou de légitimer la propre action de l'office. Bussmann (2007) indique que les services administratifs ne remettent pas volontiers en question leurs activités, mais cherchent au contraire à les légitimer au moyen d'études.

Si les évaluations produites par le CDF sont de nature sommative et rétrospective, différents moyens sont mis en œuvre afin de favoriser la participation des acteurs et l'appropriation des résultats. Les services évalués ainsi que les parties prenantes sont intégrés au processus durant les principales phases de l'évaluation (choix de thème, concept, résultats intermédiaires, rapport final). Le cas échéant, un groupe d'accompagnement peut être instauré. Celui-ci soutient le CDF, notamment pour l'accès aux informations et pour la vérification des constats effectués. Il est également consulté au moment de l'élaboration des recommandations, de manière à favoriser leur mise en œuvre. Le groupe d'accompagnement n'a cependant pas vocation à définir les résultats et c'est le CDF qui en assume l'entière responsabilité.

Autre particularité liée à la situation institutionnelle, le CDF formule des recommandations et assure lui-même leur suivi. A titre de comparaison, le CPA ne formule pas lui-même de recommandations, cette tâche relevant de la compétence des Commissions de gestion des Chambres fédérales. Sur la base des constats et des résultats, le CDF élabore des recommandations qui s'adressent en priorité aux organes évalués, mais qui peuvent aussi être destinées aux autorités politiques, en particulier si elles impliquent une modification des bases légales. Les services évalués prennent position et annoncent les mesures qu'ils comptent prendre dans un délai imparti pour leur mise en œuvre. Les prises de position sont ensuite insérées dans le rapport d'évaluation publié. La Délégation des finances peut exiger des informations complémentaires lorsqu'elle traite le rapport ainsi que les prises de position. Toutefois, pour s'assurer de la suite donnée aux recommandations et savoir si les services ont effectivement pris des mesures afin d'améliorer la situation, le CDF effectue un suivi des recommandations, quelques années

après la publication du rapport. Ceci permet de tirer un bilan et d'apprécier l'utilité des recommandations formulées. Dans le cas où un service n'a pas entrepris les modifications promises, la Délégation des finances peut juger d'un éventuel besoin d'agir.

### Cohabitation entre auditeurs et évaluateurs... un apprentissage réciproque

Au CDF, les évaluations se distinguent des activités d'audit en se concentrant sur l'analyse des politiques publiques. Alors que l'audit se base avant tout sur une organisation, un service ou un processus, l'évaluation intègre l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'administration fédérale,

**Tableau 2.3** Critères de distinction entre audit et évaluation.

	Oui (2 pt)	Plutôt oui (1 pt)	Non (0 pt)
<b>1. Objet :</b> le projet examine-t-il une politique publique ou des mesures étatiques, sans se concentrer sur une unité administrative particulière (tient-il également compte des activités de la société civile et d'autres collectivités publiques pour apprécier l'atteinte des objectifs) ?			
<b>2. Enjeu politique :</b> le projet peut-il remettre en cause des objectifs fixés au niveau politique (peut-il aboutir à des propositions de modifications législatives) ?			
<b>3. Modèle d'impact :</b> le projet examine-t-il les liens de causalité entre l'action de l'administration et ses effets en se basant sur un modèle d'impact ?			
<b>4. Participation :</b> le projet intègre-t-il systématiquement l'ensemble de parties prenantes concernées y compris les bénéficiaires finaux ou leurs représentants, en particulier pour la récolte d'informations ?			
<b>5. Méthode :</b> le projet combine-t-il des méthodes tirées des sciences sociales, en particulier s'il a recours à des méthodes quantitatives ?			
<b>6. Publication :</b> le rapport va-t-il être publié et les méthodes utilisées décrites de manière transparente ?			
<i>Si le projet compte plus de huit points, il s'agit d'une évaluation...</i>			

Source: CDF (2011).

des organes d'exécution (fédéraux, cantonaux ou privés) ou des bénéficiaires. Par ailleurs, les évaluations sont systématiquement publiées, ce qui n'est pas le cas des rapports d'audit. Plusieurs critères sont utilisés pour distinguer audit et évaluation comme le montre le tableau 2.3, mais les deux « produits » s'inscrivent dans la même mission dévolue du CDF.

L'intégration de l'évaluation au sein du CDF n'est pas allée de soi. En effet, les cultures sont différentes entre l'audit et l'évaluation, en particulier en ce qui concerne la formation, les standards, les méthodes utilisées et les référentiels d'analyse. Doté d'une organisation matricielle, le CDF compte environ 90 collaborateurs. L'organigramme présenté ci-après (fig. 2.4) montre la répartition des unités au CDF. L'unité d'évaluation est composée d'une dizaine de personnes au profil interdisciplinaire. A côté de cette unité, il existe trois unités dévolues à l'audit financier, une unité pour l'audit informatique et enfin une autre pour les audits des achats et des constructions. Au total, ces six unités occupent environ 60 postes équivalent plein temps. Les responsables des domaines d'examen sont principalement chargés des relations avec les différents services et offices de la Confédération, ainsi que de l'analyse de risques.

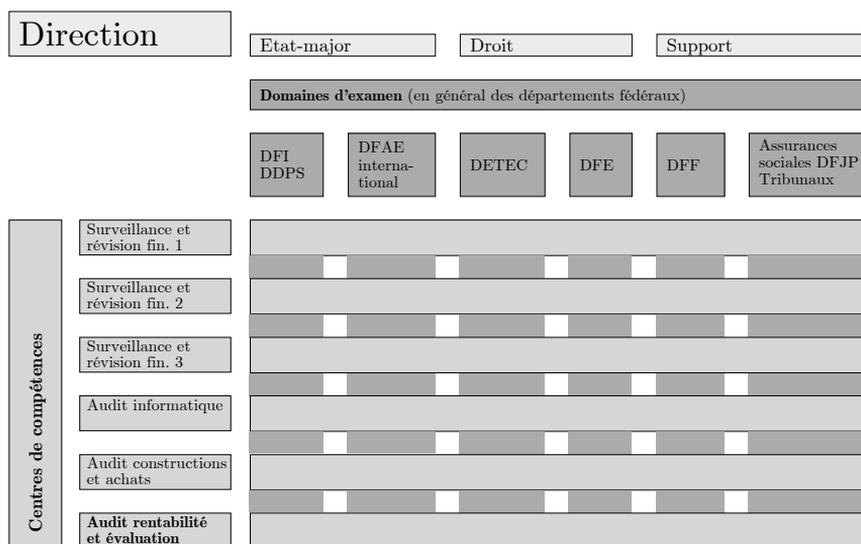


Fig. 2.4 Organigramme matriciel au Contrôle fédéral des finances.

Source: CDF (2010).

Grâce à cette organisation matricielle, il est possible de constituer des équipes mixtes, c'est-à-dire formées d'évaluateurs et d'auditeurs, en fonction des thèmes et des compétences existantes. Cette flexibilité permet non

seulement un meilleur partage des connaissances mais également une plus grande compréhension mutuelle. Si un auditeur peut soutenir une évaluation grâce à ses compétences techniques pour l'analyse des processus ou des aspects comptables, un évaluateur peut également collaborer à un audit de par ses compétences méthodologiques, ses connaissances du domaine et par une approche plus globale des enjeux politiques.

La collaboration avec les auditeurs a permis de renforcer la compréhension des aspects financiers, l'analyse des risques lors de la définition des questions évaluatives, le processus d'intégration des décideurs administratifs et, également, le poids donné aux recommandations et à leur suivi. Parallèlement, l'évaluation a permis de sensibiliser les auditeurs à l'importance de considérer le contexte et d'aller au-delà du simple respect des processus, à la variété des méthodes utilisables pour récolter des informations, à l'importance d'intégrer les parties prenantes en dehors de l'administration fédérale, à la nécessité de prévoir plusieurs étapes pour les grands projets d'audit, ainsi qu'à l'importance de la publication et ses modalités.

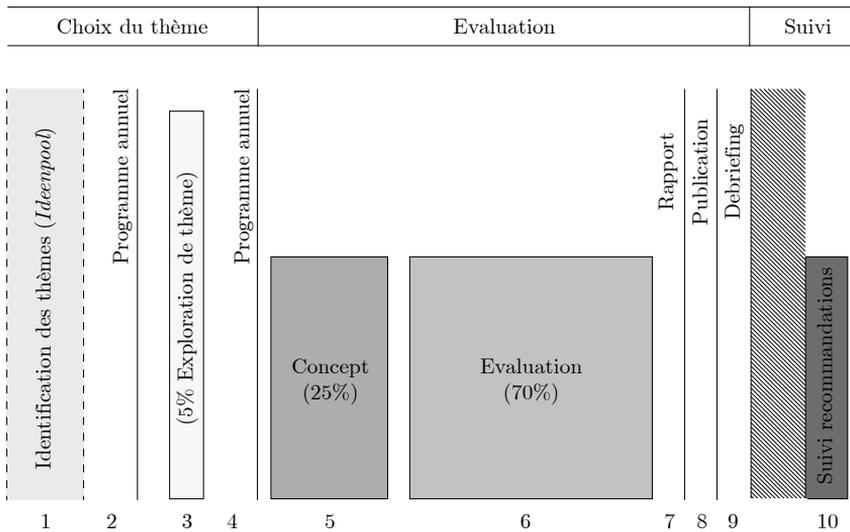
### **Qui contrôle les auditeurs et les évaluateurs du CDF ?**

La question de savoir qui surveille les autorités de contrôle est régulièrement posée. N'ayant pas le statut d'une cour des comptes, le CDF est en premier lieu soumis à la haute surveillance du Parlement, en particulier à ses commissions de contrôle, à savoir la Délégation des finances et les Commissions de gestion. En 2004, la Délégation des finances a donné son accord en vue d'un examen (*peer review*) du CDF par la Cour des comptes allemande. Une telle évaluation critique par les pairs répond aux recommandations de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Si la Cour des comptes allemande a porté un jugement d'ensemble positif, elle a en revanche jugé qu'il était trop tôt pour apprécier les activités d'évaluation, celles-ci n'ayant débuté qu'en 2002. Elle a toutefois recommandé de poursuivre dans cette voie et de dresser un bilan des activités d'évaluation après quelques années. En 2007, à la suite de cette recommandation, la Cour des comptes de Norvège a examiné les activités du CDF en matière d'évaluation et d'audits transversaux. L'analyse se base sur 25 rapports d'évaluation publiés. Lors de ses travaux, la Cour des comptes de Norvège a été soutenue par un expert suisse en matière d'évaluation. Sur la base de son analyse, elle a pu attester que les évaluations du CDF sont de qualité élevée et répondent aux standards internationaux. Celles-ci fournissent des informations utiles sur les points forts et les points faibles du fonctionnement de l'administration fédérale ainsi que des résultats pertinents sur les effets des décisions politiques. Ces résultats entérinent la fin de la période de mise en place et confirment l'ancrage de l'évaluation au CDF.

## 2.2 Du choix des thèmes au suivi des recommandations...

La maîtrise complète du processus d'évaluation, du choix du thème jusqu'au suivi des recommandations est une des caractéristiques du Contrôle fédéral des finances. De par sa situation institutionnelle, il jouit d'une large autonomie dans l'établissement de son programme annuel, dans la définition des questions d'évaluations, des méthodes utilisées, mais aussi des modes de publication et de vérification des suites données à ses recommandations. Le déroulement d'une évaluation comporte dix étapes comme le présente la figure 2.5.

Les différentes étapes sont présentées en détail dans les paragraphes suivants en se concentrant sur le choix du thème et le suivi de l'évaluation en raison des spécificités du CDF en la matière. Les données chiffrées qui seront présentées proviennent d'un bilan effectué sur les 42 évaluations réalisées par le CDF entre 2003 et 2012.



**Fig. 2.5** Dix étapes dans le déroulement d'une évaluation.

Source: CDF (2012).

## Stratégie de sélection des thèmes d'évaluation

Le choix des thèmes d'évaluation constitue une phase essentielle. Il conditionne la qualité de ses prestations. L'autonomie que le législateur lui octroie dans l'établissement du programme annuel est un privilège unique et par conséquent une lourde responsabilité. Elle implique un processus de sélection de thèmes systématique et transparent, fondé sur une analyse des risques. Les tâches de la Confédération sont vastes et complexes et le CDF doit porter sa surveillance sur l'ensemble de l'administration fédérale, des entreprises appartenant à la Confédération et des bénéficiaires de subventions fédérales. En outre, si la situation institutionnelle du CDF lui offre une large indépendance et une perspective supra-sectorielle, elle maintient une distance par rapport aux offices fédéraux. Ces facteurs lui demandent d'importants efforts de connaissance des différentes politiques fédérales et des risques que celles-ci comportent.

Actuellement, les priorités suivantes ont été fixées au centre de compétences « audits de rentabilité et évaluation » :

- produire chaque année en moyenne cinq à six rapports de qualité sur des thèmes attractifs,
- intégrer un module comparatif dans chaque évaluation,
- réussir chaque année une collaboration internationale ou avec un canton,
- publier systématiquement les projets, rapports et méthodes de travail,
- collaborer étroitement avec les autres centres de compétences au sein du CDF.

Ces priorités s'intègrent dans la stratégie générale du CDF. En ce qui concerne les thèmes d'évaluations, le CDF établit une stratégie sur cinq ans qui porte sur le choix de 25 à 30 thèmes. La stratégie identifie des risques généraux pour la Confédération pour les cinq prochaines années et établit des priorités thématiques en fixant à l'avance le nombre d'évaluations qui doivent se référer à chacune des priorités. Plusieurs priorités thématiques ont ainsi été établies dans le cadre des deux premières stratégies, ce qui a permis de systématiser et de faciliter le choix de thèmes. Par priorités thématiques, on entend par exemple les *contrôles auprès des entreprises* réalisés dans différentes politiques fédérales, la transparence et les risques liés aux *déductions fiscales* fédérales, les tâches de la Confédération dans le cadre de l'élaboration de *tarifs*, la prise en charge par des *organismes privés* de tâches déléguées ou encore les politiques présentant des *potentiels d'économies* (ex. politiques ayant connu une forte augmentation des coûts ces dernières années, présentant une faible transparence des coûts administratifs, courant le risque de fonctionner sur la base de standards de qualité inutilement élevés ou proposant des incitations inadéquates).

Vis-à-vis du Parlement, le CDF conçoit son rôle en tant que fournisseur de données et d'appréciations indépendantes afin de permettre aux parlementaires de débattre sur les enjeux politiques en connaissance de cause et d'éviter des discussions stériles sur la situation réelle et sur des données chiffrées. Les politiques fédérales devenant de plus en plus complexes, il s'agit de mettre à l'agenda politique des thèmes rarement à l'ordre du jour au niveau parlementaire et dont les enjeux politiques se cachent dans des détails techniques ou nécessitent une coordination supra-sectorielle. Ainsi, le CDF choisit des thèmes d'évaluation bien délimités, dans des domaines encore peu évalués et souvent techniques. C'est pourquoi il préfère évaluer le mode de calcul du revenu agricole plutôt que la pertinence de la politique agricole, les risques liés aux prestations en capital versées dans le cadre du deuxième pilier plutôt que la politique fédérale en matière de prévoyance professionnelle, ou encore les effets des taxes d'incitation sur les composés organiques volatils plutôt que toute la politique fédérale de lutte contre la pollution de l'air.

Vis-à-vis de l'administration, le CDF conçoit de même son rôle en tant que fournisseur de recommandations utiles. L'expérience montre que le potentiel d'amélioration le plus important se trouve dans des politiques impliquant une forte coordination entre les unités administratives concernées ou dans celles nécessitant un partenariat entre services publics et entités autonomes ou organismes privés subventionnés.

L'implication financière des politiques évaluées est un critère de choix important pour le CDF. Il s'agit de sélectionner des domaines de tâches présentant des coûts ou des risques élevés ou procurant des revenus importants pour la Confédération. Dans le cadre de sa stratégie, le CDF détermine sur cinq ans le nombre de thèmes par domaine de tâches, en tenant compte de leur importance financière, selon la classification des groupes de tâches utilisée pour les finances fédérales. Les données chiffrées présentées dans les tableaux 2.6 et 2.7 montrent comment ces objectifs de répartition des thèmes d'évaluation ont été atteints pour les 42 évaluations réalisées entre 2003 et 2012.

Le tableau 2.6 montre bien la variété des domaines abordés par les évaluations du CDF et une certaine corrélation entre l'importance financière des tâches et le nombre d'évaluations. Par rapport à l'ensemble des évaluations figurant dans la base de données fédérale (ARAMIS), le domaine des finances est effectivement bien plus concerné par les évaluations du CDF, mais reste très peu évalué malgré son importance. Si les domaines les plus importants d'un point de vue financier sont moins évalués proportionnellement à leur importance financière, les domaines de l'environnement, de l'économie (inclus l'énergie) et de la santé le sont davantage. Il est vrai que ces domaines, légiférés au moins partiellement au niveau fédéral, peuvent avoir des impacts financiers directs très importants pour les cantons et la population.

**Tableau 2.6** Répartition des évaluations CDF par domaine de tâches.

Domaines de tâches	Dépenses 2011 de la Confédération		Evaluations du CDF réalisées entre 2003 et 2012		Pourcent d'évaluations dans ARAMIS (2006-2009)
	Mio Francs	%	Nombre	%	%
Prévoyance sociale	20 557	33%	8	19%	14%
Finances et impôts <i>Revenus</i>	9 954 <i>58 336</i>	16%	5	12%	2%
Transports et trafic	8 062	13%	4	9%	3%
Formation et recherche	6 509	10%	2	5%	12%
Défense nationale	4 533	7%	2	5%	3%
Agriculture	3 663	6%	3	7%	1%
Relations avec l'étranger	3 214	5%	2	5%	18%
Environnement	1 127	2%	5	12%	11%
Ordre et sécurité publique	950	2%	-	-	2%
Economie (inclus énergie)	632	1%	5	12%	10%
Culture et loisirs	429	1%	1	2%	4%
Santé	210	0%	2	5%	11%
Autres – thèmes transversaux Conditions institutionnelles et financières	2 490	4%	3 1	7% 2%	9%
<b>Total</b>	<b>62333</b>	<b>100%</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source: CDF (2012).

Le tableau 2.7 illustre notamment le nombre d'évaluations concernant fortement au minimum deux offices et démontre l'orientation politique publique et non «service administratif» des évaluations menées par le CDF ainsi que la perspective supra-sectorielle très différente de celles des auditeurs qui ont plutôt tendance à se concentrer sur un seul service en particulier. Si l'on considère l'importance financière des offices, il convient de noter, parmi les évaluations effectuées, l'absence de l'Office fédéral des migrations, de l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, ainsi que la faible présence de l'Administration fédérale des douanes et de l'Office des transports. L'ensemble des thèmes retenus et les rapports peuvent être consultés sur le site Internet du CDF.

**Tableau 2.7** Répartitions des thèmes d'évaluation par office et par département.

Departements fédéraux	Dépenses 2011 (mio francs)	Nombre d'évaluations par département
Intérieur (DFI)	20 372	15
Finances (DFF) <i>revenus</i>	16 504 (64 009)	10
Environnement, transports, énergie, communication (DETEC)	9 703	14
Economie (DFE)	6 666	10
Affaires étrangères (DFAE)	2 456	2
Défense, protection de la population, sports (DDPS)	4 820	2
Justice et police (DFJP)	1 810	1
Thèmes transversaux		Plusieurs offices dans plusieurs départements (3)

Source: CDF (2012).

### Sélection des thèmes d'évaluation et exploration

Le Contrôle fédéral des finances a mis en place un réservoir de thèmes envisageables («Ideenpool»), accessible à l'ensemble des collaborateurs, qui sont eux-mêmes invités à proposer leurs idées récoltées lors de leurs travaux précédents ou à la suite de lectures et de rencontres. Les thèmes sont ensuite proposés et discutés en fonction de la stratégie de sélection des thèmes présentée dans le paragraphe précédent. Une sélection est alors effectuée pour définir les thèmes à explorer lors de l'année suivante. Ces explorations sont des analyses d'une dizaine de jours examinant l'opportunité d'inscrire une évaluation dans le programme annuel. Pour ce faire, elles examinent les dix critères exposés dans le tableau 2.8.

Spécifique au CDF, le critère de l'enjeu financier est une base de décision importante. Il tient compte aussi des conséquences financières des politiques fédérales pour l'économie ou pour les citoyens. Plusieurs évaluations effectuées portent en effet sur des politiques ayant de faibles répercussions financières directes pour le budget de la Confédération, mais importantes pour les cantons et pour les citoyens (exemples: contrôles antipollution des véhicules routiers, taxes anticipées de recyclage des déchets, tarification médicale Tarmed). Il est important que la Confédération puisse évaluer ces politiques, étant donné, d'une part, la difficulté pour les cantons de lancer un projet d'évaluation conjoint et, d'autre part, le manque d'indépendance

**Tableau 2.8** Dix critères de choix des thèmes d'évaluation.

<p>A. Types de politiques</p> <p><b>1. Thème délimité ou susceptible d'être délimité</b> <i>Est-il possible de formuler des objectifs clairs pour l'évaluation ou l'audit de rentabilité ou, si le thème est large, de proposer aisément des délimitations ?</i></p> <p><b>2. Thème portant sur les effets d'une politique publique ou d'une mesure étatique</b> <i>Il faut que le thème aborde non seulement la mise en œuvre, mais aussi les effets auprès du public-cible.</i></p> <p><b>3. Marge de manœuvre de la Confédération suffisante</b> <i>Les compétences de la Confédération (dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre, du financement, de l'approbation ou de la surveillance) sont-elles suffisantes pour que des recommandations éventuelles soient appliquées ?</i></p>
<p>B. Agenda</p> <p><b>4. Politique ou mesure ayant pu déployer ses effets depuis quelques années</b> <i>Minimum: deux à trois ans au moment où l'évaluation débute.</i></p> <p><b>5. Intérêt de l'office concerné</b> <i>L'office principalement concerné par le thème ne s'oppose pas (sinon, examiner la possibilité d'obtenir un mandat de la Délégation des finances).</i></p> <p><b>6. Résultats disponibles suffisamment tôt</b> <i>Les résultats doivent pouvoir être utilisés dans le cadre de l'adoption ou de la révision prévue d'une loi, d'un contrat de prestations ou du renouvellement d'un crédit pluriannuel.</i></p> <p><b>7. Pas d'étude similaire réalisée ces dernières années ou effectivement programmée</b> <i>Pas d'évaluation, de recherches scientifiques ou d'analyses approfondies portant sur les objectifs du thème examiné. Si l'étude est programmée, elle doit figurer dans le concept d'évaluation de l'office, son agenda doit être précisé et son financement assuré.</i></p>
<p>C. Mission du CDF</p> <p><b>8. Enjeu financier et social important</b> <i>Le thème porte sur plus de 10 millions de francs par an pour la Confédération et le secteur public et/ou implique plus de 50 millions de francs de conséquences financières pour l'économie ou les citoyens.</i></p> <p><b>9. Respect de la stratégie pluriannuelle « choix de thèmes » du CDF</b> <i>Le thème respecte la stratégie (critère à examiner seulement si l'exploration aboutit à une autre proposition de thème).</i></p> <p><b>10 Analyse de risque positive du point de vue du CDF</b> <i>Les autres aspects traités dans l'analyse de risques, en particulier en ce qui concerne la compétence et les capacités au CDF ne posent pas de problème concernant le choix du thème.</i></p> <p><i>Huit critères au moins doivent être respectés pour qu'un thème puisse être retenu.</i></p>

Source: CDF (2011).

des différents acteurs privés concernés pour produire une évaluation crédible.

L'exploration se base sur une analyse des risques. Elle liste l'ensemble des risques, aussi bien les risques par rapport à l'objet de l'évaluation et au système de surveillance existant que les risques liés aux compétences et à l'organisation à mettre en place au sein du CDF. L'exploration, qui reste un document interne, détermine s'il convient de renoncer au projet, de réaliser un audit simple, de mener un audit transversal (comparaison des pratiques de plusieurs unités) ou une évaluation. L'expérience montre qu'une exploration proposée par le centre de compétences « audits de rentabilité et évaluation » aboutit une fois sur deux à la décision de mener une évaluation.

### 2.3 Du concept à la rédaction du rapport

Le concept est en quelque sorte le cahier des charges de l'évaluation. Il expose la problématique et les objectifs de l'évaluation et comporte deux parties bien distinctes, à savoir le questionnement et les méthodes utilisées, car il est essentiel de bien distinguer les questions des méthodes (tab. 2.9).

Le choix des questions auxquelles l'évaluation doit répondre constitue le noyau central de l'évaluation. Les évaluations comportent entre trois et six questions centrales. Les méthodes sont définies dans un deuxième temps, en fonction des questions. Une des caractéristiques des évaluations du CDF est la volonté de varier et de combiner les méthodes utilisées, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives. Cette triangulation permet de renforcer la validité des résultats. En règle générale, les évaluations comptent entre quatre et cinq modules méthodologiques. La distinction par module permet de répartir plus facilement le travail de réalisation de l'évaluation. En fonction des compétences requises pour chaque module, il est possible d'affecter des auditeurs d'autres centres de compétences (possibilité qu'offre l'organisation matricielle du CDF), voire des experts externes. Les mandats attribués à des experts ou à des bureaux externes sont en général ponctuels et portent uniquement sur des aspects demandant des compétences non disponibles à l'interne. Le centre de compétence conserve quoi qu'il arrive le management du projet et la réalisation de la majorité des modules.

Le concept est systématiquement adressé à titre de consultation aux responsables des offices concernés et, le cas échéant, au groupe d'accompagnement, lorsqu'il apparaît opportun d'en créer un. Environ un tiers des évaluations sont réalisées avec un groupe d'accompagnement, composé de représentants des offices fédéraux et des principaux *stakeholders* concernés.

**Tableau 2.9 Les points abordés par le concept.**

<p><b>Questionnement – délimitation du sujet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Quelles sont les options possibles et celles qui ont été exclues ?</li> <li>– Quelles sont les questions retenues et celles qui ont été exclues ?</li> <li>– Quels sont les liens avec des études déjà effectuées, en cours ou projetées ?</li> <li>– Quelles peuvent être les conséquences pratiques et financières de l'évaluation (liens avec des modifications législatives en cours ou projetées) ?</li> </ul> <p><b>Méthodes et planification</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Quelles sont les données déjà disponibles et que disent-elles ?</li> <li>– Comment les informations sont-elles récoltées ?</li> <li>– Quelles sont les personnes à interroger ?</li> <li>– Comment les données vont-elles être analysées ?</li> <li>– Comment l'évaluation est-elle structurée (étapes, modules, etc.) ?</li> <li>– Quels sont les modules méthodologiques et à qui sont-ils octroyés (centre de compétences « audits de rentabilité et évaluation », autres centres de compétence ou experts externes) ?</li> <li>– Comment valider et renforcer l'acceptation des résultats ?</li> <li>– Faut-il créer un groupe d'accompagnants et, si oui, comment le composer ?</li> <li>– Quelles sont les contributions demandées à l'administration ?</li> <li>– Quelles sont les ressources nécessaires pour réaliser l'évaluation (également moyens financiers : experts, publication, traduction etc.) ?</li> </ul>
---

Source: CDF (2012).

En général, les ressources nécessaires pour la préparation de l'évaluation (exploration, concept) représentent entre un quart et un tiers des moyens utilisés pour l'ensemble du projet. Ce temps de préparation peut paraître long en comparaison avec le temps nécessaire pour des bureaux privés mandatés par des offices fédéraux. Il convient cependant de tenir compte du temps nécessaire à l'office qui les mandate pour déterminer la stratégie d'évaluation de l'office, le thème et les questions de l'évaluation, ainsi que la réalisation du cahier des charges pour les appels d'offres. Ce travail est réalisé en général par le service d'évaluation de l'office, lorsqu'il dispose d'un tel service. Parfois, des pré-études sont d'ailleurs mandatées à des bureaux privés.

La réalisation des évaluations se fait conformément aux standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL). En moyenne, une trentaine d'interviews sont réalisées lors de chaque projet d'évaluation. Des analyses statistiques sont effectuées dans près de deux tiers des projets. Des études de cas et des sondages écrits sont effectués dans près de la moitié des évaluations. Une comparaison internationale a été effectuée dans une douzaine de cas.

## Recommandations, publication et suivis

Les rapports d'évaluation comptent en moyenne cinq recommandations. Elles sont en général adressées aux offices ou aux entités évalués, parfois aux départements. Elles s'adressent rarement au Conseil fédéral ou au Parlement. Même lorsqu'il propose des modifications législatives, le CDF juge en général plus efficace de demander aux offices de les proposer dans le cadre d'une future révision, plutôt que de les adresser directement au Conseil fédéral ou au Parlement. C'est du moins toujours le cas lorsque la révision proposée n'est pas un élément essentiel de la politique évaluée et lorsque l'office se montre favorable à la recommandation.

Sur les 235 recommandations émises ces dix dernières années, plus de deux tiers concernent l'organisation, les processus ou la transparence. Environ 15% des recommandations visent une meilleure organisation notamment en vue d'économies ou d'une maximisation des recettes. Près de 10% se rapportent exclusivement à un potentiel d'économie ou de maximisation des recettes. 8% concernent d'autres thèmes. Le potentiel d'économie a été exprimé en francs pour quatre évaluations. Un potentiel de plusieurs dizaines de millions de francs a ainsi été identifié.

Les politiques publiques deviennent de plus en plus complexes. L'indépendance du CDF, ses droits d'accès aux informations et les moyens d'investigation dont il dispose lui confèrent une situation exceptionnelle au sein de la Confédération. Rendre compte de la mise en œuvre et des effets des politiques et autres mesures fédérales permet de renforcer la légitimité de l'action de l'Etat. L'accès à un rapport contenant ces informations ne doit pas être réservé à un nombre limité d'« initiés ». C'est pourquoi les évaluations du CDF sont systématiquement publiées. Elles sont accompagnées d'un communiqué de presse dans près de trois quarts des cas.

La publication complète d'un rapport est sans doute le moyen le plus efficace en vue de garantir la qualité de ses résultats. Qui expose, s'expose. Tout lecteur peut ainsi se faire une opinion sur les méthodes utilisées, les perspectives et les raisonnements sur lesquels se fonde l'interprétation des résultats. La publication renforce également la perception d'indépendance et de fiabilité du CDF. Les standards SEVAL préconisent d'ailleurs une publication des rapports lorsque le cercle des parties prenantes et des groupes concernés est large.

## 2.3 Utilité et impact des évaluations, bilan après dix ans d'activité

### Réception des résultats

Le potentiel d'amélioration identifié par les 42 évaluations réalisées est assez variable, mais il est en moyenne assez élevé. Les résultats sont dans l'ensemble assez bien reçus dans les unités contrôlées. Les autorités concernées et les offices évalués doivent prendre position sur les recommandations qui leur sont adressées par le CDF et proposer une date de réalisation. L'acceptation par le destinataire permet donc une première appréciation de l'impact des recommandations. Selon le bilan du CDF, sur les 235 recommandations, 71% ont été acceptées, 15% ont été partiellement acceptées et 14% ont été refusées.

L'intérêt de la Délégation des finances, qui reçoit tous les rapports d'évaluations, est très variable: une dizaine d'évaluations a rencontré un très grand intérêt et huit autres n'ont au contraire suscité qu'un très faible intérêt. L'intérêt dépend néanmoins souvent de la prise de position des offices. En effet, si l'office est d'accord avec les recommandations et accepte de les mettre en œuvre, la Délégation a moins tendance à intervenir. Par ailleurs, il lui arrive souvent de transmettre les rapports aux commissions législatives concernées.

La mise en place et la diffusion des évaluations coïncident avec une présence dans les médias de plus en plus importante du Contrôle fédéral des finances lors de ces dix dernières années. L'écho des évaluations dans les médias s'avère cependant assez variable. Un tiers des évaluations réalisées a suscité un grand intérêt de la part des médias. Il convient de mentionner en particulier les évaluations sur les affaires compensatoires lors de l'achat d'armement à l'étranger, sur l'attribution des appareils auditifs dans le cadre de l'assurance-invalidité, sur les contrôles antipollution, sur le tarif médical Tarmed, ainsi que sur les contrôles auprès des employeurs dans le domaine de l'AVS. Un tiers des évaluations publiées n'a généré en revanche que quelques entrefilets dans divers journaux. Le CDF désire avant tout produire des rapports utiles, dont les recommandations sont mises en œuvre. S'il n'a pas pour objectif de «faire la une des médias», il juge toutefois important que ses rapports y soient évoqués, notamment pour faciliter leur prise de connaissance par l'ensemble des acteurs intéressés.

### Mise en œuvre des recommandations

Quinze évaluations ont déjà fait l'objet d'un suivi de leurs recommandations, aussi appelé *follow-up*, quelques années après la livraison du rapport. Ces évaluations comportent au total une centaine de recommandations. Il

s'avère que 55% des recommandations ont été appliquées, 24% ne l'ont été que partiellement et 21% n'ont pas été appliquées du tout.

En ce qui concerne les possibilités d'économies proposées et qui ont été effectivement mises en place, le rapport sur les appareils auditifs a généré des économies d'environ 30 à 40 millions de francs par année pour l'assurance-invalidité depuis 2011. Les recommandations du rapport sur les contrôles antipollution permettent aux automobilistes d'économiser quelque 80 millions de francs par année depuis 2013. Parmi les résultats spectaculaires, il convient aussi de signaler que l'évaluation sur le tarif médical Tarmed a permis une révision très rapide de la loi sur l'assurance-maladie, ce qui a renforcé les compétences du Conseil fédéral. L'évaluation des prestations en capital de la prévoyance professionnelle a permis d'identifier différentes conventions de double imposition qui, au lieu de prévoir une seule imposition, aboutissaient de fait à une double exonération pour les personnes prenant leur retraite à l'étranger. Ces conventions ont été corrigées à la suite de l'évaluation.

L'analyse des recommandations non appliquées montre qu'elles concernent souvent des politiques mises en œuvre par plusieurs offices en parallèle ou alors des politiques où la marge de manœuvre légale de la Confédération est faible, alors même qu'elle verse des subventions importantes, et cela d'autant plus si l'office fédéral n'hésite pas à utiliser les leviers dont il dispose. Plusieurs cas de non-mise en œuvre concernent les hautes écoles (évaluations concernant les activités accessoires des professeurs, évaluation concernant les expérimentations animales et le financement de leurs coûts). Parfois, les recommandations adressées au Parlement ne parviennent pas à le convaincre. C'est le cas par exemple d'une recommandation visant à réduire les possibilités de verser le montant de la retraite sous forme de capital, afin d'éviter que des assurés ne tombent à la charge des prestations complémentaires une fois le capital disparu. Au mois de mai 2012, les directeurs cantonaux des finances ont d'ailleurs fait un nouvel appel allant dans ce sens. C'est également le cas d'une recommandation demandant que l'imposition des prestations en capital ne dépende pas de l'échelonnement de leur retrait afin d'éviter une optimisation fiscale pour les assurés bien informés, qui à l'époque n'était pas prévue par le législateur.

Par ailleurs, de nombreuses évaluations ont permis de favoriser le processus d'apprentissage dans les offices fédéraux, notamment en leur permettant de mieux comprendre la mise en œuvre de différentes politiques fédérales par les cantons ou par des entités autonomes. Plusieurs évaluations ont mis en évidence des résultats positifs, ce qui est aussi important par rapport à la légitimité de l'action étatique.

## 2.4 L'évaluation du futur : plutôt la qualité que la quantité

Après dix ans d'activités, l'évaluation au CDF est reconnue, tant au niveau interne qu'à l'extérieur, au sein de l'administration et du Parlement. Elle a contribué à accroître la visibilité et la crédibilité du CDF en démontrant qu'il pouvait aborder des thèmes ayant des enjeux politiques importants. Il devient ainsi un acteur important pour la mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution (IDEKOWI 2004).

La légitimité de l'action étatique implique que des évaluations de politiques publiques soient effectuées par des organes institutionnellement indépendants de l'administration. Elles permettent au Parlement de se concentrer sur les enjeux politiques des domaines évalués et lui évitent de vaines querelles sur des faits, des chiffres ou des méthodes. L'administration mène avant tout des évaluations formatives, qui favorisent la volonté d'apprentissage et d'amélioration. Mais le risque demeure que les résultats soient influencés afin de montrer une image positive et de légitimer le maintien de l'orientation des politiques, mesures ou programmes.

Grâce à l'évaluation, le CDF a acquis de nouvelles compétences, en particulier dans l'analyse des politiques publiques, aussi bien au niveau du choix des thèmes abordés, de la formulation des recommandations, de l'intégration des *stakeholders* et du savoir-faire en matière de publication, le CDF étant de plus en plus confronté à des demandes en vertu de la législation sur la transparence. L'évaluation a également beaucoup appris de l'audit. Ce processus d'apprentissage mutuel, qui n'est pas encore terminé, concourt à améliorer l'expertise et la pertinence des résultats du CDF.

Pour répondre à ces exigences, l'évaluation a besoin de davantage de ressources que les autres activités de contrôle du CDF. Le choix des thèmes ainsi que la formulation de recommandations utiles demeurent les phases les plus difficiles. Pour le choix de thèmes, faut-il s'orienter plutôt sur des thèmes larges ou plutôt très délimités? Quels seront les thèmes sensibles au niveau politique durant les 5 à 10 prochaines années?

La coordination avec les autres autorités de contrôle et les services d'évaluation demeure une priorité. Il faut se méfier de la tendance à la bureaucratisation de l'évaluation et à la multiplication des activités de contrôle. Les autorités exécutives et législatives font face à une masse toujours plus importante de rapports et d'expertises en tout genre. Il y a le risque qu'un rapport d'évaluation ne soit qu'un rapport de plus, noyé dans une masse d'informations. Mieux vaut valoriser la qualité et la pertinence des rapports effectués que leur quantité, qui conduit à une superficialité des résultats et à leur obsolescence rapide. Dans un ouvrage à paraître, Furubo, Leeuw, Rist et Speer (2013 – *Evaluation in turbulent times*) indiquent les défis de l'évaluation, notamment le fait qu'il convient de renforcer l'indépendance de l'évaluation, trop basée sur une relation entre l'évalué et l'évaluateur, et

sur la nécessité à s'orienter vers de nouveaux thèmes, qu'ils soient financiers, liés à la sécurité ou à la défense, ou encore relevant de nouvelles technologies de l'information.

## Bibliographie

- BUSSMANN W., Institutionalisation der Evaluation in der Schweiz, in *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgeabschätzung – Weitere Erfahrungsberichte in In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft*, H. SCHÄFFER (ed.), Vienne, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007.
- Contrôle fédéral des finances, Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, Contrôle fédéral des finances, Berne, 2012.
- FREY B. S., Evaluitis – eine Neue Krankheit, *Working Paper* n° 293, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, June 2006.
- FURUBO J.-E., RIST R.C. et SPEER S., *Evaluation and Turbulent Times: Reflections on a Discipline in Disarray*, New Brunswick NJ, Transaction Publishers, 2013.
- IDEKOWI, Efficacité des mesures prises par la Confédération, propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Rapport du Groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité », à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération, 2004.
- INTOSAI, Lignes directrices pour l'audit relatives à la vérification de résultats – ISSAI 3000 – 3100, The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen, The National Audit Office of Denmark, 2003.



## **L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse et au Canada**

DONALD LEMAIRE

### **Le système d'évaluation fédéral canadien**

D'entrée de jeu, il faut souligner que la perspective canadienne se limite à l'expérience du gouvernement fédéral canadien. Elle exclut la perspective des provinces qui pourraient être très différente.

En 1977, le gouvernement fédéral canadien adopte sa première politique d'évaluation de programme. C'est le début de l'institutionnalisation de l'évaluation au gouvernement fédéral canadien.

C'est une institutionnalisation qui est ancrée dans l'exécutif, au sein de l'administration. C'est une politique administrative sur laquelle le législatif n'a aucune autorité. Il peut toujours demander des comptes au gouvernement sur l'efficacité de sa politique d'évaluation. Mais il n'a pas de moyen d'intervenir ou d'influencer la pratique de l'évaluation au sein de l'appareil gouvernemental.

Le centre de responsabilité de la politique d'évaluation relève du Secrétariat du Conseil du Trésor : une agence centrale responsable de fournir aide et conseils aux ministres du Conseil du Trésor qui portent attention à l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes.

Toutefois, la mise en œuvre de la politique d'évaluation est décentralisée dans les ministères et agences sous la compétence du Conseil du Trésor. Les unités d'évaluation sont situées dans ces ministères et agences. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) assure une direction fonctionnelle de la fonction d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement.

La politique d'évaluation du gouvernement fédéral canadien est exhaustive : elle couvre tous les aspects de la pratique de l'évaluation. Elle prescrit

la portée et le champ d'application de l'évaluation, la qualité des évaluations, la pertinence ou l'utilisation des évaluations et les mécanismes de suivi de la politique.

La politique sur l'évaluation stipule dans sa section 6.1.8 que les exigences suivantes concernant la portée de l'évaluation doivent être prises en compte dans le plan d'évaluation ministériel :

- a. toutes les dépenses de programmes directes, à l'exception des subventions et contributions, sont évaluées tous les cinq ans ;
- b. tous les programmes de subventions et contributions en cours sont évalués tous les cinq ans, conformément au paragraphe 42.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques ;
- c. l'aspect administratif des principales dépenses législatives est évalué aux cinq ans ;
- d. les programmes prennent fin automatiquement après une période déterminée, à la demande du secrétaire du Conseil du Trésor, après consultation auprès de l'administrateur général touché ;
- e. des évaluations spécifiques sont faites, à la demande du secrétaire du Conseil du Trésor, après consultation auprès de l'administrateur général touché ;
- f. les évaluations sont décrites dans le Plan d'évaluation du gouvernement du Canada, si fixées par le Conseil du Trésor.

Un des critères utilisés par le SCT pour évaluer la qualité des évaluations produites est que les évaluations examinent les questions liées à « l'optimisation des ressources ayant trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à l'économie des programmes » (SCT, Rapport annuel sur l'état de la fonction d'évaluation, 2011, p. 24).

Une critique récurrente sur la qualité des évaluations est qu'elles ne couvrent pas adéquatement les questions liées à l'optimisation des ressources et à la pertinence des programmes. C'est une critique que l'on entend depuis l'établissement du système d'évaluation.

Une des raisons citées pour expliquer cette faiblesse des évaluations est le manque d'information sur le rendement nécessaire pour évaluer l'efficacité des programmes. Un changement apporté à la politique sur l'évaluation en 2009 vise directement à régler ce problème. La section 6.1.10 stipule que les administrateurs généraux « veillent à ce que des mesures permanentes du rendement soient en place à l'échelle du ministère afin de recueillir suffisamment d'information pour appuyer efficacement l'évaluation des programmes ».

La démonstration de l'utilisation des évaluations constitue un défi pour les fonctions d'évaluation. En tant qu'outil de gestion, les évaluations ne sont qu'un élément parmi plusieurs dans la prise de décision. Il est, en effet, très rare qu'une décision soit prise exclusivement sur la base d'une évaluation.

Une des critiques émises au fil des années stipule que les évaluations sont trop centrées sur les besoins immédiats des gestionnaires, et que les besoins plus généraux du gouvernement et du public ne sont pas suffisamment couverts par les évaluations ministérielles.

Dans la politique sur l'évaluation de 2009, les exigences entourant l'utilisation des évaluations ont été resserrées afin que ces dernières puissent être orientées vers des questions plus stratégiques. Les sections 7.3 et 7.3.1 stipulent que le secrétaire du Conseil du Trésor peut exiger des administrateurs généraux qu'ils fournissent des renseignements sur les aspects suivants: l'utilisation des évaluations pour satisfaire aux exigences du Système de gestion des dépenses, notamment le degré d'utilisation des données d'évaluation au sein des ministères:

- a. pour exercer une gestion axée sur les résultats et pour éclairer les décisions relatives à la réaffectation des ressources;
- b. pour étayer les propositions présentées au Cabinet, y compris les présentations au Conseil du Trésor et les mémoires au Cabinet;
- c. pour fournir des éléments probants à utiliser dans les examens stratégiques des dépenses de programmes;
- d. pour favoriser la responsabilisation à l'égard du Parlement, en partie par le biais des rapports au public.

Les mécanismes de suivi de la politique sont exhaustifs. Deux nouveaux mécanismes sont mis en place pour assurer le suivi de l'ensemble des exigences de la politique. Le premier est l'obligation faite au secrétaire du Conseil du Trésor de faire rapport une fois l'an au Conseil du Trésor sur l'état de la fonction d'évaluation à l'échelle du gouvernement. Le second est l'obligation faite aux administrateurs généraux de mettre en œuvre un comité d'évaluation ministériel qui a un mandat explicite de surveillance de la pratique d'évaluation au sein du ministère.

En résumé, le système d'évaluation fédéral, tel qu'il a été institutionnalisé au cours des 30 dernières années, est un système fondé sur la création d'une offre d'évaluation, qui répondra nécessairement à une demande.

Cette offre d'évaluation est destinée à plusieurs utilisateurs différents. Dans le but d'assurer une offre d'évaluation qui réponde à leurs besoins spécifiques, la politique a défini le type idéal d'évaluation qui devrait être produit, à savoir une évaluation qui donne des preuves probantes sur les résultats des programmes afin d'en évaluer la pertinence et le rendement et de trouver d'autres méthodes de prestation ou d'autres façons d'obtenir les mêmes résultats. L'ensemble des politiques et des programmes d'un ministère doit faire l'objet d'une évaluation dans un cycle de cinq ans.

Cette offre d'évaluation doit éclairer les décisions relatives à la réaffectation des ressources; étayer les propositions au Cabinet, soutenir les examens stratégiques des dépenses de programmes et favoriser la responsabilisation à l'égard du Parlement, en partie par le biais des rapports au public.

D'un point de vue pratique, les ministères n'ont pas les ressources nécessaires pour respecter le cycle d'évaluation de cinq ans de tous les programmes et de toutes les politiques de leurs ministères. Les ministères font des compromis entre la couverture des programmes et des politiques et la portée des évaluations individuelles.

Compte tenu de la nature décentralisée du système d'évaluation, du contexte institutionnel et organisationnel dans lequel l'exercice d'évaluation doit se faire, les évaluations continuent à ne porter que sur des questions opérationnelles.

### **Que pouvons-nous retenir de ce regard croisé entre la Suisse et le Canada ?**

A la lecture de ce qui précède, on remarque vite les différences entre les types d'évaluations menées en Suisse ou au Canada.

En Suisse, les évaluations menées par le CDF sont sommatives et elles portent sur des thèmes de manière transversale. Au Canada, les évaluations portent en grande partie sur des dimensions opérationnelles d'un programme au sein d'un ministère ou d'une organisation fédérale. Les évaluations qui portent sur des thèmes transversaux sont pratiquement inexistantes au Canada.

Cette différence dans la pratique d'évaluation entre la Suisse et le Canada s'explique par la différente institutionnalisation de la fonction d'évaluation dans ces deux pays. C'est une différence très importante qui a des répercussions sur la performance des fonctions d'évaluation.

Dans le cas suisse, il y a un ancrage polycentrique de la fonction d'évaluation. Il y a des unités d'évaluations dans les différentes directions administratives, mais également un ancrage à l'extérieur de l'administratif qui lui confère une grande autonomie et une indépendance par l'entremise du CDF. Cet ancrage lui confère une capacité pour mener des évaluations sommatives et sur des thèmes de manière transversale.

Dans le cas canadien, nous avons un ancrage exclusivement dans l'administration gouvernementale. L'imposition d'une politique d'évaluation très prescriptive ne suffit pas à surmonter les contraintes et les limites d'un tel système d'évaluation.

L'expérience canadienne des trente dernières années démontre, peu importe la précision et les prescriptions d'une politique d'évaluation, que tant que la fonction d'évaluation se situe uniquement à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, il est pratiquement utopique de croire que de véritables évaluations sommatives seront produites par ces fonctions d'évaluation.

L'expérience canadienne corrobore l'affirmation de Crémieux et Sangra selon laquelle la situation institutionnelle présente des avantages, tant pour

la conduite de l'évaluation que pour les résultats. Lorsqu'un service mandate lui-même une évaluation, il existe différents risques pour l'indépendance et la pertinence des résultats.

La structure du système d'évaluation est déterminante en ce qui concerne la priorité qui sera attribuée aux besoins d'un utilisateur par rapport à un autre utilisateur. Il va sans dire que les besoins d'un gestionnaire de programmes et ceux d'un administrateur général, d'un ministre ou de la législature peuvent varier de façon significative. Le lien entre la structure du système d'évaluation et le type de résultats auxquels on peut s'attendre a été étudié par Mayne, Divorski et Lemaire (1999). Ces auteurs identifient comme facteur déterminant des résultats produits par un système d'évaluation, l'ancrage institutionnel et organisationnel de la fonction d'évaluation. Ils définissent l'ancrage comme étant le lieu où les décisions sur la portée, le moment, le financement et la méthodologie de l'évaluation sont prises dans un contexte donné.

La fonction d'évaluation s'insère dans un univers politique et bureaucratique. Dans cet univers, les dynamiques de pouvoir ne peuvent être ignorées. Le système d'évaluation fédéral est un système décentralisé, et les évaluations ont tendance à produire de l'information pertinente pour les opérations courantes des organisations, sans remise en question fondamentale de la politique ou du programme. Il aura aussi tendance à confirmer le *statu quo* ou à justifier l'ajout de ressources à la mise en œuvre des politiques et des programmes (Leeuw et Furubo, 2008 ; Eliadis *et al.*, 2010).

Un système d'évaluation qui contribue à l'amélioration des opérations d'une organisation est une bonne chose et cela justifie amplement sa raison d'être. La fonction d'évaluation peut jouer un rôle important dans la mesure continue du rendement tel qu'il est prévu dans la politique sur l'évaluation de 2009 du gouvernement fédéral canadien. Elle peut contribuer à améliorer l'information sur les activités des organisations et à analyser cette information à partir d'une perspective différente de celles des gestionnaires ou des analystes de programmes. Par contre, croire qu'une fonction d'évaluation située dans une organisation pourra répondre à toutes les attentes comme stipulées dans la politique sur l'évaluation n'est pas réaliste. Le fait d'imposer des exigences plus précises dans la politique ne change pas la nature utopique de cette vision du système d'évaluation du gouvernement fédéral canadien.

### **L'institutionnalisation de l'évaluation se fait dans un contexte institutionnel propre à chaque pays**

Le système parlementaire canadien est un système antagoniste: le parti au pouvoir affronte une opposition qui a comme objectif de le renverser aux prochaines élections. Il est irréaliste de croire que l'évaluation sur l'efficacité

(rendement et pertinence) d'une politique ou d'un programme peut être présentée au Parlement et aux citoyens canadiens sans qu'il y ait une récupération à des fins politiques. A.W. Johnson (1991) soulignait au début des années 1990 que la réalité parlementaire rendait très illusoire la possibilité que les comités parlementaires passent en revue, sans partisanerie, la performance des politiques et des programmes du gouvernement. Cette réalité n'est certainement pas différente aujourd'hui.

Effectuer des évaluations qui remettent en question des politiques et des programmes comme stipulé dans la politique fédérale sur l'évaluation exige une indépendance institutionnelle. Toutefois, même avec une indépendance institutionnelle, il y a des limites auxquelles la pratique d'évaluation est confrontée, tout d'abord méthodologiques et politiques. Ce ne sont pas toutes les interventions publiques qui sont mesurables et quantifiables. L'évaluation n'est pas nécessairement l'outil approprié pour remettre en question la pertinence d'une intervention publique ou d'une politique publique. L'approche du CDF qui consiste à utiliser le critère de cohérence (programme) en lieu du critère de pertinence d'une politique publique est plus juste et réaliste.

Le Canada aurait intérêt à s'inspirer de l'expérience suisse pour adopter une politique d'évaluation réaliste qui soit en accord avec le contexte institutionnel canadien. Le Canada doit se doter d'une capacité d'évaluation qui se situe à l'extérieur de l'exécutif. Toutefois, dans le contexte politique actuel, il est peu probable que l'exécutif laisse le Parlement se doter d'un organisme autonome et indépendant comme la Suisse l'a fait avec la création du CDF.

L'expérience canadienne peut conforter le choix de la Suisse dans l'établissement d'une institutionnalisation de l'évaluation polycentrique. Cette institutionnalisation mène à une meilleure couverture des questions d'évaluation, et ce de manière plus adaptée à l'univers politique.

Le politique demeure souverain dans la gouvernance publique. Il est de son devoir de faire les choix politiques, de juger de la pertinence d'une intervention et du comment devrait se faire cette intervention. L'évaluation doit servir à lui fournir un éclairage le plus objectif possible sur ces choix et le résultat de ces choix dans le temps.

La juxtaposition de l'expérience suisse et canadienne nous enseigne que la qualité et la nature de cet éclairage sont directement tributaires de l'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation dans ce système politique.

## Bibliographie

- BOYLE, R., et D. LEMAIRE (eds) 1999. *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
- MAYNE, J.,S. DIVORSKI, et D. LEMAIRE. 1999. Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or both or Elsewhere” dans *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, ed. R. BOYLE et D. LEMAIRE, pp. 23-52. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
- ELIADIS, P., J.E. FURUBO, et S. JACOB (eds) 2011, *Evaluation Seeking Truth or Power?* Piscataway, N.J: Transaction Publishers.
- A.W. JOHNSON, 1992. *Reflections on Administrative Reform in the Government of Canada 1962-1991*. Office of the Auditor General of Canada. Canada. Bureau du vérificateur général du Canada, 2009. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, « L'évaluation de l'efficacité des programmes » (Chapitre 1), Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009.
- Secrétariat du Conseil du Trésor, 2009. « Politique sur l'évaluation ». <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024&section=text>
- Secrétariat du Conseil du Trésor, 2011. « Rapport annuel 2010 sur l'état de la fonction d'évaluation ». <http://www.tbs-sct.gc.ca>



## Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral

LUZIUS MADER

### 3.1 L'évaluation législative

En Suisse, l'évaluation des effets de la législation (évaluation législative) est aujourd'hui une pratique bien établie dans le processus législatif fédéral. Après une phase de premiers tâtonnements, le développement de compétences évaluatives au sein et à l'extérieur de l'administration fédérale et diverses mesures d'institutionnalisation, l'évaluation législative est devenue, au cours de la dernière décennie, une démarche largement répandue tant en amont des décisions législatives, lors de la préparation de la législation, qu'en aval, dans le suivi et le contrôle de ces décisions<sup>1</sup>. Il a fallu trente ans pour que la démarche évaluative atteigne en quelque sorte sa vitesse de croisière.

L'adoption, en 1999, de l'article 170 de la Constitution fédérale était une étape particulièrement importante dans ce contexte.<sup>2</sup> Cet article dispose que « l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». Il était à la fois le couronnement normatif d'une longue évolution de la pratique et une impulsion pour

---

<sup>1</sup> Voir Luzius Mader, « L'évaluation législative en Suisse : La "longue marche" d'une idée à travers les institutions étatiques », in Ursula Cassani et Alexandre Flückiger (éd.), *De l'évaluation à l'action législatives* (Actes du colloque en l'honneur de Jean-Daniel Delley), Travaux CETEL n° 57, pp. 15 ss ; Luzius Mader, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in Thomas Widmer *et al.* (éd.), *Evaluation – Ein systematisches Handbuch*, 2009, pp. 52 ss.

<sup>2</sup> Voir Werner Bussmann, « Commentaire de l'article 170 », in Bernhard Ehrenzeller *et al.* (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung (St. Galler Kommentar)*, 3<sup>e</sup> édition, 2014, pp. 2766 ss.

la consolidation ultérieure de celle-ci. En effet, l'adoption de cette disposition dans le cadre de la réforme constitutionnelle a précédé et suivi, d'une part, la mise en place de structures et d'organes administratifs ayant pour mission d'évaluer les effets de la législation et, d'autre part, l'introduction de nombreuses clauses d'évaluation sectorielles dans la législation suisse.

Les clauses d'évaluation imposent généralement une obligation d'évaluer les effets de la législation ; une obligation dont les destinataires, la portée et l'étendue, le moment ou la périodicité ainsi que les critères peuvent varier mais qui, dans tous les cas, exprime l'idée que le législateur doit s'intéresser aux conséquences de son activité ou de ses décisions, qu'il s'agisse des effets possibles ou futurs de décisions envisagées (évaluation prospective) ou des effets réels de décisions qui ont été prises (évaluation rétrospective). L'évaluation législative est ainsi un élément inhérent à toute démarche méthodique en matière de législation et à toute approche légistique visant à tenir compte des faits (« *evidence-based legislation* »). Et, en même temps, elle est une condition indispensable pour permettre au législateur d'assumer la responsabilité des conséquences de ses actions et décisions. Cette responsabilité est spécialement grande lorsque la législation a un caractère essentiellement instrumental dans le cadre de la poursuite des buts d'une politique publique et sert donc surtout à influencer les comportements des particuliers et des acteurs administratifs et judiciaires afin d'obtenir un certain résultat (« fonction de pilotage »).

L'objet de l'évaluation est donc les effets que la législation peut produire ou produit. En d'autres mots, l'évaluation législative s'intéresse aux relations causales entre l'activité législative d'une part et les effets (ou du moins certains effets) qui en découlent de l'autre. Par « effet », on doit comprendre tous les changements – ou au contraire non-changements – de comportements ou de situations induits par la législation. Ces changements peuvent concerner les comportements des particuliers destinataires des normes ou des agents administratifs chargés de la mise en œuvre de celles-ci (critère de l'effectivité). Ils peuvent contribuer à la réalisation des buts d'une législation (critère de l'efficacité). Et ils peuvent aussi entraîner certains coûts qui doivent être mis en rapport avec le degré d'effectivité ou le degré d'efficacité de la législation (critère de l'efficience).

L'évaluation législative vise à analyser et à apprécier les effets de la législation notamment sous l'angle de ces trois critères, et ceci de façon méthodique, c'est-à-dire en s'appuyant sur des affirmations et des réflexions explicites ainsi que sur une démarche systématique et impartiale ou non biaisée. Dans ce sens, le simple constat de la correspondance entre une norme (le modèle normatif) et les comportements observables (ou attendus) des destinataires ou des agents d'application du droit n'est pas une évaluation à proprement parler parce qu'il ne dit rien sur les rapports de causalité existants respectivement sur la question de savoir si les comportements

sont imputables à la norme. De même, l'examen de la question de savoir si les buts poursuivis par le législateur sont (encore) pertinents n'est pas une véritable évaluation législative s'il n'implique pas une analyse des rapports de causalité. En parlant de clauses d'évaluation, il importe à notre avis de partir d'une notion claire de l'évaluation législative qui tienne compte et de son objet essentiel et du caractère méthodique requis. Une «évaluation» purement politique, impressionniste ou intuitive, n'est pas une évaluation législative.

Il est vrai, certes, que la notion d'évaluation telle que définie ici met l'accent sur l'instrument utilisé, à savoir sur la législation ou sur des actes législatifs ou normatifs. L'article 170 de la Constitution fédérale, lui, parle de l'évaluation des mesures étatiques. Et, très souvent, il est aussi question de l'évaluation des politiques publiques. Du moins dans un système juridique basé sur le principe de la légalité, toutes les mesures étatiques et toutes les politiques publiques importantes prennent la forme de la loi ou reposent sur des fondements législatifs. De plus, il s'agit dans les trois cas d'analyser et d'apprécier des relations causales en respectant certaines exigences méthodiques. Aussi, n'y a-t-il pas, à notre avis, de différence fondamentale entre l'évaluation législative et celle de mesures étatiques ou de politiques publiques.

### 3.2 Diversité des clauses d'évaluation

Les clauses d'évaluation qui figurent aujourd'hui dans la législation fédérale sont de nature très variée<sup>3</sup>. La plupart d'entre elles concernent l'évaluation rétrospective, mais il y a aussi des clauses qui concernent l'évaluation prospective ou qui s'appliquent aux deux types d'évaluations. Il y a des clauses qui ont une portée transversale et qui s'appliquent donc à la législation dans son ensemble, et d'autres qui ont un caractère sectoriel et sont donc limitées à un acte législatif ou à une législation spécifique. Les critères sur lesquels elles mettent l'accent peuvent également varier (mise en œuvre ou effectivité, efficacité, efficience). Il y a des clauses qui s'intéressent particulièrement aux effets de l'utilisation d'un certain instrument (subventions). Et, finalement, le niveau normatif des clauses est également variable (Constitution, loi, actes infra-légaux).

---

<sup>3</sup> Voir aussi Werner Bussmann, « Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln », in *LeGes* 2005/1, pp. 97 ss; Andreas Lötscher, « Evaluationsklauseln: Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht », in *LeGes* 2005/1, pp. 103 ss.

## Les clauses d'évaluation transversales

### *L'article 170 Cst. : le mandat général*

Du point de vue normatif, l'exemple le plus important d'une clause d'évaluation transversale est sans doute l'article 170 de la Constitution fédérale<sup>4</sup> qui a déjà été mentionné. Cette disposition donne au Parlement le mandat de veiller à ce que les effets des mesures étatiques soient évalués. Mais ce mandat ne signifie pas que l'évaluation soit une tâche qui incombe principalement, voire exclusivement, au Parlement. Celui-ci doit surtout veiller à ce que le gouvernement et l'administration assument leurs responsabilités dans ce domaine. Le mandat constitutionnel ne concerne pas seulement l'évaluation rétrospective, mais englobe aussi l'évaluation prospective. Selon la teneur de la disposition, l'accent est mis sur un critère particulier, à savoir l'efficacité, mais le mandat constitutionnel est plus large et vise en fait tous les effets pertinents de la législation, voire plus généralement des mesures étatiques (actes législatifs, décisions administratives, actes réels, etc.).

### *L'article 141 al. 2 de la Loi sur le Parlement (LParl)<sup>5</sup> : l'évaluation prospective*

Un autre exemple important d'une clause d'évaluation transversale est l'article 141 al. 2 LParl. Cette disposition prévoit notamment que le gouvernement doit, dans les messages qui accompagnent les projets d'actes législatifs, faire le point sur les conséquences économiques, sociales et environnementales, sur les conséquences financières et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que sur le rapport coût-utilité des mesures proposées. C'est donc une obligation légale générale de procéder à une évaluation prospective des effets de la législation. Selon l'article 111 al. 3 LParl, la même obligation s'applique d'ailleurs aux projets d'actes législatifs préparés par les commissions parlementaires.

L'obligation légale est concrétisée dans des directives et manuels de l'administration, en particulier en ce qui concerne les effets pour l'économie.<sup>6</sup> S'agissant des effets pour les petites et moyennes entreprises, une ordon-

---

<sup>4</sup> RS 101.

<sup>5</sup> RS 171.10.

<sup>6</sup> Voir notamment l'aide-mémoire de la Chancellerie fédérale sur la présentation des messages du Conseil fédéral ainsi que les Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux.

nance du Conseil fédéral met en place un Forum PME qui a pour tâche, entre autres, d'analyser spécialement les charges administratives occasionnées par les réglementations étatiques<sup>7</sup>.

*Les articles 26 et 27 LParl:  
le mandat général du Parlement et de ses organes*

L'article 26 LParl précise les critères dont le Parlement doit tenir compte dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur la gestion du Gouvernement et de l'administration. L'al. 3 de cette disposition mentionne en particulier l'efficacité et l'efficience économique. Et l'article 27 LParl concrétise le mandat constitutionnel de l'article 170 de la Constitution fédérale relatif à l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Il précise en particulier que les organes du Parlement peuvent exiger du gouvernement qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité; ils peuvent aussi examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du gouvernement et attribuer eux-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité. A cet effet, le Parlement dispose d'un service spécialisé, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui exerce ses tâches sur mandat des commissions de gestion<sup>8</sup>.

Pour les commissions législatives, ce mandat général du Parlement est précisé à l'article 44 LParl. Selon l'al. 1 lit. e de cette disposition, ces commissions doivent en effet veiller à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées dans leur domaine de compétences; elles peuvent, à cette fin, soumettre des propositions aux organes concernés du Parlement ou donner des mandats au gouvernement; elles doivent en outre tenir compte des résultats des évaluations dans leur activité.

En ce qui concerne les commissions de gestion, l'art. 52 LParl stipule qu'elles exercent leurs tâches en tenant compte des critères énumérés à l'art. 26 LParl, principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité.

<sup>7</sup> Ordonnance sur la coordination de la politique de la Confédération en faveur des petites et moyennes entreprises (RS 172.091); voir aussi Peter Gautschi, « Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes », *Cahier de l'IDHEAP* 239/2008.

<sup>8</sup> Voir l'article 10 de l'Ordonnance sur l'administration du Parlement.

*L'article 5 de la Loi sur le contrôle des finances*<sup>9</sup>

Le Contrôle des finances est un organe comparable aux Cours des comptes dans d'autres Etats. Il assiste le Parlement et le gouvernement dans l'exercice de leurs tâches notamment dans le domaine de la gestion financière et de la surveillance dans ce domaine. L'article 5 de cette loi précise les critères de contrôle et prévoit qu'il s'agit notamment d'examiner si les ressources sont employées de manière économe, si la relation entre coûts et utilité est avantageuse et si les dépenses consenties ont l'effet escompté. C'est la base légale pour les activités importantes du Contrôle des finances en matière d'évaluation législative. Cet organe dispose d'un service spécialisé très actif dans ce domaine.

*L'article 5 de la Loi sur les subventions*<sup>10</sup>

Selon l'article 5 de la Loi sur les subventions, le gouvernement doit examiner périodiquement, mais tous les six ans au moins, si les actes normatifs qui prévoient l'octroi d'aides financières ou d'indemnités sont conformes aux principes énoncés dans cette loi. Pour les aides financières, il s'agit en particulier d'examiner si une tâche ne peut pas être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle (article 6). Et pour les indemnités il y a lieu d'examiner, par exemple, si la tâche peut être menée à bien à moindre coût et avec un minimum de formalités administratives (article 10). L'article 5 précise aussi que le gouvernement doit faire rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen périodique. Depuis la mise en vigueur de cette loi, qui contient donc une clause d'évaluation transversale focalisée sur un instrument étatique particulier, à savoir les subventions, plusieurs rapports ont été établis, le dernier datant de 2008<sup>11</sup>.

**Les clauses d'évaluation sectorielles**

On trouve aujourd'hui plus d'une centaine de clauses d'évaluation sectorielles dans la législation fédérale. Selon une étude faite par le Contrôle fédéral des finances en 2011, un peu plus de la moitié peuvent être qualifiées de « clauses d'évaluation au sens propre ».<sup>12</sup> Ces clauses se situent pour une bonne part au niveau de la loi, beaucoup de clauses figurent seulement au

---

<sup>9</sup> RS 614.0.

<sup>10</sup> RS 616.1.

<sup>11</sup> Voir la publication du dernier rapport dans la *Feuille fédérale* 2008, pp. 5651 ss.

<sup>12</sup> Voir Contrôle fédéral des finances, Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, 2011, Berne, p. 10.

niveau réglementaire et dans certains cas les clauses prévues au niveau de la loi sont concrétisées au niveau réglementaire.

Il n'y a pas lieu ici de faire une étude exhaustive et approfondie de toutes ces clauses. Nous nous limiterons à en mentionner quelques-unes à titre illustratif.

Le premier exemple se trouve dans la Loi sur la transparence<sup>13</sup> qui date de 2004. L'article 19 de cette loi prévoit que le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence « évalue l'application, l'efficacité et en particulier les coûts engendrés par la mise en œuvre de la présente loi » et précise que le premier rapport, à soumettre au gouvernement dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, doit porter sur les coûts de mise en œuvre de la loi. Cette clause exprime ainsi très clairement les craintes, très répandues au sein de l'administration, que l'application pratique de cette loi puisse entraîner une charge administrative et des dépenses considérables. Certains s'attendaient en effet à une avalanche de demandes d'accès aux documents officiels. Dans les faits, cette avalanche n'a pas eu lieu. Par ailleurs, l'article 8 al. 5 de la Loi sur la transparence précise aussi que l'accès aux rapports d'évaluation portant sur les prestations fournies par l'administration fédérale et sur l'efficacité des mesures prises par cette dernière doit être garantie. Il impose ainsi la publicité de tous les rapports d'évaluation.

Le deuxième exemple concerne la Loi sur le travail au noir<sup>14</sup> qui date de 2005. L'article 20 de cette loi stipule que le gouvernement doit veiller à ce que les mesures fondées sur la présente loi fassent l'objet d'une évaluation ; il donne mandat au département compétent de présenter un rapport au gouvernement « lorsque l'évaluation est terminée, mais au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi », et de soumettre au gouvernement des propositions. Manifestement, cette clause reflète des doutes concernant l'effectivité et l'efficacité des mesures prévues dans la loi.

Le troisième exemple, enfin, est l'article 61 de la Loi relative à la recherche sur l'être humain<sup>15</sup>, adoptée en 2011. Selon cette disposition, c'est l'office fédéral compétent qui doit veiller à faire évaluer l'efficacité de cette loi ; quant au département compétent, il doit présenter un rapport au gouvernement sur les résultats de l'évaluation et lui soumettre des propositions sur la suite à donner à cette évaluation.

La formulation des clauses d'évaluation sectorielles diffère considérablement d'un cas à l'autre. Les différences concernent notamment l'autorité chargée de l'évaluation, le moment de l'évaluation et ses objectifs, l'objet de l'évaluation et ses critères, son produit et ses destinataires. Ces différences peuvent dans certains cas exprimer des préoccupations particulières du

---

<sup>13</sup> RS 152.3.

<sup>14</sup> RS 822.41.

<sup>15</sup> RS 810.30.

législateur, mais dans la plupart des cas, elles sont de nature essentiellement fortuite et reflètent donc plutôt un manque de soin lors de la rédaction des clauses. Il serait par conséquent souhaitable d'unifier ou du moins d'harmoniser leur formulation<sup>16</sup>.

### **Les clauses d'évaluation ponctuelles : le cas particulier des législations expérimentales**

Un cas particulier qui mérite d'être signalé est l'évaluation des législations expérimentale ou de projets pilotes<sup>17</sup>. Les actes législatifs ayant un caractère expérimental ou qui créent la base légale pour la réalisation de projets pilotes contiennent en règle générale des clauses d'évaluation. Celles-ci créent le fondement juridique essentiel pour générer les informations ou l'expérience nécessaires en vue de l'adoption d'une décision législative durable. Elles sont de nature ponctuelle dans la mesure où elles ont un caractère temporaire et, dans le cas des projets pilotes, se limitent à des cas clairement définis.

L'exemple classique pour un acte législatif expérimental est l'Ordonnance du 21 octobre 1992 sur l'évaluation de projets visant à prévenir la toxicomanie et à améliorer les conditions de vie des toxicomanes<sup>18</sup>. Cette ordonnance avait pour but d'assurer l'évaluation, à l'aide de méthodes scientifiques, de l'efficacité et de la rentabilité de projets et d'essais en matière de prévention de la toxicomanie et, surtout, d'amélioration des conditions de vie de toxicomanes. Elle permettait à cette fin de dispenser des drogues, même des drogues dures telles que l'héroïne, sous contrôle médical. Les résultats positifs de ces essais ont conduit le législateur à prévoir, d'abord à titre temporaire (1998, 2003) et ensuite de façon durable (2008), le fondement légal nécessaire pour la distribution médicale d'héroïne.

Un exemple plus récent se trouve dans la Loi sur l'assurance-invalidité<sup>19</sup>. L'article 68quater de cette loi permet à l'office fédéral compétent d'autoriser des projets pilotes de durée limitée qui poursuivent un objectif de réadaptation et qui peuvent déroger à la loi. Les projets pilotes dont l'efficacité est avérée peuvent être prolongés pour une durée maximale de quatre ans. Une ordonnance de l'office compétent règle en détail les critères auxquels doivent satisfaire les projets, leurs buts, leur financement et leur évaluation.

---

<sup>16</sup> Voir à ce sujet un outil auxiliaire destiné à l'administration fédérale: Office fédéral de la justice, *Recommandations pour la formulation des clauses d'évaluation*, 2012.

<sup>17</sup> Voir à ce sujet aussi Luzius Mader, « La législation expérimentale en Suisse », in Charles-Albert Morand, *Evaluation législative et lois expérimentales*, 1993, pp. 221 ss.

<sup>18</sup> RS 812.121.5.

<sup>19</sup> RS 822.41.

Dans un domaine très différent, à savoir en matière de protection des données, la Loi sur la protection des données<sup>20</sup>, à son article 17a, permet d'autoriser des essais pilotes concernant le traitement automatisé de données sensibles ou de profils de la personnalité en l'absence de la base légale qui est en principe nécessaire pour le traitement automatique des données. Le gouvernement peut autoriser de tels essais pilotes notamment si la mise en œuvre du traitement automatisé rend indispensable une phase d'essai préalable, afin de pouvoir évaluer les effets de l'introduction d'innovations techniques ou afin de pouvoir examiner l'efficacité de mesures organisationnelles ou techniques liées à l'accomplissement d'une tâche étatique.

S'agissant de l'évaluation de législations expérimentales, une solution particulière existant dans le canton de Genève mérite d'être signalée dans ce contexte. Le 14 décembre 1995, ce canton a en effet adopté une loi concernant la législation expérimentale. L'al. 1 de l'article unique de cette loi stipule qu'une loi « peut être établie à titre expérimental à condition : a) qu'elle soit limitée au temps strictement nécessaire à l'expérimentation ; b) qu'elle fixe le but de l'expérimentation et les hypothèses qu'elle cherche à vérifier ; c) que ses effets soient évalués dans un rapport remis sur le bureau du Grand Conseil au plus tard 3 mois avant la date prévue pour son expiration ». Selon l'al. 2 du même article, la loi « doit déterminer le type de données à récolter, la démarche méthodologique, les critères d'appréciation de l'expérimentation et les organes responsables pour l'effectuer ». Cette loi définit ainsi un cadre légal très strict et précis pour le recours à l'expérimentation en matière de législation.

### 3.3 L'utilité de clauses d'évaluation sectorielles

Le nombre important de clauses d'évaluation qui figurent dans la législation fédérale et leur diversité met en évidence le haut degré d'institutionnalisation de l'évaluation législative en Suisse. Sans doute ces clauses reflètent et contribuent fortement à l'essor considérable de la démarche évaluative au cours des deux dernières décennies.

On peut toutefois se demander s'il est vraiment nécessaire et judicieux de prévoir dans la plupart des lois des clauses sectorielles d'évaluation. Les clauses transversales qui consacrent le mandat des différents organes étatiques en matière d'évaluation législative et qui mettent en place les services, les outils ou des procédures nécessaires pourraient en effet suffire. Dans la pratique, on peut d'ailleurs constater que, dans de nombreux cas, des évaluations législatives sont effectuées en l'absence d'un mandat

---

<sup>20</sup> RS 235.1.

spécifique sous la forme d'une clause sectorielle. Dans ces cas, l'administration ou les services du parlement évaluent ou font évaluer une législation de leur propre initiative ou en exécution d'un mandat du gouvernement respectivement du Parlement. Souvent, le Parlement donne ses mandats par le biais de l'adoption de postulats demandant au Conseil fédéral de lui soumettre un rapport sur les effets d'une législation.

Pourquoi peut-on néanmoins constater un foisonnement de clauses sectorielles dans la législation fédérale? Les raisons en sont probablement diverses et multiples. Il faudrait évidemment examiner en détail la genèse de chacune de ces clauses pour pouvoir donner une réponse claire et suffisamment fondée. Je me borne ici à évoquer quelques raisons qui me paraissent jouer un rôle dans la pratique législative. Il s'agit donc plutôt d'hypothèses de travail que du résultat d'un examen approfondi.

- L'insertion d'une clause d'évaluation sectorielle dans une loi peut exprimer une *insécurité particulière* du législateur par rapport à la problématique qui appelle son intervention. Il peut s'agir d'une problématique nouvelle ou d'un champ d'intervention nouveau que le législateur estime ne pas connaître encore suffisamment.
- Il peut s'agir aussi d'une *problématique dynamique* et dont le législateur attend qu'elle tende à évoluer fortement ou rapidement de sorte qu'il envisage d'emblée l'éventualité d'une adaptation du dispositif légal mis en place. Il en va de même lorsque le législateur estime que la problématique est de nature *temporaire*.
- Les clauses sectorielles d'évaluation peuvent aussi refléter le fait que le législateur considère une législation comme particulièrement importante notamment en raison du champ ou des acteurs concernés ou des effets qu'elle peut ou risque de produire. Dans ces cas, le législateur peut ressentir une *responsabilité particulière* pour les conséquences de son activité.
- L'insertion d'une clause sectorielle permet aussi de *mettre l'accent sur un critère* d'évaluation spécialement important aux yeux du législateur (en particulier le critère de l'efficacité ou celui de l'efficience) ou d'imposer une certaine périodicité de l'évaluation.
- Lorsque l'opportunité voire la nécessité d'une intervention législative est controversée – par exemple parce qu'il n'y a pas de consensus sur l'existence même d'un problème ou parce que la législation risque d'occasionner des coûts disproportionnés par rapport aux buts poursuivis – l'insertion d'une clause sectorielle est susceptible de favoriser un *compromis politique*: les partisans de la législation réussissent à la faire passer en concédant aux opposants que leurs objections seront prises en compte dans le cadre d'une évaluation et pourraient, en fonction des résultats, conduire le cas échéant à la modification ou même à l'abrogation de cette législation.

- Un autre motif a trait aux *coûts* de l'évaluation législative. Dans la plupart des cas, les évaluations demandent des ressources importantes. Ceci d'ailleurs indépendamment de la question de savoir si elles sont effectuées par l'administration elle-même ou par des experts extérieurs mandatés par l'administration. Surtout dans un contexte de restrictions budgétaires ou de mesures d'économies, les ressources nécessaires peuvent être un obstacle considérable. Le fait qu'une loi impose explicitement une obligation d'évaluer les effets et prévoit peut-être même un délai ou une périodicité précis aide à surmonter cet obstacle. Il y a donc aussi une certaine logique administrative ou financière qui peut conduire à l'insertion de clauses sectorielles.
- Et, enfin, l'insertion d'une clause d'évaluation sectorielle reflète dans certains cas simplement le fait que les personnes qui préparent des actes législatifs sont, depuis quelques années, bien sensibilisées à la démarche évaluative et introduisent de telles clauses en quelque sorte par simple *routine légistique*.

### **3.4 L'institutionnalisation de l'évaluation législative doit se faire à bon escient**

L'évaluation législative fait aujourd'hui partie des « bonnes pratiques » institutionnalisées en matière de législation. Elle est devenue une démarche usuelle et presque quotidienne. Les clauses d'évaluation, qu'elles soient transversales ou sectorielles, en sont à la fois le reflet et le moteur. En ce qui concerne les clauses transversales, leur nécessité n'est pas mise en doute. En revanche, en ce qui concerne la multiplication de clauses sectorielles un certain scepticisme est tout à fait légitime. Elles ne sont certainement pas strictement nécessaires. Mais, dans beaucoup de cas, les raisons ou les motifs qui conduisent à leur insertion dans les actes législatifs sont parfaitement compréhensibles et, dans beaucoup de cas, leur utilité pratique paraît incontestable. Il est loin d'être certain que, sans elles, la démarche évaluative aurait un ancrage aussi fort dans le processus législatif.

Cependant, la forte institutionnalisation de l'évaluation législative ne suffit pas pour en garantir le succès à long terme. Elle pourrait même comporter des risques. Il y a un risque, notamment, que la multiplication des clauses sectorielles génère des routines bureaucratiques lourdes et fastidieuses qui n'apportent pas de véritable plus-value à la qualité de la législation. Elle pourrait donc dévaloriser la démarche évaluative au lieu de la renforcer. Aussi importe-t-il que cette démarche soit pratiquée à bon escient, dans les cas où on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'elle apporte des informations ou des connaissances significatives et pertinentes

pour apprécier les effets potentiels de décisions législatives en préparation ou les effets réels de décisions prises. Il s'agit, en somme, d'utiliser l'évaluation législative de manière sélective et d'en assurer la qualité méthodologique indispensable. Les clauses d'évaluation prévues dans la législation fédérale actuelle le permettent mais ne le garantissent pas nécessairement. Il faut donc aussi veiller à l'utilisation pratique adéquate de cet instrument, notamment en sensibilisant l'administration à cet aspect et en assurant les compétences professionnelles nécessaires.

## Bibliographie

- BALTHASAR A., (2007), *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen*, 2007, Zürich.
- BUSSMANN W., (2007), Institutionalisation der Evaluation in der Schweiz – Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie, in H. SCHÄFFER (éd.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (I) – Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland*, Vienne, pp. 1 ss.
- KETTINGER D., (2005), Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick, in H. SCHÄFFER (éd.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*, Vienne, pp. 47 ss.
- MADER L., (1990), Institutionalisation de l'évaluation dans une perspective suisse, in K. HORBER-PAPAZIAN (éd.), *L'évaluation des politiques publiques en Suisse*, Lausanne, pp. 185 ss.
- MADER L., (2009), Zum Stand der Institutionalisation des Gesetzesevaluation auf Bundesebene, in T. WIDMER *et al.* (éd.), *Evaluation – Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, pp. 55 ss.

## **Le renforcement du rôle du Parlement à travers les clauses d'évaluation: la Suisse à l'avant-garde**

JEAN SERGE QUESNEL

Dans son article *Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral*, Luzius Mader étaye bien comment en Suisse l'évaluation législative fait partie des « bonnes pratiques » institutionnalisées en matière de législation. L'article 170 de la Constitution fédérale, adopté en 1999, stipule que « l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». Par conséquent l'évaluation est une condition indispensable pour permettre au législateur d'assumer la responsabilité pour les conséquences de ses actions et décisions.

Il y avait des clauses avant l'introduction de l'article 170. La diversité des clauses d'évaluation couvre l'univers de l'évaluation à savoir l'évaluation prospective et rétrospective, les portées transversale et sectorielle, les effets, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre. Le niveau normatif des clauses d'évaluation est varié (Constitution, loi, actes, infra-légaux) et elles impliquent les intéressés aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.

L'architecture de l'évaluation législative en Suisse est fort impressionnante et d'avant-garde. Peu de pays dans le monde ont une telle systématisation. Luzius Mader a bien raison lorsqu'il met en garde disant « une forte institutionnalisation de l'évaluation législative ne suffit pas ». Comme il le dit, il y a le risque d'une bureaucratisation qui n'apporte pas une valeur ajoutée à la qualité de la législation et qui dévalorise la démarche évaluative au lieu de la renforcer. Il faut donc veiller à une utilisation à bon escient de l'évaluation législative.

Dans le contexte nord-américain, le rôle de l'évaluation législative s'inscrit dans une dynamique différente. Aux Etats-Unis d'Amérique, le Congrès législatif a très tôt utilisé la fonction d'évaluation comme outil de surveillance de la performance de la réalisation des programmes publics par

l'Exécutif. La séparation du pouvoir entre le Législatif et l'Exécutif incite ce premier à évaluer les retombées des programmes avant d'autoriser leur refinancement avec les fameuses *Sunset clauses* incluses dans les lois. Ces *Sunset clauses* indiquent qu'à l'échéance du programme le financement de celui-ci se termine s'il n'a pas l'objet d'une évaluation. Cette mesure législative de caducité est spécifique au financement des programmes de grande envergure. Dans le cas de la Suisse, il y a une plus grande systématisation puisque l'article 170 de la Constitution a un caractère normatif ayant une portée générale sur l'obligation d'évaluer les effets de la législation suisse.

L'évaluation prit racine durant les années 1930 lorsque le gouvernement américain adopta les concepts et méthodes de l'approche scientifique au management. Ainsi les outils de planification, y compris la modélisation systémique et les évaluations avantages-coûts, et la budgétisation, le contrôle de la qualité, la reddition des comptes devinrent vite à la vogue. Après la Seconde Guerre mondiale, une focalisation a porté sur les investissements sociaux générant des dépenses publiques fort importantes. De là découlèrent les besoins d'avoir une *connaissance des résultats*. A la fin des années 1950 l'évaluation des programmes publics est bien établie. Au début des années 1970, se mettent en place une spécialisation et une professionnalisation de l'offre des services d'évaluation au sein du gouvernement mais surtout par l'entremise du secteur privé. Au cours des années 1980, la fonction d'évaluation de programme est bien rodée, soutenue par une demande forte de la part des politiciens, planificateurs, administrateurs et des bénéficiaires. Des années 1980 jusqu'à présent, le contexte du contrôle de l'inflation et de la réduction du déficit budgétaire a obligé à de nombreuses coupures par le Fédéral dans les programmes sociaux. Plusieurs Etats et cités américaines ont fait de même. Au sein de l'Exécutif, il y a eu des coupures des ressources allouées à l'évaluation alors qu'il y a eu une hausse des budgets disponibles à l'évaluation au sein du Législatif, soit de US\$ 30 millions à US\$ 50 millions de 1980 à 1990<sup>1</sup>. Le rôle de l'évaluation a donc évolué dans un climat d'hostilité et d'érosion de confiance dû aux actions politiques partisans. Néanmoins la fonction d'évaluation a joué un rôle utile dans le cadre des débats contentieux concernant les bien-fondés de la mission sociale de l'Etat. En 2011, le budget américain comprenait une allocation d'US\$ 100 millions pour la réalisation de nouvelles évaluations de programmes.

Le contexte canadien est fort différent parce que les institutions politiques n'ont pas les caractéristiques d'une confrontation structurelle entre le Législatif et l'Exécutif. Les électeurs votent pour des représentants au Parlement et le parti politique qui a le plus de membres élus forme le gouvernement. Ainsi le parti politique au pouvoir normalement contrôle à la

---

<sup>1</sup> Source: Barbara Poitras Duffy dans *Evaluation in the Federal Government: Changes, Trends and Opportunities* édité par l'Association Américaine d'évaluation et publié par Jossey-Bass Publishers, 1992.

fois l'Exécutif et le Législatif, sauf dans le cas d'un gouvernement minoritaire lorsque le parti au pouvoir ne contrôle que l'Exécutif puisqu'il n'a pas la majorité absolue au Législatif.

Ceci a pour effet qu'il n'y a pas une systématisation de la fonction d'évaluation comme dépendance du Législatif. Le parlement canadien est servi en évaluation par l'Exécutif par l'entremise des entités centrales et ministérielles d'évaluation. Depuis 1970, les ministères fédéraux doivent évaluer leurs programmes. En 2009, le Conseil du Trésor du Canada a publié une nouvelle politique organique sur la fonction d'évaluation<sup>2</sup> en vue de renforcer la fonction d'évaluation au sein des ministères et des organismes publics. Cette politique vise à faire en sorte que des renseignements neutres et crédibles sur la pertinence et le rendement continu des dépenses de programmes soient fournis en temps opportun aux ministres, aux organismes centraux et aux administrateurs généraux afin d'éclairer la prise des décisions fondées sur des preuves qui concernent les politiques, la gestion des dépenses et l'amélioration des programmes, et au Parlement et à la population canadienne afin d'aider le gouvernement à rendre compte des résultats des programmes et des politiques.

La politique sur l'évaluation publiée par le Conseil du Trésor indique à l'alinéa 6.1.8 que les administrateurs généraux ont la responsabilité d'instaurer une fonction d'évaluation neutre et solide dans leur ministère. Les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les exigences concernant la portée de l'évaluation soient prises en compte :

- a. toutes les dépenses de programmes directes, à l'exception des subventions et contributions, sont évaluées aux cinq ans ;
- b. tous les programmes de subventions et contributions en cours sont évalués aux cinq ans, conformément au paragraphe 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ;
- c. l'aspect administratif des principales dépenses législatives est évalué aux cinq ans ;
- d. des programmes qui prennent fin automatiquement après une période déterminée ;
- e. des évaluations spécifiques, à la demande du secrétaire du Conseil du Trésor.

Cette politique d'évaluation publiée par le Conseil du Trésor est le reflet du fait que le système national d'évaluation des programmes tombe sous la juridiction et le contrôle de l'Exécutif. En Suisse, cette obligation d'évaluer l'ensemble des programmes publics est inscrite à l'article 170 de la

---

<sup>2</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur l'évaluation*, 2009. Disponible sur le site internet suivant : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024&section=text>

Constitution fédérale. Ainsi elle est mieux située puisqu'elle dessert à la fois les intérêts des législateurs et des administrateurs.

En 2013 le Bureau du Vérificateur Général du Canada a soumis au gouvernement et au parlement un rapport<sup>3</sup> faisant le bilan de la fonction d'évaluation à la lumière de l'article 6.1.8 de la politique d'évaluation. La vérification avait comme objet celui de fournir une assurance que la mise en œuvre de la nouvelle politique d'évaluation a été bien gérée et de donner suite à une demande du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes du Parlement. Les principaux constats sont :

- a. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre sont satisfaisants.
- b. Il y a eu un renforcement des capacités ministérielles en évaluation. Les ministères ont instauré des processus systématiques qui leur permettent d'utiliser les constatations et recommandations issues des évaluations pour améliorer les résultats des programmes et éclairer les processus décisionnels.
- c. Des lacunes importantes continuent de limiter les bienfaits que l'évaluation peut apporter aux processus décisionnels dans l'administration publique. La disponibilité limitée de l'information continue sur le rendement empêche d'aborder comme il se doit la question de l'efficacité des programmes.
- d. Des ministères n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur est faite par la *Loi sur la gestion des finances publiques* de procéder à un examen quinquennal de tous les programmes de subventions et de contributions en cours pour la période allant de 2007 à 2011.
- e. Enfin, les fonctionnaires des ministères disent être inquiétés par les exigences imposées par la politique d'évaluation concernant l'obligation d'évaluer la totalité de leurs programmes une fois tous les cinq ans et de tenir compte dans tous les cas de l'ensemble des questions fondamentales. Ils ont indiqué que ces exigences limitent leur capacité à utiliser au mieux les ressources limitées dont ils disposent.

Au plan international, il y a lieu de signaler les initiatives récentes de l'Organisation internationale pour la coopération en évaluation (OICE) et le mouvement EvalPartners. L'OICE de concert avec plusieurs organisations a lancé un partenariat innovateur pour développer les capacités des sociétés civiles en évaluation afin que les politiques reposent sur l'évidence et incluent les dimensions de l'équité et de l'efficacité. Le but de l'initiative est hausser les capacités des sociétés civiles afin qu'elles puissent s'engager de façon stratégique et significative dans les processus nationaux d'évaluation et contribuer à l'amélioration des systèmes d'évaluation permettant

---

<sup>3</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport Le Point sur l'évaluation de l'efficacité des programmes*, 2013.

une participation de toutes les parties prenantes à l'évaluation des politiques et programmes publics.

Il y a également les initiatives récentes d'EvalPartners qui impliquent les parlementaires dans l'évaluation du développement. En 2012, lors du Forum international d'EvalPartners à Chiang Mai, Thaïlande, un parlementaire marocain engagea les participants à réduire l'écart qui existe entre l'offre et la demande pour l'évaluation à des fins de politiques publiques. En février 2013, lors du Conclave d'évaluation à Katmandu, Népal, un panel de parlementaires a présenté l'expérience de l'évaluation au Bangladesh, Népal et Sri Lanka. Une audience publique sur l'évaluation au sein des démocraties a été organisée en avril 2013 par la Société européenne d'évaluation au Parlement européen. Le constat a été fait concernant la participation limitée des citoyens aux évaluations européennes. Il a été question d'évaluation comme outil d'habilitation des citoyens, comme façon de promouvoir l'apprentissage social, comme moyen pour identifier les priorités politiques et comme mécanisme pour réduire le déficit démocratique au sein des Communautés. A l'instar de la Suisse, les pays auraient profité de se doter de clauses d'évaluation au niveau législatif. A noter que le Maroc a inclus récemment dans sa nouvelle Constitution une clause similaire à l'article 170 de la Constitution suisse.

A Amman, Jordanie, en avril 2014, lors de rencontre du Réseau d'évaluation du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, il y a eu le lancement d'un forum pour les parlementaires de cette région sur le rôle que l'évaluation joue dans le développement des politiques publiques. En octobre 2014, à Yaoundé, Sénégal, le premier forum international de l'évaluation a eu lieu. Parmi les thèmes principaux abordés était celui de la place des parlements et des citoyens dans l'évaluation des politiques nationales et comment les gouvernements francophones intègrent l'évaluation dans la gouvernance, le pilotage et le suivi des politiques nationales. En novembre 2015, au Parlement du Népal, il y aura le lancement du Forum mondial des parlementaires pour l'évaluation. Il serait souhaitable que l'expérience suisse soit mieux connue afin de permettre à ces pays de s'inspirer des bonnes pratiques suisses. A la lumière des expériences américaine, canadienne et internationale, il ne fait aucun doute que dans le domaine de l'évaluation, la Suisse a une expérience et des pratiques qui pourraient bénéficier aux pays qui veulent se doter d'une fonction d'évaluation législative forte.



## **Évaluer les politiques publiques : un devoir démocratique**

MARTINE BRUNSCHWIG GRAF

### **4.1 Vous avez dit évaluation On évalue bien les élèves...**

Chacun d'entre nous aura connu, dans sa vie, un laps de temps plus ou moins long durant lequel il aura été soumis à évaluation. Il s'agit de la période durant laquelle il aura fréquenté l'école, puis par la suite, d'autres institutions de formation. Nous savons tous, dès lors, que des chiffres peuvent devenir sources de compliments ou déclencheurs de mesures correctives plus ou moins astreignantes.

L'évaluation de l'élève devrait être ce qui se rapproche le plus, peu ou prou, de l'évaluation d'une politique publique. L'acquisition du savoir s'inscrit dans le cadre d'un programme annuel et pluriannuel, avec des objectifs à atteindre et donc une comparaison à établir entre l'acquisition réelle et l'objectif visé.

Cela, c'est de la théorie. Car en réalité, l'évaluation en milieu scolaire s'attache avant tout à prendre des instantanés de la situation de l'élève, à partir desquels se construiront des moyennes censées renseigner élèves, parents et enseignants.

Toutes choses étant égales par ailleurs, l'évaluation des politiques publiques pourrait connaître les mêmes travers. Si la notion d'évaluation fait petit à petit son chemin, la façon de la pratiquer, l'objet de l'évaluation, les indicateurs servant d'instruments de mesure et surtout l'utilisation des résultats de l'évaluation constituent autant d'éléments qui sont loin d'être maîtrisés.

L'évaluation est avant tout une question de culture.

## Mais qu'est-ce qu'une politique publique et pourquoi l'évaluer ?

Les spécialistes sont particulièrement créatifs en matière de définition de ce qu'est ou n'est pas une politique publique. Des recherches ont fait apparaître des dizaines de définitions qui peuvent ou non se recouper. S'agissant du présent article, qui s'attache à déterminer le rôle et l'utilité des politiques publiques sous l'angle du responsable politique, il apparaît que la définition suivante s'avère la plus pertinente :

« Une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale. »  
(Mény et Thoenig 1989)

En revanche, la définition suivante ne revêt pas la même pertinence :

« Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. » (Dye 1972)

La mentionner ici permet de mettre en évidence ce qui fonde en définitive l'action publique, à savoir le fait qu'à la base, il y a bel et bien un mandat d'agir et qu'il ne saurait être question d'action ou d'inaction à bien plaisir.

Ces définitions concernent davantage les exécutifs que les législatifs. Mais, en Suisse, notre système démocratique fait la part belle aux législatifs dont les décisions peuvent être remises en question par voie référendaire. La Suisse n'est pas gouvernée par décret, mais par des bases constitutionnelles fédérales et cantonales et par des lois et règlements qui fondent les politiques publiques à mettre en œuvre.

Celles-ci tiennent leur légitimité des textes légaux et réglementaires, mais elles peuvent aussi en subir les effets pervers lorsque les dispositions en vigueur ne sont pas, peu ou plus adaptées aux objectifs visés. L'évaluation critique d'une politique publique comporte donc forcément un regard dénué de complaisance sur le cadre légal et réglementaire auquel se soumettent les agents de la fonction publique.

## 4.2 Répartition des tâches dans notre démocratie

Contrairement à ce que peuvent véhiculer la rumeur publique et les discussions de café du commerce, les politiques publiques ne sont pas et ne doivent pas être le fruit des lubies des élus à l'exécutif, pas plus que l'addition des désirs des lobbies de toutes natures. Notre système démocratique nous préserve de ces dérives, pour autant qu'on le respecte, qu'on le comprenne, qu'on en accepte les règles et les contraintes.

### **Constitution: texte fondateur**

Ainsi, personne ne peut prétendre initier une politique publique, la mettre en œuvre, voire la supprimer, sans se référer au mandat donné par le peuple. On peut regretter que les votes sur la révision de la Constitution, au niveau cantonal comme au niveau fédéral, n'aient pas soulevé l'enthousiasme des citoyens, si l'on en juge à l'aulne des taux de participation bien inférieurs à 50%. Mais il n'en reste pas moins vrai que ce sont les citoyens qui possèdent le pouvoir d'initier, d'approuver ou de rejeter les fondements constitutionnels des différentes politiques publiques.

### **Pouvoir législatif: recherche d'une maîtrise qui se dérobe**

Les parlements disposent du pouvoir de définir les contours et la mise en œuvre des politiques publiques. Même si, dans la plupart des cantons, ce sont les gouvernements – et leur administration – qui produisent les projets de loi, les parlementaires disposent du pouvoir de dépôt, d'acceptation, de modification ou de refus des dispositions légales. Ils ne se privent pas, en général, d'étendre leur pouvoir au maximum, les lois devenant toujours plus détaillées au point de ressembler à des règlements ou des ordonnances relevant de la responsabilité de l'exécutif.

Cette tendance à vouloir s'assurer, au niveau législatif, de la maîtrise de tous les détails d'une politique publique exprime certes un désir de contrôle, mais, c'est là le paradoxe, rend en fait le contrôle de cette politique beaucoup plus ardu. Le diable se cache dans les détails dit le dicton, et c'est de détails que se nourrissent les parlementaires, méfiants par nature à l'égard du pouvoir exécutif. Néanmoins, la question de leur fonction de contrôle reste posée. En effet, l'abondance de détails liés à l'exécution d'une loi rend d'autant moins visibles ses objectifs et ses lignes de force. Comment s'étonner dès lors qu'en matière de politique sociale, par exemple, les députés s'intéressent davantage au montant des subventions qu'à la pertinence de leur attribution et à leur efficacité par rapport à la population visée? De fait, la nature même des parlements et leur mode de fonctionnement n'encouragent pas la culture de l'évaluation des politiques publiques.

### **Pouvoir exécutif: mise en œuvre et contrôle**

Il revient aux gouvernements de mettre en œuvre les politiques publiques définies par la législation. Pour ce faire, ils possèdent le pouvoir d'adopter des réglementations qui viennent compléter les dispositions législatives et préciser les modalités d'application.

La première difficulté vient du fait qu'en Suisse, les gouvernements fonctionnent sur la base du consensus – un excellent principe en soi – ce qui présuppose une notion d'égalité et exclut un pouvoir hiérarchique décisionnel d'un *primus inter pares*. Il s'ensuit une organisation verticale forte – la culture départementale est profondément ancrée – qui ne facilite pas l'appréhension de la notion de politique publique.

Par ailleurs, chaque membre de l'exécutif étant élu par le peuple au système majoritaire dans la quasi-totalité des cantons, la nécessité d'être identifié pour son action propre davantage que pour l'action collective renforce encore ce fonctionnement en silo.

Rendre dès lors un gouvernement responsable de la mise en œuvre de chaque politique publique devient un défi qu'il est important de relever si l'on veut répondre aux exigences de la bonne gouvernance et être capable de répondre, en termes d'exécution et de contrôle, aux attentes d'une gestion transparente et efficiente.

S'agissant du contrôle, les exécutifs n'ont pas à se substituer aux législatifs et autres instances de contrôle. Mais il leur revient de vérifier, dans leur sphère de responsabilité, l'adéquation entre les missions qu'ils prétendent remplir en termes de politiques publiques et les actions effectivement menées. Écrit, cela paraît simple. Dans la réalité, la culture du contrôle n'est pas très répandue et si, individuellement, des membres de l'exécutif mettent en place des instruments de contrôle adéquat, il y a lieu de s'interroger sur les moyens que se donnent les gouvernements eux-mêmes pour assumer leur tâche de contrôle, et, à supposer qu'ils les mettent en œuvre, pour en tirer les conclusions en matière d'ajustement dans l'exécution de telle ou telle politique publique.

Cela est néanmoins d'autant plus nécessaire que ce sont les exécutifs qui sont le mieux en mesure de prendre l'initiative de changement en matière de législation et de réglementation. Parce qu'ils détiennent les clés d'initiation du changement, ils se doivent d'autant plus de penser en termes de politiques publiques et de contrôle de l'application de ces politiques.

### **De nouveaux acteurs: Cour des comptes, commission d'évaluation des politiques publiques**

Entre législatif et exécutif, la confiance n'est de loin pas toujours la règle. La complexité des questions à aborder, l'abondance d'informations, le « pouvoir » supposé ou réel de l'administration constituent autant de facteurs qui entretiennent, au sein des parlements, un sentiment d'impuissance qui les conduit à rechercher d'autres moyens de contrôle et d'évaluation que ceux dont ils disposent habituellement: commission des finances et commission de contrôle de gestion en général.

C'est ainsi que sont nées les cours des comptes à la française – à Genève et dans le canton de Vaud – ainsi que la commission d'évaluation des politiques publiques, à Genève.

*Commission d'évaluation des politiques (CEPP):  
une expérience genevoise*

La commission d'évaluation des politiques publiques a été créée à Genève le 19 janvier 1995. Elle a pris naissance à une époque où le terme même de politique publique n'était pas très usité dans la sphère politique. Il est intéressant de connaître sa base légale, intégrée à la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève:

*Evaluation des politiques publiques*

**Art. 27 Principes**

Il est créé une commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après: commission d'évaluation), chargée de seconder le Conseil d'Etat, la commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil dans leurs tâches d'évaluation des politiques des entités énumérées à l'article 11 de la présente loi.

**Art. 28 Mise en œuvre**

- 1 La commission d'évaluation agit en principe sur la base et dans le cadre de mandats, limités dans le temps, qui lui sont confiés soit par le Conseil d'Etat, soit par la commission de contrôle de gestion ou la commission des finances du Grand Conseil.
- 2 De tels mandats peuvent porter notamment sur:
  - a) l'évaluation des politiques publiques du point de vue des principes de la proportionnalité et de la subsidiarité;
  - b) l'évaluation de l'organisation des administrations et entités publiques en regard des buts que le législateur leur assigne;
  - c) l'évaluation du rapport coût/utilité des prestations et des dépenses consenties par rapport aux effets escomptés.
- 3 La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances. Les mandats qui lui seraient confiés par le Conseil d'Etat ou les commissions des finances ou de contrôle de gestion sont prioritaires au niveau de leur traitement.

Il s'agit donc d'un organe externe, qui peut s'autosaisir des objets qui lui semblent bons à examiner.

La CEPP n'est pas née de la volonté gouvernementale – même si le Conseil d'Etat a accordé son soutien dès le dépôt du projet de loi – mais d'une démarche commune à tous les membres de la commission des finances du Grand Conseil, tous partis politiques confondus. L'exposé des motifs fait état d'une certaine impuissance des députés face à leur mission de contrôle :

« Ce projet de loi résulte, en fait, de l'insatisfaction constante et répétée des membres de la commission des finances qui ne peuvent pas assumer pleinement leur rôle, à savoir le contrôle des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat. Ce contrôle est devenu extrêmement important en période de restrictions budgétaires [...] nous sommes souvent en position de faiblesse face à l'administration et au Conseil d'Etat. C'est pourquoi l'idée d'avoir des instruments plus performants à disposition, concernant à la fois un contrôle interne de la gestion financière et administrative de l'Etat ainsi qu'un contrôle externe chargé d'évaluer les politiques publiques, a recueilli l'appui de tous les groupes politiques. » (Grand Conseil de l'Etat de Genève 1994)

Vingt ans plus tard, la frustration n'aura pas disparu puisque naîtra la Cour des comptes, laquelle a été appelée par la suite à absorber la CEPP. Le Grand Conseil lui-même, pourtant à l'origine de la création du principe d'autosaisine, sera celui qui, en 2008, remettra en cause ce principe. Le lecteur intéressé lira avec profit le rapport fait par la CEPP (2009) à l'attention de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil suite à ses auditions des 20 novembre 2008 et 11 mai 2009.

On peut s'étonner à juste titre de cette volonté de supprimer l'autosaisine, sachant que sur les 21 rapports publiés entre 1995 et 2009 par la CEPP, seuls six ont été effectués sur mandat des autorités politiques. Les débats ont conduit, en définitive, à adopter un article qui constitue un début de « mise sous tutelle » de la CEPP :

« La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances. Les mandats qui lui seraient confiés par le Conseil d'Etat ou les commissions des finances ou de contrôle de gestion sont prioritaires au niveau de leur traitement. » Art. 28 al. 3 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF).

Ainsi, lors de sa session des 19 et 20 janvier 2010, 15 ans après avoir créé la CEPP, le législatif décide de lui couper les ailes. Le résultat du vote laisse songeur: 34 oui et 27 abstentions; deux remarques viennent à l'esprit: tant d'abstentions expriment l'embarras plutôt que l'intérêt de débattre; par ailleurs, sachant que le parlement est composé de 100 députés, on constate que pour 39 d'entre eux, soit plus d'un tiers, le débat ne valait même pas la peine d'un vote... Il est vrai que dans l'intervalle, un nouvel instrument de contrôle avait été créé avec la Cour des comptes et la délimitation des missions des différents acteurs (Inspection cantonale des finances (ICF), Cour des comptes (CdC), CEPP, mais aussi, commission de contrôle de gestion et commission des finances du Grand Conseil) est devenue encore plus complexe. C'est sans doute la raison qui a conduit, ensuite, à renoncer définitivement à la CEPP.

Mais on peut regretter que l'on n'ait pas donné à cette institution la place qui aurait dû être la sienne. Les députés ne se sont que trop rarement intéressés aux rapports qu'elle a produits; lorsqu'ils l'ont fait, c'était davantage pour les utiliser à des fins de politique politicienne plutôt qu'à des propositions d'amélioration législatives. C'est d'autant plus regrettable que le parlement genevois est probablement le seul, en Suisse, dans lequel les députés, à titre individuel ou collectif, peuvent déposer directement des projets de loi.

Cet exemple démontre que l'instrument de contrôle n'a de sens que si ceux à qui il est destiné en voient l'utilité d'une part, et disposent des compétences et du temps nécessaire pour analyser et donner suite aux évaluations produites d'autre part.

### **Cour des comptes genevoise: un mandat constitutionnel et des juges élus**

S'agissant de la Cour des comptes genevoise, sa mission ne correspond pas à une véritable évaluation des politiques publiques, mais essentiellement au contrôle du bon usage des deniers publics. Elle n'a pas de pouvoir de sanction mais l'aspect public de ses décisions exerce directement ou indirectement une pression sur les autorités politiques. On notera avec intérêt que le champ d'activité de la Cour des comptes, contrairement au pouvoir parlementaire qui se limite au champ d'activité de l'entité publique concerné, s'étend aux activités communales comme aux activités cantonales ainsi que le prévoit la nouvelle Constitution genevoise à son article 128 al. 1:

«La Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.»

Le projet de loi constitutionnelle visant à créer une cour des comptes est antérieur à la nouvelle Constitution entrée en vigueur en 2013. Il date de 2001, œuvre, à nouveau, de députés de différents partis. Il s'agissait d'un projet ambitieux si l'on s'en réfère à l'exposé des motifs du PL 8447 :

« Dans les systèmes constitutionnels des Etats modernes, la fonction de contrôle est, en règle générale, considérée comme l'un des éléments garantissant la gestion démocratique des affaires publiques. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 l'énonce d'ailleurs à son article 15: "La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration". » (Secrétariat du Grand Conseil de l'Etat de Genève 2001)

Il aura fallu plus de 35 séances de commission, ce qui est considérable pour un parlement de milice, pour en arriver, en juin 2005, à une adoption sans opposition par le parlement cantonal genevois. Le peuple a plébiscité le projet à 86% le 27 novembre de la même année.

Selon la Constitution genevoise en vigueur depuis 2013, le mandat de la Cour des comptes est le suivant :

#### **Art. 128 Principes**

- 1 La Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.
- 2 Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.
- 3 La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

Trois juges permanents et trois juges suppléants, élus en élection majoritaire pour une durée de 6 ans renouvelable, en sont les magistrats.

La Cour des comptes ne possède aucun pouvoir de sanction, mais la publicité donnée à ses rapports et surtout le fait qu'elle assure le suivi de ses rapports et rappelle à l'ordre les collectivités publiques qui n'auraient pas suivi ses recommandations en fait une institution qui exerce une certaine influence. Les médias donnent une résonance appréciable à ses rapports et semblent même s'intéresser au suivi de ses recommandations.

Le champ d'activité de la cour des comptes est très large et touche l'ensemble des collectivités publiques et des institutions dans lesquelles les pou-

voirs publics exercent une influence prépondérante. Son indépendance lui permet d'intervenir chaque fois qu'elle le juge opportun et selon un rythme qu'elle détermine elle-même.

L'institution est encore jeune. Elle a souffert de quelques dysfonctionnements internes durant ses premiers six ans. Mais ses travaux sont pris au sérieux. Il s'agira, dans la durée, de voir si les autorités politiques en tirent véritablement toutes les conséquences, car les recommandations faites par la Cour des comptes impliquent des décisions politiques et administratives qui ne sont souvent pas anodines.

La Suisse ne compte que deux cantons qui ont institué une Cour des comptes : Genève et Vaud. Notre système fédéraliste laisse une grande liberté quant à la création des institutions d'évaluation et de contrôle. Ainsi, les Vaudois ont choisi un modèle qui s'axe davantage sur les aspects financiers et surtout un mode d'élection des juges qui est confié au parlement cantonal plutôt qu'au peuple.

### 4.3 Comment bien gouverner et rendre des comptes ?

#### Collision d'objectifs au niveau fédéral

Le Conseil fédéral conduit, depuis 2004, une opération de réexamen des tâches. C'est ainsi, en tout cas, qu'elle nomme la démarche, quand bien même on ne peut en aucun cas qualifier cette opération de gouvernementale. Même si le Conseil fédéral se réfère à l'article de la Constitution relatif à l'évaluation de l'efficacité, dans la réalité, il n'est pas véritablement question de cela mais bien plutôt d'une façon indirecte de résoudre des problèmes budgétaires à court, moyen et long terme.

Il suffit de lire ce que le Conseil fédéral précise lui-même dans son message aux Chambres fédérales du 19 décembre 2012 (Conseil fédéral 2012) :

« Le réexamen régulier de sa propre activité est une des tâches fondamentales de toute collectivité publique. En ce qui concerne la Confédération, il est inscrit dans la Constitution (art. 170 Évaluation de l'efficacité) ainsi que dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 5 Contrôle des tâches de la Confédération). Le Conseil fédéral s'est attelé dès 2004 à un réexamen substantiel des tâches de la Confédération. L'année suivante, il a défini les objectifs supérieurs de cette mission, à savoir :

- limiter la croissance des dépenses à un niveau qui puisse être financé à long terme ;
- créer une marge de manœuvre budgétaire ;
- établir un profil des priorités concernant les dépenses. »

Le but n'est pas ici d'estimer les effets financiers des actions entreprises depuis 2004. Il ne s'agit pas non plus de négliger l'importance de la maîtrise des finances publiques. Mais là ne s'arrête pas la responsabilité de l'Etat, de la Confédération en l'occurrence. La méthode choisie, qui consiste à demander à chaque département, selon une clé de répartition préalable, de proposer les décisions à prendre concernant des modifications ou des suppressions de tâche ne relève pas de l'évaluation des tâches mais de l'établissement d'un répertoire des renoncements les moins douloureux, sur le plan politique et administratif.

Les interrogations ci-dessous sont fondamentales :

- A quelle politique publique répond la tâche examinée ?
- Quelles sont ses bases légales et réglementaires ?
- Remplit-elle les objectifs fixés ?
- Est-il justifié de la maintenir ?
- Est-il nécessaire de la modifier ?

Or elles ne sont ni véritablement posées, ni traitées. Nous entrons là dans la problématique propre aux gouvernements dits de consensus déjà évoquée précédemment. L'évaluation qui devrait servir de base à des décisions de fond en matière de politiques publiques exige une méthode qui s'affranchisse des impératifs liés à l'organisation administrative. Le fait que nos gouvernements, tant fédéral que cantonaux, soient composés de personnes devant assumer un double rôle – chef de département et membre de gouvernement — rend l'exercice difficile.

L'évaluation, en matière de politiques publiques, éclaire les aspects positifs et ceux qui le sont moins, les pratiques optimales et celles qui ne répondent pas nécessairement aux critères d'efficacité, les tâches, mais aussi les structures administratives qui ne répondent plus aux exigences du temps et des objectifs visés.

Cela présuppose par ailleurs que des instruments d'évaluation aient été mis en place, des critères de mesure fixés antérieurement. Cela implique aussi que les constats puissent être discutés de façon collégiale et que les décisions puissent être prises ensuite de façon tout aussi collégiale.

Tous ces présupposés rendent l'exercice d'un « réexamen des tâches » particulièrement difficile. Rien, dans le mode de fonctionnement gouvernemental et administratif, ne prépare à un tel exercice. Les membres d'un gouvernement, dans notre pays, rendent des comptes avant tout comme chef de département. Ils sont perçus ainsi par le parlement, par la population, par les médias. De ce fait, rien ne les encourage à assumer collectivement les chances et les risques d'un exercice d'évaluation auquel ils ne sont pas particulièrement préparés.

C'est pourquoi le réexamen des tâches, au lieu de s'inscrire dans une optique d'évaluation des politiques publiques, se réduit à un exercice pure-

ment financier visant à obtenir des économies à plus ou moins long terme. Il existe en général un consensus minimal sur la nécessité de résoudre les impasses budgétaires. Il est donc plus facile de fixer des objectifs chiffrés, souvent calculés sur une base linéaire au nom de l'équilibre des sacrifices, que de mettre en discussion telle ou telle action ou structure liée à une politique publique.

### **Un programme de législature enfin doté d'objectifs quantifiés**

La situation pourrait-elle évoluer? L'espoir fait vivre, dit le dicton. Mais dans ce cas particulier, on voit mal le Parlement fédéral, axé sur les résultats politiques à court terme, faire pression sur le gouvernement pour que celui-ci conduise, enfin, une évaluation de ses politiques publiques et le réexamen des tâches qui en découle, dans un contexte indépendant des impératifs financiers immédiats.

En revanche, certains signes laissent espérer que la culture de l'évaluation pourrait s'implanter davantage au sein du gouvernement, du parlement et de l'administration fédérale.

Ainsi, pour la première fois, le programme de législature 2011 à 2015 de la Confédération ne contient pas seulement des objectifs stratégiques, mais aussi des objectifs quantifiables, mesurables, prévoyant une « valeur à atteindre ou une évolution souhaitée ». Il est difficile de vérifier, durant la législature, l'usage qui peut être fait du système de monitoring mis en place pour suivre le processus engagé. Il faudra suivre avec grande attention les rapports de gestion annuels du Conseil fédéral, mais surtout celui qui portera sur le bilan de fin de législature.

En attendant, il peut être intéressant de retenir les lignes directrices retenues par le Conseil fédéral et le Parlement, en juin 2012; celles-ci sont fixées dans un arrêté fédéral qui recense, au-delà des 7 lignes directrices citées ci-dessous, 28 objectifs et 116 mesures (Assemblée fédérale 2012):

« Pour la législature 2011 à 2015, les lignes directrices de la Confédération sont les suivantes :

1. la place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces (section 2),
2. la Suisse est bien positionnée sur le plan régional et sur le plan mondial et renforce son influence dans le contexte international (section 3),
3. la sécurité de la Suisse est assurée (section 4),
4. la cohésion sociale de la Suisse est renforcée et les défis démographiques sont relevés avec succès (section 5),

5. la Suisse utilise l'énergie et les ressources de manière efficiente et durable et se prépare à l'accroissement des besoins de mobilité (section 6),
6. la Suisse occupe une position de pointe dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation (section 7),
7. la Suisse veille à garantir l'égalité de droit et de fait entre hommes et femmes, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation, du travail et de l'âge de la retraite (section 8).»

Ce sera de toute façon un parlement renouvelé – dont un bon tiers probablement n'aura pas participé à l'adoption des lignes directrices et des objectifs – qui devra juger des résultats des mesures appliquées durant la législature. Quant au gouvernement, sa composition sera peut-être modifiée, mais c'est le ou la président(e) du Conseil fédéral qui répondra au nom du collège gouvernemental.

Mais il faut déjà mettre un bémol quant au déroulement de tout ce processus, bémol apporté par la Chancellerie fédérale au sujet des limites du monitoring ainsi mis sur pied :

« Le système de monitoring et les indicateurs de législature ne se prêtent ni à l'évaluation de programmes politiques spécifiques, ni au controlling de ces derniers et ne permettent pas de tirer des conclusions sur l'efficacité de mesures politiques concrètes. » (Chancellerie fédérale 2013)

On ne peut se défaire de la désagréable impression de lire là un paragraphe qui amoindrit fortement la volonté politique annoncée en préambule du programme de législature.

#### **4.4 Législation et évaluation : un couple à perfectionner**

Le besoin d'évaluation et de contrôle, dans le domaine politique, conduit le législateur à adopter des outils particuliers, visant à mesurer et à contrôler, sur une période donnée, les effets d'une disposition légale.

##### **La loi expérimentale : expérience genevoise**

Ainsi, à Genève, le parlement cantonal a-t-il adopté, en 1995 (A 2 35), un dispositif législatif introduisant la notion de loi expérimentale, dont le sort est lié à l'évaluation de ses effets par le parlement cantonal :

**Loi concernant la législation expérimentale (LLExp)***Article unique*

## Loi expérimentale

- 1 Une loi peut être établie à titre expérimental à condition:
  - a) qu'elle soit limitée au temps strictement nécessaire à l'expérimentation;
  - b) qu'elle fixe le but de l'expérimentation et les hypothèses qu'elle cherche à vérifier;
  - c) que ses effets soient évalués dans un rapport remis sur le bureau du Grand Conseil au plus tard 3 mois avant la date prévue pour son expiration.
- 2 La loi expérimentale, telle que définie à l'alinéa 1, doit déterminer le type de données à récolter, la démarche méthodologique, les critères d'appréciation de l'expérimentation et les organes responsables pour l'effectuer.

Faute de pouvoir se livrer à une recherche systématique et poussée de toute la législation genevoise, il est difficile de relever de façon exhaustive les dispositifs législatifs cantonaux se fondant sur la législation expérimentale. Toutefois, on peut découvrir facilement une disposition faisant référence à la LLExp dans la Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) du 5 octobre 2001.

Elle comporte un article 69 (Disposition expérimentale relative à l'administration en ligne) qui introduit des dérogations aux principes régissant le traitement des données personnelles, pour favoriser, durant une certaine période, l'introduction et l'extension de l'administration en ligne. Cette disposition expérimentale, entrée en vigueur en septembre 2010, est liée à la mise en œuvre d'un crédit d'investissement de CHF 26,35 millions pour le développement de l'administration en ligne (PL 10177) adopté par le Grand Conseil le 26 juin 2008 (Secrétariat du Grand Conseil de l'Etat de Genève 2007). La disposition expérimentale porte sur une période limitée au 31 décembre 2015. Elle prévoit qu'un an au plus tard avant l'expiration de sa validité, la disposition concernée fasse l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat ainsi que de la commission consultative en matière de protection des données.

Nous n'en sommes pas encore là. Il vaut toutefois la peine de noter que l'administration en ligne concernée par le PL 10177 a déjà fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes (n° 39, 3 mai 2011) ainsi que de deux rapports de suivi, les 30 juin 2012 et 2013. On ne trouve pas trace dans ces rapports de la disposition expérimentale. Ceci est compréhensible dans la mesure où l'évaluation prévue par l'article 69 de la LLExp prévoit une évaluation des 10 prestations prévues par l'administration en ligne. Comme le montre le rapport de la Cour des comptes, les prestations concernées n'ont pas toutes été mises en œuvre et il est d'autre part probable qu'un nouveau projet de loi d'investissement soit déposé pour compléter le crédit.

## Le droit expérimental pratiqué en Suisse depuis 1988

Pour une vision plus large de ce qu'est le droit expérimental et de son usage en Suisse, le lecteur intéressé lira avec intérêt l'article publié par le professeur Alexandre Flückiger (2003). Son analyse très fouillée permet de se faire une idée plus précise de la façon dont est considéré et pratiqué le droit expérimental au niveau fédéral.

Le professeur Flückiger conduit son analyse sur la base des principes formulés en 1988 déjà par le Conseil fédéral: la base légale, la réversibilité de l'expérience, le besoin et l'adéquation de l'expérimentation, le consentement, la limitation dans le temps et dans l'espace ainsi que la nécessité d'une évaluation.

## Evaluation liée à l'attribution de crédits cadre

Le 19 décembre 2006, le Parlement fédéral adoptait l'arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de l'UE en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration pour les années 2007 à 2013. Un montant de 2,545 milliards, libéré pour quatre ans, mérite que l'on s'assure non seulement de son bon usage au sens de l'utilisation correcte des deniers publics mais aussi de son utilité au titre des objectifs visés. Pour la première fois – malgré certaines résistances de l'administration auxquelles s'ajoutaient des refus plus politiques – une disposition spécifique était introduite dans l'arrêté fédéral visant à vérifier l'efficacité des moyens investis:

« Un système de controlling sera mis en place dès la libération des premiers montants des crédits cadre. Il devra intégrer les indicateurs nécessaires pour mesurer le rapport coût/efficacité et les retombées positives concrètes de la participation suisse aux différents programmes et projets. » (Assemblée fédérale 2006)

Cette proposition née en commission parlementaire ne tombait pas du ciel. Elle découlait simplement du constat suivant: la méthodologie concernant la façon de rendre des comptes sur les effets des crédits accordés n'était pas clairement établie et les indicateurs justifiant l'utilisation du crédit cadre en cours étaient établis a posteriori plutôt qu'a priori. Le résultat: les débats politiques en commission devenaient très tendus, chacun mettant en doute tel ou tel aspect des informations données en fonction des tendances politiques plutôt que des faits objectifs. Ce type de débat, en commission, menaçait à la longue le renouvellement des crédits, faute de confiance suffisante concernant les effets obtenus. Le danger était grand de voir les crédits européens prêtérités par une volonté de protéger les crédits attribués en Suisse directement.

Le Parlement, en prescrivant un système de controlling mis en place dès la libération des premiers montants des crédits cadre, trouvait ainsi un solide consensus.

On prendra par ailleurs connaissance avec satisfaction, dans le message du Conseil fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'UE pendant les années 2014 à 2020, que la Suisse se classe, au stade de l'évaluation intermédiaire, parmi les neuf pays les mieux placés quant au taux de réussite, au nombre de participations, au nombre de projets coordonnés et aux subventions reçues. C'est en soit déjà satisfaisant. Mais ce qui est sans doute encore plus positif, c'est le fait que le Conseil fédéral et le Parlement aient décidé la reconduite du système de controlling pour la prochaine période cadre. Ce qui avait été accepté avec réticence en 2006 va devenir la norme en matière d'évaluation.

### **Coopération internationale: efficacité versus pourcentage RNB**

Le parlement fédéral est amené à débattre régulièrement de la politique à conduire en matière d'aide au développement. Il le fait sur la base de rapports qui lui sont fournis et surtout lorsqu'il doit prendre une décision sur des crédits à attribuer tous les quatre ans pour réaliser cette politique publique.

En 2006, les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats ont soumis au Parlement, qui les a approuvés, deux motions cherchant à améliorer la gestion stratégique de la politique du développement. L'une d'entre elles (06.3666 – Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales) posait de façon claire les bases d'une évaluation de la politique suisse en matière de coopération internationale ainsi que l'utilisation des résultats pour une meilleure conduite stratégique (Curia Vista 2006):

« Le Conseil fédéral est chargé de soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble de ses instruments de conduite stratégique de la coopération internationale à un examen critique:

[...]

3. Le Conseil fédéral élabore une stratégie unique définissant l'orientation générale et les priorités stratégiques pour l'ensemble de la collaboration internationale de la Confédération. Cette stratégie commune devra se substituer aux stratégies particulières des offices de l'administration fédérale.

4. Le Conseil fédéral applique de manière rigoureuse l'instrument des conventions d'objectifs dans le cadre de la coopération internationale, de manière à assurer une meilleure intégration de ces questions dans la politique étrangère de la Suisse.
5. Le Conseil fédéral définit, dans son prochain message sur la coopération au développement, un système d'objectifs stratégiques qui permette de favoriser un débat au Parlement sur les grandes options de la politique de coopération. »

L'aide au développement est sans doute l'un des domaines les plus délicats, en termes politiques, lorsqu'il s'agit d'aborder la question de l'efficacité et de son utilisation dans la conduite stratégique.

Les montants consacrés au financement de la coopération internationale sont importants: CHF 11,35 milliards prévus pour la période 2013-2016 (Conseil fédéral 2012). Ils justifient donc que l'on se préoccupe d'évaluation et de bonne conduite stratégique. S'agissant de la période précédente, qui a pris fin en 2012, il est difficile d'en tirer un bilan global tant la méthodologie fait encore défaut en ce qui concerne la façon d'évaluer la politique de coopération internationale.

L'exemple le plus frappant réside dans la publication de deux rapports venant chacun à l'appui des crédits demandés pour la période 2013-2016. Le premier rapport émane de la direction du développement et de la coopération (DDC) qui dépend du Département des affaires étrangères. Il vise à faire le bilan de la période 2006-2010 (Direction du développement et de la coopération 2011). L'autre émane du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et porte sur la période 2006-2011 (Secrétariat d'Etat à l'économie 2011).

Deux départements, deux entités administratives, deux méthodologies totalement différentes, deux périodes de temps différentes. Indicateurs synthétiques au SECO, textes explicatifs et belles illustrations à la DDC. A l'arrivée, il est impossible de se faire une idée claire des résultats obtenus en matière de coopération internationale. La première faille réside dans le fait que nous sommes en présence de politiques juxtaposées, qui font l'objet d'une coordination plus ou moins réussie, mais que cela ne répond en rien à ce que devrait être une politique de coopération au niveau gouvernemental, telle que l'évoque la motion adoptée par le Parlement. La coordination ne suffit pas, et de loin. L'incapacité à fournir une évaluation commune et méthodologiquement satisfaisante prouve simplement que le problème est dans le manque de vision et de gestion commune du dossier.

Mais il y a sans doute une autre raison aux lacunes en matière d'évaluation. Le discours politique, certes, s'intéresse toujours davantage à l'efficacité de la coopération internationale mais il est aussi abondamment occupé à défendre un indicateur unique, celui du pourcentage des dépenses

du Revenu national brut consacrées à cette politique publique. Depuis de nombreuses années, l'objectif défendu par les milieux engagés dans la coopération internationale vise le 0,7%. Sans aller jusque-là, le Parlement est entré dans une dynamique qui vise à garantir 0,5% au moins. Cet objectif financier occulte toujours davantage la nécessité de justifier les crédits cadre sur d'autres critères que celui du 0,5%. Il faudra bien, pourtant, que les autorités politiques arrivent à faire coïncider une évaluation performante de la politique engagée et l'objectif du pourcentage du RNB. Faute de quoi, la coopération internationale pourrait souffrir, politiquement, de décisions prises à la hache, particulièrement en période de rigueur budgétaire.

#### **4.5 Evaluation: une partie du contrat de confiance**

Le système démocratique suisse qui régit les rapports entre les citoyens et l'Etat est très complexe. Le pouvoir n'est attribué aux autorités que par délégation et le peuple dispose de l'instrument du référendum pour proposer des modifications constitutionnelles comme pour contester des décisions législatives. Ainsi, les élus à tous niveaux, dans les exécutifs et les législatifs, ne peuvent se targuer de la seule légitimité de leur élection pour mériter la confiance de la population. Vient s'ajouter à cela le fait que tous les habitants du pays ne disposent pas du droit de vote; ils n'en sont pas moins contribuables et participent de ce fait au financement des politiques publiques.

Rendre des comptes à tous représente donc une obligation pour les responsables politiques, s'ils veulent favoriser et renforcer une nécessaire cohésion sociale. L'évaluation des politiques publiques ne relève donc ni de la mode ni du caprice, mais d'une nécessité démocratique. S'il fallait s'en convaincre, il suffirait de voir la façon dont la morale fiscale disparaît lorsque les citoyens contribuables perdent confiance dans l'Etat qu'ils financent.

#### **Etat – Citoyen: un contrat à renouveler**

Il suffit de regarder ce qui se passe en Italie, en France ou en Grèce, trois pays parmi d'autres, en proie aux dangers du populisme. Beaucoup y verront les conséquences des politiques d'austérité auxquelles sont contraints nombre de pays européens. Mais l'austérité a bon dos. Elle n'améliore certes pas l'état d'esprit général. Mais la vraie raison est ailleurs. Elle est dans la perte de confiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernants. Corruption, gaspillage, perte de repères, manque d'éthique, la liste est longue. Lorsque trop d'affaires éclatent, la tentation est grande d'en déduire que tous sont coupables, administration et politique confondue.

Rendre des comptes et évaluer l'action publique est donc une nécessité. Un premier pas en réalité. Il reste ensuite une seconde étape : les mesures à prendre pour corriger ce qui doit l'être. C'est là que le bât blesse le plus.

### **Attentes du citoyen : transparence et efficience**

Les citoyens élisent celles et ceux qui sont censés les représenter. Contrairement à ce que l'on croit souvent, leur choix n'est pas toujours guidé vers celui qui fait les plus belles promesses mais ils recherchent plutôt, consciemment ou non, celui ou celle en qui ils peuvent placer leur confiance. Il est toujours intéressant de lire et d'écouter les commentaires qui reviennent le plus souvent au sein de la population. Ils visent moins les décisions qui plaisent ou déplaisent que l'impression qu'ils éprouvent qu'on leur dissimule quelque chose.

## **4.6 « Gouverner c'est choisir »... et rendre des comptes**

Il y aurait bien des façons de conclure cet article, sachant qu'il y aurait encore bien des éléments à traiter. A qui aurais-je donné la parole si cela avait été possible ? A Pierre Mendès France. Un homme politique dont je ne partage pas tous les choix politiques, mais dont j'admire l'éthique, la haute vision qu'il avait de la fonction politique et des responsabilités qui y sont rattachées. Le 3 juin 1953, il prononçait devant l'Assemblée nationale un discours que l'on souhaiterait vivement entendre de nos jours. L'extrait ci-dessous affirme une réalité : on ne peut gouverner bien sans faire des choix :

« Or, c'est ma conviction que les principaux problèmes français doivent être considérés comme un tout, que leur solution est une. [...] La cause fondamentale des maux qui accablent le pays, c'est la multiplicité et le poids des tâches qu'il entend assumer à la fois : reconstruction, modernisation et équipement, développement des pays d'outre-mer, amélioration du niveau de vie et réformes sociales, exportations, guerre en Indochine, grande et puissante armée en Europe, etc. Or, l'événement a confirmé ce que la réflexion permettait de prévoir : on ne peut pas tout faire à la fois. Gouverner, c'est choisir, si difficiles que soient les choix. » (Pierre Mendès France 1953)

Mais faire des choix implique aussi de posséder les instruments nécessaires pour faciliter les décisions. D'où la nécessité d'évaluer les politiques publiques, de le faire en toute transparence et en toute humilité. Pierre

Mendès ne parle pas que des choix à faire, il rappelle aussi qu'il faut savoir rendre des comptes :

« Puisque, pour exécuter ce programme, je vous ai demandé des pouvoirs que je crois indispensables, il fallait que l'Assemblée et le pays sachent exactement l'usage qu'en ferait le gouvernement. Ainsi le veut le principe démocratique. Le républicain que je suis ne le conçoit pas autrement. » (idem)

## Bibliographie

- ASSEMBLÉE FÉDÉRALE, *Arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de l'UE en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration pour les années 2007 à 2013*, Berne, 14 décembre 2006, accessible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/9309.pdf>.
- ASSEMBLÉE FÉDÉRALE, *Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011 à 2015*, Berne, 15 juin 2012, accessible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/6667.pdf>.
- CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Indicateurs du programme de législature 2011-2015*, Berne, 2013, accessible sur <http://www.bk.admin.ch/themen/planung/04634/index.html?lang=fr>.
- CEPP, *Rapport à l'attention de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil concernant le PL 10359*, République et canton de Genève, 2009, accessible sur <http://www.cdcge.ch/Htdocs/Files/v/6277.pdf/ArchivesCEPP/Autresdocuments/Prisesdeposition/Revisiondelaloisurlevaluationdespolitiquespubliques/rapportcepppl10359090511.pdf?download=1>.
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant la coopération internationale 2013-2016*, 12.029, Berne, 15 février 2012, accessible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/2259.pdf>.
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014)*, 12.101, Berne, 19 décembre 2012, accessible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/757.pdf>.
- CURIA VISTA – Objets parlementaires, *Motion 06.3666 – Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales*, Berne, 11 décembre 2006, accessible sur [http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefts.aspx?gesch\\_id=20063666](http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefts.aspx?gesch_id=20063666).
- DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION (DDC), *La Suisse en action, La coopération internationale de la DDC 2006-2010*, Berne, Département des affaires étrangères DFAE, 2011.

- DYE T. H., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall, 1972.
- ETAT DE GENÈVE, *Constitution de la République et canton de Genève*, Genève, état au 16 janvier 2014, accessible sur [http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_a2\\_00.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html).
- ETAT DE GENÈVE, *Loi concernant la législation expérimentale (LLExp)*, état au 16 janvier 2014, accessible sur [http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_A2\\_35.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_A2_35.html).
- ETAT DE GENÈVE, *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière*, Genève, état au 16 janvier 2014, accessible sur [http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_d1\\_10.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_d1_10.html).
- FLÜCKIGER A., Voter, élire et signer par Internet: le droit expérimental à l'épreuve de la sécurité, in *E-voting*, MURALT MÜLLER H., AUER A. et KOLLER T., Berne, Stämpfli, 2003, pp. 107-170.
- GRAND CONSEIL DE L'ÉTAT DE GENÈVE, Mémorial, séance 33, 23 septembre 1994, accessible sur [http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/530109/33/530109\\_33\\_complete.asp](http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/530109/33/530109_33_complete.asp).
- MÉNY Y. et THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.
- PIERRE MENDÈS FRANCE, « Gouverner c'est choisir », Discours à l'Assemblée nationale, Paris, 3 juin 1953, accessible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/mendes.asp>.
- SECRETARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (SECO), *Coopération et développement économiques, Le SECO fait le bilan, 2006-2011*, Berne, Département fédéral de l'économie DFE, 2011.
- SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL DE L'ÉTAT DE GENÈVE, PL 10177, *Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 30 850 000 F pour le développement de l'administration en ligne*, Genève, 28 novembre 2007, accessible sur <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10177.pdf>.
- SECRETARIAT DU GRAND CONSEIL DE L'ÉTAT DE GENÈVE, PL 8447, *Projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)* (instituant une Cour des comptes), Genève, 30 janvier 2001, accessible sur <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL08447.pdf>.

## Quelle évaluation pour quelle démocratie? De quelques effets miroir entre Suisse et France à ce propos

HENRI JACOT

Pour un universitaire économiste et ancien élu local français, le texte de Mme Martine Brunschwig Graf est particulièrement stimulant, autant par les convergences certaines que par les différences évidentes que peuvent révéler les analyses comparées du développement de l'évaluation des politiques publiques en lien avec la démocratie dans nos deux pays.

### L'évaluation des politiques publiques: de quoi parle-t-on ?

Le premier élément de forte convergence tient à la conception qui est retenue pour la définition des politiques publiques et la notion même de leur évaluation :

- *Politiques publiques* au sens d'actions, de programmes, de dispositifs décidés par des élus politiques et mis en œuvre par des agents de la fonction publique. Ce qui tout à la fois souligne la distinction et l'articulation à construire entre le suivi (« *monitoring* »), le contrôle (« *controlling* ») et l'évaluation proprement dite des politiques publiques. Et ce, aux deux niveaux, politique et administratif, à clairement distinguer et articuler de l'action publique.

Pour ce qui est de la France, il est ainsi utile de rappeler que les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 établissent respectivement, d'une part, que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique... et d'en suivre l'emploi » et, d'autre part, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

- *Evaluation* au sens de jugement de valeur dans la perspective d'amélioration de l'action publique soucieuse de l'intérêt général, portée par des acteurs tenus par un « *mandat d'agir* ». Et donc à ne pas confondre avec telle ou telle enquête d'opinion ou de satisfaction en application de laquelle il ne s'agirait que d'« *action ou inaction à bien plaire* », pour reprendre les heureuses formulations de Mme Brunschwig Graf. Ce qui n'interdit nullement d'avoir recours à des dispositifs d'appréciation de la qualité perçue par les citoyens (ou plutôt, en l'occurrence : usagers/contribuables), à titre – en quelque sorte – de « degré zéro » ou – si l'on préfère – de « premier niveau » d'évaluation des politiques publiques. Ainsi a-t-il été désormais décidé d'établir et de publier régulièrement en France un « baromètre indépendant pour mesurer la qualité du service public » dans le cadre de la nouvelle démarche de « Modernisation de l'Action Publique » (MAP)<sup>1</sup>, qui a succédé en décembre 2012 à celle qui avait été mise en œuvre par le précédent pouvoir politique sous le nom de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) depuis juillet 2007.

### **Evaluation des politiques publiques et/ ou régulation budgétaire ?**

L'engagement dans une telle démarche, se voulant générale mais pouvant être très différemment menée, de modernisation ou de révision de l'action publique au niveau du pays dans son ensemble est d'ailleurs une autre convergence que l'on peut noter entre la France et la Suisse où le Conseil fédéral conduit donc une opération de « *réexamen des tâches* » depuis 2004. Ce qui n'est pas étonnant comme on peut l'observer avec des rythmes divers dans tous les pays de l'OCDE, même si cela semble un peu plus précoce en Suisse qu'en France<sup>2</sup>. Il n'est pas non plus étonnant que ce réexamen, s'il est mis en œuvre en application de l'article de la Constitution helvétique

<sup>1</sup> Cette « Modernisation de l'Action Publique » (MAP) se décline en cinq grands axes : simplifier l'action publique, mesurer la qualité du service public, accélérer la transition numérique, évaluer pour moderniser les politiques publiques, intégrer les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique.

Cf. le site qui lui est consacrée sur [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)

<sup>2</sup> Il faut cependant indiquer que la France a amorcé le virage de la « performance » de l'action publique avec le vote en août 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) présentant une architecture pour le budget de l'Etat ne distinguant plus simplement mesures nouvelles et services votés par ministères et services mais déclinant les recettes et dépenses en trois niveaux d'action : missions, programmes et actions. Il a fallu cependant attendre le budget 2006 pour voir cette nouvelle architecture appliquée pour la première fois au niveau national.

relatif à « l'évaluation de l'efficacité », vise en réalité bien plutôt d'une façon indirecte à « résoudre des problèmes budgétaires à court, moyen et long terme », même si l'adoption d'un programme de législature 2011-2015 « enfin doté d'objectifs quantifiés » peut laisser espérer une certaine progression d'une culture plus authentique de l'évaluation.

Il en est allé tout à fait de même en France au moment de la RGPP, au départ justifiée par une méthodologie empruntant à l'évaluation mais vite réduite à une règle, dénoncée comme « aveugle » y compris par la Cour des comptes, de « suppression d'un emploi de fonctionnaire sur deux partant à la retraite ». La MAP, qui lui a donc succédé après le changement de pouvoir politique en France au niveau présidentiel, puis parlementaire et gouvernemental, ne se veut en principe pas focalisée sur la seule réduction de la dépense publique et semble vouloir accorder une place particulière à l'évaluation des politiques publiques. Elle est engagée déjà sur une quarantaine d'entre elles pour environ le quart du budget de l'Etat et a vocation à couvrir l'intégralité de ces politiques publiques à l'horizon 2017. Mais, au vu des résultats des premières évaluations ainsi menées, on peut s'interroger sur leur nature (véritables évaluations de politiques publiques ou audits approfondis?), outre sur la transparence de leurs méthodes et sur la participation des acteurs économiques et sociaux et de la société civile<sup>3</sup>.

Dans chacun des compartiments de l'action publique nationale, cette différence de points de vue entre authentique évaluation des politiques publiques et régulation budgétaire des comptes publics est évidemment présente; des exemples d'évaluations différentes sur la politique d'action sociale ou de coopération internationale, selon qu'elles émanent des entités administratives financières ou opérationnelles concernées, seraient ainsi tout à fait de même nature en France qu'en Suisse<sup>4</sup>.

## **L'institutionnalisation grandissante mais ambiguë de l'évaluation de l'action publique**

De fait, cette prise en compte quelque peu biaisée de l'évaluation des politiques publiques au niveau des exécutifs nationaux (Conseil fédéral en

<sup>3</sup> Cf. notamment Nicolas Fleury, *L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience française et les conceptions syndicales*, note du Centre Etudes et Prospective du Groupe Alpha, octobre 2011, 45 p.; et du même auteur, *Evaluations programmées des politiques publiques par le Cimap*, note d'actualité, mai 2013, 7 p.

<sup>4</sup> Cf. par exemple ce qui est dit sur la politique de coopération internationale en France par Alain Pigeon, « Evaluation, démarche-qualité et management organisationnel : les affres et les doutes d'un commanditaire », in Henri Jacot et Annie Fouquet (Dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert – Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Septièmes Journées Françaises de L'Evaluation, L'Harmattan, 2007, pp. 53-63.

Suisse; Gouvernement en France) s'inscrit dans un processus incontestable d'institutionnalisation de cette évaluation elle-même dans l'architecture des instances politiques et dans la recherche de l'« équilibre des pouvoirs ».

En Suisse, un grand pas a été franchi en cette direction dès 1999 avec l'introduction dans la Constitution suisse de l'article 170 –évoqué ci-dessus à propos du « réexamen des tâches » – qui exige que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Mais les commentaires faits par Mme Brunschwig Graf à propos de la « répartition des tâches » entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif montrent bien que leurs rôles respectifs restent encore assez fortement à préciser, le premier restant encore « à la recherche d'une maîtrise qui se dérobe » et le second n'ayant pas à « se substituer aux législatifs et autres instances de contrôle » s'il est bien en charge de la « mise en œuvre et contrôle ».

Il en va de même en France dans des conditions institutionnelles, et même culturelles, très différentes. Ainsi a-t-il fallu attendre la révision constitutionnelle de juillet 2008 pour voir inscrite dans la Constitution, en son nouvel article 47-2, l'évaluation des politiques publiques « comme un devoir de la représentation nationale, une responsabilité du gouvernement et du Parlement à laquelle la Cour des comptes doit également prêter assistance »<sup>5</sup>. Près de vingt ans donc après l'adoption d'un premier texte gouvernemental stipulant que toute politique doit pouvoir être évaluée et à un rapport – considéré en France comme fondateur – commandé par le Premier ministre de l'époque<sup>6</sup>. Quant au Parlement, on peut noter une institutionnalisation progressive au niveau législatif: obligation d'évaluation *ex ante* de tout nouveau projet de loi du Parlement par une « étude d'impact » (loi organique du 16 avril 2009), obligation d'évaluation pour opérateurs et financeurs de l'Etat intervenant dans les domaines de l'emploi et des compétences (loi du 24 novembre 2009), montée en responsabilité de la Cour des comptes dans l'assistance au Parlement pour l'évaluation (consacré par la loi du 3 février 2011)... Ce qui ne rééquilibre pas pour autant la montée indéniable dans le paysage actuel de l'évaluation des politiques publiques en France du rôle, d'une part, de la Cour des comptes et, d'autre part, de la mission évaluation

<sup>5</sup> Selon la formulation de Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des comptes, lors de son allocution d'ouverture aux Neuvièmes Journées Françaises de l'Évaluation, Marseille 2009, repris in François Mousterde et Sylvie Trosa (Dir.), *Les nouvelles frontières de l'évaluation, 1989-2009: Vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain ?*, L'Harmattan, 2010, p. 32.

<sup>6</sup> Cf. *Circulaire relative au renouveau du service public* du 23 février 1989 et Patrick Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre [Michel Rocard], La documentation Française, Paris, juin 1989.

du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (Sgmap) relevant du Gouvernement<sup>7</sup>.

## **La montée de l'expérimentation dans la législation comme dans l'évaluation**

Un des aspects novateurs, en France comme en Suisse, de cette institutionnalisation réside dans le développement de l'expérimentation dans l'élaboration du droit régissant l'action publique, avec du même coup le rôle en principe renforcé de l'évaluation pour conduire à la généralisation possible des dispositifs expérimentés.

En Suisse, cette possibilité a ainsi été introduite dès 1988 au niveau du Conseil fédéral, avec ses principes associés, notamment de réversibilité, limitation dans l'espace et le temps, nécessité d'une évaluation pour généralisation éventuelle. A Genève, le Parlement cantonal a introduit un dispositif du même ordre en 1995, en même temps donc qu'a été créée la Commission [externe] d'évaluation des politiques publiques (CEPP), avec une application actuelle importante en particulier mentionnée, s'appliquant à l'administration en ligne sur la période 2010-2015, et faisant donc désormais intervenir la Cour des comptes créée récemment dans ce canton et « appelée par la suite à absorber la CEPP ».

En France, une disposition analogue d'expérimentation a été également ouverte, mais ici encore plus tardivement, par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 autorisant à la fois les lois et réglementations expérimentales au niveau national et la réalisation d'expérimentations par les collectivités territoriales.

Mais ce qui est caractéristique en France, c'est que cette possibilité ouverte de législation expérimentale a renforcé de manière considérable une approche d'évaluation des politiques publiques par expérimentation contrôlée assortie de tirage aléatoire, s'ajoutant et tendant même à se substituer aux méthodologies plus classiques qualitatives (par le biais d'entretiens...) et/ou quantitatives (en mobilisant des bases de données...) et ce particulièrement en matière d'action sociale. Ces « expérimentations sociales » se sont ainsi particulièrement développées pour évaluer des réformes comme

---

<sup>7</sup> Cette place prépondérante de la Cour des comptes et du Gouvernement dans le processus d'évaluation des politiques publiques en France nous paraît avoir été bien illustrée lors des Onzièmes Journées Françaises de l'Évaluation qui se sont déroulées à Grenoble les 6 et 7 juin 2013 par les interventions d'ouverture et de clôture de Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, et de Catherine Ferrier, responsable de la mission d'évaluation du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (Sgmap). [Actes en cours de publication]

le Revenu Social d'Activité (RSA) ou les projets menés dans le cadre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FJE) mis en place en 2008 par Martin Hirsch. Il en est résulté un débat méthodologique important, certains prônant la supériorité d'une telle évaluation « randomisée » ou « contrefactuelle » au risque d'éviction de toute autre approche, d'autres mettant en garde sur le « brouillage de frontières » ainsi entretenu entre les méthodes de la science et les méthodes de la prise de décision politique<sup>8</sup>.

Même si cette poussée de l'« expérimentation contrôlée » est désormais en partie limitée, en raison tant des coûts à engager que des questions éthiques soulevées (groupe témoin « interdit » de pouvoir bénéficier du dispositif évalué, effets sur les comportements sociaux...), il n'en demeure pas moins qu'elle fait désormais incontestablement partie du paysage de l'évaluation des politiques publiques en France<sup>9</sup>, à l'image de ce qui existe peut-être aussi en Suisse et en tout cas incontestablement ailleurs en Europe du fait notamment des méthodes d'évaluation préconisées notamment par la Commission de l'Union européenne.

## L'évaluation aux différents niveaux des pouvoirs publics et des institutions politiques

Une autre différence/convergence notable entre la Suisse et la France dans la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques en lien avec la démocratie tient évidemment à la nature même de l'Etat et de l'organisation des pouvoirs publics, fortement « fédéralisée » d'un côté et faiblement « décentralisée » de l'autre.

Pour la Suisse, ce qui est noté par Mme Brunschwig Graf à propos de l'expérience genevoise, avec l'introduction en 2010 de l'intervention d'une Cour des comptes « à la française » en lieu et place de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) initialement et précocement mise en place en 1995 par le Grand Conseil, « tous partis politiques confondus », apparaît ainsi comme une évolution presque « en sens inverse » de ce que

<sup>8</sup> Parmi les nombreuses publications consacrées à ce sujet, on peut notamment consulter : Yannick L'Horty et Pascale Petit, « Evaluation aléatoire et expérimentations sociale », *Document de travail n° 135* du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE), décembre 2010, et Bernard Gomel et Evelyne Serverin, « Evaluer l'expérimentation sociale », *Document de travail n° 143* du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE), avril 2011.

<sup>9</sup> Un effet très positif de la controverse qui s'est ainsi développée en France à propos des méthodes d'évaluation peut être ainsi trouvé dans le fait que l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) mène désormais explicitement des travaux d'évaluation des politiques publiques en recourant à des méthodes d'« appariement » ou de « différence des différences ». Cf. la collection *Insee Analyses* dont le n° 1 consacré aux « Services à domicile : quel effet des incitations fiscales » date d'octobre 2011.

l'on pourrait attendre, plus en conformité en réalité avec ce qui est de pratique courante au niveau national qu'au niveau régional en France.

Car à ce niveau régional en France, l'intervention des Chambres régionales des comptes apparaît plus comme un instrument de contrôle du niveau national, les Chambres régionales étant désormais, dans une réforme non encore aboutie, de plus en plus des rouages de la Cour des comptes nationale. Alors qu'au contraire, les Régions tendent à développer de plus en plus l'évaluation de leurs politiques de manière spécifique par rapport à l'Etat qui en fait plus un dispositif de contrôle budgétaire, comme déjà mentionné<sup>10</sup>.

Plus précisément, on peut soutenir le point de vue selon lequel « l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales en France a suivi une trajectoire à double origine : trajectoire en partie dépendante de la trajectoire de l'Etat central, en partie endogène et spécifique ». Et ce sans doute en raison d'une « influence managériale » plus forte dans les pratiques évaluatives des collectivités territoriales, cette caractéristique risquant de prendre de l'importance avec le nouveau mode de gouvernance : les collectivités seront davantage sur un pied d'égalité dans la responsabilité, la conception, le suivi et l'évaluation »<sup>11</sup>.

## L'évaluation et les attentes des citoyens

Une autre différence importante entre la pratique de l'évaluation au niveau national et au niveau territorial (régional, départemental ou local) en France tient au lien établi ou non avec la démocratie participative.

Bien sûr, la question se pose très différemment en Suisse, pays de « démocratie directe » où les citoyens peuvent être à l'initiative de textes législatifs, ou de remises en cause de décisions législatives, par voie référendaire ; et ce au niveau fédéral, cantonal ou communal.

Il en va très différemment en France où à fin 2013, plus de cinq ans après la réforme constitutionnelle qui avait rendu possible une telle disposition au niveau national, deux projets de loi viennent juste d'être adoptés par le Parlement pour permettre l'organisation sous des conditions très restrictives

---

<sup>10</sup> Nous avons notamment explicité cette opinion dans notre contribution : Henri Jacot, « De la statistique à l'évaluation des politiques régionales », in Elvire Bornand, Martine Mespoulet et Eric Verdier, (sous la direction de), *Les politiques de la mesure - L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala - Sciences Po Aix, 2012, pp. 153-165.

<sup>11</sup> Nous suivons là Maurice Baslé, « L'institutionnalisation et le développement spécifique de capacités en évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales en France », document présenté le 12 février 2013 au Séminaire du réseau des chercheurs de la Société Française de l'Evaluation (SFE), *texte disponible sur Internet*.

de référendums « d'initiative partagée » de parlementaires et de citoyens. Quant au niveau territorial, la réforme en cours dite Acte 3 de décentralisation reste extrêmement timorée pour ce qui est de la promotion de l'initiative et de la participation de la société civile, organisée ou non organisée, aux processus d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques.

Cette question de la place et du rôle des citoyens dans l'évaluation, et en amont la conception (*design*<sup>12</sup>) des politiques publiques, renoue avec un débat déjà ancien sur l'implication des « parties prenantes » dans ces processus. Mais, contrairement à la conception prévalant au niveau international, en particulier en Amérique du Nord et sans doute en Suisse, une distinction importante est faite en France entre « évaluation pluraliste », dans laquelle sont associées comme il se doit les « parties prenantes », et « évaluation participative » pouvant aller jusqu'à associer des « citoyens profanes » concernés ou non par l'action publique considérée. Au-delà, le lien est même fait avec le « pouvoir d'agir » (*empowerment*) qui pourrait être développé dans le cadre d'une « évaluation émancipatrice »<sup>13</sup>.

On peut donc conclure que l'évaluation des politiques publiques pose bien aussi en France, comme le dit pour la Suisse Mme Brunschwig Graf, la question du « contrat à renouveler » entre Etat et Citoyens, même si c'est dans des conditions institutionnelles et culturelles évidemment très différentes.

## Bibliographie

- BARON GAËLLE et MONNIER ERIC, Une approche pluraliste et participative: coproduire l'évaluation avec la société civile, *Information sociale*, n° 110, septembre 2003.
- BASLÉ MAURICE, L'institutionnalisation et le développement spécifique de capacités en évaluation des politiques publiques dans les collectivités territoriales en France, document présenté le 12 février 2013 au Séminaire du réseau des chercheurs de la Société Française de l'Évaluation (SFE), *texte disponible sur Internet*.

<sup>12</sup> Cf. notamment La 27<sup>e</sup> Région, *Design des politiques publiques*, La documentation Française, 2010.

<sup>13</sup> Selon une terminologie introduite par Gaëlle Baron et Eric Monnier, « Une approche pluraliste et participative: coproduire l'évaluation avec la société civile », *Information sociale*, n° 110, septembre 2003.

On pourra aussi se référer à Henri Jacot et Annie Fouquet, *op. cit.*, 2007, ainsi qu'à la Journée d'études de la SFE consacrée le 10 décembre 2013 à « *L'évaluation participative: de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen* » [Actes à paraître].

- FLEURY NICOLAS, *L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience française et les conceptions syndicales*, note du Centre Etudes et Prospective du Groupe Alpha, octobre 2011, 45 p.
- FLEURY NICOLAS, *Evaluations programmées des politiques publiques par le Cimap*, note d'actualité, mai 2013, 7 p.
- GOMEL BERNARD et SERVERIN EVELYNE, *Evaluer l'expérimentation sociale, Document de travail n° 143* du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE), avril 2011.
- JACOT HENRI et FOUQUET ANNIE (Dir.), *Le citoyen, l'élu, l'expert – Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Septièmes Journées Françaises de L'Evaluation, L'Harmattan, 2007.
- JACOT HENRI, De la statistique à l'évaluation des politiques régionales, in Elvire Bornand, Martine Mespoulet et Eric Verdier, (sous la direction de), *Les politiques de la mesure – L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Karthala – Sciences Po Aix, 2012, pp. 153-165.
- La 27<sup>e</sup> Région, *Design des politiques publiques*, La documentation Française, 2010.
- L'HORTY YANNICK et PETIT PASCALE, *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales, Document de travail n° 135* du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE), décembre 2010,
- MOUTERDE FRANÇOIS et TROSA SYLVIE (Dir.), *Les nouvelles frontières de l'évaluation, 1989-2009: Vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain ?*, Neuvièmes Journées Françaises de l'Evaluation, L'Harmattan, 2010, p. 32.
- VIVERET PATRICK, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre [Michel Rocard], La documentation Française, Paris, juin 1989.



## L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale

ANDREAS BALTHASAR

« In the end, the worth of evaluations must be judged by their utility. »  
(Rossi *et al.* 1999: 431)

Cette citation de Peter Rossi montre clairement que l'orientation vers l'utilisation fait partie des caractères des évaluations. Mais qu'en est-il de la diffusion et de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale? Et quels facteurs peuvent-ils influencer la diffusion et l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale? C'est ce dont traitera cette contribution. Une « évaluation » est ici définie comme le jugement rétrospectif fondé sur des études empiriques et scientifiques de la conception, de la mise en œuvre et/ou de l'efficacité des activités étatiques, qu'il s'agisse de mesures, de programmes ou de projets (Balthasar 2007: 71)<sup>1</sup>.

Le point de départ de cette analyse est constitué par l'étude complète de la diffusion et de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale entre 1999 et 2002 (Balthasar 2007), dont les principaux résultats seront présentés dans la première partie de cette contribution (sect. 5.1). Cette étude a analysé l'administration fédérale de façon très étendue, mais en se basant sur un ensemble de données plus tout à fait actuelles. C'est pourquoi, dans une deuxième partie (sect. 5.2), nous présentons les résultats d'un état des lieux actuel de la diffusion des évaluations, à savoir entre 2009 et 2012. Nous complétons ceux-ci par les enseignements tirés de quelques analyses récentes qui traitent de certains aspects spécifiques de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale. Pour finir, nous résumons

---

<sup>1</sup> Cette définition implique entre autres que nous ne nous préoccupons pas ici des conséquences de l'analyse des impacts de la législation (cf. à ce sujet Allio 2011).

les principaux résultats sous forme de thèses et formulons des questions de recherche (sect. 5.3).

## 5.1 Diffusion et utilisation des évaluations entre 1999 et 2002

Un état des lieux des évaluations achevées entre 1999 et 2002 a été réalisé au moyen de recherches sur Internet, d'une analyse de documents et de nombreux entretiens (Balthasar 2007: 297). L'étude n'a pas seulement traité la diffusion des évaluations, mais s'est également intéressée à leur utilisation.

### Diffusion des évaluations dans l'administration fédérale entre 1999 et 2002

La recherche portant sur les années 1999 à 2002 a identifié 317 évaluations, ce qui signifie que quelque 80 évaluations ont alors été réalisées chaque année au sein de l'administration fédérale. Il est frappant de constater qu'il existe de fortes différences d'intensité dans l'activité d'évaluation au sein des unités administratives. Ainsi, dans un tiers d'entre elles, aucune évaluation n'a été menée durant la période étudiée. Parmi elles se trouvent non seulement des petites unités, mais aussi la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral des étrangers et l'Office fédéral de la communication. Dans les deux tiers restants des administrations, l'on recense d'une à 49 évaluations au cours de cette période. C'est au sein du Secrétariat d'Etat à l'économie que la plus grande partie des évaluations a été réalisée. Mais de nombreuses évaluations ont également été menées à la Direction du développement et de la coopération, à l'Office fédéral de la santé publique, à l'Office fédéral des assurances sociales, à l'Office fédéral de l'agriculture et à l'Office fédéral de l'énergie.

L'état des lieux a clairement montré, ne serait-ce qu'en raison du nombre d'évaluations identifiées, que les différents domaines politiques n'attribuent pas la même importance à la fonction de l'évaluation. Un autre indice allant dans le même sens est le montant des moyens utilisés. Il a pu être estimé que huit millions de francs suisses avaient été consacrés, par année, aux évaluations entre 1999 et 2002 (Balthasar 2009: 303). La distinction par département a montré que le Département fédéral de l'économie, avec environ 0,05 %, investissait en pourcentage le plus de moyens financiers à la réalisation d'évaluations. Ceci est surtout dû à l'activité d'évaluation systématique du Secrétariat d'Etat à l'économie, de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et de l'Office fédéral de l'agriculture. Au

sein de l'Office fédéral de justice et police, le taux s'élevait à 0,04% à peine et, à l'Office fédéral des affaires étrangères, à un peu plus de 0,03%.

Un autre indice indiquant que les unités administratives de la Confédération ne confèrent pas la même signification à l'activité de l'évaluation réside dans l'intensité de son ancrage institutionnel. L'on a pu distinguer trois groupes pour ce qui est de la période 1999 à 2002 :

- Dans le premier groupe d'unités administratives, la fonction d'évaluation était *fortement* ancrée. Le Contrôle parlementaire de l'administration, le Contrôle fédéral des finances, l'Inspectorat de l'Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), en tant qu'organe de révision, ainsi que quelques offices fédéraux font partie de ce groupe. La fonction d'évaluation était également fortement ancrée à la fin des années 1990 au sein de la Direction du développement et de la coopération (DDC), de l'Office de la santé publique, de l'Office des assurances sociales, du Centre d'études de la science et de la technologie du Conseil suisse de la science, du Secrétariat d'Etat à l'économie ainsi que des Offices de la formation professionnelle et de la technologie, de l'agriculture, du logement et de l'énergie (pour ce qui est de l'Office fédéral de l'énergie, voir Balthasar 2000).
- Dans le deuxième groupe d'unités administratives, la fonction d'évaluation était plutôt *faiblement* ancrée il y a dix ans. Les unités appartenant à ce groupe avaient, pour la mise en œuvre des mesures, des sections et services en charge des évaluations largement indépendantes. C'était la situation entre autres à l'Office fédéral de la culture, à l'Office fédéral de la statistique ou à l'Office fédéral des réfugiés.
- Dans le troisième groupe d'unités administratives, la fonction d'évaluation n'était *pas du tout* ancrée. Ceci était le cas au niveau du gouvernement ainsi que dans les unités administratives qui ne faisaient pas d'évaluation. Jusqu'en 2000, la Suisse était dotée d'un Contrôle administratif du Conseil fédéral, créé en 1989 (Bussmann 1997: 29). Il secondait le Conseil fédéral dans sa mission de contrôle administratif en s'intéressant aux tâches, aux activités et aux moyens de l'administration de même qu'à son organisation, mode de travail et processus de décision. Il a ensuite été supprimé.

Aucune explication simple n'a pu être trouvée aux différences identifiées entre les unités administratives (Balthasar 2008: 250).

Une hypothèse voudrait que les administrations en charge de la direction de plusieurs secteurs politiques soient plus enclines aux processus d'apprentissage que celles qui « n'administrent » qu'un secteur (Kissling-Näf/Knoepfel 1994: 123). Ceci pourrait par exemple expliquer la différence entre l'Office fédéral de l'environnement, qui est responsable de la gestion durable des ressources naturelles ainsi que de la protection de la population

contre les dangers naturels et de la protection de l'environnement contre les pollutions excessives, et l'Office fédéral de la communication, qui traite uniquement des questions liées aux télécommunications, à la radiodiffusion et à la poste.

Une deuxième hypothèse impute les différences d'intensité d'évaluation au fait que les secteurs politiques ont des besoins de légitimation qui ne sont pas identiques. Il est admis que le besoin de légitimation des nouveaux secteurs comme la politique environnementale, la politique en matière de drogues ou la politique énergétique est plus grand que celui de secteurs traditionnels comme la défense, l'agriculture ou la prévoyance vieillesse. Toutefois, les secteurs des politiques culturelle et migratoire sont également des domaines à fort besoin de légitimation; l'évaluation y est pourtant peu pratiquée.

Une troisième hypothèse avance que les politiques conçues en termes de programmes sont davantage l'objet d'évaluations que l'application classique de la loi. Ceci pourrait expliquer la forte intensité d'évaluations de la Direction du développement et de la coopération et de l'Office fédéral de la santé publique.

Une quatrième hypothèse explique ces divergences en invoquant les données spécifiques à chaque situation. Ainsi, les programmes d'évaluation spécifiques peuvent expliquer, par exemple, à la fin du siècle dernier, la forte intensité d'évaluations réalisées en matière de politique énergétique ou d'assurances (Bussmann 1997: 32).

Aucune hypothèse citée ne permet d'expliquer de façon satisfaisante à elle seule les différences d'intensité d'évaluation des unités administratives.

## Utilisation des évaluations: résultats d'une vaste enquête

Etant donné la forte importance de l'utilisation des évaluations, il n'est pas étonnant que la recherche sur l'utilisation scientifique des évaluations se soit établie comme une branche de la recherche à part entière (Cousins/Leithwood 1986). Ainsi il a été reconnu que les évaluations peuvent être utilisées de diverses façons. De manière générale, l'on distingue quatre façons d'utiliser les évaluations (Johnson 1998: 43):

- *l'utilisation instrumentale* signifie une utilisation ciblée et immédiate des résultats de l'évaluation par les acteurs et les décideurs;
- *l'utilisation conceptuelle* se fait par « sédimentation graduelle des idées, théories, concepts et manières de voir le monde », et est souvent liée au terme d'« *enlightenment* » (Weiss 1977: 535);
- on part du principe qu'il y a *utilisation symbolique* des résultats des évaluations lorsque les acteurs et les décideurs utilisent les évaluations pour confirmer leur optique ou se procurer une légitimation;

- on parle d'*utilisation liée au processus* quand se développe parmi les participants au processus d'évaluation une compréhension commune des problèmes centraux dans le domaine des mesures étudiées et/ou qu'un réseau de relations et de discussions voit le jour grâce aux nouveaux contacts créés dans ce secteur, survivant à l'évaluation elle-même;
- nous introduisons une cinquième catégorie, celle de l'*utilisation générale*; il ne s'agit pas d'une nouvelle dimension autonome de l'utilisation, mais d'une catégorie qui contient l'appréciation de l'utilisation générale de l'évaluation.

L'enquête publiée en 2007 a pu montrer que les évaluations identifiées ont souvent été utilisées d'une manière générale: 65,8% des responsables d'évaluation ont estimé que le degré d'utilisation générale de l'évaluation qu'ils avaient accompagnée était élevé ou plutôt élevé. L'intensité d'utilisation recensée peut être considérée en comparaison internationale comme particulièrement forte (Weiss 1998). Ce résultat est à attribuer d'un côté au fait que le principe méthodologique a permis de poser des questions très ciblées sur les effets des différentes évaluations, si bien qu'il a été possible de rassembler non pas de simples estimations générales, mais des expériences tout à fait spécifiques. D'un autre côté, il se peut aussi que le choix de passer par l'intermédiaire des personnes responsables de l'évaluation ait conduit à une présentation plutôt positive de la situation, étant donné que celles-ci étaient elles-mêmes souvent impliquées dans la réalisation de l'évaluation ou de la mesure évaluée. Toutefois, le fait que les réponses des autres utilisateurs potentiels également interrogés ne se distinguent pas beaucoup de celles des responsables des évaluations souligne la crédibilité de ces estimations.

L'étude publiée en 2007 a également mis à jour l'intensité des différentes façons d'utiliser les évaluations (Balthasar 2007). L'enquête a montré que l'ampleur de l'utilisation liée au processus était estimée particulièrement supérieure à la moyenne. Cela signifie que les personnes impliquées dans le projet d'évaluation ont souvent souligné qu'elles avaient beaucoup appris lors du processus d'évaluation et que ce qu'elles ont appris pourrait leur être utile dans leur futur travail. Les personnes interrogées estimaient aussi que les recommandations des études avaient été fréquemment mises en œuvre et donc avaient été souvent utilisées au plan instrumental, ce qui confirme l'observation de Margrit Stamm selon laquelle « la réception directe et l'utilisation peuvent être nettement plus fréquemment constatée que la littérature théorique s'y rapportant ne l'affirme » (Stamm 2003: 326). Finalement, il est possible de constater qu'en Suisse, l'utilisation au plan conceptuel des évaluations, ce que l'on nomme « *enlightenment* » (Weiss 1977), n'a pas été plus fréquente que leur utilisation au plan instrumental.

L'enquête auprès des responsables d'évaluations menées au début du 21<sup>e</sup> siècle a clairement montré que l'administration représentait le principal groupe cible des évaluations. Seuls 20% des évaluations analysées s'adressaient de façon explicite aux parlementaires. Il est réjouissant de constater que – selon les dires des responsables d'évaluation – le Parlement avait aussi en majeure partie utilisé les évaluations qui lui étaient adressées. Ceci a pu être prouvé par quelques exemples, comme la révision totale de la loi sur l'aide aux victimes, à laquelle s'est intéressé le Conseil des Etats. La révision a d'ailleurs été déclenchée par une évaluation de l'exécution et de l'efficacité de cette loi (Mader 2007). Mais il existe aussi de nombreux contre-exemples (par exemple pour le domaine de l'autorisation obligatoire pour les chauffages électriques), qui montrent qu'il n'est pas si facile de concevoir des évaluations de telle sorte qu'elles soient aussi utilisées par les politiciennes et les politiciens. D'une part, les organes parlementaires ont en règle générale peu de temps à disposition, ce qui ne peut pas convenir aux travaux empiriques nécessaires aux évaluations. D'autre part, les femmes et hommes politiques peuvent faire appel à d'autres instruments d'information importants pour prendre leur décision. Dans une démocratie qui fonctionne, les partis et les groupes d'intérêts, les organes de contrôle administratifs et parlementaires, les tribunaux et les médias livrent en permanence des *feedbacks* sur l'exécution et les effets des mesures publiques (Janett 2003: 99). Leurs informations sont ici en concurrence avec les résultats des évaluations.

## **5.2 Diffusion et utilisation des évaluations entre 2009 et 2012**

Quelle est la situation dix ans plus tard? Pour répondre à cette question, nous avons réalisé un état des lieux de la diffusion des évaluations entre 2009 et 2012. Nous en complétons les résultats par des enseignements tirés d'analyses traitant de certains aspects spécifiques de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale

### **Diffusion des évaluations dans l'administration fédérale de 2009 à 2012**

L'actuel état des lieux des activités d'évaluation repose sur une recherche sur Internet. ARAMIS, le système d'information de l'administration fédérale suisse contenant des informations sur les projets de recherche, de développement et d'évaluation, en constitue le point de départ. Tous les projets de recherche et de développement ainsi que les évaluations, réalisés totalement ou partiellement par l'administration fédérale ou par des tiers pour

le compte de la Confédération, devraient être recensés dans ARAMIS<sup>2</sup>. La recherche aboutit à 135 évaluations ayant été réalisées de début 2009 à fin 2012. Malheureusement, ARAMIS ne reproduit pas les activités d'évaluation de l'administration fédérale dans leur totalité. Le problème réside dans le fait que toutes les unités administratives ne recensent pas leurs évaluations dans ARAMIS. Par ailleurs, certaines évaluations sont bel et bien recensées dans ARAMIS, mais elles ne sont pas signalées en tant qu'«évaluation» mais de façon erronée comme «recherche de l'administration fédérale» (CDF 2011 : 25). C'est pourquoi des recherches complémentaires ont été nécessaires. La liste provenant d'ARAMIS a donc été complétée par des évaluations d'efficacité mentionnées dans les rapports d'activité du Conseil fédéral des années 2009 à 2011 en relation avec les mesures d'exécution de l'article 170 de la Constitution fédérale (Chancellerie fédérale 2010, 2011, 2012)<sup>3</sup>. D'autre part, les sites Internet des offices fédéraux ont été passés au peigne fin à la recherche des évaluations et la liste a été ainsi complétée. Les connaissances acquises lors de l'état des lieux réalisé il y a dix ans laissent penser que les voies d'accès utilisées n'ont peut-être pas recensé toutes les évaluations, mais une grande partie d'entre elles. Pour que le recensement des activités d'évaluation soit intégral, il faudrait compléter les listes réunies par des entretiens.

Au total, 234 évaluations, réalisées entre le début de l'année 2009 et la fin de l'année 2012, ont pu être identifiées. Dans la figure 5.1, nous avons représenté les résultats des deux états des lieux (1999 à 2002 et 2009 à 2012), répartis selon les offices fédéraux.

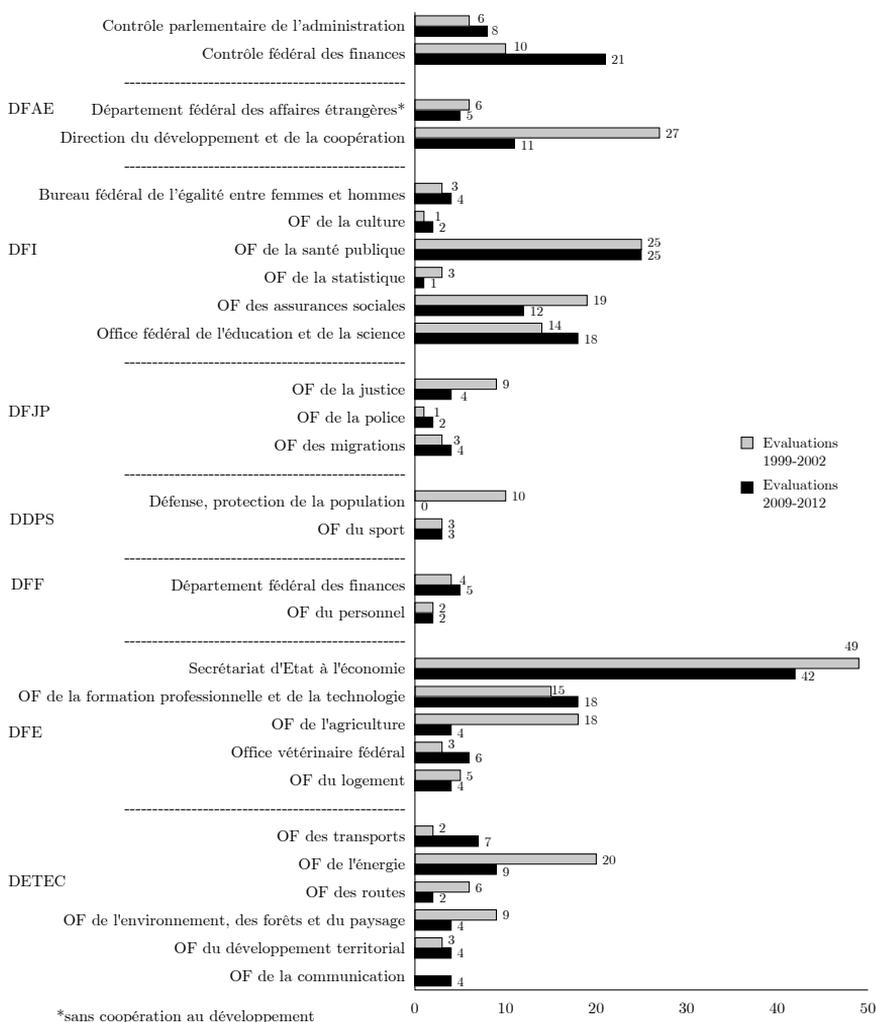
Il ressort de la figure 5.1 que la situation n'a pas changé de façon majeure entre 2000 et 2010 :

- Premièrement, ce sont aujourd'hui les mêmes unités administratives qu'il y a dix ans qui réalisent proportionnellement le plus d'évaluations. L'on peut noter quelques exceptions, comme celle de l'Office fédéral des transports.
- Deuxièmement, certaines unités administratives, comme le Contrôle fédéral des finances, du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de l'éducation et de la science, l'Office fédéral des migrations, le Département fédéral des finances, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, l'Office vétérinaire fédéral, l'Office fédéral des transports, l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de la communication, ont réalisé plus d'évaluations dans la période actuelle de quatre ans que dans la période correspondante il y a dix ans.

---

<sup>2</sup> Voir l'ordonnance ARAMIS SR 420.31.

<sup>3</sup> Le rapport d'activité du Conseil fédéral de 2012 n'était pas encore disponible au moment de la collecte des informations.



**Figure 5.1** Nombre d'évaluations effectuées de 1999 à 2002 et de 2009 à 2012 ;  
Evaluations réparties selon les unités administratives.

Sources : Balthasar 2007 ainsi que collecte de données réalisée par nos soins ; légende : OF : Office fédéral, DFAE : Département fédéral des affaires étrangères, DFI : Département fédéral de l'intérieur, DFJP : Département fédéral de justice et police, DDPS : Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, DFF : Département fédéral des finances, DFE : Département fédéral de l'économie, DETEC : Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

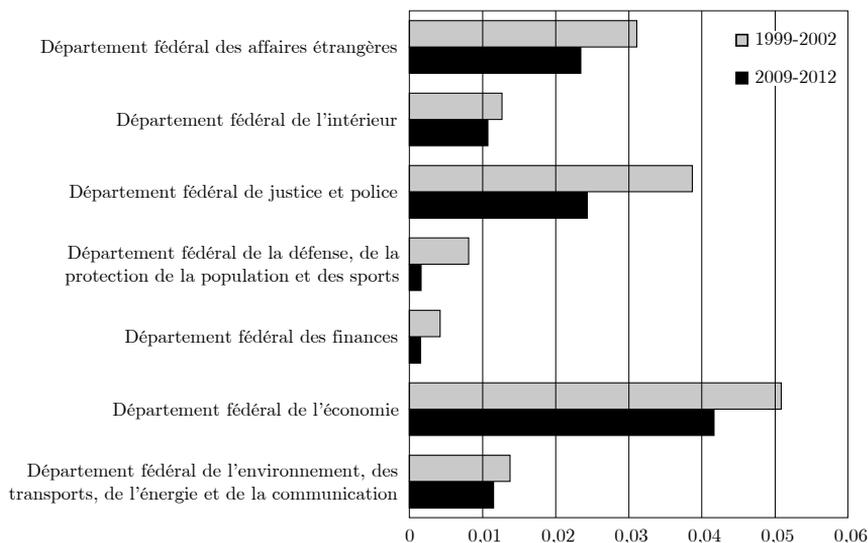
- Troisièmement, aucune unité administrative – à l'exception de l'Office fédéral de la communication – n'a entamé une activité d'évaluation notable.

Il est difficile de formuler une assertion sur des unités administratives qui évalueraient moins pour 2009-2012 qu'il y a dix ans. La figure 5.1 laisse penser que ceci pourrait être le cas de l'Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, de la Direction du développement et de la coopération, de l'Office fédéral des assurances sociales, du Secrétariat d'Etat à l'économie, de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de l'énergie, de l'Office fédéral des routes, et de l'Office fédéral de l'environnement. Toutefois, il faut préciser que l'état des lieux actuel s'est fait, à la différence d'il y a dix ans, sans contact direct avec les administrations. Nous estimons de ce fait qu'il présente des lacunes, notamment pour ce qui est de la Direction du développement et de la coopération et du Secrétariat d'Etat à l'économie.

Pour 80 des évaluations recensées dans la banque de données ARAMIS, nous disposons également de données sur les coûts des études. Ceux-ci étaient de 135 000 CHF environ en moyenne. Si nous partons du principe qu'il s'agit des coûts moyens des 234 évaluations que nous avons identifiées au total pour la période 2009-2012, nous parvenons à une somme globale de 31,6 millions de francs. Ceci équivaut à huit millions de francs environ par année, soit la somme également dépensée annuellement entre 1999 et 2002 pour les évaluations. Cela signifie que les dépenses absolues pour les évaluations au sein de l'administration fédérale entre 1999 et 2012 n'ont quasiment pas changé. Etant donné que dans le même temps, les dépenses fédérales ont augmenté de quelque 30 %, nous pouvons estimer qu'il y a eu une baisse relative des dépenses en matière d'évaluation (Administration fédérale des finances 2012).

En ce qui concerne la part relative des dépenses consacrées aux évaluations, l'ordre des départements reste inchangé par rapport à 2000 (fig. 5.2). C'est, comme il y a dix ans déjà, le Secrétariat d'Etat à l'économie qui investit en pourcentage le plus de moyens en évaluations. Viennent ensuite l'Office fédéral de la justice et le Département général des affaires étrangères. La part des moyens consacrés aux évaluations est proportionnellement faible au sein du Département fédéral des finances et de l'Office fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Il apparaît en revanche de façon claire que la part relative consacrée aux évaluations a diminué dans tous les départements.

Si l'on regarde l'ancrage institutionnel de la fonction d'évaluation au sein de l'administration fédérale, nous constatons là encore peu de changements entre 2000 et 2010. La plus grande différence selon nous concerne la dissolution de l'Inspectorat de l'Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, qui réalisait régulièrement des évaluations. Cette



**Figure 5.2** Dépenses en pourcentage pour les évaluations des différents départements (1999 à 2002 et 2009 à 2012).

Sources: Balthasar 2007; CFF 2012; données collectées par nos soins.

décision a été justifiée par un « transfert de priorité d'utilisation des ressources » (DDPS, cit. d'après Foppa 2007). La fonction d'évaluation semble avoir aussi perdu en importance au sein de l'Office fédéral de l'énergie. Au contraire, nous pouvons observer un ancrage institutionnel accru de cette tâche dans le domaine de la formation professionnelle de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, ainsi qu'au sein de l'Office fédéral des transports. A l'Office fédéral de la santé publique, la position de la section « évaluation et recherche » a été renforcée en interne. D'autres changements importants ne nous ont cependant pas frappés. Dans l'ensemble se confirme notre impression que l'activité d'évaluation au sein de l'administration fédérale n'a pas été étendue mais plutôt consolidée. Un indice allant dans ce sens est l'existence aujourd'hui en Suisse de plus de 100 lois et ordonnances différentes contenant une clause d'évaluation (CDF 2011). Celle-ci oblige les services compétents à évaluer l'efficacité des programmes et des mesures. Les clauses d'évaluation ont – selon l'analyse de la CDF – entraîné quelque 62 évaluations jusqu'à la fin de 2010. L'utilité de ces évaluations résidait dans 45% des cas dans l'amélioration de la mise en œuvre et dans 35% des cas dans le rendu de comptes et la rédaction de rapports. Neuf pour cent des évaluations conduisent à une modification de la loi. Dans les cas restants, elles servent à justifier le financement et la poursuite de programmes et de mesures de la Confédération. (A ce sujet, voir la contribution de Lucius Mader dans cet ouvrage, chapitre 3.)

## Utilisation des évaluations : approfondissements actuels

Dans les dernières années, des questions ciblées portant sur les enseignements à tirer de l'utilisation des évaluations au sein de l'administration fédérale ont été posées. Toutefois, ces études ne recourent pas à l'expression « utilisation des évaluations » de façon homogène.

Premier exemple, l'étude de Frey et Widmer, qui a traité la question de savoir si la façon de présenter les informations par une évaluation avait un effet sur son influence au niveau des processus de décision politique (Frey/Widmer 2011). Elle s'est surtout intéressée à déterminer si les évaluations traitant de l'efficacité des mesures étatiques influençaient davantage le processus de décision politique que les informations sur leur efficacité. L'étude prenait pour hypothèse que l'influence d'une information dépend de la valeur d'information qu'elle recèle et que la valeur des informations d'efficacité était plus élevée que celle des informations d'efficacité (2011 : 9). Les auteurs ont constaté qu'une valeur d'information élevée était en effet une condition importante pour qu'une étude ait une influence sur le processus politique. En revanche, que les informations s'expriment sur l'efficacité ou l'efficacité d'un programme n'a aucune influence (2011 : 23). De façon générale, tous les groupes cibles des évaluations étaient plus intéressés par les questions d'efficacité que d'efficacité.

Une seconde étude a traité des conditions qui doivent être remplies pour que les évaluations de la Direction fédérale du développement et de la coopération (DDC) soient utilisées (Ledermann 2012). L'étude parvient au résultat que si la pression au changement et le degré de conflit sont faibles, la valeur de nouveauté et la qualité de l'évaluation doivent être très grandes pour qu'elle agisse comme « *awakener* » et qu'elle puisse être utilisée. Si la pression au changement de la situation est élevée mais que le degré de conflit est faible, il est particulièrement important que les responsables jugent la qualité de l'évaluation élevée. L'évaluation agit alors comme « *trigger* ». En cas de pression au changement et de degré de conflit élevés, il est apparu que la nouveauté et la qualité d'une évaluation n'étaient pas déterminantes pour son utilisation. Dans ce cas, il est plus important que l'évaluation confirme les points de vue des décideurs. Ce mécanisme est appelé « *endorser* ». Pour que l'évaluation incite les décideurs à changer d'avis et qu'elle fonctionne comme « *reviser* », il faut que le degré de nouveauté et la qualité de l'évaluation soient tous les deux élevés. Cette étude a montré que la confrontation approfondie avec les facteurs d'influence que sont la pression au changement, le degré de conflit, la nouveauté et la qualité menaient à des résultats très intéressants en matière d'utilisation. Toutefois l'auteure fait remarquer que seulement onze cas ont été étudiés (2012 : 174s.).

Le potentiel de l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies en Suisse a été largement étudié sur les plans théorique et empirique par Kathrin Frey (2012). Sa thèse porte essentiellement sur la question de

la signification des informations fondées sur la recherche pour l'efficacité de l'activité étatique lors de révisions législatives au niveau fédéral. Elle cherche par ailleurs les raisons pouvant expliquer la signification de telles informations dans les révisions législatives. Douze révisions de mesures provenant des champs politiques suivants ont été analysées de façon empirique dans des études de cas qualitatives : la sécurité routière, les drogues, l'offre sanitaire et l'asile. L'étude parvient notamment à la conclusion que la recherche de consensus comme base du système politique suisse augmente les chances d'une action politique fondée sur des données scientifiquement établies. La recherche de consensus donne en effet à de nombreux acteurs la possibilité d'apporter dans le processus de décision des informations d'impact fondées sur des données scientifiquement établies.

Dans un article de périodique, Kathrin Frey a cherché à savoir si la presse écrite avait particulièrement souvent recours aux informations fondées sur des données scientifiquement établies (2010). Elle tire cette question de l'affirmation fréquemment entendue selon laquelle la presse écrite souhaite informer la population de façon fondée. L'auteure analyse deux cas tirés du domaine de la sécurité routière et constate que dans les cas étudiés, le savoir fondé sur des données scientifiquement établies n'a quasiment pas été utilisé par la presse écrite.

Un fait attire l'attention dans les études citées : la recherche sur l'utilité des évaluations est de plus en plus l'objet de discussions dans le contexte du concept de l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies (« *evidence based policy* »). L'action politique fondée sur des données scientifiquement établies y est définie comme une approche aidant à prendre des décisions sur les politiques, les programmes et les projets, dans la mesure où les meilleurs résultats disponibles de la recherche sont utilisés pour l'élaboration de la politique (Solesbury 2001 ; Davies 2004 : 3). Cette approche entend ainsi contribuer à façonner la politique de façon plus efficace et plus efficiente en ayant recours aux évaluations et à d'autres savoirs basés sur des faits.

### 5.3 Conclusion sous forme de thèses

Le manque d'information ne permet pas de conclure sur l'état actuel et le développement de la diffusion et de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale suisse. En revanche, il semble possible de formuler des thèses susceptibles de guider des travaux de recherche approfondis sur l'utilisation des évaluations en Suisse :

*Thèse 1: Les activités d'évaluation ne se sont pas fondamentalement développées dans l'administration fédérale en dix ans.*

La comparaison des états des lieux permet tout d'abord de conclure qu'il y a autant d'évaluations réalisées en 2012 dans l'administration fédérale suisse que dix ans auparavant. Il est ensuite possible d'affirmer que là où on réalisait des évaluations dix ans auparavant, on le faisait encore en 2012 et que là où l'on n'en faisait pas, il n'y a toujours quasiment pas d'évaluations publiques accessibles. Enfin, dans les unités administratives qui recourent à l'évaluation, il est possible de constater des variations importantes dans l'intensité des activités d'évaluation. Plusieurs suppositions peuvent être formulées:

- Il se peut que des modifications au niveau des lois et des ordonnances en soient la cause. Il est possible que de nouvelles directives comportent des clauses d'évaluation ou que les directives correspondantes ne soient plus contenues dans les nouvelles législations.
- Des changements d'organisation ont pu mener à un renforcement ou à un affaiblissement de la fonction d'évaluation.
- Il est possible que certains domaines soient parvenus à saturation, ce qui a conduit à une baisse de l'activité d'évaluation.
- La pression du Parlement ou du Contrôle parlementaire de l'administration a pu déboucher sur plus d'évaluations dans certaines unités administratives.
- Mais il est également possible que les évaluations réalisées par le Contrôle parlementaire de l'administration ou le Contrôle fédéral des finances eux-mêmes se soient substituées aux activités d'évaluation des offices fédéraux.

Il serait intéressant d'étudier la pertinence de chacune de ces hypothèses et ainsi d'identifier des éléments permettant de renforcer la fonction d'évaluation dans l'administration fédérale suisse.

*Thèse 2: Même si on n'effectue pas partout des évaluations, penser en termes d'interactions est presque partout établi au sein de l'administration fédérale.*

Qui a affaire avec l'administration fédérale aujourd'hui le constate, on pense presque partout en termes d'interactions et en tenant compte des effets. Tout d'abord, l'article 170 de la Constitution, qui veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation, en est en partie responsable. Cet article constitutionnel n'a pas seulement

contribué à ce que l'on réfléchisse à l'analyse de l'efficacité dans de nombreux services de l'administration fédérale. Il constitue aussi une légitimation importante pour le réseau « Evaluation » de l'administration fédérale, qui comprend environ 130 membres provenant de nombreuses unités administratives. Enfin, cet article constitutionnel sert également de base légale à la centaine de clauses d'évaluation se trouvant dans les lois et les ordonnances de la Confédération (CDF 2011). Même si une partie seulement de elles d'évaluation parle explicitement d'évaluation au sens de contrôle d'efficacité, ces clauses obligent néanmoins le Conseil fédéral et l'administration à prouver l'utilité des mesures fédérales et à soumettre au Parlement des projets de révisions législatives. Dans les domaines politiques dépourvus de clauses d'évaluation, le risque existe que l'exécution des mesures et les effets ne soient pas d'emblée vérifiés et remis en question.

Une seconde impulsion déterminante pour aller en direction d'une administration orientée vers l'efficacité provient du concept de New Public Management, qui sous le nom de « Gestion avec mandat de prestation et enveloppe budgétaire globale (GMEB) » s'est propagé quasiment en même temps dans certaines parties de l'administration fédérale (Rieder/Lehmann 2001). Aujourd'hui, 23 unités administratives sont gérées selon ce concept de gestion. Elles sont astreintes au concept de gestion administrative orientée vers l'efficacité. On peut s'attendre à ce que l'introduction du nouveau modèle de gestion au sein de l'administration fédérale renforce encore cette tendance.

Dans ce contexte se pose la question de savoir pourquoi, malgré des bases constitutionnelles communes et un modèle de gestion de plus en plus homogène, les thèmes de l'analyse d'efficacité et de l'évaluation sont traités de façon différente. La question du rapport entre *policy* et culture d'évaluation se pose ici (Widmer *et al.* 2012).

*Thèse 3: Aujourd'hui, on discute en Suisse de façon plus différenciée des approches méthodologiques qu'auparavant.*

Il suffit de jeter un coup d'œil à la littérature actuelle traitant de l'utilisation des évaluations dans l'administration fédérale suisse, pour constater que les questions spécifiques concernant les conditions d'utilisation des évaluations ont pris de l'importance (Widmer/de Rocci 2012). Il s'agit de plus en plus de déterminer quelles sont les conditions qui favorisent ou au contraire empêchent l'utilisation des résultats des évaluations. C'est ce que montre particulièrement clairement le travail de Simone Ledermann, qui étudie les rapports entre pression au changement, degré de conflit, nouveauté et qualité des résultats d'évaluation et l'utilisation de ces résultats. Dans le but de faciliter l'utilisation des résultats de l'évaluation, l'Office fédéral de

la santé publique a, au cours des dernières années, testé diverses formes d'auto-évaluation et d'évaluation par des tiers. Sous le titre d'« évaluation hybride », une combinaison d'auto-évaluation et d'évaluation externe a été testée en donnant une place centrale à l'auto-évaluation, enrichie d'éléments provenant de l'évaluation par des tiers (Bitel/Läubli-Loud 2010). Avec la « *critical friend approach* », une voie contraire a été choisie, avec le soutien de l'Office fédéral des assurances sociales, lors de l'introduction des bons de garde pour enfants. La responsabilité de l'évaluation est entre les mains d'évaluateurs externes et des institutions qui ne sont pas impliquées dans la mise en œuvre d'un programme. Il est toutefois assuré, par des dispositions adéquates, de prendre suffisamment en compte les besoins en informations des responsables de projet (Balthasar 2011, 2012). Les conséquences des diverses approches d'évaluation sur l'utilisation des résultats ont été peu systématiquement explorées jusqu'à présent.

*Thèse 4: La discussion sur l'utilisation des résultats d'évaluation est de plus en plus liée dans le débat scientifique à l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies.*

La discussion en science politique en Suisse a intégré au cours des dernières cinq années le concept d'action politique fondée sur des données scientifiquement établies. Des indices à ce sujet sont livrés entre autres par deux travaux de recherche à l'Université de Zurich (Frey/Widmer 2011; Frey 2012), des travaux à l'Université de Lucerne commencés en 2010 (Balthasar 2010) de même qu'un numéro spécial de la revue *German Policy Studies* de 2010, édité par deux auteurs suisses (Frey/Ledermann 2010). Avec les travaux ayant trait à l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies en Suisse s'ouvre un domaine permettant la confrontation scientifique avec toutes sortes de savoir fondé sur des données scientifiquement établies. Parmi elles on compte, en plus des évaluations et autres études, le savoir empirique des experts ainsi que les connaissances des représentants des groupes d'intérêt (Balthasar/Müller 2014). Avec le rapprochement du concept d'action politique fondée sur des données scientifiquement établies et de la recherche sur l'utilisation des évaluations scientifiques, la recherche suisse suit une tendance scientifique internationale. Il s'agit d'un côté de la discussion sur les opportunités et les limites de l'apprentissage dans les administrations publiques (Bussmann 1994), et de l'autre, il est question de la recherche classique sur l'utilisation en sciences sociales (Weiss 1998). Ces deux traditions se trouvent confrontées au défi de définir les termes centraux que sont l'« apprentissage », l'« utilisation » ou l'« influence » de manière à pouvoir les rendre concevables empiriquement (Frey/Ledermann 2010).

*Thèse 5: Il manque encore la preuve que les évaluations contribuent à une politique plus effective et plus efficiente.*

De nombreuses études prouvent que les évaluations sont utiles. Les recommandations sont mises en œuvre, des processus d'apprentissage sont mis en marche, la légitimation est assurée (Widmer/de Rocci 2012). Tout ceci ne garantit cependant pas que la politique publique agisse aujourd'hui de façon plus efficace ou même efficiente qu'auparavant. Naturellement on peut l'espérer! Mais il n'existe pas à notre connaissance de preuve, reposant par exemple sur une comparaison entre les politiques avec et sans culture d'évaluation établie. S'ouvre ici un champ de recherche qui devrait encore occuper quelques politologues!

## Bibliographie

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (2012), Indicateurs de la Confédération 1990-2013, [http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen\\_bundeshaushalt.php](http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen_bundeshaushalt.php) [22.12.2012]
- ALLIO L., (2011), Evaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009, Rapport final, Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne, 24.08.2011.
- BALTHASAR A., (2000), *Energie 2000. Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation*, Chur, Rüegger.
- BALTHASAR A., (2007), *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen: Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung*, Zürich/Chur, Rüegger.
- BALTHASAR A., (2008), Der Einfluss unterschiedlicher Institutionalierungsmodelle auf die Verwendung von Evaluationen: Erfahrungen aus der Schweiz, *Zeitschrift für Evaluation ZfEv*, 7 (2), pp. 243-271.
- BALTHASAR A., (2009), Evaluationen in der Schweiz: Verbreitung und Verwendung, in: WIDMER T., BEYWL W., FABIAN C. (Hrsg.): *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 486-497.
- BALTHASAR A., (2010), Are there Bases for Evidence-based Health Policy in Switzerland? Factors influencing the extent of evaluation activity in health policy in the Swiss cantons, *Evidence & Policy*, 6 (3), pp. 333-349.
- BALTHASAR A., (2011), Critical Friend Approach: Policy Evaluation Between Methodological Soundness, Practical Relevance, and Transparency of the Evaluation Process, *German Policy Studies* 7(3), pp. 187-231.
- BALTHASAR A., MÜLLER F., (2014), Die Verbreitung evidenzbasierter und gleichstellungssensitiver Informationen in den Entscheidungsprozessen

- kantonaler Steuer- und Sozialtransferpolitik: Eine quantitative Analyse, *Swiss Political Science Review*, 20, pp. 70-95.
- BITEL M., LÄUBLI-LOUD M. (2010), Learning to Learn: A "Capacity Building Approach" Integrating Evaluative Practice & Programme Intervention (Paper to be presented at the 9<sup>th</sup> European Evaluation Society EES International Conference, 6<sup>th</sup>-8<sup>th</sup> October, Prague).
- BUSSMANN W., (1997), Evaluationen in der Schweiz, in: BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P. (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, pp. 13-35.
- BUSSMANN W., (Hrsg.) (1994), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Chur, Rüegger.
- CDF Contrôle fédéral des finances (2011), Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale. Audit. Berne.
- Chancellerie fédérale (2010), (2011), (2012), Rapport de gestion du Conseil fédéral, Berne.
- COUSINS J. B., LEITHWOOD K. A. (1993), Enhancing Knowledge Utilization as a Strategy for School Improvement, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14 (3), pp. 305-333.
- DAVIES, P. T. (2004), Is Evidence-Based Government Possible? Jerry Lee Lecture 2004 (= [Paper] to be presented at the 4<sup>th</sup> Annual Campbell Collaboration Colloquium Washington D.C., 19 February 2004). London, Government Chief Social Researcher's Office.
- FOPPA D. (2007), Samuel Schmid löst das kritische VBS-Inspektorat auf. *Tages-Anzeiger*, 21. April 2007, 3.
- FREY K. (2010), Revising Road Safety Policy: The Role of Systematic Evidence in Switzerland, *Governance* 23(4), pp. 667-90.
- FREY K. (2012), Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Reihe: Modernes Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- FREY K., LEDERMANN S., (editors), (2010), Evidence-Based Policy: A Concept in Expansion, *Special Issue of German Policy Studies* 6(2).
- FREY K., WIDMER T. (2011), Revising Swiss Policies: The Influence of Efficiency Analyses. *American Journal of Evaluation* 32(4), pp. 494-517.
- HORBER-PAPAZIAN K. (2010), Le rôle des indicateurs dans le pilotage des politiques publiques: entre idéal et réalité, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 1, pp. 43-53.
- JANETT D. (2003), Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in: SCHWEIZER R. J., JEANRENAUD C., KUX S., SITTE-LIVER B., *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, Freiburg: Universitätsverlag, pp. 97-109.
- JOHNSON R. B. (1998), Toward a Theoretical Model of Evaluation Utilization, in: *Evaluation and Program Planning*, 21 (1), pp. 93-110.

- KISSLING-NÄF I., KNOEPFEL P. (1994), Politikorientierter Lernprozess: Konzeptuelle Überlegungen, in: BUSSMANN W. (Hrsg.), *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Chur/Zürich, Rüegger, pp. 99-129.
- LEDERMANN S., (2012), Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change, *American Journal of Evaluation* 33(2), pp. 159-178.
- MADER L., (2007), Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die Evaluation staatlicher Massnahmen in der Schweiz, *Neue Zürcher Zeitung*, 21 mars 2007, p. 19.
- RIEDER ST., LEHMANN L., (2001), Evaluation of New Public Management Reforms, in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology, *International Public Management Review*, Vol. 2, Issue 2. Online: <http://www.ipmr.net> [Zugriff 13.05.2012]
- ROSSI P. H., FREEMAN H. E., LIPSEY M. W. (1999), *Evaluation – A systematic Approach* (6th edition), Thousand Oaks (etc.), Sage Publications.
- SOLESBURY W., (2001), Evidence Based Policy: Whence it came and where it's going (= ESRC Working Paper 1). London, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Queen Mary University. Online: <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaconomy/research/cep/pubs/papers/paper-01.aspx> [Zugriff 13.05.2012].
- STAMM M., (2003), *Evaluation und ihre Folgen für die Bildung – eine unterschätzte pädagogische Herausforderung*. Münster, Waxmann.
- VALOVIRTA V., (2002), Evaluation utilization as argumentation, *Evaluation* 8, pp. 60-80.
- WEISS C. H., (1977), Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research, *Policy Analysis* 3, pp. 531-545.
- WEISS C. H., (1998), Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation* 19(1), pp. 21-33.
- WIDMER Th. *et al.*, (2012), Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits (SynEval), Projet de recherche supporté par le Fonds National Suisse, Online: [http://www.unil.ch/files/syneval\\_kurzfassung\\_engl\\_17\\_09\\_12.pdf](http://www.unil.ch/files/syneval_kurzfassung_engl_17_09_12.pdf) [22.12.2012].
- WIDMER Th., (2007), Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaatm, *ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 48(1-2), pp. 69-93.
- WIDMER TH., DE ROCCI Th. (2012), Widmer, Thomas ; De Rocchi, Thomas (2012), *Evaluation, Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*, Rüegger, Zürich.

## Utilisation des résultats de l'évaluation au Sénégal: tendances et expériences pratiques

ABDOU KARIM LO

Au Sénégal, les politiques publiques nationales, sectorielles et territoriales sont pilotées par le Ministère de l'Economie et des Finances, les ministères sectoriels et les collectivités locales. Elles s'articulent par rapport à la vision nationale consistant à faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2035. Ces politiques financées par des ressources propres et des ressources extérieures sont suivies par le Gouvernement, en vue d'assurer une cohérence d'ensemble dans l'action publique, mais aussi aux différents niveaux de la mise en œuvre, pour mesurer les progrès accomplis.

Après un ralentissement de la croissance en raison des contre-performances du sous-secteur agricole, l'économie sénégalaise a connu une reprise en 2012 avec un *taux de croissance du PIB réel* de 3,5%<sup>1</sup> contre 2,1% en 2011. Si cette tendance se poursuit, le taux de croissance attendu en 2014 sera de 4,5%.

Ces performances économiques quelque peu faibles par rapport à la moyenne de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (6%) justifient, dans une certaine mesure, la nécessité de promouvoir l'évaluation des politiques publiques et d'en utiliser les résultats pour améliorer les politiques de développement économique et social.

La problématique de l'utilisation des résultats de l'évaluation au Sénégal constitue ainsi l'objet de notre réflexion. A cet effet, il nous paraît utile de répondre aux questions suivantes: Quel est l'état de la pratique évaluative au Sénégal? Les résultats des évaluations sont-ils utilisés à bon escient? Qu'est-ce que le Sénégal peut apprendre de l'expérience suisse, en la matière? Qu'est-ce que la Suisse peut apprendre du Sénégal?

---

<sup>1</sup> Rapport revue annuelle de la politique nationale de Développement économique et social.

## **La pratique évaluative au Sénégal et l'utilisation de l'évaluation**

Nous avons coordonné en 2006 la réalisation d'une étude diagnostique sur les capacités évaluatives au Sénégal, dans le cadre d'un partenariat, entre le Réseau sénégalais d'évaluation (SenEval), le Système des Nations Unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, (OIF) et la Délégation à la Réforme de l'Etat. Cette étude comparative concernait le Sénégal, le Niger et la République du Congo et a bénéficié de l'accompagnement technique et scientifique du professeur Frédéric Varone de l'Université de Genève, qui a élaboré le rapport comparatif des trois études de cas. Elle a été réalisée sur la base d'une approche méthodologique combinant une enquête quantitative, des entretiens semi-directifs et une méta-évaluation.

Les tendances qui ressortent de cette étude n'ont entre-temps pas évolué de façon significative. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'en faire la base de notre analyse.

L'exploitation des 40 questionnaires remplis et retournés, sur un échantillon de 100 acteurs du développement, notamment agents publics, élus locaux, représentants de la société civile et des partenaires techniques et financiers, a permis globalement d'analyser la pratique de l'évaluation au Sénégal. Les résultats les plus significatifs se présentent comme suit.

### **Fréquences et caractéristiques des évaluations menées au cours des cinq dernières années (2002-2006)**

La pratique évaluative est assez courante au sein des structures ayant répondu au questionnaire, puisqu'environ trois quarts des acteurs affirment réaliser toujours ou souvent des évaluations. Environ 70% des évaluations sont réalisées par un service externe (cabinet privé ou consultant individuel).

Pour les 5 années étudiées, 91 évaluations ont été recensées auprès des services centraux des ministères, des projets et programmes financés sur ressources extérieures, des programmes de coopération bilatérale et multilatérale. Le coût moyen de ces évaluations s'établit à 21,3 millions de francs CFA tandis que le coût médian s'élève à 16,5 millions de francs CFA.

Sur les 91 évaluations citées par les structures, un quart environ porte le titre d'«évaluation de programme». On constate également une grande diversité quant à la manière dont les acteurs classifient leurs évaluations, pour la plupart commanditées par les bailleurs de fonds ayant financé des projets et programmes.

Cependant, les résultats sont à la fois destinés au Gouvernement, pour appréciation et décisions à prendre en rapport avec les partenaires techniques et financiers, et les bénéficiaires directs. Ces décisions, pour l'essen-

tiel, ont porté sur la reconduction des projets, en vue de renforcer les acquis et de créer les conditions de la durabilité.

Il en est ainsi pour un projet d'appui à la gouvernance de l'éducation, dont l'objectif global était de renforcer les capacités de gestion des directeurs d'école et des inspecteurs de l'éducation nationale. L'évaluation de ce projet consistait globalement à déterminer l'impact des formations reçues par les bénéficiaires sur la qualité de la gestion administrative des écoles. Les résultats mitigés enregistrés par cette évaluation ont amené les autorités scolaires, en rapport avec le partenaire technique et financier (Paul Guérin Lajoie), à proroger le projet pour une durée de trois ans.

Mais globalement, quel est le champ de couverture des évaluations et quelles en sont les utilisations ?

### **Champ et utilisation des évaluations**

Même si 38 % des structures de l'Administration centrale déclarent mener des évaluations de leur propre initiative, plus de 60 % des évaluations sont réalisées en réponse à une obligation d'un accord ou d'une convention de coopération. Elles portent essentiellement sur des projets et programmes et rarement sur des politiques publiques dans leur ensemble.

Pour une grande majorité des acteurs (86 %), leurs évaluations portent à la fois sur les effets et sur la mise en œuvre. Environ la moitié des acteurs (44 %) affirment effectuer des évaluations formatives à des moments importants du processus de mise en œuvre du programme/projet/politique en question, notamment à la fin de chaque exercice.

La publication des résultats des évaluations est la règle dans la majorité des cas. Selon 60 % des répondants, les résultats des évaluations sont toujours diffusés auprès des partenaires et bailleurs de fonds et non à travers la presse. Ce pourcentage atteint à peine 25 % pour l'Administration centrale. Les destinataires des rapports reconnaissent ne pas utiliser toujours les résultats d'évaluation. Dans de rares cas, l'utilisation des résultats permet de réorienter un programme, avant de le reconduire pour une seconde phase.

Le Programme national de Bonne Gouvernance a été, par exemple, coordonné par le Délégué au management public, en plus de sa fonction traditionnelle de chef d'un service national. A la fin du programme, l'évaluation a montré qu'il y avait beaucoup de confusions institutionnelles qui ont eu des conséquences néfastes sur l'utilisation des ressources. Aussi, il a été décidé par le Gouvernement en accord avec le PNUD, principal partenaire du programme, de séparer dans la deuxième phase les fonctions de coordonnateur et de délégué pour éviter de retomber dans les mêmes erreurs.

Cet exemple ne fait pas recette dans l'Administration publique sénégalaise. En effet, la pratique d'émettre des commentaires ou de faire accompagner les évaluations par une prise de position ou une appréciation

de la qualité ne semble pas répandue, selon les affirmations des répondants de l'enquête en question.

Tout compte fait, la pratique évaluative est une réalité au Sénégal, même si la fréquence est faible et les résultats insuffisamment utilisés. Cette situation est liée à quelques contraintes et opportunités qui méritent d'être soulignées.

La contrainte majeure se rapporte à un faible niveau de développement de la culture d'évaluation en général et à une institutionnalisation encore timide de l'évaluation en particulier. Entre autres raisons, l'évaluation privilégie la dimension « contrôle/reddition des comptes » au détriment de l'apprentissage et de la prise de décision. A cela s'ajoute la nature bureaucratique de l'Administration publique, qui a une faible capacité d'adaptation aux changements qui s'opèrent dans l'environnement national et international.

Les faibles capacités des députés à susciter et à utiliser des évaluations sur les politiques de développement, comme moyen de contrôle de l'action gouvernementale, constituent également une contrainte au développement de la pratique évaluative.

En outre, une organisation administrative peu efficace, se traduisant par une définition peu claire des missions et des fonctions, ne favorise pas l'émergence d'une pratique évaluative partagée par tous les acteurs du développement. Aussi, l'instabilité des services administratifs qui changent d'ancrage au gré des remaniements ministériels constitue-t-elle un obstacle au suivi correct et stabilisé des interventions et des recommandations issues des missions d'évaluation.

En termes d'opportunités, il y a lieu de rappeler que l'approche directive de planification a été le socle méthodologique d'élaboration des politiques publiques, au lendemain des indépendances. L'évolution qui s'est accentuée au cours des dix dernières années est relative à l'engagement et aux avancées, parfois timides mais progressives, dans des approches participatives de planification, suivi et évaluation des programmes de développement, que ce soit au niveau central, à travers le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), ou au niveau décentralisé, à travers les plans locaux de développement. Il s'agit d'initiatives qui incitent les populations et les organisations de la société civile à exiger des acteurs publics (élus locaux et pouvoirs publics) d'être redevables de leurs actions par l'évaluation.

Cependant, cette exigence s'exprime aujourd'hui beaucoup plus en termes de nécessité de procéder à un contrôle des ressources publiques, pour plus de transparence, qu'en termes d'évaluation de la qualité des politiques publiques. Mais cette prise de conscience en matière de transparence budgétaire augure des lendemains meilleurs de l'action publique d'évaluation au Sénégal et de l'utilisation des résultats de l'évaluation, notamment en ce qui concerne les choix budgétaires.

Par ailleurs, la transformation progressive des modalités de l'aide publique au développement, inspirée par la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide publique au développement, favorise (i) l'utilisation et le renforcement des systèmes de gestion nationaux y compris ceux de l'évaluation, et (ii) la tendance de passer à l'appui budgétaire (que ce soit au niveau des secteurs ou au niveau de l'aide budgétaire globale). Cela suppose également une utilisation accrue des systèmes nationaux d'exécution de la dépense publique, ce qui est de nature à encourager la pratique de l'évaluation et l'utilisation des résultats qui en découlent.

La mise en œuvre d'une politique nationale de bonne gouvernance (PNBG) au Sénégal constitue, en outre, une opportunité de créer un lien pratique entre évaluation et bonne gouvernance. En effet, l'évaluation permet aux pouvoirs publics de connaître les conséquences de leurs décisions ou de leur action afin d'en assumer pleinement la responsabilité (*redevabilité*). En ce sens, elle vise à optimiser la gestion des capacités institutionnelles, le processus de prise de décision des acteurs de l'action publique et la gestion des ressources allouées au développement, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Plus du tiers des structures, ayant répondu au questionnaire, projettent ainsi de modifier leur approche par rapport aux évaluations antérieures. Aussi, pour pratiquement tous les acteurs, la pratique de l'évaluation doit se développer au Sénégal. Ils estiment que l'évaluation pourrait contribuer à rationaliser les dépenses publiques, à améliorer la gestion administrative, à augmenter la transparence pour les citoyens, et à répondre aux exigences des partenaires techniques et financiers. Mais encore faudrait-il utiliser davantage les résultats de l'évaluation.

Cette utilisation est fortement liée au développement des capacités évaluatives d'un pays, qui repose selon Lahey (2006, 2007) sur les piliers suivants<sup>2</sup>: (i) la vision du leadership; (ii) un environnement favorable; (iii) la capacité à fournir de l'information du suivi et de l'évaluation; et (iv) la capacité à demander et à utiliser les données générées par le suivi et l'évaluation.

Ces piliers devront être renforcés au Sénégal. Mais face à une demande sociale plus que jamais pressante, à une nécessité, voire à une obligation d'adapter la marche des institutions publiques aux évolutions dictées par un environnement mondialisé, le Sénégal, à l'instar des autres pays, cherche à changer d'orientation pour accroître ses performances et s'adapter au contexte international. Ceci nécessite une redéfinition progressive du rôle de l'Etat dans un objectif global et général de réforme de l'Etat.

Dans cette perspective, le Ministère de l'Economie et des Finances a initié les budgets programmes qui marquent le passage du budget de moyens

---

<sup>2</sup> PNUD, Développement des capacités évaluatives nationales, UNEG, Mars 2012.

au budget de résultats. C'est ainsi que les cadres des Dépenses sectorielles à Moyen terme (CDSMT) ont été institués au niveau de plus de vingt ministères.

Cette planification pluriannuelle avec des objectifs budgétisés, permet d'assurer la cohérence des dépenses de l'Etat avec ses capacités de financement à moyen terme, articulées à la politique de développement économique et social définie par le gouvernement. Cette nouvelle donne offre assurément une plus grande « évaluabilité » des programmes et politiques publiques de développement et ouvre de nouvelles perspectives quant à l'utilisation de l'évaluation, notamment dans le sens d'améliorer la crédibilité budgétaire et l'efficacité de la dépense publique.

## **Expériences croisées entre la Suisse et le Sénégal**

Le Sénégal, à l'instar de la Suisse, aspire à parvenir à un niveau très élevé d'institutionnalisation des politiques publiques ainsi qu'à une utilisation plus fréquente de l'évaluation. Sous ce rapport, que peut-il apprendre de la Suisse, dont le modèle d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est l'un des plus pertinents au monde ?

### **Des leçons à apprendre du modèle suisse**

En adoptant un article relatif à l'évaluation des politiques publiques (art. 170) dans sa nouvelle Constitution (1999), la Suisse est un des rares pays au monde à constitutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Elle dispose également d'atouts majeurs qui créent les conditions d'une diffusion et d'une utilisation efficace de l'évaluation. En effet, le système fédéral suisse d'évaluation est caractérisé par (i) l'existence d'instances d'évaluation aux niveaux politique et administratif; (ii) la réalisation de plusieurs projets de recherche sur l'évaluation (Varone et Jacob 2002); (iii) une professionnalisation de l'évaluation; et (iv) une loi fédérale et des lois cantonales favorisant la diffusion des résultats de l'évaluation<sup>3</sup>.

La recherche a montré que plus de 243 évaluations ont été réalisées en Suisse de 2009 à 2012 (Balthasar 2012), ce qui dénote une pratique évaluative éprouvée. Ce modèle peut donc inspirer un pays africain à revenu faible, en quête d'un dispositif d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>3</sup> Présentation de Katia Horber Papazian à la conférence de l'afrEA 2014 à Yaoundé sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse.

Balthasar nous indique que « l'utilité des évaluations réalisées en Suisse, résidait dans 45% des cas dans l'amélioration de la mise en œuvre et dans 35% des cas dans le rendu de comptes et la rédaction de rapports. 9% des évaluations conduisent à une modification de la loi. Dans les cas restants, elles servent à justifier le financement et la poursuite de programmes et de mesures de la Confédération. » Une telle perspective est intéressante pour le Sénégal qui a mis en place un programme de développement économique et social dénommé « Plan Sénégal Emergent » et comportant plus de 26 projets structurants, en vue de créer les conditions de l'émergence économique. Ces projets doivent être évalués impérativement en fin de cycle et les résultats utilisés, pour améliorer la mise en œuvre mais aussi assurer la poursuite des expériences concluantes.

Dans cette perspective, le Sénégal peut apprendre ce qui suit de la Suisse : constitutionnaliser l'évaluation, développer la pratique et la recherche en évaluation, et utiliser efficacement les résultats des évaluations. En revanche, que pourrait apprendre la Suisse du Sénégal ?

### **Une expérience sénégalaise à partager**

La question semble prétentieuse, si l'on tient compte du retard considérable du Sénégal sur la Suisse, en matière de développement économique et social en général et de politique nationale d'évaluation en particulier.

Cependant, « on a toujours besoin d'un plus petit que soi »<sup>4</sup>. Ceci pour dire que le Sénégal est un pays économiquement faible et qui n'a pas encore atteint un niveau élevé de développement de la pratique évaluative, mais il bénéficie d'expériences à partager avec le reste du monde.

Sous ce rapport, il importe de rappeler que le suivi et l'évaluation sont devenus une exigence démocratique. Aussi, le mouvement citoyen au Sénégal s'est-il engagé dans l'expérimentation d'outils de suivi-évaluation participatifs (SEP) en vue de favoriser leur appropriation par les parties prenantes. A ce titre, un projet d'expérimentation du budget participatif a été mené dans les collectivités locales de Déali (Région de Louga), Aéré Lao et Hamady Ounaré (Région de Matam). Cette expérience sur le suivi budgétaire par les communautés a enregistré des résultats globalement satisfaisants. L'efficacité de la démarche est particulièrement redevable de la bonne implication des principales parties prenantes (citoyens, conseil municipal ou rural) et de l'organisation d'actions de sensibilisation sur le processus budgétaire qui ont permis d'instaurer un climat de confiance entre élus et citoyens. A la fin d'un cycle budgétaire, les résultats d'une évaluation participative menée par les collectivités locales, sont analysés et des mesures sont prises pour

---

<sup>4</sup> Morale tirée d'une fable de Jean de la Fontaine « Le Lion et le Moucheron ».

corriger les erreurs constatées et anticiper sur les orientations du budget de l'année  $n+1$ .

Une telle expérience vise à harmoniser et à mettre en cohérence les systèmes de suivi-évaluation préexistants dans le champ du développement local. Le suivi de la gouvernance locale se fait à travers deux principaux modules. Il s'agit notamment de l'auto-évaluation des Communes et de l'auto-évaluation des Communautés rurales. Tel que conçu, le système est censé se constituer progressivement en observatoire de la décentralisation et du développement local dont l'utilité passe nécessairement par la mise en ligne de la plateforme unifiée de suivi-évaluation. Les initiatives prises dans ce cadre restent à être matérialisées par la mise en place effective d'un portail web adapté.

La Suisse étant un pays de démocratie directe, elle pourrait être intéressée, sans doute, à une telle expérience qui pousse les pouvoirs locaux à utiliser l'évaluation et à en tirer le meilleur parti pour répondre plus efficacement aux besoins des populations.

## Un débat politique à lancer

Il s'avère opportun de lancer un débat politique sur le mode d'institutionnalisation de l'évaluation à promouvoir. En effet, le Sénégal n'est pas un terrain vierge en matière d'évaluation. Des évaluations y sont pratiquées depuis fort longtemps, des acteurs émergent pour se saisir de la question évaluative, mais la qualité de la pratique évaluative pourrait être améliorée, notamment grâce à un cadre institutionnel intégrant la préoccupation des parties prenantes. A cet effet, il importe de: (i) développer une offre de formation locale en matière d'évaluation visant le renforcement des compétences des acteurs clés; (ii) intégrer la fonction d'évaluation dans les textes qui réglementent le fonctionnement des institutions, y compris les collectivités locales; (iii) mettre en place une structure administrative chargée de la gouvernance de l'évaluation; et (iv) appuyer les initiatives de promotion de la culture de l'évaluation menées par l'Association sénégalaise d'Évaluation (SenEval).

*Last but not least*, le développement de l'utilisation des résultats de l'évaluation dépend dans une large mesure de l'élaboration et de l'adoption d'une politique nationale d'évaluation, basée sur une stratégie pluraliste visant des actions à plusieurs niveaux, selon un triple but: l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, l'amélioration de la qualité et de l'étendue de la pratique évaluative, et la promotion d'une culture de l'évaluation.

## Bibliographie

- BALTHASAR A., *L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale*, décembre 2012.
- JACOB S., VARONE F., L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: expériences étrangères et scénarios pour la Belgique, Troisième rapport intermédiaire du projet de recherche AM/10/016 financé par les SSTC et intitulé *L'évaluation des politiques publiques en Belgique*, décembre 2002.
- LAHEY, R. 2006. *The broad consequences of evaluation capacity building: Experience of developing countries*, document présenté à la Conférence de l'Association Américaine d'Evaluation, Portland, OR, 1-4 novembre 2006.
- LAHEY, R. 2011b. *Building a monitoring and evaluation (M&E) capacity for better public sector management – lessons from Trinidad and Tobago*, document présenté à l'Assemblée Générale de l'Association Internationale d'Evaluation du Développement (IDEAS), Amman, Jordanie, 11-15 avril 2011.
- Réseau sénégalais de l'Evaluation (SenEval), *Etude sur les capacités évaluatives nationales du Sénégal*, juin 2006.
- United Nations Evaluation Group (UNEG), *Développement des capacités nationales d'Evaluation: Conseils pratiques sur le Développement des Systèmes nationaux d'Evaluation*, Mars 2012.



## Institutionnalisation de l'évaluation : l'apport de la SEVAL

WERNER BUSSMANN<sup>1</sup>

### 6.1 Thématique

Le présent article met en lumière l'influence de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse, plus précisément au niveau fédéral<sup>2</sup>. Par « institution », nous entendons, selon la définition de Jacob et Varone (2002: 112), « une règle ou une organisation (formelle) qui fournit aux acteurs un cadre assurant une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et, par conséquent, du résultat de l'action collective ». Citons encore, des mêmes auteurs: « L'institutionnalisation de l'évaluation correspond donc à une "routinisation" du recours (attendu, si ce n'est obligé) à l'évaluation et peut dès lors être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives. »

L'évaluation a pour but « de cerner le concept, l'exécution et les effets de l'action étatique, si possible de quantifier ces derniers et, dans tous les cas, de juger dans quelle mesure ils contribuent au bien public » (Groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité » 2004: 47). Le présent article se focalise sur l'évaluation en tant qu'instrument d'information, moins sur ses caractéristiques d'instrument de gestion.

---

<sup>1</sup> Je remercie Emmanuel Sangra pour ses précieuses informations sur le modèle d'impact de la SEVAL.

<sup>2</sup> On trouve des explications au sujet de l'évaluation au niveau des communes et des cantons chez Delley 2007, Mader 2009 (59 s.), Nuspliger 2005 et Widmer 2007 (87 s.).

Un document essentiel pour l'analyse de l'institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective de comparaison internationale est le *International Atlas of Evaluation* (Furubo, Rist et Sandahl 2002). Les auteurs de cet ouvrage ont mis l'accent sur la maturité de la pratique évaluative. Jacob et Varone (2003) ont complété cette perspective par une approche accordant davantage de poids aux critères formels. Récemment, le *International Atlas of Evaluation* a été mis à jour (Jacob, Speer et Furubo 2015). Nous nous référons implicitement à ces ouvrages lorsque nous décrirons les aspects de l'institutionnalisation de l'évaluation que nous considérons pertinents (cf. sect. 6.3).

Le présent article est en conséquence une analyse de l'impact de la SEVAL sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse. Ou, formulé autrement, nous répondrons à la question suivante: qu'est-ce qui serait aujourd'hui différent, s'agissant de l'institutionnalisation de l'évaluation, si la SEVAL n'existait pas? En contrepoint de la situation actuelle, le modèle théorique d'une «Suisse sans SEVAL» nous servira de base de comparaison. Il s'agit de déterminer et de présenter les aspects de l'institutionnalisation pour lesquels il y a lieu de présumer ou, au contraire, d'exclure une influence de la SEVAL.

## 6.2 Les possibilités d'action et d'influence de la SEVAL

La SEVAL a été fondée en 1996, dans le but d'encourager «l'échange d'informations et d'expériences sur l'évaluation entre la politique, l'administration, les hautes écoles et les bureaux d'études» (art. 2, al. 1 let. a des statuts de la SEVAL). En outre, elle «favorise la qualité des évaluations et sa diffusion» (art. 2, al. 1 let. b des statuts de la SEVAL). De 50 personnes en 1996, le nombre de ses membres est passé à plus de 500 actuellement.

Les destinataires de l'activité de la SEVAL sont les groupes mentionnés à l'article 2 des statuts de la SEVAL, à savoir les instances politiques (le Parlement et ses membres ainsi que les magistrats) mais également les membres de l'administration aux niveaux fédéral, cantonal et communal, d'une part, et la communauté scientifique ainsi que les bureaux d'études, d'autre part.

La SEVAL est organisée sous forme d'association de droit privé. Contrairement aux instances étatiques, elle ne dispose pas d'instruments lui permettant d'agir de manière contraignante. Elle doit donc se contenter d'influer sur la politique des pouvoirs publics et donc sur l'institutionnalisation de l'évaluation en usant des trois possibilités suivantes.

### *Persuasion*

La SEVAL peut tenter d'influencer directement les responsables étatiques ou autres et s'efforcer de les convaincre de l'intérêt de l'évaluation. Elle peut

aussi inciter ces responsables à prendre certaines mesures (p. ex. mise en place de cursus de formation, création de services administratifs, élaboration de dispositions légales) visant à promouvoir l'évaluation. En d'autres termes, elle peut faire du lobbying en faveur de l'évaluation.

Outre le travail de persuasion directe, la SEVAL peut aussi effectuer un travail de persuasion indirecte, en contribuant par ses activités et ses prestations à promouvoir l'image de l'évaluation et à faire en sorte que celle-ci soit vue comme un élément essentiel de l'activité étatique.

### *Prestations*

Depuis sa fondation, la SEVAL offre des prestations à ses membres et, indirectement, à d'autres personnes et organisations. Ce sont en particulier :

- des congrès annuels ;
- des séminaires sur des thèmes spécifiques (y compris en collaboration avec le réseau « évaluation » de l'administration fédérale) ;
- des groupes de travail ;
- la publication d'informations sur les activités de la SEVAL et sur des faits pertinents pour l'évaluation, sur son site web, dans son bulletin (1996-2007) et dans sa newsletter (depuis 2009) ;
- sa page web « Mandats et emplois », où sont publiés des appels d'offres dans le domaine de l'évaluation et des offres d'emploi ;
- sa page web « Evaluateurs et évaluatrices », qui contient un annuaire de ces derniers, classés par domaine d'activité (utile pour l'attribution de gré à gré de mandats d'évaluation par des services étatiques) ;
- les standards SEVAL du 5 décembre 2000 ; ils ont pour but de contribuer à la professionnalisation de l'évaluation en Suisse et s'adressent aux personnes qui participent aux évaluations ou qui les influencent, notamment aux évaluateurs, aux mandants et à toute autre personne susceptible de promouvoir le respect des standards SEVAL ;
- la participation à l'organe de publication LeGes (publié en commun avec la Société suisse de législation) ;
- le Prix SEVAL : décerné à des travaux scientifiques qui contribuent d'une manière remarquable au développement de théories et de pratiques, ou pour l'usage d'évaluations (à partir de 2012).

### *Réseautage*

Par ailleurs, la SEVAL permet par ses activités (p. ex. au sein du comité directeur, aux assemblées annuelles, dans les groupes de travail ou virtuellement via l'annuaire des évaluateurs et évaluatrices) une mise en réseau des différents acteurs. Cette mise en réseau peut avoir lieu entre des personnes

d'une même catégorie d'acteurs, par exemple entre évaluateurs (p. ex. dans la perspective du traitement commun d'un mandat d'évaluation), mais également entre des catégories différentes, par exemple entre demandeurs et offreurs.

## Modèle d'impact

Si l'on confronte les possibilités d'action susmentionnées de la SEVAL avec les destinataires de son activité, on peut représenter son influence potentielle selon le schéma de la figure 6.1.

Les instruments dont elle dispose (prestations, persuasion et réseautage) permettent à la SEVAL d'influencer les mandataires (bureaux d'évaluation, instituts scientifiques), l'administration (dans son rôle de mandant) et – vraisemblablement dans une moindre mesure – les décideurs politiques (Conseil fédéral, Parlement). Elle peut en outre donner des impulsions à la recherche dans le domaine de l'évaluation. Par ses activités, notamment à travers ses efforts de professionnalisation de l'évaluation, elle contribue à améliorer l'image de l'évaluation. Elle facilite en outre les contacts au sein des principaux groupes d'acteurs de la SEVAL (en particulier les mandataires) et entre ces différents groupes. Elle joue ainsi un rôle de facilitateur dans la professionnalisation et dans l'institutionnalisation de l'évaluation.

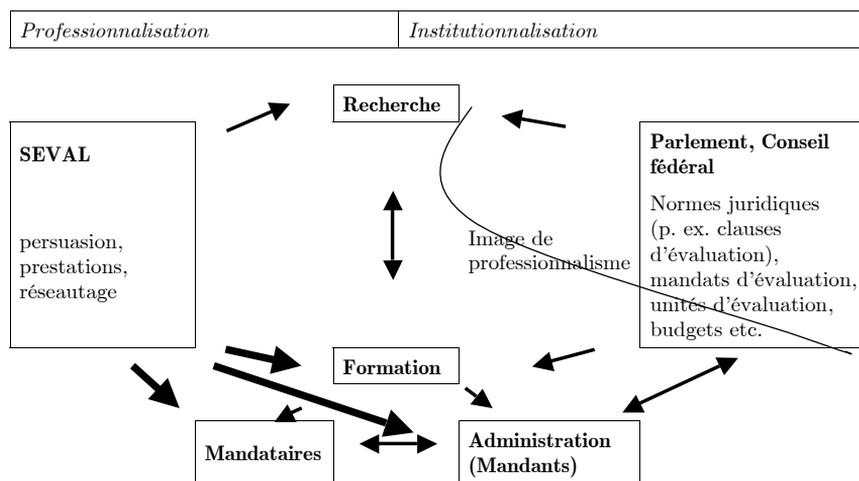


Fig. 6.1 Modèle d'impact de la SEVAL.

### **6.3 L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse et la contribution de la SEVAL**

Nous présenterons dans ce chapitre les différentes modalités de l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse<sup>3</sup>, avec un éclairage sur les circonstances qui y ont abouti; nous mettrons chaque fois en évidence l'apport de la SEVAL.

#### **L'article 170 de la Constitution fédérale (Cst.) et sa mise en œuvre dans la loi sur le Parlement**

##### *Article 170 Cst.*

Cet article, introduit dans la Constitution fédérale de 1999, exige que le Parlement veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Il attribue ainsi aux Chambres fédérales un mandat de garantir l'accomplissement d'une tâche: ses dimensions (« efficacité ») et son objet (« mesures de la Confédération ») doivent être compris dans un sens très large (Morand 2001, Mader 2005 et 2009 et Bussmann 2014). Le mandat constitutionnel ne prescrit cependant pas les instruments qui doivent être utilisés à cet effet (évaluation, monitoring, controlling, statistiques, etc.), la fréquence (annuelle, périodique, occasionnelle), le degré de détail de l'examen (examen superficiel ou approfondi), ni le niveau d'agrégation (programme, loi, niveau politique, etc.).

*Chronologie*: l'article 170 Cst. ne figurait pas dans le message du Conseil fédéral de 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale. Il a été introduit dans le texte constitutionnel par le Parlement. L'impulsion pour la création de l'article 170 Cst. a été donnée par la commission d'experts désignée par les Commissions des institutions politiques (commission d'experts 1995). Le chapitre « Création d'un organe chargé de l'évaluation des politiques publiques » a été rédigé par le Prof. Moor, alors membre de la commission d'experts du Programme national de recherche 27 « Les effets des mesures étatiques ». Le rapport d'experts (1995: 466 ss) proposait de créer un organe indépendant pour l'évaluation des mesures étatiques. L'article a ensuite obtenu sa forme actuelle durant les délibérations parlementaires. La nouvelle disposition constitutionnelle était, d'une part, l'aboutissement d'une longue évolution au cours de laquelle l'intérêt pour les effets de l'action

---

<sup>3</sup> Concernant l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse, cf. notamment: Bussmann 2007, Jacob et Varone 2003 (141-160), Kettiger 2005, Mader 2003, 2005, 2006 et 2009 ainsi que Widmer 2007.

étatique s'est accru<sup>4</sup>. D'autre part, elle a ouvert la voie à un renforcement et une intensification des activités d'évaluation au niveau fédéral.

*Apport de la SEVAL*: on peut pratiquement exclure toute influence de la SEVAL sur la création de l'article 170 Cst., compte tenu de la chronologie (l'élaboration de la norme et la création de la SEVAL ont eu lieu à peu près simultanément) et du fait du peu de contact des parlementaires avec les membres et le comité directeur de la SEVAL.

### *Loi sur le Parlement*

Les dispositions d'exécution de l'article 170 Cst. les plus importantes se trouvent dans la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10). Conformément à l'article 26 alinéa 3 de cette loi, l'efficacité fait partie des critères centraux de l'exercice de la haute surveillance par le Parlement. L'article 27 permet aux commissions parlementaires d'exiger que le gouvernement fasse effectuer des évaluations de l'efficacité, d'examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du gouvernement et d'attribuer elles-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité. L'article 44 alinéa 1 lettre e enjoint aux commissions des deux Chambres de veiller à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées « dans leur domaine de compétences » et de soumettre des propositions aux organes concernés de l'Assemblée fédérale (cf. le Contrôle parlementaire de l'administration) ou de donner des mandats au Conseil fédéral. Les commissions doivent en outre, aux termes de l'article 44 alinéa 1 lettre f, « tenir compte » des résultats des évaluations de l'efficacité, c'est-à-dire les intégrer à leurs réflexions et à leurs décisions.

Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ne figure pas dans la loi sur le Parlement. Il existe depuis 1991. Son rôle est décrit par Christophe Bättig et Philippe Schwab dans cet ouvrage. Selon l'article 10 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (RS 171.115), le CPA réalise des évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, contrôle les évaluations effectuées par l'administration fédérale et les applique dans les processus décisionnels (plus d'informations à ce sujet dans Janett 2003 et 2004). Il examine l'efficacité des mesures de la Confédération, sur proposition des commissions parlementaires. Les ressources en personnel

---

<sup>4</sup> On peut notamment mentionner le groupe de travail «Evaluation législative» (AGEVAL, du Département fédéral de justice et police 1991), le Programme national de recherche «Les effets des mesures étatiques» (Bussmann, Klöti et Knoepfel 1998), la création du «Service du contrôle administratif» du Conseil fédéral (dissous en 2000) et le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), ou encore l'introduction de clauses d'évaluation dans les actes législatifs de la Confédération et les discussions relatives au New Public Management (plus d'informations sur ces évolutions dans Bussmann 1998).

du CPA sont limitées à 4.3 personnes). Il dispose néanmoins de son propre crédit pour financer le recours à des experts et jouit d'une indépendance scientifique dans le traitement de ses mandats. Les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats se fondent sur ses recherches et évaluations pour formuler des recommandations à l'attention du Conseil fédéral ou formulent des interventions parlementaires.

*Chronologie et apport de la SEVAL*: le CPA existait avant la création de la SEVAL. La loi sur le Parlement a été élaborée au cours des années 1998-2001 par les Chambres fédérales (Commissions des institutions politiques et leur secrétariat) en collaboration avec plusieurs services de l'administration fédérale (en particulier l'Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale) et avec le concours d'experts. Aucune influence de la SEVAL n'est perceptible. Celle-ci ne s'est jamais exprimée sur la question de la concrétisation de l'article 170 Cst.; aucune discussion n'a par ailleurs eu lieu à ce sujet au sein de la société.

### **Extension des tâches du Contrôle fédéral des finances**

Le Contrôle fédéral des finances soutient l'Assemblée fédérale et le gouvernement dans l'exercice de leurs compétences financières et de surveillance (Grüter 1999). Ses activités sont détaillées dans la contribution d'Emmanuel Sangra et Laurent Crémieux dans cet ouvrage.

*Chronologie et apport de la SEVAL*: l'article 5 alinéa 2 de la loi sur le Contrôle des finances est entré en vigueur en 1995, c'est-à-dire avant la fondation de la SEVAL.

### **Clauses d'évaluation**

Les clauses d'évaluation sont des obligations juridiques de procéder à des évaluations<sup>5</sup>. Il existe de telles obligations aux niveaux de la Constitution (cf. article 170 Cst.), de la loi et de l'ordonnance. Les clauses d'évaluation peuvent avoir un champ d'application plus ou moins vaste (Bussmann 2005). Leur rôle est décrit par Lucius Mader au chapitre 3 de cet ouvrage.

---

<sup>5</sup> On trouve des informations détaillées sur les clauses d'évaluation sur le site web: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/materialien.html> (consulté le 29.04.2015). Le site internet contient un aperçu des clauses d'évaluation en droit fédéral, des Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation, ainsi que deux articles présentant les points de vue systématique et rédactionnel. Une bonne source d'informations sur les clauses d'évaluation et leurs applications est le rapport du Contrôle des finances à ce sujet (cf. Contrôle fédéral des finances 2011).

*Chronologie et apport de la SEVAL* : rien n'indique une influence directe de la SEVAL ou de ses prestations sur la création de clauses d'évaluation ni sur leur application. Indirectement, ses efforts en faveur de la professionnalisation de l'évaluation ont toutefois pu être utiles lors de l'élaboration des nouvelles normes.

## Le dispositif d'évaluation dans l'administration fédérale

### *Cadre juridique*

Il convient en principe de prendre en considération le fait que l'article 170 Cst. s'adresse exclusivement au Parlement. Il ne réserve certes pas les contrôles d'efficacité au Parlement et à ses organes mais il ne contient pas non plus d'obligation à charge de l'exécutif. « Les unités administratives de la Confédération sont en principe habilitées à mener des évaluations. Le Conseil fédéral peut en faire faire en tout temps sur la base de ses compétences d'exécution (art. 182, al. 2, Cst.) et de surveillance (art. 187, al. 1, let. a, Cst.). Ses services peuvent (faire) mener des évaluations en se fondant sur ces bases constitutionnelles ou sur leurs compétences liées à leurs tâches. Ils n'ont pas besoin pour cela d'une base légale spécifique. Mais s'il leur faut des informations spécifiques de la part des autorités d'exécution (notamment les cantons) ou des particuliers, l'obligation faite à ces derniers de les fournir doit être réglée. »<sup>6</sup>

### *Propositions du « Groupe de contact interdépartemental Evaluations de l'efficacité » (IDEKOWI) et décisions du Conseil fédéral*

L'exécutif, contrairement au Parlement et au Contrôle des finances, ne disposait pas, au début du nouveau millénaire, de règles générales sur l'exécution des évaluations, hormis les clauses d'évaluation alors existantes. Cette situation n'a changé que le 3 novembre 2004, lorsque le Conseil fédéral, se basant sur le rapport du « Groupe de contact interdépartemental Evaluations de l'efficacité » (IDEKOWI), a pris une décision relative à la transposition de l'art. 170 Cst. et au renforcement des contrôles d'efficacité<sup>7</sup>. Cette

<sup>6</sup> Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation (<http://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empf-bj-evalklauseln-d.pdf>; consulté le 29.04.2015)

<sup>7</sup> Le rapport de l'IDEKOWI (Groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité» 2004) et la décision du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 se trouvent sur la page web suivante: <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/umsetzung.html> (consulté le 29.04.2015)

décision concerne avant tout l'évaluation rétrospective. Elle fixe comme suit les responsabilités à l'intérieur de l'administration dans le domaine de l'évaluation législative:

- Les offices sont les premiers responsables des évaluations de l'efficacité, qu'ils intègrent dans leur structure de direction. Ils développent les stratégies, organisent les opérations d'évaluation et mettent à disposition les ressources nécessaires.
- Les départements veillent à ce que les offices s'acquittent de leurs obligations; ils soumettent en outre au Conseil fédéral les résultats d'évaluation susceptibles d'influer sur ses décisions.
- Le Conseil fédéral fixe des priorités en matière d'évaluation dans le cadre du Programme de la législature ou de la planification annuelle. Il décide des évaluations de portée interdépartementale. Il informe le Parlement et le public dans le cadre de sa planification annuelle et de son rapport de gestion, dans une annexe sur les principales évaluations de l'année suivante ou écoulée. Les données sont fournies par les offices dans le cadre d'une enquête effectuée par la Chancellerie fédérale en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (système d'information ARAMIS).
- Différents offices chargés de tâches transversales fournissent des prestations aux autres offices afin de faciliter le travail d'évaluation. L'un d'eux est l'Office fédéral de la justice. Il gère le réseau «évaluation» dans l'administration fédérale. Le réseau entend contribuer à ce que la Confédération tire au mieux parti de la multiplicité des expériences et des connaissances accumulées dans le domaine de l'évaluation et à ce que l'administration fédérale perpétue et développe sa propre culture d'évaluation. En outre, l'Office fédéral de la justice conseille les autres offices dans la préparation de projets d'évaluation.

*Chronologie et apport de la SEVAL:* la décision du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 est née d'une initiative de la Conférence des secrétaires généraux<sup>8</sup>. Celle-ci a décidé d'instituer le groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité» (IDEKOWI) lors de sa séance du 31 mai 2002. Il n'est pas possible d'établir avec précision dans quelle mesure la fondation et le développement de la SEVAL ont contribué à cette décision. La direction de l'IDEKOWI a été confiée au premier président de la SEVAL, auteur du présent article. La SEVAL était représentée par un membre de son comité (Marlène Läubli). Celle-ci tenait avant tout à promouvoir une

---

<sup>8</sup> La Conférence des secrétaires généraux au sens de l'article 16 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1) est «l'organe de coordination suprême» entretenant le lien entre les unités administratives. Elle est dirigée par la chancellerie (ou le chancelier) de la Confédération et se compose des secrétaires généraux des départements fédéraux.

culture de l'évaluation (cf. surtout annexe 4 du rapport de l'IDEKOWI). Ni la SEVAL en tant qu'association ni son comité n'ont tenté d'influer sur les travaux de l'IDEKOWI (p. ex. lors des discussions au sein du comité ou par des recommandations émanant de ce dernier). Il existait certes une certaine convergence entre le concept très large de l'IDEKOWI et l'approche pluraliste de la SEVAL. Il serait cependant faux de l'interpréter comme une influence directe de la SEVAL.

Les travaux de l'IDEKOWI et les prestations de la SEVAL n'étaient pas sans correspondances sur la question des standards de la SEVAL. Ainsi, le rapport de l'IDEKOWI recommandait « aux offices et aux départements de reconnaître les standards de la SEVAL et de s'y plier dans le contexte des opérations d'évaluation » (Groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité » 2004: 22). Le Conseil fédéral n'a cependant pas repris cette proposition dans sa décision du 3 novembre 2004 mais a arrêté que la question de l'assurance-qualité et des critères de qualité (notamment de la valeur normative des standards de la SEVAL) ferait l'objet de discussions plus approfondies au sein de la Conférence des secrétaires généraux. Celle-ci a ensuite renoncé à proposer au Conseil fédéral la mise en œuvre impérative des standards de la SEVAL dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle a néanmoins recommandé aux départements et aux offices de les appliquer à l'exécution et à l'adjudication des contrôles d'efficacité, en particulier des évaluations (au sens d'analyses de l'exécution, de l'efficacité et de la rentabilité mais à l'exclusion des évaluations du personnel, des TIC et de l'armement) et d'accorder une attention particulière aux contrôles de qualités. L'application des standards de la SEVAL lors de l'attribution de mandats d'évaluation jouit donc d'une légitimité semi-officielle.

## **Professionnalisation de la pratique d'évaluation**

Outre les aspects formels susmentionnés de l'institutionnalisation de l'évaluation, d'autres aspects moins formalisés jouent un rôle important. On peut les regrouper sous le terme de professionnalisation. Nous savons, grâce à différentes études (en particulier Widmer, Rüegg et Neuenschwander 2001, Widmer et Neuenschwander 2004, Balthasar 2007, Widmer, Beywl et Fabian 2009) et inventaires (base de données ARAMIS et rapports d'activité du Conseil fédéral: annexe IV), quelle est la pratique suisse en matière d'évaluation. A ce sujet, voir également le chapitre 10 de Thomas Widmer dans cet ouvrage.

*Aspects de la professionnalisation de l'évaluation*

La professionnalisation de l'évaluation suit, selon Brand (2009) et, sur cette base, Beywl, Bestvater et Müller (2011), quatre axes principaux:

- création et développement d'une base de connaissances spécialisées systématique, structurée de manière consensuelle et présentée dans des ouvrages didactiques, des guides et des résultats de recherche sur les évaluations;
- fondation et développement d'une association professionnelle rassemblant une majeure partie des personnes actives dans la branche, possédant un fort pouvoir de mobilisation et entretenant de bonnes relations de coopération avec des acteurs influents de la société;
- élaboration commune et publication de principes déontologiques et de normes de comportement (éthique professionnelle), notamment à travers des codes professionnels et des règles de conduite professionnelle;
- mise en place de programmes de formation de base et de perfectionnement reconnus, intégrés à un contexte universitaire, pour la qualification du personnel spécialisé, permettant à la fois l'acquisition de connaissances pratiques et théoriques spécifiques et la socialisation professionnelle des participants.

En d'autres termes: la réunion des conditions nécessaires dans ces quatre domaines permet l'apparition d'une branche professionnelle «évaluation», distincte des branches voisines (sciences sociales, audit économique, controlling, conseil économique, etc.). Nous allons à présent mettre en lumière quelques aspects de la professionnalisation de (la pratique de) l'évaluation, avant de poser la question de la contribution de la SEVAL à cette professionnalisation.

*Création d'une base de connaissances*

En parallèle à l'évolution des connaissances au niveau international, l'état des connaissances dans le domaine de l'évaluation s'est aussi fortement amélioré en Suisse. Cela concerne aussi bien des domaines politiques (notamment la formation, la santé, la coopération au développement, le marché du travail, la recherche et la technologie, l'énergie et l'environnement, l'aménagement du territoire, la sécurité sociale) que des contributions dépassant le cadre politique ou, pour citer Scriven (1991: 363 s.), des contributions «transdisciplinaires»<sup>9</sup>. L'intérêt croissant pour l'évaluation se reflète

---

<sup>9</sup> Cf. en premier lieu les ouvrages suivants, parus récemment: Balthasar 2007, Widmer, Beywl et Fabian 2009, Widmer et De Rocchi 2012.

notamment dans les articles publiés par des scientifiques et praticiens suisses dans des revues scientifiques internationales<sup>10</sup>. Au niveau national, on peut en particulier mentionner la revue « *LeGes – Législation & Evaluation* », qui contient une part importante d'articles concernant l'évaluation et qui contribue, par son titre et par son contenu, à l'échange et à l'enrichissement entre (théorie de la) législation et (méthodologie de l') évaluation.

### *Formation*

Depuis les années 1990, l'évaluation et sa méthodologie ont pris pied dans plusieurs universités suisses :

- Depuis 1992, le programme « Evaluation des politiques publiques » est offert à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Lausanne, sous la direction de la Prof. Katia Horber-Papazian.
- Depuis 2002, l'Université de Berne propose le programme de formation et de perfectionnement « Evaluation ». A l'origine, ce cursus aboutissait au « Diploma of Advanced Studies » (DAS Ev Unibe avec 36 points ETCS). Depuis 2008, il existe un niveau d'études supplémentaires pour ce cursus, le « Master of Advanced Studies in Evaluation » (« MAS Ev Unibe », avec 60 points ECTS).
- L'Université de Fribourg offre un cours en collaboration avec la SEVAL, une à deux fois par an, avec la participation d'experts en évaluation de renommée internationale.
- Depuis les années 1990, il existe dans le cadre des études ou de la formation continue des cours spécifiques sur l'évaluation dans les universités suisses, p. ex. à l'Université de Zurich (*Evaluation öffentlicher Politik in der Schweiz*, avec le Prof. Thomas Widmer), à l'Université de Berne (*Wirkungsvolle Evaluationen beauftragen und gestalten*, avec le Prof. Balthasar et le Dr. Bieri) et à l'IDHEAP (Méthodes et techniques législatives avec le Prof. Mader).
- Différentes universités et hautes écoles spécialisées offrent, outre les cursus et cours transsectoriels évoqués, des offres spécifiques à une discipline, p. ex. l'Université de Berne en coopération avec la Haute Ecole de Pédagogie de la Fachhochschule Nordwestschweiz, qui offre un Certificate of Advanced Studies en évaluation de la formation (CAS, 15 points ECTS).

<sup>10</sup> P. ex. les contributions de Balthasar, Beywl, Horber, Knoepfel, Ledermann, Mader, Rieder, Sager, Spinatsch, Widmer et Varone, ce dernier étant le seul scientifique suisse représenté par un article dans l'*Encyclopedia of Evaluation* (Mathison 2005).

*Pratique de l'adjudication d'évaluations*

Depuis l'étude de Widmer, Rüegg et Neuenschwander (2001), le cadre institutionnel au sein de l'administration fédérale a changé, notamment en raison de l'application de la décision du Conseil fédéral du 3 novembre 2004:

- Intégration de l'évaluation dans la phase de planification: depuis 2004, la Chancellerie fédérale effectue annuellement une enquête sur les contrôles d'efficacité les plus importants sur le plan politique. Les indications des services responsables des projets sont intégrées à la base de données ARAMIS du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Sur la base de cette enquête et depuis 2006, le Conseil fédéral informe le Parlement, dans une annexe au rapport de gestion annuel, de l'état de l'application de la décision du 3 novembre 2004 et des évaluations effectuées. Sur les 30 à 70 nouvelles évaluations intégrées dans la base de données ARAMIS chaque année, seules 10 à 30 environ, qui présentent un lien avec les objectifs politiques du Conseil fédéral et sont donc pertinentes sur le plan politique, sont mentionnées dans le rapport de gestion.
- Depuis les années 1990, il existe des services d'évaluation spécialisés dans l'administration fédérale. Nous pouvons nous faire une idée de leur structure en comparant la présentation dans l'étude Widmer, Rüegg et Neuenschwander (2001) avec l'annuaire fédéral 2015 (tab. 6.2).

Par rapport à la situation de 2001, on peut constater sur le plan organisationnel un développement modéré (de même Widmer 2007: 83). Il faut souligner que de plus en plus de ces services sont situés hors des unités responsables des programmes, ce qui leur confère une certaine indépendance. Ils peuvent ainsi en principe veiller à ce que l'on fasse des évaluations axées sur les responsabilités (Widmer, Rüegg et Neuenschwander 2001: 90). Un examen plus approfondi serait nécessaire pour établir la mesure dans laquelle les unités concernées utilisent effectivement cette possibilité.

Comme indiqué dans le rapport de gestion du Conseil fédéral 2014 (p. 179), 28 offices et services (sur 76) ont effectué des évaluations. Parmi eux, 17 ont mis en œuvre une stratégie exhaustive en la matière et un office une stratégie portant sur des aspects particuliers. Dans 13 offices (sur 28), les services chargés de l'évaluation ont disposé de toutes les ressources nécessaires; 27 offices (sur 28) ont pu garantir l'indépendance des évaluations. Les départements s'occupent principalement, dans le cadre d'instruments existants (planification, controlling, reporting), de l'exécution des contrôles d'efficacité par leurs offices.

**Tableau 6.2 Services ayant comme fonction indiquée « évaluation ».**

Service	Etude Widmer et Neuenschwander (2001)	Annuaire fédéral 2015: Unités ayant comme fonction indiquée « évaluation »
SG-DFAE	–	<b>Unité</b>
DDC	(Contrôle stratégique au niveau de la direction, contrôle opérationnel par la ligne opérationnelle)	<i>Section (évaluations stratégiques),</i> controlling opérationnel/évaluation de projet dans la ligne opérationnelle.
OFSP	<i>Service</i>	<i>Service</i>
OFAS	<i>Au sein d'une unité principale plus grande</i>	<b>Secteur</b>
OFS	–	<b>Unité</b>
OFJ	Compétence décentralisée	Compétence décentralisée
AFF	Groupe de travail ad hoc	Groupe de travail ad hoc
SECO	Compétence décentralisée	Compétence décentralisée; <b>unité</b> dans le domaine « <i>Coopération et développement économiques</i> »
OFAG	Compétence décentralisée	<b>Unité de direction</b>
OFEN	<i>Responsable de programme</i>	<i>Unité organisationnelle</i>
CDF	–	<b>Unité organisationnelle</b>
CPA*	<i>Unité principale</i>	<i>Unité principale</i> (attribuée au Secrétariat des Commissions de gestion et à la Délégation des Commissions de gestion)

Les services indiqués en gras sont nouveaux ou ont connu une revalorisation organisationnelle.

Les services indiqués en *italique* sont situés hors des unités responsables des lois/programmes.

\*Ne contient pas « évaluation » dans son titre mais exerce des fonctions d'évaluation.

- Divers offices ont systématisé leurs procédures d'appel d'offres en émettant des directives internes. L'OFSP, par exemple, a élaboré des checklists et des modèles détaillés<sup>11</sup>; la DDC publie les appels d'offres (en anglais) sur SIMAP, la plateforme des marchés publics.
- Différents offices (en particulier OFFT, OFJ, OFSP, OFAG, DDC, SECO) mentionnent les standards de la SEVAL sur leur site internet

<sup>11</sup> <http://www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02358/index.html?lang=fr> (consulté le 29.04.2015)

ou les citent comme conditions à la soumission d'une offre. Ils suivent en cela une recommandation de la Conférence des secrétaires généraux.

Au niveau cantonal, il existe aussi de plus en plus d'unités administratives qui organisent des évaluations, les exécutent ou les font exécuter, avant tout dans le domaine de la formation et dans les hautes écoles.

### *L'offre en matière d'évaluations*

L'offre en matière d'évaluations s'est élargie et professionnalisée depuis les années 1990. 227 personnes sont actuellement inscrites dans l'annuaire en ligne des évaluateurs et des évaluatrices de la Société suisse d'évaluation en qualité de mandataires. Alors que, par le passé, les bureaux de petite taille occupant une ou deux personnes étaient majoritaires, il existe actuellement de nombreux bureaux d'évaluation comptant une demi-douzaine à une trentaine de personnes. Les grands bureaux d'évaluation emploient des personnes provenant de filières diverses (p. ex. spécialistes en sciences politiques, économistes, sociologues, géographes, pédagogues), ayant des connaissances de différents domaines (p. ex. santé, éducation, politique du marché du travail) et appliquant des approches méthodologiques différentes. Les équipes d'évaluation d'une certaine taille sont plus à même de satisfaire aux exigences croissantes relatives aux appels d'offres sur les trois axes évoqués (discipline, connaissance du domaine et méthodologie), et de faire face aux périodes de forte sollicitation liées à des mandats urgents. Il reste toutefois encore de nombreuses niches pour des bureaux d'évaluation plus petits, que ce soit par des relations étroites avec certaines autorités étatiques, débouchant sur des mandats ad hoc, ou par l'exécution de tâches déterminées en collaboration avec des bureaux d'évaluation plus grands (p. ex. coopération entre bureaux alémaniques et romands). L'internationalisation est en revanche peu avancée: seul un petit nombre de bureaux a constitué des réseaux au niveau international.

### *L'apport de la SEVAL à la professionnalisation de l'évaluation*

D'une part, la fondation et le développement de la SEVAL depuis 1996 s'inscrivent dans l'évolution vers une professionnalisation de l'évaluation. D'autre part, les prestations qu'elle offre ont favorisé la professionnalisation de l'évaluation:

- On observe avant tout des effets directs en ce qui concerne les standards de la SEVAL. Différents offices mentionnent les standards de la SEVAL sur leur site Internet ou les citent comme conditions de

la soumission d'une offre. Cela ne signifie cependant pas que ceux-ci soient automatiquement respectés lors de l'adjudication de mandats d'évaluation. Les standards de la SEVAL comprennent en effet 27 critères. L'expérience montre qu'il est relativement difficile de garder la pertinence de ces standards à l'esprit dans toutes les phases importantes du processus d'évaluation (planification, conception du cahier des charges, adjudication, suivi des activités d'évaluation, rapport et diffusion des résultats). C'est pourquoi l'Office fédéral de la justice a fait élaborer par Thomas Widmer un « Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération » (Widmer 2005)<sup>12</sup>. Ce guide sert d'instrument d'assurance qualité. Il cite les standards de la SEVAL à prendre en compte à chaque phase de l'évaluation et contient en outre des listes de contrôle pour chacune de ces phases. Il n'existe toutefois aucune information empirique sur l'utilisation de ce guide.

- Les standards de la SEVAL doivent être respectés dans le cadre de l'exécution d'évaluations. Ils n'ont toutefois pas le caractère de règles de déontologie ni d'un « code de conduite »<sup>13</sup>. Ils ne se prêtent pas non plus à servir de critère de qualité pour les personnes ou les bureaux, ou de critères pour l'accréditation d'évaluateurs, comme ceux de la Société canadienne d'évaluation<sup>14</sup>. Récemment, la SEVAL a entrepris de premières démarches à cet effet et recensé, sous le titre « Les compétences requises en évaluation »<sup>15</sup>, les compétences qu'elle considère les plus importantes pour les évaluateurs. Le président de la SEVAL a en outre esquissé l'« itinéraire » vers une profession d'« évaluateur/évaluatrice » (Sangra 2012).
- On constate des effets indirects aux rubriques « Mandats et emplois » et « Évaluateurs et évaluatrices » du site internet de la SEVAL. Ces deux rubriques contribuent à renforcer la transparence au sujet de l'offre en matière d'évaluations. Dans les années 1990, l'offre était très réduite dans certains domaines de l'action étatique. Certains offices fédéraux devaient donc toujours avoir recours aux mêmes bureaux d'évaluation. Avec la professionnalisation croissante de l'évaluation, l'offre s'est diversifiée. Pour les projets d'évaluation de grande ampleur, il n'est par conséquent aujourd'hui pas rare, lorsque les mandats sont importants (100 000 CHF et plus) et les délais de soumission d'offres

---

<sup>12</sup> Disponible à l'adresse: <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/umsetzung.html> (consulté le 29.04.2015).

<sup>13</sup> Cf. p. ex. Office fédéral de la statistique 2012.

<sup>14</sup> Cf. [http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=5&ss=7&\\_lang=fr](http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=5&ss=7&_lang=fr) (consulté le 29.04.2015).

<sup>15</sup> Cf. <http://www.seval.ch/fr/kompetenzanforderung/index.cfm> (consulté le 29.04.2015).

suffisants, d'obtenir plusieurs offres de haute qualité. Bien que la Commission de gestion ait constaté en 2006, se fondant sur un rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (Contrôle parlementaire de l'administration 2006), que les appels d'offres faisaient peu jouer la concurrence et étaient plutôt opaques, ce qu'elle a critiqué, la concurrence est aujourd'hui plus forte qu'avant en ce qui concerne l'adjudication de mandats d'évaluation. Dans une situation de compétition, les bureaux d'évaluation dont l'offre est très diversifiée (spécialistes de plusieurs disciplines, utilisation de différents instruments d'investigation) ont souvent une longueur d'avance, de sorte que l'impression naît occasionnellement dans les médias qu'un petit nombre de grands bureaux dominant complètement le marché (p. ex. *Weltwoche* du 21.6.2012).

- La SEVAL a de plus exercé une influence sur l'évaluation de thèmes spécifiques en Suisse, à travers ses congrès annuels et ses séminaires sur des thèmes spécifiques. C'est ainsi elle qui a lancé, en 1997, le thème de l'évaluation des réformes administratives. La conséquence de cela est que de nombreuses réformes administratives induites par le NPM ont été évaluées aux niveaux fédéral et cantonal. En se penchant sur des thèmes sectoriels – coopération au développement (2002), culture (2003) et formation (2005) – elle a incité au développement de l'évaluation dans les domaines en question. Elle a mis l'accent, pour certains thèmes (assurance de la qualité 2000 et 2012, audit 1999 et 2008), sur les caractéristiques de l'évaluation par rapport à d'autres démarches similaires.
- La SEVAL a eu une influence non perceptible sur d'autres aspects de la professionnalisation, notamment la constitution d'une base de connaissances et l'offre de formation. Les cours de formation continue à l'IDHEAP et à l'Université de Berne se sont développés indépendamment des impulsions de la SEVAL; seuls les cours de formation continue à l'Université de Fribourg ont été mis sur pied en raison de liens étroits avec le comité de la SEVAL.
- La fondation de la SEVAL, ainsi que ses produits et services, contribuent à la reconnaissance de l'évaluation en tant qu'activité la plus objective et impartiale possible, étayée par des méthodes scientifiquement reconnues. Cela renforce la confiance en la fiabilité des évaluations<sup>16</sup>. Il s'agit d'un effet de persuasion indirect – par le simple fait que la SEVAL existe et qu'elle s'efforce d'améliorer la qualité des évaluations.

---

<sup>16</sup> Cf. p. ex. l'article de Brun 2010: sur la base des standards de la SEVAL, l'auteur formule des exigences envers le rapport sur l'impact de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT).

## L'avenir de la SEVAL

L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse a fait de grands progrès au niveau fédéral depuis les années 1990. Ces progrès sont les plus apparents au niveau de la Constitution et des lois. On constate néanmoins des progrès également au niveau des directives internes de l'administration et de la pratique des services lors de l'adjudication d'évaluations. De même, l'offre de formation et les connaissances en matière d'évaluation se sont améliorées.

L'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse et la fondation de la SEVAL résultent historiquement des mêmes causes et conditions (cf. note de bas de page 4). Elles procèdent cependant aussi d'un processus de modernisation du gouvernement et de l'administration, qui, peu à peu, se fait jour dans la plupart des pays (Bussmann 2008: 505). Par sa création et grâce à ses différentes activités, la SEVAL a favorisé, à partir du nouveau millénaire, la progression vers une institutionnalisation de l'évaluation. Les effets les plus visibles sont ceux des standards qu'elle a élaborés, et qui ont enrichi la pratique de l'évaluation par les services et l'offre d'évaluations. D'autres prestations de la SEVAL (page web *Evaluateurs et évaluatrices*, thèmes des congrès annuels, revue *LeGes*) ont aussi laissé des traces.

Les effets indirects de la SEVAL, difficilement observables, ne sauraient être négligés. Le simple fait qu'elle existe et qu'elle soit dédiée à assurer la qualité des évaluations donne un signal important. La SEVAL contribue ainsi à donner une armature à l'évaluation en Suisse. Le fait que l'évaluation n'ait jusqu'à présent pas subi de revers dans son évolution ni d'attaques particulières dans le débat public, abstraction faite de quelques articles de journaux et des critiques de certains scientifiques (Frey 2007), ne va pas de soi. Il y a lieu de supposer que la SEVAL et ses activités ont indirectement contribué à ce résultat réjouissant.

Il serait souhaitable que la SEVAL puisse continuer à donner à l'avenir des impulsions pour promouvoir la professionnalisation de l'évaluation en Suisse. Cela comprend ses prestations, dont la valeur est indéniable, un ancrage encore meilleur de ses standards dans la pratique, éventuellement l'établissement d'une liste de «no-go's» clairs (p. ex. la participation à l'élaboration de l'appel d'offres pour une évaluation et la soumission ultérieure d'une offre) dans la pratique de l'évaluation, des exigences plus pointues pour le profil des spécialistes en évaluation et la lutte contre les abus dans l'exécution des évaluations.

## Bibliographie

- BALTHASAR A., *Institutionnelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen*, Zurich, Rüegger, 2007.
- BEYWL W., BESTVATER H. et MÜLLER M., Professionalisierung der Evaluation durch Weiterbildung?, *LeGes*, 1, 2011, pp. 89-109.
- BRANDT, T., *Evaluation in Deutschland. Professionalisierungsstand und -perspektiven*, Münster, Waxmann, 2009.
- BRUN M., NFA-Wirksamkeitsbericht, *LeGes*, 2, 2010, pp. 213-229.
- BUSSMANN W., Les évaluations en Suisse, in *Politiques publiques: Evaluation*, W. BUSSMANN, U. KLÖTI et P. KNOEPFEL, Paris, Economica, 1998, pp. 13-33.
- BUSSMANN W., Art. 170, in *Die Schweizerische Bundesverfassung*, B. EHRENZELLER, B. SCHINDLER, R.J. SCHWEIZER et K.A. VALLENDER (eds), Zurich/St Gall, Dike/Schulthess, 2014, pp. 2766-2773.
- BUSSMANN W., Institutionnalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie, in *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II). Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft*, H. SCHÄFFER (ed.), Vienne, Manzschke Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007, pp. 1-20.
- BUSSMANN W., Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, *LeGes*, 1, 2005, pp. 97-102.
- BUSSMANN W., The Emergence of Evaluation in Switzerland, *Evaluation*, 14 (4), 2008, pp. 499-506.
- Commission d'experts, La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Rapport de la commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 15 décembre 1995, FF 1996 II 413.
- Conseil fédéral, Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 2014 du 18 février 2015, vol. I, Berne, Chancellerie fédérale, 2015.
- Contrôle fédéral des finances, Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, Berne, 2011.
- Contrôle parlementaire de l'administration, Recours à des experts par l'administration fédérale. Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des États, Berne, 2006.
- DELLEY J.-D., En quête de la Sainte Trinité – La commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève, in *L'évaluation des politiques au niveau régional*, S. JACOB, F. VARONE et J.-L. GENARD (eds), Francfort, Peter Lang, 2007.
- Département fédéral de justice et police, Mieux connaître les effets de l'action étatique: problèmes, possibilités, propositions. Rapport final du groupe de travail « Evaluation législative », Berne, DFJP, 1991.

- FREY B. S., Evaluierungen, Evaluierungen...Evaluitis, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (3), 2007, pp. 207-220.
- FURUBO J.-E., RIST R.C. et SANDAHL R. (eds), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick/London, Transaction, 2002.
- Groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité », Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Rapport à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse, Berne: Office fédéral de la justice, 2004, accessible en ligne <http://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/umsetzung/schlussbericht-kontaktgruppe-f.pdf>.
- GRÜTER K., Die Finanzaufsicht beim Bund im Wandel, *Der Schweizer Treuhänder*, 9, 1999, pp. 834-839.
- JACOB S., SPEER S. et FURUBO J.-E., The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later, *Evaluation* 21, 2015, pp. 6-31.
- JACOB S. et VARONE F., *Evaluer l'action publique. Etat des lieux et perspectives en Belgique*, Gent, Academia Press, 2003.
- JANETT D., Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament, in *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, R.J. SCHWEIZER et al. (eds), Fribourg, Editions universitaires, 2003, pp. 97-109.
- JANETT D., Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, *LeGes*, 2, 2004, pp. 137-150.
- KETTIGER D., « Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick, in *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*, H. SCHÄFFER (ed.), Vienne, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005, pp. 47-73.
- MADER L., Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in *Wirkungsforschung zum Recht IV – Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*, U. KARPEN et H. HOF (eds), Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 96-110.
- MADER L., Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?, *LeGes*, 1, 2005, pp. 29-37.
- MADER L., Législation et jurisprudence, in *Contributions à l'action publique – Beiträge zum öffentlichen Handeln*, J.-L. CHAPPELET (ed.), Lausanne/Berne, Haupt, 2006, pp. 193-204.
- MADER L., Zum Stand der Institutionalisierung der Gesetzesevaluation auf Bundesebene, in *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, T. WIDMER, W. BEYWL et C. FABIAN (eds), Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp. 55-71.

- MATHISON, S. (ed.), *Encyclopedia of Evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2005.
- MORAND C.-A., L'évaluation des effets des mesures étatiques, in *Droit constitutionnel suisse*, D. THÜRER, J.-F. AUBERT et J.P. MÜLLER (eds), Zurich, Schulthess, 2001, pp. 1119-1129.
- NUSPLIGER K., Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, *LeGes*, 1, 2005, pp. 51-61.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, Charte de la statistique publique de la Suisse, 3<sup>e</sup> édition, 2012, accessible en ligne [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/institutionen/oeffentliche\\_statistik/ethische\\_prinzipien/charta\\_2002.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/charta_2002.html).
- SANGRA E., Beruf: Evaluator..., *LeGes*, 2, 2012, pp. 217-221.
- SCRIVEN M., *Evaluation Thesaurus*, 4<sup>e</sup> édition, Newbury Park, Sage, 1991.
- WIDMER T., Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération. Instrument d'assurance qualité fondé sur les standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), Berne, 2005. Elaboré sur mandat de l'Office fédéral de la justice.
- WIDMER T., Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat, *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 48, 2007, pp. 69-93.
- WIDMER T. et DE ROCCHI T., *Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*, Rüegger, Zurich, 2012.
- WIDMER T., BEYWL W. et FABIAN C. (eds), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- WIDMER T. et NEUENSCHWANDER P., Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization, *Evaluation*, 10, 2004, pp. 388-409.
- WIDMER T. et NEUENSCHWANDER P., *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei*, Zurich, Universität Zürich, 2001.



# **Théories et pratiques de l'institutionnalisation de l'évaluation: quels modèles et quelles finalités? Réflexions critiques sur le rôle et la place des sociétés nationales et du réseautage dans le processus institutionnel**

OUMOUL KHAYRI BA TALL

## **Contexte et justification**

Cet article est le produit d'une réflexion basée sur une expérience de plus d'une dizaine d'années de contributions diverses à l'évaluation du développement, pendant lesquelles j'ai engagé un effort permanent de compréhension des théories et des processus de l'institutionnalisation de l'évaluation dans le contexte des pays africains, et du rôle des associations/sociétés nationales et des réseaux d'évaluations dans cette construction. L'article relatif à l'apport de la SEVAL à l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse m'a encouragé à partager mes réflexions sur le rôle des associations nationales et des réseaux d'évaluation, pour interroger leur pertinence et leur efficacité dans l'avènement et la consolidation d'une culture d'évaluation. J'ai revisité la « théorie ambiante » sur le rôle des associations et des réseaux. Je l'ai confrontée à la pratique pour en tirer des leçons qu'il me semble utile de considérer, mais aussi des interrogations à explorer davantage. Le but de cet exercice n'est pas d'exposer des résultats basés sur une étude approfondie mais de partager des observations basées sur une réflexion critique sur l'apport ou l'implication des associations/sociétés nationales et des réseaux dans le cadre de l'institutionnalisation de l'évaluation.

En tant qu'évaluateurs, nous devons pratiquer ce que nous prêchons, et chercher à savoir quelle est la pertinence et quelle est l'efficacité des sociétés nationales ou des réseaux d'évaluation. La question doit nous interpeller au premier plan et nous rappeler notre devoir d'évaluateur, qui est avant tout de questionner... Questionner pour mieux comprendre, questionner pour mieux agir, questionner pour mieux servir les finalités de l'évaluation.

## **Organiser l'évaluation au niveau institutionnel : quel rôle pour les « organisations d'évaluation »**

*Qu'est-ce que l'évaluation au fond et pourquoi est-il important de parler des associations nationales ou des réseaux d'évaluation ?*

L'évaluation est l'outil de pilotage de l'action publique qui permet, *in fine*, d'optimiser la gestion des ressources, et d'obtenir une plus grande adhésion des acteurs à la décision publique. Elle permet d'assurer aux citoyens que les biens publics sont bien gérés et en mesure de leur garantir une meilleure qualité de vie. En filigrane se posent les questions des finalités et des modalités de l'évaluation.

L'outil s'avère être à la fois (i) un outil d'aide à la décision, (ii) de gestion des connaissances, et (iii) un vecteur de bonne gouvernance et de démocratie. En tant qu'instrument de redevabilité, l'évaluation permet de rendre compte aux acteurs de la qualité de la gestion de l'action publique, et de nourrir un dialogue informé sur les politiques. L'importance de ces fonctions dans la vie publique explique pourquoi la construction du modèle institutionnel pour ancrer la pratique de l'évaluation dans les habitudes de la gestion des affaires publiques doit être inclusive et holistique, ce qui nous amène à poser la question du rôle et de la place des réseaux d'évaluation dans ce processus.

*Organiser la pratique de l'évaluation :  
les dimensions de l'institutionnalisation*

L'institutionnalisation de l'évaluation se comprend comme l'ensemble des dispositifs et éléments qui déterminent et définissent la pratique évaluative dans un cadre organisationnel donné.

Pour F. Varone, « l'institutionnalisation de l'évaluation s'entend au travers du concept de « capacités évaluatives ». [...] [C]es dernières traduisent, *in fine*, les aptitudes d'une organisation administrative, d'un réseau sectoriel d'action publique ou même d'un régime démocratique dans sa globalité à conduire de manière récurrente des évaluations de qualité, à capitaliser les acquis et à favoriser la réflexivité au sein de la communauté évaluative. »

Cette définition suggère que le processus d'institutionnalisation de l'évaluation implique et repose sur le Développement des Capacités d'Évaluation (DCE) (étude sur le diagnostic des capacités évaluatives conduite au Sénégal, au Niger et au Congo en janvier 2007), et que la qualité et la pérennité du système sont tributaires du rôle de « la communauté évaluative ».

Notre principale préoccupation revient en réalité à décortiquer cette notion de « communauté évaluative » en lui donnant un contenu individualisé, pour mieux comprendre sa composition, les rôles individuels et

collectifs, ainsi que ses dynamiques internes et externes dans le dispositif et le processus institutionnel de l'évaluation.

*Le rôle des VOPEs<sup>1</sup> dans l'institutionnalisation de l'évaluation :  
la « théorie de l'offre »*

L'étude diagnostique inspirée du cadre conceptuel mis en place par la banque mondiale (IEG, 1994, Keith Mackay) a défini un indice de maturité de la pratique et de l'institutionnalisation de l'évaluation par une notation de la demande et de l'offre. Sur cet indice composite, les éléments relevant de la société nationale d'évaluation constituent environ le tiers de la notation globale et la quasi-totalité de celle de l'offre.

Cette mesure de la maturité de l'évaluation suggère que les évaluateurs professionnels et leurs organisations contribuent de façon significative (environ 1/3) à la maturité de l'évaluation dans un pays donné, mais leur rôle reste limité au niveau de l'offre et consiste clairement à assurer la qualité des prestations professionnelles fournies par les membres de l'organisation voire au-delà.

L'article sur le dispositif institutionnel de l'évaluation en Suisse offre une illustration intéressante du rôle que la société nationale d'évaluation aura joué, et certainement plus intéressant à nos yeux, du rôle qu'elle n'a pas joué dans la construction de la « culture d'évaluation » dans ce pays considéré comme un des leaders en la matière.

### Illustration de la théorie : cas de la Suisse

L'article sur la Suisse illustre bien que dans le pays des cantons et des votations, l'évaluation est bel et bien une fonction institutionnalisée, dans

---

<sup>1</sup> Nb : le terme VOPE (*Voluntary Organisation for Professional Evaluation*) est utilisé en lieu et place de la traduction française OVEP (Organisation Volontaire pour l'Evaluation Professionnelle) pour raison de commodité, il tend en effet à rentrer dans le langage courant tel quel. Le terme VOPE désigne indifféremment les concepts de société nationale, association, réseau ou toute autre dénomination couramment utilisée pour désigner une organisation d'évaluation. Les différences de dénomination, dans le monde francophone tout au moins, relèvent essentiellement de différences dans le statut juridique des organisations, et ne préjugent en rien de différences dans la mission ou les opérations de l'organisation. A noter que dans la définition adoptée par EvalPartner, l'utilisation du mot *Volontaire* (*Voluntary*) exclut les réseaux qui ne sont pas considérés relever de la société civile (exemple des réseaux de fonctionnaires, constitués au sein des départements ministériels par exemple). Du reste, cette restriction pourrait poser un défi à ce que nous développons dans cet article par rapport au rôle que les VOPEs aspirent à jouer pour stimuler la demande, car leur capacité d'action s'en trouve limitée.

la mesure où il existe un corpus réglementaire, un dispositif administratif, des références méthodologiques et normatives, une offre de formation professionnelle qui est intégrée aux réseaux universitaires du pays, une pratique avérée (demande) qui repose en premier lieu sur des compétences nationales (offre). Dans son analyse sur l'apport de la SEVAL au système d'évaluation de la Suisse, l'auteur estime que l'existence même de la société nationale est comme un gage de qualité et aura sans doute permis à ce que la pratique de l'évaluation soit prise au sérieux en Suisse. L'apport majeur de la SEVAL se trouve dans la définition des normes, la formation professionnelle, l'apport méthodologique et le développement de la théorie, qui a ensuite servi à orienter des évaluations en pratique.

La SEVAL n'a pas eu d'influence, toutefois, sur les aspects macro du système national, tels que le cadre légal ou réglementaire. Autant dire que les influences de la SEVAL auront surtout affecté les niveaux micro (Evaluand ou unité d'évaluation sous revue tel que le programme, projet ou la politique), dans une moindre mesure le niveau méso (structure administrative), et que la SEVAL n'aura eu aucune influence avérée sur le niveau macro (dispositif institutionnel), tels que définis par F. Varone dans son étude pilote sur le Développement des Capacités Evaluatives dans trois pays de l'Afrique de l'Ouest (Congo, Niger, Sénégal) (*sauf sur le plan de la professionnalisation avec son rôle dans la définition des normes, la formation professionnelle qui peut être compris comme une fonction transversale de structuration*).

Ainsi, l'article montre bien que la SEVAL aura influencé l'offre de services d'évaluation et qu'elle n'aura eu aucun effet avéré sur la demande.

A la différence de l'expérience suisse, les VOPEs dans les pays en développement affirment ou espèrent/aspirent à jouer un rôle plus conséquent dans l'institutionnalisation de l'évaluation, au niveau de la promotion de la demande, et dans l'organisation de la pratique dans son ensemble. On peut alors se poser la question de savoir quelle est la légitimité de ce rôle, et son efficacité.

## **La « nouvelle théorie » des réseaux face à la réalité : hypothèses, limites, contrefactuels**

### *Rôles émergents pour les VOPEs : la « théorie de la demande »*

Le modèle du schéma institutionnel venu des sociétés d'évaluation telles que la SEVAL illustre le rôle de la société professionnelle d'évaluation au niveau de l'émergence d'une offre qualifiée d'évaluateurs professionnels, et dans l'encadrement de la qualité des évaluations.

Ce que les matrices ne reflètent pas, c'est le rôle grandissant des organisations professionnelles d'évaluation dans la promotion de la demande, une

évolution qui, fort heureusement, n'a pas échappé à l'initiative EvalPartner, qui a même entrepris de l'accompagner, notamment par certains de ses programmes (appui aux parlementaires). Peut-on dire que le rôle des VOPEs pour stimuler la demande est particulièrement pertinent dans le monde en développement ?

En effet, il nous paraît pertinent de poser l'hypothèse que dans le contexte des pays en développement, la pratique de l'évaluation n'ayant pas la même signification ni la même portée sur l'action publique, les évaluateurs et leurs VOPEs voient plus clairement l'intérêt, voire la nécessité, d'investir leurs efforts également du côté de la demande. L'intérêt de travailler sur la demande peut être situé à deux niveaux au moins : (i) une demande émanant des institutions nationales est plus susceptible de s'adresser et d'être accessible aux professionnels locaux ; (ii) une demande nationale est plus susceptible de servir les intérêts nationaux et d'aboutir à améliorer les interventions publiques.

On peut avancer comme hypothèse majeure que pour le citoyen, la valeur ajoutée de l'évaluation portera en priorité sur la qualité du service public plutôt que sur la redevabilité. Dans ces pays, l'évaluation est encore un exercice largement extraverti : commanditées par les bailleurs de fonds extérieurs pour servir leur propre redevabilité en priorité, ces évaluations font le plus souvent appel à des professionnels du Nord et s'adressent principalement aux partenaires du Nord. Elles se conçoivent et se passent de façon « téléchargée », et sont très peu utilisables et utilisées pour améliorer les politiques publiques et les priorités nationales, en dépit des déclarations de principe des bailleurs eux-mêmes.

Par ailleurs, il pourrait également s'avérer que les VOPEs soient plus enclins à travailler à améliorer la demande là où les défis de gouvernance sont les plus saillants et récurrents, et où l'initiative d'évaluer a du mal à venir des autorités centrales : dans ces cas, un plaidoyer auprès des acteurs de contre-pouvoirs institutionnels tels que le parlement, ou auprès des acteurs non institutionnels comme la société civile, pourrait s'avérer efficace dans l'amélioration de la commande d'évaluations, à des fins de redevabilité ou de mise en débat des interventions publiques.

Dans ce contexte, continuer à affirmer, comme le font la plupart des modèles, que les pouvoirs publics (décideurs) et les parlementaires sont les premiers responsables pour créer une demande d'évaluation nationale est certes légitime, mais résonne souvent comme un vœu pieu. Pour pallier leur silence, nous préconisons que d'autres acteurs, notamment le parlement, les collectivités locales ou la société civile, soient suffisamment impliqués et leurs capacités renforcées, pour être en mesure de concevoir des stratégies de saisine (contribuer à la définition des évaluations) ou d'encouragement à l'action des pouvoirs publics.

En réalité, les VOPEs ont un rôle transversal et multidimensionnel, ils devraient être suffisamment impliqués dans la construction des systèmes

d'évaluation à tous les niveaux dans le pays et rester mobilisés pour en constituer la principale ressource technique et intellectuelle, tout en assurant un rôle de veille pour sa pertinence et son efficacité continues. Un des éléments clefs de cette transversalité du rôle des VOPEs réside dans la diversité de ses acteurs, qui comptent souvent des membres de l'administration publique, des organes institutionnels aux côtés des évaluateurs professionnels indépendants et des universitaires entre autres. Ce panorama d'acteurs divers leur confère en réalité la capacité de travailler avec aisance tant du côté de l'offre que pour stimuler la demande.

*Limites de la nouvelle théorie : là où le modèle n'est pas encore prouvé*

Les systèmes nationaux d'évaluation qui ont vu le jour ou sont en construction dans un certain nombre de pays en développement ne sont pas du tout ou très peu influencés par les sociétés nationales de ces pays. En dépit des apparences, c'est le cas de l'Afrique du Sud où la SAMEA n'a eu que peu d'influence sur la construction du système national en cours, dont les premières prémisses ont du reste vu le jour avant l'avènement de la SAMEA (les premiers balbutiements remontent à la conférence de l'AfrEA de Cape Town, en 2004). Toutefois, l'organisation est mise à contribution dans les étapes principales de cette construction institutionnelle parmi les plus développées sur le continent à ce jour.

Dans d'autres pays comme le Bénin, l'Ouganda, voire le Ghana, des éléments fondamentaux des systèmes nationaux d'évaluation sont mis en place sans une implication avérée des sociétés nationales d'évaluation. Également au Maroc, nous n'avons pas encore observé de développement institutionnel patent après l'étape fondamentale de la constitutionnalisation de l'évaluation, dont l'impulsion émane de la société nationale du royaume. Toutefois, l'association nationale a cependant réussi à inséminer progressivement un certain niveau de prise de conscience de l'évaluation, par l'organisation régulière depuis quelques années d'événements et d'activités sur l'évaluation tels que les Semaines Marocaines de l'Évaluation et des formations professionnelles. Il est aussi remarquable de préciser que le développement de la culture de l'évaluation au Maroc s'ancre dans le monde universitaire et professionnel tout autant que dans les institutions nationales.

Est-ce à dire que les VOPEs ne sont pas déterminants dans la construction des systèmes nationaux d'évaluation? Il faut dire que la notion de VOPE dépasse le concept de société nationale, et intègre justement l'idée des réseaux d'évaluation. Le concept et l'idée du réseautage nous semblent fondamentaux dans la compréhension du rôle que ces organisations peuvent et devraient être appelées à jouer dans le développement de l'évaluation.

Ainsi, la théorie qui affirme que les réseaux d'évaluation forment une dimension importante de l'institutionnalisation de l'évaluation dans un

espace donné est certes bien fondée, comme cela s'observe dans certains cas, mais elle ne doit pas être comprise au premier degré ni de façon formelle.

### **Leçons et pistes à explorer pour une efficacité du réseautage et des réseaux d'évaluation**

Pour être efficaces, les VOPEs devraient respecter un certain nombre de critères qui doivent être déterminés en fonction du contexte dans lequel les organisations évoluent. Dans tous les cas, l'organisation doit être dotée d'une vision suffisamment claire et articulée de sa mission, d'une compréhension logique de son mode opératoire, et d'un cadre opérationnel adéquat. L'organisation devrait aussi favoriser le pragmatisme et éviter un formalisme prématuré qui ne correspond pas souvent à l'état de développement de l'organisation et de ses activités.

Tout comme les systèmes nationaux doivent être conçus de façon adaptée, cohérente, et itérative le cas échéant, en phase avec le contexte national et son environnement de référence, le modèle organisationnel des VOPEs doit également être adapté et cohérent avec son contexte, être réceptif aux attentes de ses clients immédiats et lointains, et en mesure d'y répondre. La pratique actuelle de concevoir les organisations comme une réalité identique, transposable d'un contexte à un autre, est sans doute à la base de l'échec de beaucoup de ces entités qui n'ont d'existence que leur nom, et qui peinent à donner un sens à leurs efforts pourtant louables de valorisation de leurs plans d'actions, qui se ressemblent étrangement. En d'autres termes, les VOPEs doivent être en mesure d'appliquer à eux-mêmes les mêmes règles que celles préconisées à l'objet des évaluations, notamment la pertinence, l'efficacité et la légitimité entre autres critères.

Nous retenons avec un intérêt particulier l'effet placebo des réseaux d'évaluation, en nous posant la question de savoir ce qu'il pourrait signifier dans le contexte des pays en développement : leur existence renforce la confiance en la fiabilité des évaluations, nous apprend l'article sur la Suisse. Le simple fait que la SEVAL existe et qu'elle s'efforce d'améliorer la qualité des évaluations s'avère être important dans la confiance que les acteurs accordent à l'évaluation en Suisse. Cet effet, pour être mérité et pérenne, repose certainement sur la réputation avérée de l'organisation, et sur quelque chose de tangible tel que l'existence d'un code de déontologie, des pratiques d'excellence basées sur la reconnaissance des pairs, ou à terme, la certification des évaluateurs. Comparés à la SEVAL, les VOPEs dans les pays en développement ont encore du chemin à faire pour construire cette réputation.

Les VOPEs ne doivent pas perdre de vue que leur première raison d'être est de rester utile à leur audience, constituée des membres et du public visé

par les actions de plaider et d'information. Les services aux membres restent essentiels pour la pertinence d'une organisation dont le rôle principal reste le renforcement de capacités. Ces services sont pratiquement les mêmes pour tous les VOPEs: formations, partage de ressources, marché offre et demande, professionnalisation notamment par le développement des outils de formation, boîtes à outils méthodologiques (standards), code de déontologie.

Enfin, le réseautage constitue le moyen ultime de rester connecté au reste du monde et d'éviter de se retrouver en retard. Les VOPEs assurent la mise en réseau des acteurs aux niveaux national, régional, et/ou international, tout comme ils se consolident par leur propre mise en réseau. Sur cette question, la croissance impressionnante des associations et réseaux d'évaluation sous la coordination de l'IOCE constitue un atout que EvalPartner est venu consolider, en offrant aux VOPEs et à leurs membres un cadre de référence et une source de renforcement de capacités sans précédent. Ces cadres d'échanges et de concertation devraient favoriser une réflexion orientée dans le sens de conceptualiser davantage le rôle des VOPEs dans les fonctions émergentes que les acteurs souhaitent les voir prendre en charge telles que la demande.

### **Rôle des réseaux dans l'institutionnalisation de l'évaluation: un vaste potentiel largement inexploité**

A l'image du philosophe, je dirais « Je doute, donc je suis... un évaluateur ». Sur ce registre, douter n'est point remettre en cause, douter c'est se remettre en cause en posant les questions utiles à la bonne compréhension du mécanisme par lequel les choses se passent, et c'est le sens de l'exercice d'exploration constante auquel l'évaluation nous convie, que nous avons voulu appliquer à ce que nous pensons, *in fine*, constituer un des piliers de l'évaluation, en l'occurrence l'existence d'un cadre de réflexion organisé sur la « pratique ».

En pratique, ce cadre est offert idéalement par les réseaux professionnels d'évaluation, désormais les VOPEs, lorsqu'ils sont pertinents et efficaces, et/ou par les réseaux institutionnels (car les VOPES restent définis en pratique comme étant des organisations de la société civile, et ne sont pas censés comprendre par exemple les réseaux constitués dans les départements ministériels), ancrés de façon pertinente au sein des départements sectoriels, des institutions de haut niveau, et/ou auprès du parlement au niveau des pays qui ont à cœur de développer la pratique de l'évaluation.

Il s'avère en effet que l'essor des sociétés nationales d'évaluation s'est accompagné d'un changement de rôle, autant dire de paradigme. Les sociétés nationales et les réseaux se sont engagés à œuvrer en faveur d'une plus

grande professionnalisation de la pratique de l'évaluation, mais aussi elles visent à réaliser des actions de renforcement des capacités institutionnelles et à favoriser la demande en évaluation. On peut dire que cette évolution dans le rôle dévolu aux associations et réseaux d'évaluation a connu son apogée (ou a plus précisément été mise en valeur) avec l'avènement de l'Initiative Eval-Partner en 2012 qui a permis de mettre en évidence l'aspiration grandissante des organisations d'évaluation, surtout dans les pays en développement, à œuvrer pour un environnement plus favorable à la culture de l'évaluation, et à encourager la promotion d'une demande d'évaluation en mesure d'accompagner le développement des pays. Par ailleurs, l'Initiative EvalPartner a en même temps consacré la dénomination de VOPE pour désigner à la fois les sociétés nationales, associations ou réseaux d'évaluation, ce qui met un terme à la multiplicité des concepts utilisés et à l'idée que différentes catégories d'acteurs constituaient telle ou telle organisation d'évaluation. La notion de VOPE réconcilie les dénominations diverses en même temps qu'elle désigne l'ensemble des acteurs, évaluateurs comme commissionnaires ou utilisateurs de l'évaluation, qui partagent désormais le même souci et la responsabilité d'œuvrer à la promotion de l'évaluation dans l'espace considéré. Au-delà d'un simple changement de vocable, c'est en réalité toute une nouvelle conception du rôle des réseaux d'évaluation qui tend à s'affirmer, une évolution qui reste toutefois à être structurée et conceptualisée.

L'extension du rôle des VOPEs dans la demande est basée essentiellement sur des études de cas, relativement limitées dans le temps et dans l'espace, et n'a pas été suffisamment étayée par une analyse factuelle, ni appuyée par une théorie qui en explique et justifie le fonctionnement. Nous estimons qu'une exploration beaucoup plus approfondie et indépendante sur le rôle des réseaux d'évaluation (au-delà des VOPEs) mérite d'être réalisée, afin que le potentiel encore inexploré des réseaux puisse être mis à profit dans la construction de systèmes d'évaluation efficaces dans les pays en développement.

## Bibliographie

- Article de Bussman Werner (chap. 6), Le rôle de la SEVAL dans l'institutionnalisation de l'évaluation.  
VOPEs, UNICEF Book Series  
Rapport Diagnostic sur les capacités nationales d'évaluation au Niger, Sénégal, Congo (F. Varone)



## Les spécificités méthodologiques de l'évaluation en Suisse

FRITZ SAGER ET CÉLINE MAVROT

« En général, les méthodes utilisées jusqu'à présent ne sont guère discutées et les propositions de nouvelles méthodes sont assez vagues. La référence au contexte d'évaluation et à l'adéquation des méthodes retenues et du problème à traiter fait également défaut. [...] Il n'existe pas de discours méthodologique concernant l'évaluation scientifique de la politique fédérale. Le thème de l'évaluation ne préoccupe ni le monde politique ni les milieux scientifiques; cela pour deux raisons principales: les sciences sociales sont peu développées en Suisse et suscitent même la méfiance des milieux de la politique, de la science et de la recherche; les procédures de consultation et la recherche du consensus dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes politiques sont telles que personne ne veut mettre en danger, par une évaluation, le compromis établi. » Willi Zimmermann (1990:85).

### 7.1 Introduction: la coloration nationale de l'évaluation

Cette citation en exergue permet de prendre la mesure des changements survenus dans le champ national de l'évaluation des politiques publiques en l'espace de vingt-cinq ans. L'ouvrage inaugural dont cette citation est issue (Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?) s'attachait à faire le point en 1990 sur les premiers pas de la discipline en Suisse. Ces propos, tirés de la section «Débat méthodologique» d'une contribution relatant les résultats d'un sondage effectué auprès des auteur-e-s d'évaluations de politiques fédérales, reflète les incertitudes d'une époque, traduites par un certain flottement méthodologique ainsi que par une circonspection politico-administrative – réelle ou supposée – face à la pratique émergente de l'évaluation. Depuis lors, l'évaluation s'est épanouie dans le paysage institutionnel suisse, qui constitue à la fois son cadre d'intervention et son terrain de recherche, avec le succès que l'on sait.

D'obstacle au développement de la discipline, la toute helvétique « recherche de consensus » dont il est question dans la citation semble avoir été transmuée en argument plaidant en faveur du développement des savoirs évaluatifs, de même que d'autres attributs politico-institutionnels nationaux.

Démocratie directe, fédéralisme d'exécution, consociativisme, autant de caractéristiques qui convergent pour dessiner les contours d'une Suisse dont les particularismes institutionnels n'auraient d'égal que la singularité de ses traditions politiques, faisant d'elle un *Sonderfall* au cœur de l'Europe. Au-delà des images d'Epinal, le rappel de ces particularités vise à attirer l'attention sur la part de coloration nationale dont se teinte inmanquablement l'évaluation dans chaque pays, en tant que domaine de recherche à la croisée de la science et de la praxis. Ainsi, si l'on ne présente plus les spécificités du système helvétique, qui ont déjà fait couler beaucoup d'encre, il conviendra en revanche de se pencher sur leurs répercussions en matière d'évaluation des politiques publiques. En effet, tout en évitant d'imputer automatiquement un certain état de la recherche à des caractéristiques politico-institutionnelles nationales, force est de constater que celles-ci contribuent à dessiner un certain espace de jeu au sein duquel les activités évaluatives se déploient. Ce qui retiendra notre attention ici est la dimension fédéraliste du système, qui n'a pas manqué de produire des effets sur le développement de la tradition évaluative en Suisse en général, et sur ses méthodes en particulier. Il s'agit en l'occurrence d'une certaine prédilection pour les analyses comparatives (Sager/Stadelmann-Steffen 2008). Ceci vaut bien entendu particulièrement pour les évaluations qui se penchent sur les variations cantonales dans la mise en œuvre de politiques nationales, préoccupation politique et scientifique particulièrement prégnante en Suisse.

En effet, cette dimension ayant déjà été soulignée à maintes reprises dans la littérature, l'importante marge de manœuvre consentie aux cantons dans bien des domaines fait d'eux de fascinants laboratoires d'expérimentations politiques. Parallèlement, la recherche tire parti de ce que cet état de fait offre en termes de possibilités d'observation *in vivo* des phénomènes étudiés. L'opportunité ainsi offerte d'analyser les processus différentiels qui se déploient au sein de structures cantonales néanmoins analogues est particulièrement intéressante. Aussi les évaluations se sont-elles souvent employées à exploiter les potentialités qui s'ouvrent à elles en termes de comparaison. L'étude des divergences cantonales dans l'exécution de politiques fédérales figure d'ailleurs fréquemment dans les cahiers des charges définis par les commanditaires de l'évaluation eux/elles-mêmes<sup>1</sup>, soucieux/ses de la bonne exécution de directives, ou du moins de la réalisation d'objectifs, qu'ils/

---

<sup>1</sup> Note de la rédaction : pour ne pas alourdir le texte, nous n'avons pas gardé le langage épique utilisé dans ce chapitre.

elles ont bien souvent contribué à formuler au niveau national. Nous allons nous intéresser dans les pages qui suivent aux particularités du fédéralisme d'exécution en ce qui concerne les mises en œuvre cantonales de politiques publiques, puis à ses conséquences analytiques sur la recherche évaluative, à savoir la forte prégnance des études comparatives. Ces évaluations basées sur un design de recherche comparatif peuvent être tant le fait d'études fondées sur des approches qualitatives que quantitatives. Nous nous pencherons enfin sur une approche mixte d'apparition plus récente, l'analyse qualitative comparée (QCA), qui aspire quant à elle à concilier ces deux pôles épistémologiques.

## **7.2 Fédéralisme d'exécution et approche comparative**

### **Le fédéralisme d'exécution et l'analyse localisée des politiques publiques**

Le fédéralisme d'exécution est une caractéristique fondamentale du système politique suisse, qui imprègne fortement les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Si l'emprise de la Confédération sur les activités menées par les entités confédérées est allée croissante au fil du 20<sup>e</sup> siècle, en particulier en regard des compétences législatives, il reste que les cantons se sont concomitamment affirmés comme les unités politico-administratives prééminentes en matière d'exécution de cette législation. Les motifs usuellement invoqués pour rendre compte de la mise en place progressive de ce partage des tâches sont la nécessité de décharger le niveau d'action fédéral, ainsi que la volonté d'offrir aux cantons la possibilité de formuler et d'implanter des politiques publiques qui soient spécifiquement adaptées au terreau local (Linder 1987: 225). Aussi les cantons jouissent-ils d'une marge de manœuvre non négligeable dans l'adaptation des programmes politiques, qui peut se manifester entre autres dans un usage très différencié des instruments de mise en œuvre prévus par le législateur. Le système politico-institutionnel prévoit néanmoins que les cantons demeurent sous la surveillance de la Confédération dans les tâches d'exécution de la législation qui leur sont déléguées.

Au-delà de la lettre pourtant, les études montrent qu'en raison de la nécessité pour les services fédéraux de s'assurer de la bonne coopération de leurs relais locaux, la surveillance nationale des activités cantonales d'exécution est, dans les faits, exercée de manière passablement souple. Les stratégies coopératives ainsi qu'une tendance à l'évitement des conflits prennent alors le pas au cours des échanges qui structurent l'activité conjointe des services fédéraux et de leurs homologues cantonaux dans les différents domaines d'intervention publique. Aussi dans l'ensemble la Confédération fait-elle un

usage très modéré des possibilités d'intervention qui s'offrent pourtant à elle dans le cadre de cette surveillance (Kissling-Näf/Knoepfel 1992; Sager 2003: 309-310). Autonomie et disparités cantonales résident donc au cœur du fédéralisme d'exécution, principes d'ailleurs souvent pris en considération par le législateur national lui-même lors du processus de rédaction législative. Il va dès lors de soi que la latitude consentie aux cantons dans le cadre de la mise en œuvre s'accompagne inévitablement d'une part de reformulation desdites politiques. En définitive, les appareils administratifs cantonaux se sont ainsi historiquement affirmés comme des acteurs clés, dont la capacité d'action contraste avec la proportionnelle faiblesse de l'administration fédérale (Germann 1998; Sager/Stadelmann-Steffen 2008: 467-468). Il en résulte deux conséquences pour la question qui nous intéresse. D'une part, l'évaluation s'est imposée pour les protagonistes nationaux d'une politique publique comme une manière d'en superviser les mises en œuvre cantonales. D'autre part, l'étude et l'évaluation des processus de mises en œuvre cantonales impliquent une dimension comparative forte.

### **Les conséquences analytiques pour l'évaluation**

Cette décentralisation territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques – ainsi que la part de reformulation qu'elle comprend indissociablement – a des implications cruciales pour l'analyse. Les processus de mise en œuvre dans un tel cadre engagent une multitude d'acteurs aux contraintes et intérêts divers, qui forment des configurations cantonales dont la constitution est le fait de processus sociohistoriques différenciés. Cette relative autonomie cantonale rend malaisée la prévisibilité de l'exécution, laissant notamment la part belle à la contingence des processus politiques locaux (Kissling-Näf/Wälti 2007; Linder 1987). Les importantes variations cantonales dans les processus d'implantation ont dès lors fait partie des paramètres de base dans la recherche suisse en matière d'analyse des politiques publiques. Un tel laboratoire d'expérimentation fédéraliste a rapidement été perçu comme une aubaine pour les études comparatives à la recherche des variables pouvant rendre compte des phénomènes de mise en œuvre ainsi que de leurs impacts (Bussmann 1997: 16; Sager/Stadelmann-Steffen 2008: 468). Car en effet, à structures politico-institutionnelles similaires, les variations dans les processus de mise en œuvre cantonaux permettent de pointer ce qui se joue en deçà de l'institutionnel, dans l'ordre du processus et du configurationnel. Le cadre relativement fixe qui est le théâtre de mises en œuvre cantonales différentielles permet ainsi à la recherche comparative de se concentrer sur la recherche de variables explicatives fines (Vatter/Rüefli 2003: 302).

En fonction des domaines d'intervention et des conjonctures, l'appropriation locale des politiques nationales fait ainsi subir d'importantes transfor-

mations aux mesures initialement prévues. Au cours de ces processus de (re) formulation, bon nombre de mécanismes peuvent entrer en ligne de compte : la politique peut être l'objet d'une captation administrative ou professionnelle (Péchu 1992 : 42), d'une appropriation politique, voire partisane (Lagroye 2003), être reformulée dans des arènes diverses impulsant chacune des dynamiques particulières au traitement de l'objet (Muller 2006 : 52), ou encore rencontrer divers entrepreneurs de cause ou opposants locaux ; les autorités peuvent nouer des alliances avec différents groupes d'acteurs privés, corporatistes ou parapublics pour construire ou légitimer leur définition du problème public (Offerlé 1994 : 130). Ces groupes d'acteurs sont historiquement constitués de manière spécifique dans chaque canton et engagent, en fonction de leurs trajectoires particulières, des définitions différentes de l'objet de la politique en devenir. Enfin, les interactions entre les segments administratifs locaux à charge de l'exécution de la politique et les interlocuteurs nationaux créent de véritables systèmes de relations localisées structurés par des dynamiques propres, qui engagent toutes sortes de jeux sur les niveaux d'action (Briquet/Sawicki 1989 : 8). C'est pourquoi l'analyse se doit d'inclure l'intégralité des groupes participant à la définition et à la mise en œuvre d'une politique. La configuration des coalitions impliquées au niveau local donne en effet une tonalité particulière à l'intervention publique, qui peut déboucher sur des politiques variables d'un canton à l'autre (Kübler 2000). La formulation du problème public a donc lieu à plusieurs reprises et à différents niveaux, phénomènes qu'il s'agit alors de saisir via l'analyse comparative.

## 7.3 Méthodes

### Approches qualitatives et quantitatives

Une fois ces particularités de l'évaluation des politiques publiques en Suisse soulignées, encore reste-il à interroger les différentes manières de capturer au mieux la réalité sociale dans une optique comparative. S'il n'est pas lieu ici de dresser un catalogue des méthodes, une brève incursion en territoire méthodologique atteste rapidement de la multiplicité des procédés de récolte et de traitement des données mobilisables dans le cadre de recherches comparatives. De l'interview au questionnaire en passant par l'analyse documentaire pour ce qui est de la production des données, et de l'exploitation statistique à l'analyse herméneutique quant au traitement de celles-ci, les techniques et procédés se laissent généralement classer le long d'un continuum qui irait du qualitatif au quantitatif. Par un raccourci quelque peu hâtif, le choix des méthodes est parfois perçu comme un critère permettant de classer les recherches dans les différentes familles

épistémologiques, du qualitatifisme au quantitativisme. Bien que rendant compte des affinités certaines qui relient choix des méthodes et orientations épistémologiques, ce truisme recèle pourtant bien sa part de mystification, tant il est vrai que les appropriations multiples des méthodes reposent, en dernière instance, sur des « styles de raisonnement pouvant cliver l'usage d'une même méthode » (Hollard/Vion 2006: 112). Cette mise en perspective a pour mérite de déplacer le débat sur les méthodes quantitatives et qualitatives à un niveau plus épistémologique, où le critère fondant une taxinomie des méthodes serait plus les orientations axiomatiques de celles et ceux qui en font usage que les qualités intrinsèques des techniques mobilisées (Berthelot 2000: 165-166). A des fins de clarté, nous avons cependant sacrifié à la présentation selon la dichotomie entre approches qualitatives et quantitatives dans les sections qui suivent, sans que cela ne traduise une volonté d'accréditer la véracité de ces idéaux-types.

Ces idéaux-types, représentant les deux pôles traditionnellement opposés l'un à l'autre, sont ainsi d'une part l'approche positiviste, à laquelle sont associées des notions telles que mesure, objectivité et replicabilité, et d'autre part l'approche interprétative, allant de pair avec la compréhension extensive, la sensibilité au contexte et l'irréductibilité des phénomènes observés (Widmer/Binder 1997: 220-221). Cette question de l'orientation épistémologique qui guide, en dernière instance, l'usage des méthodes est du reste particulièrement importante en matière d'évaluations des politiques publiques. En effet, pour des raisons qui tiennent à sa nature d'approche centrée sur les problèmes, l'évaluation ne peut guère s'en tenir au choix a priori d'une méthode particulière; elle mobilise au contraire fréquemment toute une palette de méthodes diverses au sein d'un même design de recherche, en fonction des différentes dimensions du problème (Widmer/De Rocchi 2012: 98-99). Pour ces mêmes raisons, les auteurs insistent généralement sur l'importance de la triangulation des méthodes dans la recherche en évaluation (Klöti/Widmer 1997: 210-213; Rüefli 2010a: 15-16; Widmer/De Rocchi 2012: 99). L'orientation épistémologique reste alors le fil conducteur d'une recherche qui peut par ailleurs mobiliser des méthodes issues de différents pôles méthodologiques. Quant à savoir si la dominante de l'analyse sera qualitative ou quantitative, il s'agit de déterminer si la priorité va à la validité externe (analyse d'un nombre élevé de cas) ou interne (analyse extensive d'un nombre restreint de cas), le tout étant de trouver un équilibre entre le nombre de cas investigués et le nombre de variables prises en compte (Klöti/Widmer 1997: 188-189, 199), sachant que le choix des méthodes permet de faire jouer la variation dans le rapport entre ces deux paramètres.

Il s'agit finalement encore de déterminer la part d'analyse longitudinale et transversale dont sera faite l'enquête, sachant que les deux peuvent être associées dans une multitude de combinaisons possibles. L'avantage de la comparaison transversale, en particulier lorsqu'elle se situe à un niveau

d'analyse relativement élevé tel que la comparaison intercantonale, est qu'elle permet de saisir des objets qui sont temporellement situés dans un même contexte global. La comparabilité des unités de recherche y est par contre plus délicate à construire qu'en analyse longitudinale, cette dernière comportant en outre l'avantage supplémentaire de mieux rendre compte de la dynamique des mécanismes observés; la dimension diachronique qui fonde les analyses longitudinales permet en effet de saisir les évolutions qui découlent de l'introduction d'un programme ou d'un train de mesures (Klöti/Widmer 1997: 189-191). Quoi qu'il en soit, la multiplication des dimensions comparatives, en combinant notamment les analyses diachroniques et synchroniques, offre plusieurs avantages, et ce quel que soit au final le type d'approche retenue: un recoupement plus fin des résultats grâce à un meilleur contrôle des variables, une maîtrise accrue des problèmes de comparabilité, une analyse en système complexe où les objectifs sont souvent diffus et multiples, ainsi qu'une prise en compte non seulement des effets voulus mais aussi des effets non voulus, autant d'aspects centraux en évaluation des politiques publiques (Klöti/Widmer 1997: 206; Widmer/De Rocchi 2012: 100).

Suite à ces remarques préliminaires sur les méthodes et les designs de recherche, il convient maintenant de s'arrêter plus en détail sur les trois principaux pôles méthodologiques que constituent les approches qualitatives, quantitatives, et quali-quantitatives.

## Etudes de cas qualitatives

### *Approche herméneutique: épaisseur sociologique et irréductibilité des phénomènes*

Pour ce qui est des évaluations mettant en jeu une comparaison intercantonale de la mise en œuvre d'une politique fédérale, le design de recherche peut souvent prendre la forme, au moins en partie, d'études de cas qualitatives. Ceci est dû au fait que l'on a à faire à des recherches de type exploratoire, s'appliquant au terrain forcément irréductible de la mise en œuvre d'une politique dans un contexte particulier, dont il s'agit de retracer de manière précise les tenants et aboutissants (Widmer/Binder 1997: 223). C'est-à-dire que les dimensions interprétatives sont au cœur de l'évaluation; il y est communément admis que la généralisation n'est pas le but premier de la recherche évaluative, qui tend plus à reconstituer précisément les interactions entre les interventions d'une politique et leurs effets dans un contexte donné qu'à établir des lois à large spectre de validité (Widmer/De Rocchi 2012: 100-101). Les questions à la base d'une évaluation étant souvent nouvelles (quels sont les effets de l'introduction de telles mesures politico-administratives?), situées (quels sont les effets de ces mesures dans tel système de mise en œuvre particu-

lier?) et comportant une dimension temporelle forte (mesure du changement) (Widmer/De Rocchi 2012: 99), les études de cas qualitatives se prêtent alors particulièrement à ce type de recherche. Dans ce contexte, l'avantage d'une approche de type herméneutique est de permettre une reconstitution fine des différents espaces d'interactions qui structurent une politique publique (Knoepfel/Larrue/Varone 2001: 54).

Les présupposés heuristiques qui sous-tendent l'approche centrée sur les cas reposent sur l'idée que le monde social n'est saisissable que dans sa totalité, qu'il s'agit de restituer dans la complexité de ses composantes. L'accent est dès lors mis sur la reconstruction compréhensive d'un processus de mise en œuvre qui, loin de prendre place dans un vide social, vient se greffer sur des configurations d'acteurs préexistantes qui lui impulseront une dynamique particulière. De telles études de cas qualitatives, portant en règle générale sur un nombre relativement restreint de cas, privilégient ainsi la validité interne. Elles permettent, via des analyses extensives, de retracer au plus proche du terrain les liens de cause à effet entre les phénomènes sociaux observés. Elles offrent aussi l'avantage d'une certaine flexibilité dans le processus de recherche, qui autorise à modifier en cours de route les dimensions de la récolte des données (Klöti/Widmer 1997: 201; Widmer/Binder 1997: 215). Quant aux limites d'une telle approche, il convient de relever qu'elle ne mène que plus indirectement à la généralisation, et peut encourir selon certains auteurs le risque de produire des résultats plus descriptifs qu'explicatifs. A l'inverse, l'introduction d'un nombre plus élevé de cas dans l'analyse permettrait de découvrir des liens de causalité potentiellement restés dans l'ombre. Ce second biais potentiel n'est toutefois pas une fatalité, et peut être maîtrisé grâce à un choix judicieux des cas investigués (Klöti/Widmer 1997: 200-203), ainsi qu'à la densité et à la profondeur de l'analyse herméneutique.

*Illustration : l'évaluation de l'ordonnance  
sur les médicaments vétérinaires*

Une évaluation sur l'application de l'ordonnance suisse sur les médicaments vétérinaires (Sager *et al.* 2012) nous servira d'illustration pour souligner les vertus heuristiques de l'étude de cas qualitative pour des recherches de type exploratoire, et plus particulièrement encore pour ce qui est des évaluations formatives, orientées vers les processus d'apprentissage des différentes parties impliquées (Widmer/Binder 1997: 218). Désireuses de procéder à une révision de l'ordonnance régulant la prescription, la remise et l'usage des médicaments vétérinaires, les autorités sanitaires fédérales ont mandaté une évaluation de la mise en œuvre de la législation actuelle afin d'identifier ses failles et d'y apporter les correctifs nécessaires, en particulier dans le domaine de l'élevage des animaux de rente. L'objectif de l'administration

fédérale était d'établir un bilan des changements apportés par cette réglementation d'apparition récente puisque datée de 2004, d'entente avec tous les acteurs impliqués dans la chaîne sanitaire de la filière alimentaire. La question de la concertation entre tous les partenaires impliqués était particulièrement importante, d'une part afin de faire le point sur les implications de la nouvelle législation dans un domaine qui était jusqu'alors très peu régulé, et d'autre part afin de s'assurer de l'adhésion des acteurs à charge d'appliquer les règles dans leurs activités en lien avec la production de denrées alimentaires, cruciales pour la sécurité sanitaire. Il s'agissait donc moins de déterminer les lacunes dans la mise en œuvre d'une politique fixée une fois pour toutes que d'acquérir les connaissances nécessaires à une révision partielle des hypothèses d'intervention régissant l'intervention publique dans ce domaine d'activité en perpétuelle mutation.

Dans ce cadre éminemment formatif, le choix s'est porté sur une vaste étude de cas qualitative comparant la mise en œuvre de l'ordonnance et les difficultés rencontrées dans chacun des cantons. En effet, bien que disposant de diverses données chiffrées concernant tant la prescription et la remise des médicaments vétérinaires que les contrôles menés par les autorités cantonales de mise en œuvre, l'objectif des autorités sanitaires fédérales consistait moins à mesurer l'ampleur de la mise en œuvre qu'à comprendre les obstacles à l'observation des dispositions réglementaires ainsi qu'à chercher à affiner ces dernières. Aussi l'évaluation n'a-t-elle pas pris la forme d'une analyse quantitative des données concernant l'usage des médicaments et son contrôle, mais s'est attachée à reconstituer l'espace des points de vue des protagonistes de cette politique. Il n'était donc ici nullement question d'interroger les effets absolus de différentes variables isolées, mais bien de restituer les systèmes d'action et de contraintes au sein desquels l'application de cette ordonnance avait lieu. En plus d'une analyse documentaire extensive, des entretiens semi-directifs et des questionnaires ont ainsi permis d'interroger les acteurs concernés par cette réglementation dans chaque canton (vétérinaires, vétérinaires cantonaux, éleveurs, fabricants d'aliments médicamenteux, grands distributeurs de denrées alimentaires), pour un total de 94 entretiens. Les interviewés ont été questionnés sur leurs activités professionnelles en lien avec l'application de l'ordonnance, dans le but de discerner les situations où les dispositions prévues atteignaient leur but en matière de sécurité sanitaire ou non.

La reconstitution des configurations d'action dans lesquelles la réglementation entrait en jeu a permis d'identifier les facteurs clés dont seule une analyse relationnelle autorisait la compréhension dynamique. Ces facteurs – configuration du système cantonal de soin vétérinaire, acteurs de la prescription et de la remise de médicaments, structure des activités cantonales d'élevage, état du maillage sanitaire entre autres – pouvaient comprendre des dimensions telles que par exemple les relations entre le vétérinaire cantonal et le chimiste cantonal, le trafic illégal de produits thérapeutiques

dans des cantons limitrophes de pays aux réglementations plus souples, la position malaisée des vétérinaires ruraux devant assurer un contrôle sur les éleveurs avec lesquels ils sont par ailleurs liés dans les termes d'une relation contractuelle mettant en jeu des aspects financiers, ou encore les injonctions contradictoires faites aux éleveurs sommés d'élever leurs standards sanitaires dans un contexte de compétitivité économique accrue sur le plan national et européen. L'analyse a notamment révélé sur quels points les différences cantonales nécessitaient une différenciation des règles en fonction des spécificités locales. La mise au jour compréhensive de ces paramètres, nécessaire en raison de la nouveauté de cette réglementation en Suisse ainsi que de la singularité du système en regard d'autres pays européens, a dès lors permis de formuler des recommandations au plus près des spécificités du terrain. Au final, là où une analyse statistique aurait pu renseigner sur l'ampleur des mises en œuvre cantonales, quoique de manière très ambiguë étant donné la nature peu informative des données de contrôle disponibles, l'étude de cas compréhensive a permis de mettre en lumière le comment et le pourquoi de cette mise en œuvre, dimensions cruciales dans le cadre d'évaluations formatives à caractère exploratoire.

## **Analyses quantitatives**

### *Approche empirique-analytique: validité externe et répliquabilité*

Le pôle épistémologique inverse, qui comprend les paradigmes de recherches du type empirique-analytique, a quant à lui majoritairement recours aux méthodes quantitatives. Par opposition aux paradigmes interprétatifs et herméneutiques qui embrassent une approche constructiviste du monde social, ce type de démarche est sous-tendu par une vision du réel que l'on peut qualifier de rationaliste. Alors qu'une analyse compréhensive se refuse à appréhender les phénomènes étudiés autrement que dans leur totalité et les interrelations qui la fondent, les paradigmes empiriques-analytiques concentrent leur procédure de recherche sur la division des phénomènes observés en différentes unités d'investigation. A la base de la démarche réside l'idée que les liens entre ces différentes composantes du monde social sont saisissables à travers les variables, sur lesquelles est dès lors centrée l'analyse. Ces variables se combinent entre elles pour dessiner des hypothèses, qui tiennent lieu de vérités provisoires sur le monde du moment qu'elles n'ont pas été falsifiées. Les analyses portées par ce courant portent le plus souvent sur l'étude d'un nombre élevé de cas. Il s'agit par là de satisfaire à la recherche de régularités autorisant la formulation de généralisations (Widmer/Binder 1997: 214-15). Car c'est bien là que réside en effet l'une des différences fondamentales entre les approches compréhensives et rationalistes: de par l'analyse d'un nombre élevé de cas, les seconds privilè-

gient la validité externe à la validité interne de la recherche (Klöti/Widmer 1997:189).

Ces différentes propriétés font des approches quantitatives des procédés particulièrement adaptés à des tests d'hypothèses. Elles s'appliqueront donc avec succès à des domaines d'études déjà préalablement défrichés, qui permettent des enquêtes basées sur un modèle déductif (Widmer/Binder 1997: 233). Les domaines d'étude plus inexplorés, ou la volonté de saisir les phénomènes dans leur épaisseur sociologique, interdisent en effet leur appréhension via des techniques standardisées et nécessitent des analyses exploratoires et basées sur un procédé inductif. Au contraire, les méthodes associées au paradigme empirique-analytique sont de préférence quantitatives. L'usage des méthodes quantitatives au sein de ce paradigme va de pair avec la prédilection pour un mode de validité basé sur le critère de la répliquabilité. Dans cette perspective, les données récoltées au cours de l'enquête sont indépendantes des personnes et du contexte dans lequel cette étape de la recherche s'est déroulée (Widmer/Binder 1997: 218). Aussi ce type de recherche est-il majoritairement basé sur des enquêtes standardisées. L'attention aux autres critères de validité y est centrale lors du processus de récolte des données, notamment pour ce qui est de la dimension de la comparabilité (Widmer/Binder 1997: 236; Widmer/De Rocchi 2012: 97). Pour la comparaison, l'étude d'un nombre élevé de cas est préférée à la profondeur de leur analyse, les variables sur lesquelles est centrée l'analyse de ces cas faisant dès lors l'objet d'une rigoureuse procédure de sélection (Klöti/Widmer 1997: 188). Ainsi ces approches à dominante quantitative, qui font la part belle à la significativité des résultats, s'inscrivent avant tout dans une visée explicative forte. Si l'avantage majeur de ces études se situe dans la transposabilité de leurs résultats, notons qu'elles comportent en revanche les désavantages de la standardisation. Dans le domaine de l'évaluation, cela se traduit principalement par la hauteur de l'analyse, la préférence accordée aux causalités au détriment des processus, ainsi que le manque de flexibilité pour réagir aux aléas du terrain (Klöti/Widmer 1997: 201).

*Illustration: l'évaluation des variations cantonales dans les coûts de la santé publique*

Une évaluation menée en 2001 dans le cadre d'une plus vaste analyse des effets de la révision de la Loi sur l'assurance-maladie va nous servir de fil rouge pour exemplifier les potentialités de l'analyse quantitative pour l'évaluation intercantonale en Suisse. Il s'agit d'une analyse statistique des variations cantonales en matière de coûts de la santé (Rüefli/Vatter 2001). L'évaluation s'était vue assigner comme but d'analyser les causes de ces différences ainsi que les facteurs exacts influençant la réduction/augmentation

des coûts cantonaux de la santé, pour finalement procéder à des recommandations pratiques servant l'évolution future des interventions publiques en la matière. Deux aspects sont à souligner en regard du choix de la méthode pour cette évaluation. Elle était en premier lieu quantitative par nature. Cette étude était en effet pensée comme l'un des pans d'une évaluation en deux volets, dont le second prenait quant à lui la forme d'une comparaison qualitative des coûts de la santé à travers sept études de cas cantonales. Ainsi, alors que le volet qualitatif avait pour mission de retracer à un niveau plus micro les mécanismes structurant les politiques de santé cantonales et leurs coûts (question du *comment*), le volet quantitatif devait fournir une photographie plus macro des coûts générés par la santé dans chaque canton ainsi que des facteurs susceptibles d'en rendre compte (questions du *quoi* et du *pourquoi*). Avec ce volet quantitatif, il s'agissait donc pour la Confédération de disposer d'une image d'ensemble englobant chacun des vingt-six cantons, et prenant en considération une vaste palette de facteurs pouvant rendre compte de la diversité qui caractérise les dépenses cantonales en la matière. L'analyse statistique répondait à cette double exigence d'exhaustivité, tant en regard du nombre de cas inclus que de la multitude des facteurs explicatifs testés. Relevons en deuxième lieu qu'une telle analyse quantitative était rendue possible par l'état des connaissances sur la question des coûts de la santé d'une part, qui permettait d'élaborer des hypothèses robustes sans passer par des études de terrain exploratoires, ainsi que par l'existence de données chiffrées sur les différentes dimensions sur lesquelles a porté l'analyse d'autre part.

Comme les auteurs le soulignent, une analyse statistique systématique se prêtait particulièrement aux exigences d'une telle évaluation intercantonale puisque la comparaison infranationale offre l'opportunité d'élaborer un design de recherche du type *most-similar case*. La comparaison d'unités de recherche infranationales porte en effet sur des cas insérés dans un même contexte national, et donc dans des environnements législatifs, politiques et institutionnels en grande partie similaires. Cela permettait une maîtrise accrue des facteurs tiers pouvant interférer avec les résultats de l'analyse statistique (Vatter/Rüefli 2003: 302). Les auteurs ont ainsi pu analyser les facteurs influençant les dépenses cantonales de santé publique, en s'intéressant à trois dimensions explicatives de celles-ci : l'offre, la demande, ainsi que l'environnement politico-institutionnel. Ils ont passé en revue un vaste éventail de données, via une analyse de corrélation bivariée ainsi qu'une analyse de régression multivariée. L'analyse statistique a porté sur une centaine d'indicateurs issus des hypothèses élaborées sur la base de l'analyse documentaire et de la littérature scientifique. Cette analyse a révélé les sept variables indépendantes les plus explicatives des différences cantonales en matière de coûts de la santé publique, dont notamment le degré d'urbanisation, la densité de l'offre de soin, le niveau d'intervention publique en matière de soin stationnaire, ou encore le rapport entre le nombre de lits en soins aigus et en soins

de longue durée. Ainsi cette analyse statistique comparative a permis au final de tester de manière systématique une multitude de facteurs dont la pertinence avait été auparavant étayée dans la littérature. Au vu de la demande des commanditaires, l'analyse quantitative était toute désignée pour découvrir quels facteurs explicatifs s'appliquaient au cas suisse. Elle a permis une analyse intégrant tous les cantons, testant un nombre élevé de facteurs, et révélant des liens de cause à effet précis, délimités et valables pour tous les cantons. L'on voit ici que l'approche quantitative peut s'avérer particulièrement judicieuse pour se livrer à des comparaisons intercantionales, en raison de la similarité des unités de recherche passées au prisme de l'analyse statistique. Cette similarité laisse en effet augurer de la possibilité d'isoler et de maîtriser les variables indépendantes étudiées, aspect de grande importance pour les analyses comparatives à large spectre.

## Approches quali-quantitatives

### *La Qualitative Comparative Analysis*

La *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) a été conçue à la fin des années 1980 comme une technique statistique mariant les dimensions qualitatives et quantitatives de l'analyse. Elle se situe en cela à la croisée des méthodes statistiques centrées sur les variables et des méthodes compréhensives centrées sur les cas (Rihoux 2006). De nature comparative, elle convient particulièrement aux études intercantionales qui caractérisent l'évaluation en Suisse. A son fondement réside l'ambition de satisfaire aux exigences de la recherche sur études de cas multiples – en particulier celles reposant sur un nombre petit à moyen de cas – en ne négligeant ni les aspects qualitatifs (appréhension de la complexité intrinsèque de chacun des cas), ni les aspects quantitatifs (détermination statistique de « conditions » causales). L'impulsion est partie du constat que pour les études comparant un nombre moyen de cas, l'usage des méthodes statistiques conventionnelles ne donnait pas des résultats satisfaisants. L'idée était alors que pour de telles analyses méso, il devenait possible d'éviter la désagrégation analytique des unités étudiées (mise en regard statistique de variables isolées), pour tendre au contraire à une analyse configurationnelle (prise en compte fine de la combinaison des conditions causales à l'intérieur de chaque cas) (Rihoux *et al.* 2004: 126; Rihoux/Rezsöhazi/Bol 2011). Sur le plan opérationnel, la QCA est fondée sur l'algèbre de Boole et sa procédure de minimisation, qui vise à l'établissement de formules minimales traduisant mathématiquement les configurations étudiées (Rihoux 2004). Après qu'une liste brute de variables « conditions » (menant à un *outcome*) a été dressée, elles sont codées afin de regrouper les cas étudiés en différents groupes de configurations en fonction de leur degré de similarité; la procédure de minimisation

génère alors les formules minimales typiques de certaines configurations, qui représentent le matériau à interpréter (Rihoux 2006: 80-81).

La manière dont les deux dimensions que représentent l'analyse compréhensive et la montée en généralité statistique sont conjuguées repose donc sur le maintien d'une approche holistique, en dépit de la génération statistique de combinaisons de variables. Ainsi, chacun des cas étudiés n'est jamais désagrégé en sous-unités à comparer les unes aux autres; les objets de la comparaison restent des configurations entières et indivises. Fondamentalement, cela permet d'éviter un raisonnement basé sur le principe « toutes choses égales par ailleurs ». Ce que l'analyse statistique met dès lors en évidence avec la méthode QCA ne sont jamais des causalités unilatérales. Chaque cas est appréhendé comme une configuration – constituée par un agencement spécifique de conditions – qui ne prend jamais force de modèle absolu. Loin de toute affirmation de causalités univoques, l'analyse en termes de causalités combinées demeure sensible à la diversité contextuelle dans laquelle se déploient les phénomènes sociaux. La finalité est bien de mettre au jour les différents modèles configurationnels existants parmi des cas comparables (Ragin 1987; Rihoux/Rezsöhazi/Bol 2011). Il s'agit ainsi de découvrir diverses combinaisons pouvant mener à un même résultat, ce qui représente une plus-value importante par rapport à d'autres méthodes statistiques. Cet aspect est en effet crucial eu égard à l'importance des spécificités du contexte local dans la conduite des politiques publiques, qui appellent une analyse différenciée (Rihoux/Rezsöhazi/Bol 2011). La principale limite de cette méthode réside dans les difficultés qu'il y a à appréhender des processus à travers elle (Rihoux 2006: 82). Notons toutefois que la méthode QCA a subi récemment d'importantes actualisations, afin d'affiner son appréhension statistique des causalités combinées. Elle avait initialement été développée sur la base de variables enregistrant la (non-)existence d'un paramètre via une codification binaire par nombres entiers. Avec la mise au point de la variante Fuzzy-set QCA (fsQCA), la méthode a été affinée par la décimalisation de son système de codification. Cette nouvelle mouture permet de construire des modèles d'appartenances plus contrastés, rendant mieux compte de la complexité du réel (Ragin 2009; Sager/Rüefli/Wälti 2010).

*Illustration: l'évaluation du pilotage du secteur ambulatoire dans les cantons suisses*

Nous allons nous servir d'une évaluation du pilotage dans le secteur ambulatoire pour illustrer les possibilités offertes par l'usage du fsQCA dans une analyse intercantonale (Sager/Rüefli/Wälti 2010). Cette évaluation se prête tout particulièrement à une telle exemplification, étant donné la nature particulièrement décentralisée du système suisse de soins en com-

paraison internationale (Rüefli/Vatter 2001). Mandatée par l'Office fédéral de la santé publique, l'évaluation avait pour but de rendre compte des différentes formes de pilotage des soins ambulatoires menés dans chacun des cantons, ainsi que leur articulation avec le pilotage des soins hospitaliers. Alors que la Confédération régleme les conditions-cadres en matière d'offre de soins par le biais de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, la responsabilité de la fourniture effective de cette offre incombe aux cantons, tant pour ce qui est de ses volets stationnaires qu'ambulatoires. Dans le secteur des soins ambulatoires sont compris les activités des cabinets médicaux, des services hospitaliers ambulatoires, ou encore les soins à domicile. Les instruments à disposition des autorités cantonales pour piloter ce secteur sont de deux ordres: financiers ou procéduraux; il peut s'agir par exemple de soutien aux efforts des communes, de l'encouragement à la mise en place de réseaux de santé (type *Managed Care*), ou encore de moratoire sur l'admission de nouveaux prestataires de soins ambulatoires. Le pilotage cantonal est généralement le fait du gouvernement et/ou de l'administration cantonale.

Il s'agissait dès lors de comprendre de quelle manière les cantons faisaient usage de la latitude qui leur est consentie en matière de pilotage. Une enquête standardisée a été effectuée dans chacun des cantons, afin de répondre aux questionnements suivants: quelles formes de pilotage les cantons mettent-ils en œuvre, via quels instruments, et comment les différentes actions entreprises se combinent-elles entre elles? Quelles variations cantonales peut-on observer dans la (non-)prise en charge du pilotage et à quels facteurs peut-on les rapporter? Y a-t-il en fin de compte des similitudes entre le style de pilotage des secteurs stationnaires et ambulatoires au sein de chaque canton? L'outcome étudié était donc le degré d'intensité du pilotage cantonal dans le secteur ambulatoire, qu'il s'agissait d'expliquer à travers l'analyse configurationnelle. D'une part, une analyse quantitative rendait possible une certaine systématisation dans l'exploitation des données, le nombre de cas examinés étant relativement élevé. Cependant d'autre part, la forte autonomie cantonale en la matière, la complexité des processus politico-administratifs influant sur le pilotage, ainsi que la multiplicité des interrelations entre acteurs publics et privés dans ce domaine exigeaient une approche holistique et compréhensive de chacun des cas. L'analyse Fuzzy-set QCA permettait de satisfaire à cette double exigence.

Sur la base de la littérature scientifique et des premières étapes de l'enquête, une série de huit hypothèses a été formulée afin de définir les variables explicatives à tester. Les hypothèses portaient tant sur les dimensions politiques, administratives, institutionnelles que corporatives des processus de pilotage, et concernaient différentes phases de ceux-ci. Les configurations cantonales se trouvaient ainsi extensivement couvertes par l'étude, aussi bien du point de vue temporel que substantiel. Les variables testées se rapportaient à des aspects tels que l'équation partisane du gouvernement

cantonal, le degré d'organisation du corps médical, les instruments cantonaux de démocratie directe, l'expérience accumulée dans le domaine de la planification hospitalière, la capacité et le type d'organisation administrative, l'éventuelle existence d'entrepreneurs de cause, ou encore la densité de l'offre de soins cantonale. Un index du degré de pilotage a été construit sous la forme d'une combinaison pondérée du degré d'usage des instruments et procédures de pilotage par chacun des cantons. Une valeur « pilotage » a ainsi été déterminée pour chacun des cantons, et croisée avec les différentes variables mises en avant par les hypothèses. Le portrait des vingt-six cas cantonaux a ainsi été dressé, chacun d'entre eux formant une configuration particulière de variables (« conditions ») aboutissant à un certain résultat (« outcome » : degré de pilotage). L'analyse fsQCA a ensuite permis de dégager les différentes configurations (réunions de conditions) statistiquement significatives aboutissant respectivement à un degré de pilotage fort ou faible. L'analyse causale a donc mis en évidence les combinaisons de variables les plus déterminantes pour rendre compte du degré de pilotage du secteur ambulatoire par les autorités cantonales.

Premièrement, la localisation des processus décisionnels ayant trait au pilotage des soins ambulatoires a été identifiée. L'analyse a montré qu'ils se situaient bien plus sur le plan administratif qu'au niveau de la politique partisane. En deuxième lieu, les variables recelant la plus haute force explicative ont été identifiées. Il s'est agi du taux de densité cantonale de médecin, ainsi que de la capacité de l'administration cantonale. Il s'est avéré qu'une faible densité de médecins était hautement corrélée à un pilotage volontariste, alors que le pilotage était faible dans les cantons comptant une forte densité de médecins. Ce résultat montre qu'alors que les instruments de pilotages avaient été créés dans le double but de réguler les excédents et les pénuries en matière d'offre de soins, les acteurs cantonaux les utilisent principalement en vue de résoudre les problèmes de pénurie, et très peu pour ce qui est des situations d'excédent. Quant à la seconde variable, elle pointe la prépondérance du facteur administratif, notamment par rapport à l'organisation des intérêts privés ou corporatistes, qui s'est avérée être de moindre importance. La coprésence des deux facteurs (faible densité de médecins et fortes capacités administratives) se combine pour donner lieu aux configurations abritant un pilotage maximal. Ainsi, après un premier moment de l'analyse consistant à définir plus près du terrain les variables à investiguer et leur mode d'opérationnalisation, la méthode fsQCA permet une analyse statistique qui évite de fragmenter les cas en isolant les différentes variables. En les analysant les unes par rapport aux autres, elle rend compte des interrelations entre les variables sous l'angle de la configuration qu'elles forment. Elle s'avère en cela particulièrement adaptée aux études de cas intercantionales, puisqu'elle permet de tenir compte des facteurs de contexte qui influent sur l'action publique au niveau méso, ainsi que d'analyser les effets de leur combinaison dans une optique comparative. Les avantages de cette

méthode dans l'opportunité qu'elle offre de réaliser des comparaisons quali-quantitatives d'un nombre intermédiaire de cas n'ont d'ailleurs pas échappé aux analystes des politiques publiques (Varone/Rihoux/Marx 2006). Elle ouvre similairement des horizons particulièrement féconds dans le domaine de l'évaluation (Balthasar 2006; Befani/Ledermann/Sager 2007; Rihoux 2006; Rihoux/Rezsöhazi/Bol 2011).

#### 7.4 Les méthodes en tant que bras armés des orientations épistémologiques

Au terme de ce bref aperçu des trois pôles méthodologiques qui caractérisent la recherche en sciences sociales, un bref retour sur le questionnement initial va nous permettre quelques remarques conclusives. Il est apparu que les nombreuses techniques et méthodes se laissent usuellement attribuer à l'un ou l'autre des trois pôles du spectre méthodologique, que ce soit le qualitatif, le quantitatif ou encore le quali-quantitatif. Tout en ayant sacrifié à cette présentation tripartite, nous avons toutefois souligné combien c'est en réalité l'orientation épistémologique qui, bien plus que le choix des méthodes *per se*, constitue la ligne de démarcation la plus clivante en regard des différents types de procédures de recherche. Car après tout, les méthodes ne constituent pas autre chose que le bras armé de la théorie qui informe le processus de recherche dans son entier. Pour le dire en d'autres termes, « lever l'hypothèque d'une opposition épistémologique entre méthodes quantitatives et méthodes qualitatives autorise, simultanément, à faire droit aux voies d'une imagination méthodologique en sociologie, moins soucieuse de partitions claniques que de la délimitation réflexive de nouveaux ensembles pertinents de questions et de procédures. Ordonner, non plus *a priori*, mais *a posteriori*, divers matériaux ou techniques aux exigences logiques d'une problématique et d'un programme, aboutit à circonscrire et à penser des méthodes d'invention de données [...] » (Berthelot 2000: 166). Aussi la question méthodologique est-elle tout à la fois tributaire de l'orientation théorique d'une recherche et centrale dans le déroulement de celle-ci, tant il est vrai que les méthodes constituent son armature transversale, véritable fil rouge de plusieurs étapes cruciales de toute enquête. A ce titre, les auteurs passés en revue s'accordent pour exhorter à la souplesse, à la réflexivité ainsi qu'à l'inventivité en matière de méthode. Ces différentes qualités, qui convergent vers l'objectif de construire des dispositifs méthodologiques au plus près de l'objet investigué, revêtent une signification particulière pour la recherche évaluative en contexte helvétique.

Le fédéralisme d'exécution donne en effet une coloration bien particulière aux processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques en Suisse, ce qui rejaillit aussi sur leur évaluation. Cela se traduit en parti-

culier, on l'a vu, par une prédilection certaine pour l'analyse comparative. Les conditions-cadres que dessine la structure politico-institutionnelle nationale s'offrent ainsi simultanément à la recherche comme un formidable terrain pour mener à bien des comparaisons infranationales. Celles-ci s'avèrent particulièrement attrayantes pour l'étude des différences dans les mises en œuvre cantonales de politiques fédérales. Les unités d'investigation obéissant au même contexte national, l'analyse peut dès lors porter sur l'étude de processus ou de variables fines. Toute une palette de méthodes est à disposition pour mener à bien ces analyses comparatives. Bien que le choix des approches soit vaste, notons que les faveurs de la recherche évaluative vont plus particulièrement à certaines d'entre elles. Du fait de ses spécificités, l'évaluation fait en effet bien souvent la part belle aux dimensions comparatives et interprétatives de l'analyse; il est de même communément admis qu'en raison du caractère appliqué de l'évaluation, la triangulation des méthodes y est primordiale (Widmer/De Rocchi 2012: 98-101). Pour la même raison, la robustesse du choix des méthodes et de leur usage, ainsi que la cohérence de leur insertion dans un dispositif de recherche – conditions sine qua non de toute recherche scientifique – figurent comme autant d'enjeux cruciaux pour l'évaluation. A cela ajoutons encore que les diverses contraintes spécifiques qui pèsent sur l'évaluation – liens avec les commanditaires, état des données disponibles, délais – invitent à faire preuve également de pragmatisme en matière de choix des méthodes (Rüefli 2010b). Ces questionnements ont somme toute fait l'objet de nombre de réflexions au cours de ces deux dernières décennies, si bien que l'on ne peut désormais plus considérer la méthodologie comme le parent pauvre de la recherche suisse en matière d'évaluation.

## Bibliographie

- BALTHASAR A. (2006). The Effects of the Institutional Design on the Utilization of Evaluation Evidenced Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 12(3), pp. 353-371.
- BEFANI B., LEDERMANN S., SAGER F. (2007). Realistic Evaluation and QCA: Conceptual Parallels and an Empirical Application, *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 13(2), pp. 171-192.
- BERTHELOT J.-M. (2000). *Sociologie. Épistémologie d'une discipline*, Bruxelles, Editions De Boeck Université.

- BRIQUET J.-L., SAWICKI F. (1989). L'analyse localisée du politique, *Politix*, 2(7-8), pp. 6-16.
- BUSSMANN W. (1997). Evaluationen in der Schweiz, in BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P. (eds.). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a. M., Helbing und Lichtenhahn, pp. 13-36.
- GERMANN R. E. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bd. 1, Der Staatsapparat und die Regierung*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- HOLLARD G., VION A. (2006). Une typologie des démarches d'évaluation, in LASCOUMES P., VARONE F. (eds.). *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Paris, CEVIPOF, pp. 89-123.
- KISSLING-NÄF I., KNOEPFEL P. (1992). Politikverflechtung dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System, in ABROMEIT H., POMMEREHNE W. (eds.). *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, Haupt, pp. 43-69.
- KISSLING-NÄF I., WÄLTI S. (2007). The implementation of public policies, in KLÖTI U. et al. (eds), *Handbook of Swiss Politics*, 2nd ed. Zürich, NZZ, pp. 501-24.
- KLÖTI U., WIDMER T. (1997). Untersuchungsdesigns, in BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P. (eds.). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, pp. 185-213.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich/Chur, Rüegger Verlag.
- KÜBLER D. (2000). *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre*, Paris, L'Harmattan.
- LAGROYE J. (2003). Le processus de politisation, in LAGROYE JACQUES (ed.). *La politisation*, Paris, Belin, pp. 359-372.
- LINDER W. (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, Haupt.
- MULLER P. (2006). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- OFFERLÉ M. (1994). *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- PÉCHU C. (1992). Tenir le politique à l'écart. Jeux et enjeux du travail médical, in FAVRE PIERRE (ed.). *Sida et politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 41-59.
- RAGIN C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and quantitative Strategies*, Berkeley/Los Angeles/London, University of California Press.
- RAGIN C. C. (2009). Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA), in RIHOUX B., RAGIN C. C. (eds.). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Los Angeles, Sage, pp. 87-121.

- RIHOUX B. (2004). Six applications d'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) et des ensembles flous (EF) : mode d'emploi et originalités, *Revue internationale de politique comparée*, 11(1), pp. 11-16.
- RIHOUX B., DE MEUR G., MARX A., VAN HOOTEGEM G., BURSENS P. (2004). Une troisième voie entre approches qualitative et quantitative?, *Revue internationale de politique comparée*, 11(1), pp. 117-153.
- RIHOUX BENOÎT (2006). L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA) : promesses et plus-values pour l'évaluation, in LASCOUMES P. VARONE F. (eds.). *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Paris, CEVIPOF, pp. 79-86.
- RIHOUX B., REZSÖHAZY I., BOL D. (2011). Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: an Extensive Review, *German Policy Studies*, 7(3), pp. 9-82.
- RÜEFLI C., VATTER A. (2001). Wirkungsanalyse KVG: Kostendifferenzen im Gesundheitswesen zwischen den Kantonen, *Forschungsbericht Beiträge zur sozialen Sicherheit*, 14/01, Bern: BSV.
- RÜEFLI C. (2010a). Evaluationsmethoden im Spannungsfeld von Ansprüchen, Ressourcen und Kompetenzen – Einführung, *LeGes*, 1, pp. 9-22.
- RÜEFLI C. (2010b). Evaluationsmethoden zwischen Pragmatismus und Qualität – Ansätze zum Umgang mit dem Spannungsfeld, *LeGes*, 1, pp. 55-72.
- SAGER F. (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken, *Swiss Political Science Review*, 9(1), pp. 309-333.
- SAGER F., STADELMANN-STEFFEN I. (2008). Politikberatung in der Schweiz, in BRÖCHLER S., SCHÜTZEICHEL R. (eds.). *Politikberatung*, Stuttgart, Lucius & Lucius, pp. 465-479.
- SAGER F., RÜEFLI C., WÄLTI M. (2010). Schnittstellen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung. Möglichkeiten der Steuerung durch die Kantone, *Obsan Dossier 10*, Neuchâtel, Observatoire suisse de la santé.
- SAGER F., VAN DER HEIDEN N., MAVROT C., THOMANN E., ZOLLINGER C., HINTERLEITNER M. (2012). *Formative Evaluation Vollzug Tierarzneimittelverordnung (TAMV)*, Bern, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- VARONE F., RIHOUX B., MARX A. (2006). A new method for policy evaluation? Longstanding challenges and the possibilities of qualitative comparative analysis (QCA), in RIHOUX B., GRIMM H. (eds.). *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis*, New York, Springer, pp. 213-236.
- VATTER A., RÜEFLI C. (2003). Do Political Factors Matter for Health Care Expenditure? A Comparative Study of Swiss Cantons, *Journal of Public Policy*, 23(3), pp. 301-323.

- WIDMER T., BINDER H.-M. (1997). Forschungsmethoden, in BUSSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P. (eds.). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, pp. 214-255.
- WIDMER T., DE ROCCHI T. (2012). *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*, Zürich/Chur, Rüegger Verlag.
- WILLI Z. (1990). Un inventaire des évaluations au niveau fédéral, in HORBER-PAPAZIAN K. (ed.). *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pour-quoi ? Pour qui ? Comment ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 79-88.



## **L'évaluation comparative dans différents contextes institutionnels : Suisse, France, Union européenne**

JACQUES TOULEMONDE

Ce texte est inspiré par la lecture du texte de Fritz Sager et Céline Mavrot intitulé « Les spécificités méthodologiques de l'évaluation en Suisse » (cet ouvrage). Les auteurs montrent que le fédéralisme d'exécution diversifie la mise en œuvre cantonale des politiques fédérales, que cette diversité s'ajoute à celle des contextes locaux, qu'il en résulte une multiplication des opportunités d'apprentissage par comparaison intercantonale et que les évaluateurs suisses ont appris à adapter leurs méthodes pour tirer parti de ces opportunités. C'est une façon originale et intéressante de relier les aspects méthodologiques et institutionnels de l'évaluation. On va poursuivre ici cette réflexion en l'élargissant à l'Union européenne (UE), un système encore plus confédéral que la Suisse et à la France, un pays unitaire découvrant la décentralisation et la diversité interrégionale de certaines politiques.

La discussion va porter sur les méthodes d'évaluation<sup>1</sup> et leur emploi dans des situations de forte disparité territoriale. En d'autres termes, il s'agit de comprendre de quelle façon l'évaluation peut tirer parti des différences entre territoires. Les comparaisons entre territoires vont donc jouer un rôle fondamental, d'où l'emploi répété du terme « évaluation comparative ». Le sujet sera examiné sous plusieurs angles : (1) la pertinence et la faisabilité de l'évaluation comparative dans un contexte fédéral ou unitaire, (2) la pertinence et la faisabilité de l'évaluation comparative dans une perspective d'apprentissage ou de redevabilité, (3) l'évaluation comparative en tant qu'instrument au service d'une stratégie d'innovation politique et (4) le degré d'hétérogénéité au-delà duquel les comparaisons entre territoires perdent leur sens. A chaque étape, on mettra en perspective la Suisse,

---

<sup>1</sup> Le terme méthode est entendu ici comme la collecte de l'information, son analyse, la formulation du jugement et l'identification des leçons apprises.

la France et l'UE. Quelques considérations épistémologiques émergent de cette réflexion. Elles seront présentées pour conclure.

## Quelles sont les situations favorables à la comparaison ?

### *Les politiques intergouvernementales et leur évaluation*

On s'intéressera d'abord aux relations entre gouvernements appartenant à plusieurs niveaux de territoire dans différentes situations constitutionnelles et institutionnelles, par exemple entre la Confédération et les cantons suisses, entre l'Etat et les régions françaises et entre l'Union européenne et ses Etats membres. Ces situations peuvent être qualifiées d'intergouvernementales, sachant que ce terme s'applique aussi aux négociations entre niveaux de gouvernement, par exemple aux USA (Wright 1988) et aux coopérations entre gouvernements d'un même niveau, par exemple au sein de l'UE (Burgess 2002). Les relations intergouvernementales au sens retenu ici forment un continuum allant de la dépendance dans le cas d'un état unitaire décentralisé (France) à l'indépendance dans le cas d'une coordination de politiques autonomes (coordination des politiques économiques et sociales eu sein de l'UE) en passant par l'interdépendance dans le cas du fédéralisme d'exécution (Suisse). A noter que les noms des différentes situations sont hérités de l'histoire et peuvent être ambigus. Ainsi l'Union européenne ressemble plus à une confédération que la Confédération helvétique. A noter aussi que les situations ne sont pas nécessairement homogènes au sein d'une même entité. Ainsi la Politique Agricole Commune de l'UE correspond à une situation d'Etat unitaire centralisé, tout au moins dans son volet de régulation des marchés, tandis que sa politique régionale fonctionne comme une politique fédérale et que la coordination des politiques économiques et sociales des Etats membres peut se voir comme un arrangement entre Etats indépendants à la manière de l'OCDE.

Dans le cas du fédéralisme d'exécution en Suisse, les politiques fédérales se définissent partiellement à Berne (niveau « n »), puis chaque canton finalise leur définition et procède à leur mise en œuvre (niveau « n-1 »). C'est la même logique qui s'applique par exemple à la politique européenne de l'eau définie partiellement par une directive de l'UE (n), laquelle est transposée dans les législations des Etats membres et mise en œuvre par des agences nationales (n-1). Il en va de même pour la politique française de formation professionnelle dont le cadre législatif est établi à Paris (n) tandis que le financement, la programmation et la mise en œuvre incombent aux régions (n-1). Dans ces trois situations on retrouve un élément commun défini au niveau n et des variantes mises en œuvre au niveau n-1.

Les relations intergouvernementales affectent la définition et la mise en œuvre des politiques mais également leur évaluation. On observe par exemple :

- des évaluations décidées et pilotées au niveau  $n$  avec une collecte d'information au niveau  $n-1$  (c'est le cas des trois évaluations décrites par Sager et Mavrot),
- des évaluations décidées, pilotées et réalisées au niveau  $n$  en coopération avec un ou plusieurs gouvernements de niveaux  $n-1$  sur le territoire desquels se fait la collecte d'information,
- des évaluations coordonnées au niveau  $n$  mais pilotées et réalisées au niveau  $n-1$ ,
- des évaluations rendues obligatoires pour tous les gouvernements de niveau  $n-1$  et dont les résultats sont synthétisés au niveau  $n$ .

Il a été suggéré que les politiques impliquant plusieurs niveaux de gouvernement mériteraient d'être également évaluées de façon intergouvernementale car cette « congruence » des profils favoriserait l'utilisation des résultats<sup>2</sup> (Rieper et Toulemonde 1997). Or, la formule de l'évaluation intergouvernementale est rarement appliquée. En ce qui concerne la France et l'UE, les évaluations sont le plus souvent décidées, financées et pilotées par un seul gouvernement de niveau  $n$  ou  $n-1$ . A lire les exemples proposés par Sager et Mavrot, il semble que ce soit aussi le cas en Suisse.

### *Pertinence de l'évaluation comparative*

Les profils intergouvernementaux de la politique et de son évaluation se combinent en un éventail de cas de figure présenté dans le tableau 7.1. On y trouve en ligne trois situations intergouvernementales correspondant respectivement à une politique centralisée (ligne 1), à une politique fédérale ou confédérale (ligne 2) et à une coordination de politiques indépendantes (ligne 3). Les colonnes présentent des profils d'évaluation qui peuvent être centralisés (colonne 1), intergouvernementaux (colonne 2) ou indépendants (colonne 3). Seules certaines situations se prêtent à une évaluation comparative et parmi elles, toutes ne permettent pas des comparaisons utiles.

Sager et Mavrot présentent trois exemples de politiques fédérales exécutées de façon différenciée au niveau des cantons et évaluées au niveau fédéral (cellule D). La comparaison entre cantons (niveau  $n-1$ ) est rendue *possible* par le fait qu'une évaluation fédérale (niveau  $n$ ) est légitime. En effet c'est à ce niveau que la politique a été cadrée. De même, l'évaluation comparative

<sup>2</sup> Dans le tableau 7.1, il y a congruence pour les cellules situées sur la diagonale A, E et I.

**Tableau 7.1** Situations propices à l'évaluation comparative.

Politique					
Cadrée	Finalisée exécutée	Coordonnée	Évaluée		
			n	n et n-1	n-1
n	n		A	B	C
n	n-1		D	E	F
n-1	n-1	n	G	H	I

	L'évaluation comparative est <i>possible</i>		L'évaluation comparative est <i>utile</i>
--	--	--	---

est légitime dans le cas des cellules A, B, E et H. Par ailleurs, pour qu'une évaluation comparative soit *utile*, il faut aussi que la mise en œuvre présente des contrastes importants, ce qui élimine en principe les cellules A et B.

### *Le champ ouvert à l'évaluation comparative*

Comme l'exposent Sager et Mavrot, le fédéralisme d'exécution ouvre en Suisse un très grand espace à l'évaluation comparative et les professionnels de l'évaluation occupent cet espace. Cela est beaucoup moins fréquent pour la France et l'UE, pour différentes raisons qui vont être expliquées ci-dessous.

En France, nombre de politiques nationales sont exécutées de façon centralisée (par ex. : politique d'éducation primaire et secondaire – cellule A) et l'évaluation comparative leur est effectivement peu appliquée. Cependant, certaines politiques sont décentralisées (par ex. : politique de formation professionnelle – cellules D et E) mais depuis quelques décennies seulement si bien que les différences interrégionales ne se sont pas encore beaucoup creusées et que l'existence même de ces différences est souvent oubliée. Ici aussi, l'évaluation comparative n'est donc pas une pratique fréquente.

Si l'on considère l'Union européenne, beaucoup de politiques sont cadrées à Bruxelles et déclinées au niveau des Etats membres (directives transposées dans les législations nationales, fonds structurels mis en œuvre sous forme de programmes nationaux – ligne 2). L'UE utilise également la « Méthode Ouverte de Coordination » pour tenter d'harmoniser les politiques des Etats membres dans les domaines qui ne sont pas de sa compétence (lignes directrices pour les politiques économiques et sociales – ligne 3). A l'exception d'un petit nombre de politiques centralisées (PAC – ligne 1), les politiques de l'UE sont donc déclinées en politiques nationales diversifiées. Il y a

donc un espace considérable pour des évaluations comparatives réalisées au niveau européen (cellule D) ou conjointement avec les Etats membres (cellules E et H). Cependant, la pratique d'évaluation de l'UE ne tire que très peu parti de ces opportunités. On va en comprendre les raisons dans la prochaine section.

## **La reddition de comptes fait de l'ombre à l'évaluation comparative**

En France et dans l'UE, les évaluateurs ont tendance à considérer une politique mise en œuvre de façon hétérogène comme un problème plutôt que comme une occasion d'apprendre. De fait, ils cherchent le plus souvent à évaluer une telle politique dans son ensemble en dépassant ses différences territoriales ou même en les gommant. L'évaluation procède alors par synthèse, par moyenne, par agrégation, par échantillonnage représentatif. Toutes ces méthodes vont en sens inverse des approches comparatives qui sont au contraire fondées sur la recherche d'un maximum de contraste entre les situations étudiées.

On défendra ici l'idée que cette tendance à privilégier la vue d'ensemble provient d'une priorité donnée à la redevabilité (*accountability*) aux dépens de l'apprentissage. Cette thèse choquera probablement les professionnels concernés car leurs textes commencent souvent par l'affirmation rituelle d'une double finalité: reddition de compte et apprentissage à parts égales comme les deux faces d'une même médaille. Or cette affirmation est illusoire dans la mesure où les deux finalités appellent des méthodes d'évaluation opposées.

Une évaluation destinée à rendre des comptes doit intervenir assez tard, quand les impacts commencent à être largement observables. Elle doit couvrir la majorité des dépenses effectuées, l'ensemble des activités mises en œuvre et l'ensemble des publics et des territoires ciblés. Les questions posées ne doivent laisser de côté aucun sujet important, d'où l'obligation de couvrir tout le spectre des critères d'évaluation (efficacité, efficience, pertinence, cohérence, etc.). Les conclusions doivent avoir un caractère récapitulatif (*summative*) et porter sur la politique dans son ensemble. Pour cela, la généralisation est faite à l'échelle de la politique concernée.

Au contraire, une évaluation destinée à l'apprentissage doit intervenir assez tôt pour éclairer des débats et des décisions à venir, quitte à ce que seule une petite fraction des impacts soit observable. Les travaux doivent se concentrer sur les zones d'ombre, là où les effets de la politique sont les plus mal connus. Les questions posées doivent correspondre aux enjeux des futurs utilisateurs, quitte à négliger une partie des critères d'évaluation traditionnels. Enfin les leçons doivent être utilisables dans un

contexte futur. La généralisation doit donc porter au-delà de l'intervention évaluée.

Comme on le voit, les méthodes devraient changer radicalement selon que l'évaluation vise à rendre des comptes ou à apprendre. Réciproquement, les principes méthodologiques dont se dote une institution révèlent en filigrane l'importance respective que cette institution donne à la redevabilité et à l'apprentissage. Ainsi en est-il de la récente proposition de la Commission européenne pour de nouvelles lignes directrices d'évaluation (EC 2014). Ce texte indique que l'évaluation « doit au minimum examiner l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la valeur ajoutée européenne et la pertinence » de l'intervention concernée et qu'il faut une justification explicite si l'on veut écarter un de ces cinq critères « obligatoires ». Pourquoi imposer ces cinq critères d'une façon aussi mécanique si ce n'est dans un but de rendre des comptes ? Cette obligation révèle donc la priorité donnée à la redevabilité même s'il s'agit d'un choix implicite qui est d'ailleurs plutôt contradictoire avec l'intention affichée de mieux utiliser l'évaluation pour nourrir la conception des nouvelles propositions politiques. En effet, pour éclairer les décisions futures, il vaudrait mieux focaliser les évaluations sur quelques enjeux clés et chercher à mieux comprendre ce qui marche ou ne marche pas dans telle ou telle circonstance et pourquoi. Cette perspective ferait naturellement une plus grande place à l'évaluation comparative et aux opportunités d'apprentissage offertes par la diversité des Etats membres tandis que la perspective de redevabilité pousse au contraire à privilégier la vue d'ensemble, la moyenne ou les situations typiques.

Si l'on revient aux trois exemples d'évaluation comparative présentés par Sager et Mavrot, ils se placent dans une perspective d'apprentissage plutôt que de reddition de comptes. De ce point de vue, l'UE aurait probablement intérêt à une comparaison plus approfondie de ses pratiques avec celles de la Suisse.

## **Comparer pour favoriser l'innovation politique**

### *Tester les innovations politiques à l'aide de pilotes*

Dans les années 2000, un lobbying très actif a tenté de faire passer dans la profession et dans l'opinion publique l'idée que les actions publiques nouvelles ou réformées devraient être testées à l'aide de pilotes rigoureusement évalués avant d'être étendues à grande échelle (Banerjee et Duflo 2008). En France, plus encore que dans d'autres pays, l'expérimentation contrôlée aléatoire a été considérée comme synonyme d'évaluation rigoureuse. A noter que les termes « expérimentation » et « généralisation » ont été employés

pour décrire à la fois le processus d'innovation politique et la méthode d'évaluation (« expérimentation » contrôlée aléatoire), entretenant ainsi une confusion qui a pu contribuer à populariser cette approche (Gomel et Severin 2011). Dès 2003, une réforme constitutionnelle avait autorisé l'édiction de normes législatives ou réglementaires « à titre expérimental ». Le mouvement s'est précipité à partir de 2006 quand une délégation interministérielle a reçu la mission d'organiser des « expérimentations sociales » à des fins d'innovation politique<sup>3</sup>. En 2008, une importante réforme de la politique des minima sociaux a été « expérimentée » sur un tiers du territoire national (Allègre 2012). Enfin, un « Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse » a vu le jour en 2009<sup>4</sup> aux fins de « mettre en œuvre des innovations politiques à une échelle limitée dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets dans l'optique d'une généralisation ».

Un système institutionnel centralisé offre un cadre particulièrement pertinent pour tester des innovations politiques sur quelques territoires ou quelques publics dans la perspective de les élargir ensuite à grande échelle. Il n'est donc pas étonnant que cette approche ait connu un succès rapide en France. Au contraire, une telle approche est plus difficilement envisageable au niveau de l'UE car il serait difficile d'y reproduire à l'identique une intervention qui aurait été validée à petite échelle. Ainsi, dans un travail exploratoire réalisé pour le Parlement européen, il est apparu qu'une formule de projets pilotes soigneusement évalués avait une portée limitée même si l'UE dispose d'un instrument appelé « Projets Pilotes et Actions Préparatoires » (EP 2012).

### *Projet pilote ou mise en œuvre diversifiée ?*

Certains avocats de l'expérimentation ont été jusqu'à dire que les autorités publiques devraient donner la priorité aux interventions politiques ayant fait l'objet d'un test préalable évalué rigoureusement à l'aide d'une méthode basée sur un contrefactuel. Cette idée a notamment pris corps au Department of Education aux USA (U.S. Government 2005). Si elle se généralisait, cette approche ne mettrait plus l'évaluation au service de l'innovation politique mais au contraire, elle formaterait les interventions publiques en privilégiant celles qui sont le plus facilement évaluables à l'aide d'un contrefactuel. Or, l'analyse basée sur un contrefactuel a un domaine de pertinence limité comme on va le voir plus loin (SFE 2010 : 58-59). La lecture du texte de Sager et Mavrot suggère une alternative à cette doctrine en ce sens

<sup>3</sup> Décret n° 2006-151 du 13 février 2006 créant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.

<sup>4</sup> [www.experimentation.jeunes.gouv.fr/](http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/)

qu'une mise en œuvre diversifiée suivie d'une évaluation comparative permettrait de repérer des variantes particulièrement efficaces dans tel ou tel contexte et d'en faire la base d'innovations politiques à plus grande échelle de façon incrémentale. Cette approche serait particulièrement pertinente dans les contextes intergouvernementaux tels que la Suisse et l'UE tandis que le test de projets pilotes au moyen de méthodes expérimentales ou quasi expérimentales serait plutôt adapté à la situation d'un Etat unitaire encore assez centralisé comme la France.

A quel rythme peut-on apprendre en laissant émerger des variantes de mise en œuvre puis en les évaluant de façon comparative? N'est-il pas plus rapide d'apprendre en lançant et en testant des projets pilotes? Cette question est essentielle dans une perspective d'innovation politique car la rapidité est alors un enjeu. Elle a été traitée dans l'étude européenne citée plus haut (EP, 2012). Il apparaît que l'apprentissage sur la base des disparités de mise en œuvre est un peu plus long (délai « B » dans la fig. 7.1). A l'inverse, la pratique des projets pilotes retarde considérablement la mise en œuvre (délai « A » dans la fig. 7.1). Un tel délai de mise en œuvre est-il acceptable? On peut en douter quand on connaît la façon qu'ont les politiciens de travailler dans l'urgence.

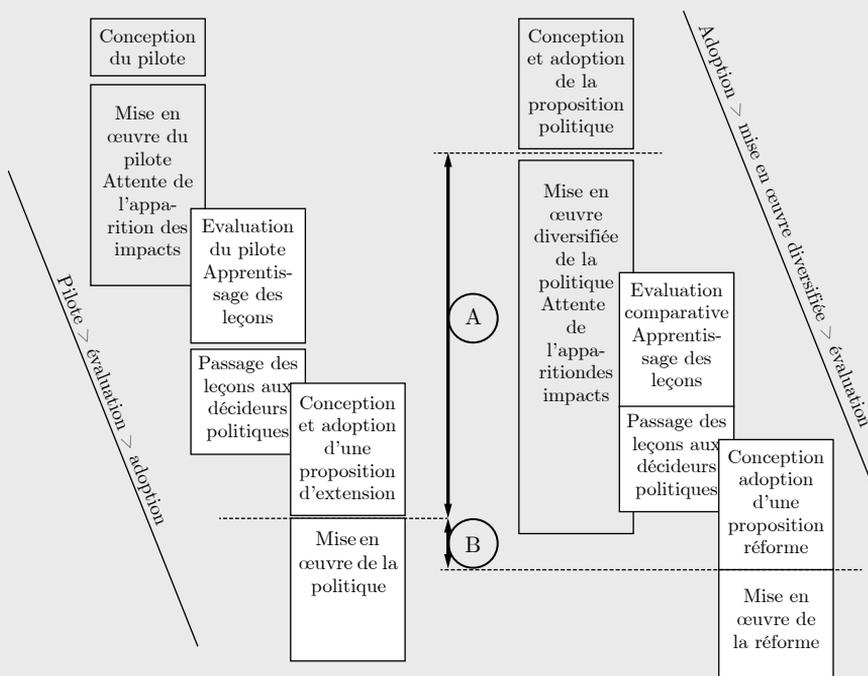


Fig. 7.1 Projets pilotes : apprentissage rapide (B) et mise en œuvre retardée (A).

La discussion lancée ici ouvre un champ intéressant qui ne semble pas avoir été beaucoup travaillé. Peut-être la Suisse réunit-elle des conditions particulièrement favorables pour examiner si l'évaluation comparative d'une mise en œuvre diversifiée pourrait devenir un instrument maîtrisé d'innovation politique.

### **Une trop grande disparité empêche-t-elle la comparaison ?**

L'UE fait un usage important de l'apprentissage mutuel (*mutual learning*) entre ses États membres. Par exemple, il existe un programme d'apprentissage mutuel<sup>5</sup> au service de la Stratégie européenne pour l'emploi. Ce programme organise des séminaires qui réunissent les concepteurs des politiques nationales, des revues des politiques nationales par des pairs de différents pays, des partages d'expérience, des recueils de bonnes pratiques et des séminaires de diffusion de ces bonnes pratiques. L'évaluation comparative ne figure pas parmi les moyens d'apprentissages retenus alors que ce serait possible (cellule H du tableau 1). Il est vrai que la légitimité de la coordination européenne est encore bien faible et qu'il s'agit de comparer des politiques nationales indépendantes et non pas des déclinaisons nationales d'une politique européenne. Pourrait-on réaliser une évaluation comparative dans cette situation si on en avait la volonté ? Les politiques nationales indépendantes ne seraient-elles pas trop hétérogènes ? Au-delà d'un certain seuil, le contraste ne cesse-t-il pas d'être une opportunité méthodologique pour devenir un obstacle à l'apprentissage ? Ces questions sont probablement pertinentes pour toutes les situations intergouvernementales dans lesquelles l'autonomie de mise en œuvre est très importante. On va y répondre en passant en revue trois approches méthodologiques.

Réglons d'abord le cas des méthodes expérimentales et quasi expérimentales qui passent par l'estimation d'un contrefactuel. Ces méthodes fonctionnent d'autant mieux qu'elles se rapprochent de l'idéal de l'évaluation des médicaments par expérimentation contrôlée aléatoire. Il s'agit d'estimer un impact unique et non ambigu (guérison), observable assez rapidement sur un grand nombre d'individus (échantillonnage statistique) et résultant d'un « principe actif pur » (molécule) par le jeu d'un protocole stable et reproductible (posologie, prescription). A contrario, si une intervention présente des variations entre territoires (par ex. : mise en œuvre différenciée) et/ou dans le temps (par ex. : démarrage progressif), alors il devient difficile de

---

<sup>5</sup> [www.ec.europa.eu/social/mlp](http://www.ec.europa.eu/social/mlp)

construire et d'estimer un contrefactuel crédible (SFE 2010). On voit donc qu'une méthode basée sur un contrefactuel est peu adaptée à des situations de politique décentralisée, de fédéralisme d'exécution ou de coordination de politiques indépendantes.

Dans leur texte, Sager et Mavrot présentent l'analyse des configurations proposée par Ch. Ragin (1987) sous le nom de *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*. Cette méthode est applicable par construction à des situations de forte diversité dans la mise en œuvre et le contexte. Il y aurait donc une certaine logique à ce qu'elle soit devenue un outil d'évaluation sous la main de professionnels suisses<sup>6</sup> (Befani, Ledermann, Sager 2007). Dans l'illustration présentée par Sager et Mavrot, la méthode QCA a été utilisée pour identifier les configurations de facteurs qui conduisent les cantons à piloter de façon plus ou moins intense leur système de santé ambulatoire, c'est-à-dire hors hôpitaux. On notera que cette évaluation porte sur un effet intermédiaire (intensité du pilotage) et on peut se demander si la méthode aurait également pu produire des conclusions utiles dans le cas d'un effet plus lointain comme la qualité des soins. En effet, plus l'effet évalué est lointain, plus les facteurs à prendre en compte dans les configurations sont nombreux et plus les résultats risquent d'être confus. On peut donc soupçonner qu'au-delà d'un certain seuil d'hétérogénéité, les méthodes d'analyse comparative, même particulièrement bien adaptées, cessent d'être conclusives.

Il est intéressant de faire ici un détour méthodologique en évoquant la méthode de la « synthèse réaliste » (Pawson 2006). Cette méthode cherche à produire des connaissances utiles à propos des « mécanismes » qui engendrent les effets des interventions publiques. Comme exemple de mécanisme, Pawson (SFE 2012) cite l'obligation ou l'interdiction de faire telle ou telle chose à l'intérieur de l'espace privé des voitures particulières. Ce mécanisme est mobilisé dans des interventions assez différentes telles que : attacher la ceinture de sécurité, ne pas utiliser un téléphone portable au volant ou ne pas asseoir les enfants de moins de dix ans à l'avant. Pour faire la synthèse des connaissances disponibles sur un tel mécanisme, on recense ses utilisations dans différentes interventions et dans différents contextes, puis on explicite les chaînes causales concernées et les facteurs de contexte les plus influents. On produit ainsi une théorie du changement commune à toutes les utilisations du mécanisme dans les différents types d'intervention. La démarche continue en confrontant cette théorie à l'ensemble des connaissances disponibles, puis en vérifiant que celles-ci ont une force probante suffisante et qu'elles sont triangulées. Les informations utilisées peuvent être indifféremment quantitatives ou qualitatives. Si les informations dispo-

---

<sup>6</sup> La méthode QCA a été créée et popularisée en dehors du monde de l'évaluation.

nibles permettent de tester toutes les hypothèses de la théorie, alors on peut en confirmer certaines et en réfuter d'autres. On obtient ainsi une théorie révisée qui sera admise jusqu'à preuve du contraire. La méthode procède à une « généralisation analytique » (Yin 1984) qui permet de conclure de façon générique sur les effets du mécanisme étudié dans des interventions et dans des contextes différents. Elle produit un ensemble de règles de type « si ... alors », règles qui permettront de concevoir de nouvelles politiques mobilisant le mécanisme étudié en sachant comment il va fonctionner dans telle ou telle situation.

On verra plus loin que la méthode de la synthèse réaliste, telle qu'elle vient d'être décrite, pourrait inspirer des démarches d'évaluation comparative d'une politique diversifiée. Ce qui importe de retenir ici est l'idée que l'on peut évaluer de façon conclusive l'effet d'un mécanisme commun mobilisé dans des interventions aussi disparates que l'obligation du port de la ceinture de sécurité et l'interdiction du téléphone au volant. Si cela est possible, alors l'approche est applicable a fortiori pour les déclinaisons cantonales d'une politique fédérale suisse ou pour la comparaison des politiques des Etats membres de l'UE. On peut donc dire que l'hétérogénéité reste une opportunité d'apprentissage aussi longtemps que les interventions comparées partagent un même mécanisme, que la comparaison porte sur ce mécanisme et que l'évaluation vise à apprendre de nouvelles règles quant à l'efficacité de ce mécanisme.

### **Comment penser la comparaison du point de vue épistémologique ?**

Dans leur texte, Sager et Mavrot décrivent plusieurs approches d'évaluation comparative et les présentent selon le clivage traditionnel entre méthodes qualitatives et quantitatives. Ils soulignent toutefois que les méthodes d'évaluation devraient plutôt se départager selon leur orientation épistémologique. Or, les débats internationaux offrent une longue liste de clivages épistémologiques parmi lesquels il n'est pas simple de choisir. Les auteurs citent les clivages entre approche analytique ou compréhensive (Ragin 1987), approche réaliste ou constructiviste (Pawson, Tilley 1997), analyse exploratoire ou confirmatoire (Chen, Donaldson, Mark 2011), analyse inductive et déductive (Mertens 2013). On peut aussi ajouter d'autres clivages tels que l'analyse des systèmes prévisibles ou imprévisibles (Toulemonde 1997) ou l'analyse basée sur un contrefactuel ou basée sur la théorie (Mayne 2012). Les sections précédentes ont fait référence à certains de ces clivages sur lesquels on va revenir maintenant car ils semblent particulièrement pertinents dans un contexte d'évaluation comparative.

*Baser l'évaluation sur un contrefactuel ou sur la théorie*

Pour traiter le problème de la causalité en évaluation, beaucoup pensent spontanément à l'analyse basée sur un contrefactuel. Cette démarche est invoquée par certains comme la seule qui soit scientifique. Elle fait appel aux méthodes expérimentales ou quasi expérimentales ou encore à des simulations modélisées. L'effet de l'intervention évaluée est estimé par différence entre un changement réel observé et une estimation de ce qui serait arrivé sans intervention, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette opération de soustraction a deux corollaires qui vont sans dire, mais qu'il est bon de rappeler ici : (1) l'approche est nécessairement quantitative et (2) l'estimation de l'effet s'exprime dans une seule dimension, c'est-à-dire que l'on n'examine pas en détail les chaînes d'effets intermédiaires<sup>7</sup>. L'approche se conclut par des assertions de type : « l'intervention a produit ou n'a pas produit tel effet dans tel contexte et – si oui – avec telle amplitude ».

On affirmera ici que l'analyse basée sur la théorie est tout aussi scientifique que la précédente pour peu qu'elle soit conduite de façon rigoureuse (Delahais, Toulemonde 2012). Cette approche identifie les enchaînements d'hypothèses causales grâce auxquelles l'intervention est supposée produire l'effet à évaluer<sup>8</sup>. Ces hypothèses détaillent tous les maillons des chaînes logiques. Elles englobent les changements attendus, les mécanismes mobilisés pour contribuer à ces changements et les autres facteurs contributifs considérés comme particulièrement importants. Chacune de ces hypothèses est testée au regard d'éléments de preuve collectés à cet effet et systématiquement triangulés. Les éléments de preuve sont indifféremment quantitatifs ou qualitatifs, un clivage qui n'est donc pas très pertinent dans cette perspective. L'analyse aboutit à des assertions de type : « l'intervention a contribué ou non à produire tel effet, si oui en combinaison avec tels facteurs de contexte, et – que ce soit oui ou non – pour telles raisons ».

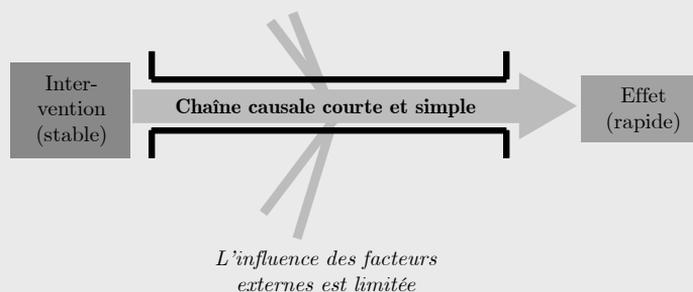
Si l'on s'intéresse à l'évaluation comparative, le clivage entre analyse basée sur la théorie ou sur un contrefactuel est particulièrement pertinent car les deux approches ne sont pas également applicables. On va le montrer en s'appuyant sur l'expérience de l'Agence Française de Développement (AFD 2012). L'AFD a récemment tiré les leçons de plusieurs années d'efforts soutenus pour réaliser des analyses expérimentales et quasi expérimentales avec l'aide des meilleurs experts recrutés des deux côtés de l'Atlantique. Ces évaluations, toujours basées sur un contrefactuel, se sont finalement révélées décevantes à plusieurs reprises et l'AFD en a déduit que l'on peut seulement estimer un contrefactuel crédible dans le cas d'interventions (1) mises en œuvre de façon circonscrite, stable et homogène, (2) touchant un public

<sup>7</sup> On dit alors souvent que les effets intermédiaires sont laissés dans une boîte noire.

<sup>8</sup> Cet ensemble d'hypothèses est appelé « théorie du changement », d'où le nom d'approche « basée sur la théorie ».

nombreux, (3) appliquées de façon uniforme sans faire l'objet d'adaptations lors de l'interaction avec le public et (4) produisant des effets rapides avec un profil temporel simple. Avec d'autres mots, cette conclusion exprime à peu près la même chose que ce qui a été dit plus haut à propos de l'évaluation des médicaments (principe actif unique, protocole stable, impact à court terme). L'AFD a qualifié de « projet tunnel » toute intervention répondant aux conditions ci-dessus. On retrouve cette idée dans la figure 7.2 sous le nom d'effet tuyau<sup>9</sup>, avec deux limitations supplémentaires : (5) l'intervention doit avoir un poids significatif pour les publics concernés, au moins de la même magnitude que celle des facteurs externes et (6) la chaîne causale doit être simple et courte, c'est-à-dire sans trop d'effets intermédiaires.

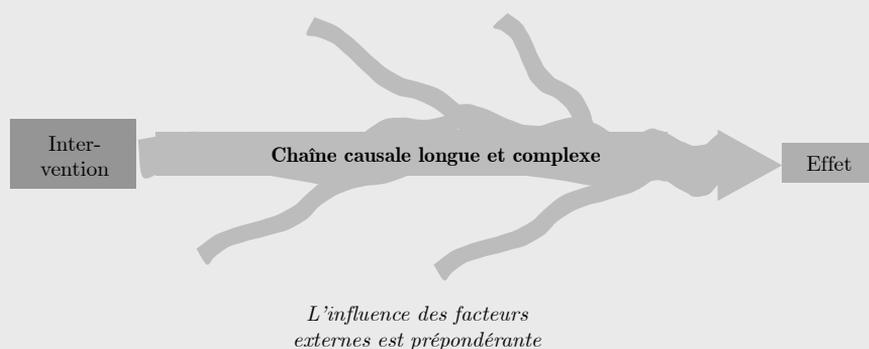
Beaucoup d'interventions ne répondent pas à ces contraintes parce qu'elles visent à modifier des systèmes, des structures ou des marchés plutôt que des individus, des entreprises, des fermes ou des écoles. Les effets attendus peuvent aussi résulter d'une cascade de mécanismes et d'impacts indirects (de type boule de billard). Il arrive aussi que l'on recherche un effet de levier au moyen d'une intervention qui pèse finalement peu par rapport aux autres facteurs contributifs. On espère alors contribuer à des changements à long terme et à grande échelle en complétant ou en actionnant des mécanismes qui sont à l'œuvre par ailleurs, un peu comme les petits ruisseaux font les grandes rivières, d'où le nom d'effet ruisseau<sup>10</sup> qui a été choisi dans la figure 7.3. L'analyse basée sur la théorie peut s'appliquer dans ces situations car rien n'interdit d'explicitier et de tester une théorie comprenant une chaîne causale longue et des facteurs externes très influents (Delahais, Toulemonde 2012).



**Fig. 7.2** Effet « tuyau » propice à une évaluation basée sur un contrefactuel.

<sup>9</sup> On verra dans la note suivante pourquoi ce terme a été choisi plutôt qu'effet tunnel.

<sup>10</sup> En anglais, « ruisseau » peut se dire « *runnel* », ce qui permet de proposer l'alternative « *tunnel/runnel* » comme équivalent des termes français « ruisseau/tuyau ».



**Fig. 7.3** Effet « ruisseau » propice à une évaluation basée sur la théorie.

Si l'on revient maintenant au fédéralisme d'exécution suisse et aux autres situations intergouvernementales similaires, on voit que ces situations génèrent des « effets ruisseau » beaucoup plus que des « effets tuyau ». En effet, dans ces situations, la mise en œuvre n'est pas homogène, l'intervention interfère avec son contexte et les chaînes causales ont tendance à être longues. Si les évaluateurs veulent saisir les opportunités d'apprentissage offertes par une mise en œuvre diversifiée, ils devraient donc préférer l'analyse basée sur la théorie à l'analyse basée sur un contrefactuel. Le clivage entre ces deux approches est donc essentiel.

### *Analyse inductive ou déductive*

Comme on l'a dit plus haut à plusieurs reprises, l'évaluation comparative tire parti des différences entre les modalités et les contextes de mise en œuvre. Plus ces différences sont importantes et plus les opportunités d'apprentissage sont riches à condition qu'il reste au moins un mécanisme commun à comparer. À l'inverse, les autres démarches d'évaluation procèdent le plus souvent par synthèse, par moyenne, par agrégation ou par échantillonnage représentatif en cherchant à tirer parti des régularités plutôt que des différences. Ce clivage fait écho à celui qui distingue l'analyse déductive de l'analyse inductive comme on va le voir.

L'analyse inductive cherche à observer empiriquement des régularités en vue de les généraliser. Du point de vue des méthodes d'évaluation, l'analyse inductive repose typiquement sur des échantillons représentatifs, sur des séries statistiques, sur des observations en grand nombre permettant d'obtenir une bonne puissance statistique afin que les régularités observées puissent passer les tests de validité. C'est essentiellement le domaine des techniques quantitatives.

L'analyse déductive est admise dans les sciences dures beaucoup plus que dans celui des sciences sociales. Elle cherche à tester des théories préalablement énoncées en les confrontant à quelques observations bien choisies. Par exemple, il a suffi à Pascal de mesurer la hauteur d'une colonne de mercure au sommet du Puy de Dôme pour valider la théorie de la pesanteur de l'air. Il n'y a pas eu besoin de rechercher une quelconque régularité. Popper, qui ne croyait pas à l'usage de l'analyse déductive en sciences sociales, a pourtant fait progresser les idées dans cette direction en énonçant qu'une théorie n'est jamais validée dans l'absolu mais qu'on peut l'admettre aussi longtemps qu'elle résiste à de sérieux efforts de réfutation sous tous les angles possibles. Pour passer du monde des sciences dures à celui de sciences sociales et donc à l'évaluation, il reste un dernier pas à faire qui est d'abandonner l'idée d'une théorie formulant une loi universelle comme celle de la pesanteur de l'air. Au contraire il faut s'intéresser à des théories contextualisées énonçant que telle cause produit tel effet dans tel contexte, ou pour reprendre l'idée exposée plus haut, que tel mécanisme produit tel impact lorsqu'il est mis en œuvre de telle façon en présence de tel et tel facteur contributif. On retrouve ici tous les ingrédients de l'évaluation basée sur la théorie et de la synthèse réaliste, et la justification de l'affirmation faite plus haut que ces approches sont scientifiques au même titre que l'expérimentation contrôlée aléatoire, quoique reposant sur un autre mode de généralisation<sup>11</sup>.

On comprend que la solidité d'une analyse déductive vient de ce que ses conclusions ont résisté à de multiples efforts de réfutation. Ce qui compte ici n'est pas le nombre de tests mais leur variété et la diversité des angles d'attaque selon le principe de la triangulation. Or les disparités de mise en œuvre offrent des conditions particulièrement favorables à ce type d'analyse. Les cantons suisses, les États membres de l'UE<sup>12</sup> ou les régions françaises se prêtent bien à une analyse déductive si des contrastes importants apparaissent en leur sein. À l'inverse c'est surtout le nombre d'observations qui compte pour une analyse inductive. Or ce nombre est bien faible dans les situations intergouvernementales (N = 26, 28 et 27 respectivement pour

<sup>11</sup> Comme indiqué plus haut, il s'agit de la généralisation analytique. À noter que cette généralisation peut être fondée sur des études de cas choisies, conduites et exploitées en vue de confirmer ou de réfuter des hypothèses spécifiées à l'avance. Les études de cas de ce type participent aux efforts de falsification de la théorie du changement et concourent à une généralisation également appelée « généralisation à la théorie » (SFE, 2010, p. 35). Il existe donc plusieurs façons d'employer les études de cas, dont certaines visent à la généralisation et d'autres pas.

<sup>12</sup> On trouvera un exemple d'évaluation de l'UE cherchant à tirer parti des disparités nationales dans European Commission (2008) Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs – <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=1411>

la Suisse, l'UE et la France en 2014). Si les évaluateurs veulent saisir les opportunités d'apprentissage offertes par les disparités de mise en œuvre, alors l'analyse déductive offre une perspective bien plus favorable que l'analyse inductive. Voilà donc un second clivage important.

\*\*\*

Pour conclure, on dira que Sager et Mavrot ont ouvert une voie originale pour relier les aspects méthodologiques et institutionnels de l'évaluation, que cette voie s'est révélée particulièrement féconde dans une réflexion incluant la Suisse, la France et l'UE. Cette réflexion sème des graines qui pourraient germer en Suisse, par exemple la congruence entre le profil intergouvernemental des politiques et celui de leur évaluation ou l'usage de l'évaluation comparative comme instrument d'innovation politique. D'autres graines pourraient aussi fructifier au bénéfice de l'UE et notamment le développement d'évaluations conçues pour apprendre plutôt que pour rendre des comptes. La réflexion a enfin des retombées méthodologiques et épistémologiques débordant le cadre des trois contextes institutionnels étudiés.

## Bibliographie

- AFD, EUDN, 2012, *Malaise dans l'évaluation: quelles leçons tirer de l'expérience du développement?* [en ligne] disponible à [www.afd.fr/home/presse-afd/evenements/conference-eudn/EUDN2012](http://www.afd.fr/home/presse-afd/evenements/conference-eudn/EUDN2012) [accès 31 août 2014].
- ALLÈGRE, G., 2012. L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés. *Informations sociales*, 174, pp. 51-60.
- BANERJEE, A.V., DUFLO, E., 2008. The Experimental Approach to Development Economics. *MIT Department of Economics and Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab., BER Working Paper*, [en ligne] disponible à [www.nber.org/papers/w14467](http://www.nber.org/papers/w14467) [accès 31 août 2014].
- BEFANI, B., LEDERMANN, S., SAGER, F., 2007. Realistic Evaluation and QCA: Conceptual Parallels and an Empirical Application, *Evaluation*, 13(2), pp. 171-192.
- BURGESS, M., 2002. *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge.
- CHEN, H.T, DONALDSON, S.I., MARK, M.M., 2011. Advancing Validity in Outcome Evaluation: Theory and Practice, *New Directions for Evaluation*, 130, pp. 5-16.
- DELAHAIS, T., TOULEMONDE, J., 2012. Applying contribution analysis: Lessons from five years of practice. *Evaluation* 18(3), pp. 281-293.

- EUROPEAN COMMISSION, 2014. *Draft Commission Evaluation Guidelines*, [en ligne] disponible à [www.ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/](http://www.ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/) [accès 31 août 2014].
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2012. *Study on pilot projects and preparatory actions financed by the EU budget in the employment and social affairs area*, Unpublished.
- GOMEL, B., SEVERIN, E., 2011. Evaluer l'expérimentation sociale, [en ligne] disponible à [www.cee-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale](http://www.cee-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale) [accès le 30 avril 2015].
- MAYNE, J., 2012. Contribution Analysis: Coming of Age?, *Evaluation*, 18(3), pp. 270-280.
- MERTENS, D.M., HESSE-BIBER, S., 2013. Mixed Methods and Credibility of Evidence in Evaluation, *New Directions for Evaluation*, p. 138.
- PAWSON, R., TILLEY, N., 1997. *Realistic Evaluation*, London, Sage.
- PAWSON, R., 2006. *Evidence Based Policy: A Realist Perspective*, London, Sage.
- SFE, 2010. Evaluation des impacts des programmes et services publics. *Les cahiers de la SFE*, 6, [en ligne] disponible à [www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?mode=cahiersindiv&id\\_cahier=21](http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?mode=cahiersindiv&id_cahier=21) [accès 31 août 2014].
- SFE, 2012. Synthétiser les connaissances sur les impacts des actions publiques, Compte rendu du séminaire de recherche du 12 décembre 2012. [en ligne] disponible à [www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu\\_id=264](http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu_id=264) [accès 31 août 2014].
- RAGIN, C.C., 1987. *The comparative method, Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.
- RIEPER, O., TOULEMONDE, J., RIST, R.C., 1997. *Politics and Practices of Intergovernmental Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- TOULEMONDE, J., 1997. Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité? *Gérer et comprendre*, 47, pp. 76-88.
- U.S. Government., 2005. Scientifically based evaluation methods, *Federal Register*, 70(15), pp. 3585-3589.
- WRIGHT, D.S., 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. Pacific Grove, Brooks/Cole.
- YIN, R., 1984. *Case study research: Design and methods*, 1st ed., London, Sage.



## L'évaluation des politiques publiques fédérales et les cantons : des tensions préprogrammées ?

PETER KNOEPFEL<sup>1</sup>

### 8.1 Questionnement

L'évaluation des politiques publiques est devenue, aujourd'hui, une étape indispensable dans la conduite de celles-ci. Elle représente, selon le modèle du cycle des politiques publiques, un véritable produit à part entière<sup>2</sup>, appelé *énoncé évaluatif*<sup>3</sup>. Le présent article présente les difficultés de l'introduction de ce produit dans un cycle de politiques publiques inscrit au sein d'un système fédéraliste dit d'«exécution», dans lequel le montage des arrangements politico-administratifs de mise en œuvre, la production des plans d'actions ainsi que celle des outputs sont l'affaire des Etats membres. Ce partage du pouvoir entre le centre et la périphérie du système politico-administratif suisse a pour résultat que le contrôle et le pilotage directs de ces trois produits essentiels échappent, en principe et au moins partiellement, à la Confédération, alors que celle-ci est censée conduire les démarches évaluatives. Cet article montre que ces difficultés ont été responsables, dans le passé, de tensions entre acteurs fédéraux et cantonaux. Il esquisse les points de vue des cantons et de la Confédération sur la raison d'être de ces énoncés évaluatifs de politiques publiques fédérales et leurs

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie Stéphane Boisseaux pour la relecture de ce texte.

<sup>2</sup> Le cycle des politiques publiques englobe les cinq autres produits que sont : (1) la définition du problème, (2) le programme politico-administratif (législation), (3) l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre, (5) les plans d'action et les outputs individuels concrets (Knoepfel *et al.* 2006 : 125 ss).

<sup>3</sup> En allemand: *evaluatives Statement*, en anglais: *evaluative statement*, en espagnol: *enunciado evaluativo*.

stratégies respectives, stratégies plutôt défensives de la part des cantons et offensives de la part de la Confédération.

A la fin, les enseignements tirés de ces luttes seront abordés. Ces derniers révèlent à la fois un équilibre acquis, quoiqu'encore fragile, à mon avis, renforçant considérablement la position des acteurs évaluateurs fédéraux appuyés désormais par un nouveau pouvoir horizontal formé par la Conférence des gouvernements cantonaux (« Maison des cantons »), mais aussi des risques d'arrangements contractuels de mise en œuvre (contrats de prestations) avec les cantons munis de clauses d'évaluation très précises et prévoyant des sanctions à l'égard des cantons concernés pour la cohésion institutionnelle de notre Confédération, cohésion qui est basée essentiellement sur l'égalité de traitement des Etats membres par la Berne fédérale.

## 8.2 Hypothèses de départ et démarche<sup>4</sup>

La principale hypothèse discutée ici est qu'il existe une tension fondamentale et inhérente à notre système fédéraliste entre l'obligation, constitutionnelle, « d'évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération » par le biais d'énoncés évaluatifs que produit la Confédération, d'une part, et, d'autre part, la garantie, constitutionnelle elle aussi, de l'autonomie d'organisation de la mise en œuvre des politiques fédérales par les cantons. Qui dit autonomie de production des actes de mise en œuvre dit maîtrise des modalités de la production et du stockage/archivage de ces actes et ceci, en principe, sans en rendre compte à une autorité fédérale quelconque, à moins qu'une règle explicite du droit fédéral ne stipule une telle obligation.

Cette hypothèse part ainsi de l'idée que les cantons n'accepteront pas, sans contre-prestations, une obligation quelconque de fournir à la Confédération leurs données sur les actes de mise en œuvre qu'ils produisent. Elle postule donc la nécessité de stratégies proactives de la part des autorités fédérales pour « gagner » l'adhésion des pouvoirs cantonaux à des démarches évaluatives menées par la Berne fédérale.

Dans cet article, nous partons des six postulats de base suivants. Ceux-ci sont ancrés dans la littérature et ne seront pas remis en question dans le présent texte.

(1) Aujourd'hui, l'énoncé évaluatif<sup>5</sup> fait partie intégrale du cycle de chaque politique publique et lui est indispensable. L'énoncé est le résul-

---

<sup>4</sup> Cette hypothèse est développée pour la première fois en 1996 (Knoepfel 1996). Autre base (notamment pour les postulats) : Knoepfel *et al.* (2006), ainsi que la littérature citée dans ce volume.

<sup>5</sup> Terminologie et définitions : Knoepfel *et al.* (2006 : 262 ss). Thème : Larrue, Horber-Papazian (2009).

tat d'un processus politique d'échange de ressources parmi les acteurs clés d'une politique publique (groupes cibles, groupes bénéficiaires et acteurs politico-administratifs), processus qui, contrairement par exemple au processus d'élaborations d'outputs ou de programmes politico-administratifs, est aujourd'hui encore peu réglé. S'agissant de politiques fédérales, cet énoncé se doit, par définition, d'être élaboré au niveau de l'Etat central. Des énoncés cantonaux ne peuvent couvrir que la production d'outputs pour le territoire d'un canton et ne peuvent, par conséquent, pas remplacer l'énoncé fédéral.

(2) Les programmes politico-administratifs (lois, ordonnances etc.) des politiques publiques d'aujourd'hui contiennent régulièrement parmi leurs cinq éléments<sup>6</sup> des *éléments évaluatifs* qui contiennent, à part des définitions terminologiques, des dimensions, critères et indicateurs pour la mesure du degré d'atteinte des objectifs et qui servent de base pour la formulation des énoncés évaluatifs.

(3) Il existe une *interaction* incontestable entre *éléments substantiels* (comment résoudre le problème?) et *éléments institutionnels* (quels acteurs doivent assurer la mise en œuvre, avec quelles ressources et selon quelles règles institutionnelles?) d'une politique publique<sup>7</sup>. Le contenant (institutionnel) détermine donc sur le contenu (quels changements de comportement exigés des groupes cibles?). Ceci vaut notamment au niveau de la mise en œuvre qui est, selon le principe du fédéralisme d'exécution, l'affaire des cantons. C'est ainsi que la décision de confier une politique publique fédérale donnée (par exemple: lutte contre la consommation de la drogue) à tel ou tel département cantonal (département de justice et police, département de la santé, département des affaires sociales) aura incontestablement des répercussions sur le contenu des outputs produits (par exemple outputs à caractère « policier » vs. outputs à caractère d'« assistance sociale »).

(4) Les modalités et les exigences en matière d'énoncés évaluatifs font partie des éléments substantiels (« éléments évaluatifs ») et institutionnels (« éléments procéduraux ») de leurs propres programmes politico-administratifs. Ces derniers peuvent eux-mêmes correspondre ou non à la politique institutionnelle fédérale structurant l'ensemble des cycles des politiques publiques fédérales, en y exigeant l'élaboration d'énoncés évaluatifs. Cette *politique fédérale institutionnelle*<sup>8</sup> trouve sa base constitutionnelle dans l'article 170 de la Constitution fédérale; elle n'est cependant pas encore concrétisée au sein d'une loi générale, raison pour laquelle on assiste, aujourd'hui encore, à des arrangements institutionnels d'évaluations spécifiques, forgés au niveau de politiques publiques substantielles spécifiques.

<sup>6</sup> Les autres éléments: objectifs, instruments d'action, définition de l'organisation et des ressources ainsi que les outils administratifs et pénaux (Knoepfel *et al.* 2010: 118 ss).

<sup>7</sup> Définition: Knoepfel *et al.* (2006: 127).

<sup>8</sup> Définition: Knoepfel, Varone (2009).

(5) Les « acteurs politico-administratifs » tels que gouvernements et administrations cantonaux ou communaux ne peuvent être considérés comme de véritables *groupes cibles*<sup>9</sup>. Malgré leur autonomie, ces derniers doivent être considérés comme faisant partie des acteurs politico-administratifs en charge de la mise en œuvre, quand bien même ils sont, pour la Berne fédérale, souvent « ciblés » comme destinataires primaires d'activités fédérales orientées vers la mise en œuvre, et doivent ainsi, eux aussi, changer leur comportement. Néanmoins, ce changement de comportement des cantons ne dit rien sur le changement de comportement de la part des véritables groupes cibles situés, par définition, dans la société civile. Un jugement sur la qualité des législations cantonales d'introduction des politiques fédérales ne peut donc pas être considéré comme un énoncé évaluatif.

(6) Les acteurs politico-administratifs fédéraux et cantonaux sont composés, en réalité, d'une multitude d'acteurs dont les missions, les intérêts, les stratégies et les ressources varient considérablement. Il en va de même pour les acteurs sociaux représentant les groupes cibles et les groupes bénéficiaires qui, selon leurs positionnements, appuieront l'un ou l'autre des acteurs politico-administratifs agissant respectivement au niveau fédéral et/ou cantonal. Ici, pour des raisons de simplicité, nous utiliserons le terme de « Confédération » et/ou de « canton ». Nous sommes conscients du fait que le positionnement de ces acteurs à l'égard des enjeux que représentent les énoncés évaluatifs fédéraux, discutés ici, est la résultante de luttes internes. C'est ainsi que le positionnement plus ou moins accueillant des acteurs cantonaux à l'égard d'énoncés évaluatifs fédéraux variera selon leurs jugements politiques sur la qualité des outputs produits par les administrations cantonales. Ils auront intérêt à instrumentaliser les énoncés fédéraux, soit pour dénoncer, soit pour justifier l'action publique cantonale. De telles instrumentalizations peuvent être observées notamment auprès de groupes, minoritaires, jugeant cette action cantonale insuffisante et espérant pouvoir mobiliser les résultats de l'évaluation fédérale contre les administrations cantonales responsables.

Le présent article se voulant plutôt un essai conceptuel qu'un rapport sur des études systématiques et empiriques de terrain, je me permets de renoncer, pour une fois, à citer des sources précises pour les exemples qui y figurent. Cette décision, discutable sous l'angle académique, sert essentiellement à éviter des débats sur les « bons » et les « mauvais » élèves parmi les cantons et sur la représentativité ou l'exceptionnalité des cas invoqués. De telles données n'ont qu'une importance secondaire pour l'auteur de cet article, qui cherche à dégager des tendances plutôt qu'une foule d'observations empiriques. En outre, l'intérêt de cet article ne consiste pas à dénoncer les uns et à louer les autres mais plutôt à rendre compréhensibles les stra-

---

<sup>9</sup> Cf. Knoepfel *et al.* (2011 : 81 ss). Avis contraires : Sager, Rüeßli (2005).

tégies parfois opposées des acteurs cantonaux et fédéraux, oppositions liées à des contraintes institutionnelles plutôt qu'aux « bonnes ou mauvaises » intentions subjectives des différents acteurs.

Dans cet article, je me baserai donc essentiellement sur mes propres expériences émanant d'une multitude de travaux d'étudiants et de doctorants réalisés sous ma supervision pendant les trente dernières années, au sein d'enseignements et de recherches sur des politiques publiques fédérales très variées<sup>10</sup>. La plupart de ces travaux traitent l'ensemble des produits de cycles de politiques publiques. De plus, mes propres expériences en tant qu'évaluateur mandaté par des autorités fédérales faites avec les instances cantonales et l'accueil très varié rencontré auprès des cantons par moi-même ou les étudiants ont fortement contribué au présent texte, dans lequel j'aborderai, successivement, les questions suivantes :

- Quels sont les fondements institutionnels des tensions entre la Confédération et les cantons sur l'existence et les modalités d'énoncés évaluatifs élaborés par la Confédération, en application de son mandat constitutionnel? (3)
- Quel est le point de vue et quelles sont les stratégies – défensives – des cantons à l'égard de démarches évaluatives de la Confédération? (4)
- Quel est le point de vue et quelles sont les stratégies des acteurs fédéraux pour obtenir l'appui des cantons dans leurs démarches évaluatives? (5)
- Quels sont les acquis et les risques des démarches évaluatives de politiques fédérales d'aujourd'hui? (6) et
- Quelles conséquences peut-on tirer de ce bilan (provisoire) pour l'avenir? (7)

Toutes les réponses ici développées sont à considérer comme des hypothèses pour de futures recherches empiriques systématiques sous forme de projets de thèse ou de mémoires de diplôme comparés, portant notamment sur plusieurs cantons (plus ou moins « ouverts » pour des démarches évaluatives de la part de la Confédération) et englobant des échantillons de politiques publiques plus ou moins « sensibles » quant à leur importance pour l'espace de manœuvre des politiques de mise en œuvre cantonales.

---

<sup>10</sup> Voir pour des exemples de cas d'applications (Knoepfel, Warin, Boisseaux, de Buren 2011; Knoepfel, Nahrath, Imesch 2009; Knoepfel, Warin 2009).

### 8.3 Évaluation fédérale et autonomie de mise en œuvre cantonale – fondements et tensions

#### L'obligation constitutionnelle d'évaluation<sup>11</sup>

« L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. » (Art. 170 de la Constitution fédérale suisse du 28 avril 1999). A première vue et selon une interprétation systématique, cette disposition semble uniquement concerner le rapport entre l'Assemblée fédérale et les « mesures prises par la Confédération » en vertu de l'application de ces mesures, dans la mesure où l'article 170 appartient à la section 3 consacrée aux « compétences de l'Assemblée fédérale », figurant dans le titre 5 de la Constitution, consacré aux relations entre les autorités fédérales. Il n'est nullement question, dans ce titre, des relations entre la Confédération et les cantons. En ce sens, l'objet de l'évaluation serait « l'efficacité » des « mesures prises par la Confédération », autrement dit, des lois et arrêtés fédéraux, y compris les décisions budgétaires (décisions parlementaires), des ordonnances fédérales<sup>12</sup> et les quelques actes administratifs pris par des autorités fédérales dans les domaines où elles disposent de pouvoirs exécutifs proprement dits (= des « décisions » ou, dans le langage de l'analyse de politiques publiques, des « outputs »).

Cette interprétation s'oppose, cependant, à une interprétation historique et, surtout, logique de cette disposition. En effet, l'utilisation du terme « efficacité » exprime bien la volonté du législateur constitutionnel d'au moins inclure, dans des démarches évaluatives fédérales, la pertinence des mesures, c'est-à-dire leur adéquation aux objectifs de la loi, à la lumière des résultats obtenus. Qui dit « résultats » dit effets (= outcomes) de la mise en œuvre d'une politique publique dans le monde réel. Qui dit « résultats » parle donc explicitement d'une causalité entre changements observables dans le monde réel et actions de mise en œuvre concrètes (= production d'outputs). Et qui dit outputs doit nécessairement inclure, dans la démarche évaluative, la production d'actes de mise en œuvre individuels et concrets qui, selon le principe du fédéralisme d'exécution, sont produits, dans plus de 90% des politiques fédérales, justement par les cantons.

Notons que, sous l'influence prédominante des conceptions académiques de l'évaluation des politiques publiques des années 1990, le législateur constitutionnel a explicitement utilisé le terme « efficacité » (*Wirkung*) et il ne s'est pas contenté d'une vague formule telle que « évaluer les mesures ». En ce sens, il serait erroné de limiter les objets d'évaluations fédérales aux seuls produits législatifs et/ou administratifs formellement arrêtés par des

<sup>11</sup> Cf. pour ce chapitre: Mader (2005).

<sup>12</sup> Normalement des décisions du Conseil fédéral ou, le cas échéant, des départements fédéraux.

instances fédérales, par exemple dans le sens d'une évaluation de la capacité d'une ordonnance fédérale à véritablement orienter la mise en œuvre de l'esprit d'une loi fédérale.

Néanmoins, il nous semble, ayant introduit l'art. 170 de par leur propre initiative<sup>13</sup>, que les Chambres ne furent guère conscientes d'éventuels conflits que leurs décisions pourraient causer avec les cantons.

Un regard sur la littérature sur l'évaluation des politiques publiques des années 1990, notamment des écrits rendant compte d'un programme national de recherche sur la mise en œuvre des politiques fédérales (PNR n° 27)<sup>14</sup>, largement utilisés pour justifier l'introduction de l'évaluation généralisée au niveau de la Constitution, montre bien qu'une bonne partie des arguments scientifiques considérés comme justifiant la démarche évaluative furent portés par un souci de « déficits de mise en œuvre » au niveau des cantons et des communes, de besoins accrus d'un contrôle fédéral autre qu'un contrôle lié à des sanctions ou, au contraire, par le souci de mieux pouvoir justifier l'action publique (en l'occurrence: fédérale) par la démonstration de ses effets (si possible) positifs pour la population et les contribuables. De tels objectifs ne furent d'ailleurs pas uniquement avancés pour justifier des démarches évaluatives dans des pays fédéralistes<sup>15</sup>; ils furent également invoqués en faveur de démarches évaluatives dans des pays dits unitaires (Grande-Bretagne, Suède), et même, plus tard, dans des pays centralisés comme la France<sup>16</sup>.

Un regard sur les premières interprétations des résultats d'études d'évaluation des politiques publiques fédérales montre néanmoins des préoccupations intimement liées aux caractéristiques de la conduite des politiques helvétiques. On peut rappeler, notamment, l'étonnement des chercheurs par rapport aux différences parfois énormes entre les cantons, au niveau de leurs réalisations administratives (outputs) et, partant, des résultats (impacts) et des effets (outcomes) de politiques fédérales identiques. Cela apparaissait comme problématique à la lumière de l'égalité de traitement (par exemple:

<sup>13</sup> Le projet du Conseil fédéral ne prévoyait pas cette disposition (cf. message du Conseil fédérale relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 II, 405 ss).

<sup>14</sup> Programme national de recherche sur « les effets des mesures étatiques » décidées par le Conseil fédéral en 1987: les résultats sont réunis dans Bussmann *et al.* (1998).

<sup>15</sup> A rappeler que les origines de l'évaluation des politiques publiques se trouvent aux Etats-Unis: Ashford 1978; Bardach 1977; Palumbo 1987; Crenson 1971; Parson 1995 (5<sup>e</sup> éd.). En Europe, beaucoup d'études furent menées au sein de l'Implementationsforschungverbund dirigé de l'Allemagne par Renate Mayntz et Fritz Scharpf (Cf. entre autres: Mayntz 1980 et Mayntz 1983).

<sup>16</sup> La France a même défini les notions de base de l'évaluation de politiques publiques dans une loi (loi sur l'orientation des lois fiscales n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois des finances LOLF) (Toulemonde 2000; Rist 1990; Monnier 1992).

assurances invalidité, aménagement du territoire, etc.)<sup>17</sup>. Parfois, les études dénonçaient également une distance trop importante entre la Berne fédérale et le terrain. Celle-ci était considérée, aussi bien par les administrations cantonales que par les puissants groupes cibles locaux, comme un ensemble d'acteurs trop « théoriques » et « loin de la pratique », responsables de la formulation de politiques publiques « impossibles ». Il en découlait des luttes permanentes avec des groupes cibles puissants qui, dans leurs recours aux tribunaux administratifs, considéraient souvent les politiques fédérales comme irréalistes, disproportionnées, voire insensées.

Fortement appuyée par les praticiens, la même littérature invoquait le besoin de processus d'apprentissage<sup>18</sup> facilités par la conduite d'évaluations de politiques publiques dites « formatives » (en opposition à celles qualifiées de « récapitulatives »<sup>19</sup>) qui, sans être de véritables démarches de contrôle et de sanctions, devaient inciter les acteurs de mise en œuvre à mieux suivre l'esprit des politiques fédérales, d'une part, et, d'autre part, à amener les autorités fédérales à corriger, en cours de route, d'éventuelles erreurs de programmation commises par une méconnaissance de situations cantonales très variées<sup>20</sup>.

## Le fédéralisme d'exécution

Selon l'article 46 de la Constitution fédérale du 29 avril 1999 (RS 101), « les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi » (art. 47, al. 1). Ce faisant, « la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités » (al. 3). Cette dernière disposition, introduite en votation populaire le 28 novembre 2004, est censée garantir l'autonomie des cantons qui figure explicitement dans l'article 47 du même texte: « la Confédération respecte l'autonomie des cantons » (al. 1) et « elle laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation » (al. 2).

En termes d'analyse des politiques publiques, le noyau dur de cette « autonomie d'organisation » des cantons consiste dans leur liberté de décision sur les « arrangements politico-administratifs de la mise en œuvre »<sup>21</sup> des politiques fédérales. Les cantons font largement usage de cette liberté

<sup>17</sup> Pour la Suisse notamment: Germann *et al.* (1979). Cf. pour d'autres politiques publiques (travaux d'auteurs suisses): Knoepfel *et al.* (2006: 210 ss), Linder (2012: 178-208); Kissling-Näf, Wälti (2006).

<sup>18</sup> Cf. entre autres (pour la Suisse) Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Marek (1997).

<sup>19</sup> Cf. pour cette distinction, Knoepfel *et al.* (2006: 263) et Lascoumes, Setbon (1996).

<sup>20</sup> Bussmann *et al.* 1998, 85 s.

<sup>21</sup> Pour la notion et la définition: Knoepfel *et al.* (2006: 190).

qui représente, pour eux, bien plus qu'une simple obligation d'exécution, mais plutôt le droit de définir leurs propres « politiques de mise en œuvre des politiques fédérales ». Ceci implique de donner aux politiques fédérales leurs « propres habits institutionnels cantonaux » qui, selon le postulat n° 3 énoncé dans l'introduction, se répercutent largement sur les contenus des plans d'actions et des outputs pilotés à leur gré. Relevons que ce principe du fédéralisme d'exécution peut être combiné au fédéralisme législatif dans le cas où, pour des raisons de blocages politiques par exemple, le législateur fédéral n'a pas pu ou voulu trancher une question politique et a donc laissé les choix programmatiques aux cantons (exemple emblématique : l'imposition de la plus-value foncière jadis<sup>22</sup> laissée aux cantons à l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979).

Contrairement à des observateurs soucieux de l'égalité de traitement, nous soulignons ici que cette autonomie ne peut nullement être considérée comme une quelconque concession faite au canton par défaut ou manque de capacité de l'Etat fédéral de garantir une mise en œuvre égalitaire. Elle représente, bien au contraire, un élément constitutif et pleinement voulu de notre système helvétique. On ne peut donc guère considérer la garantie de cette autonomie comme un « prix à payer » pour la reprise d'un nombre croissant de compétences législatives par la Confédération. Cette volonté s'exprime par ailleurs aussi dans le fait que, encore aujourd'hui, la mise en œuvre cantonale n'est pas « payante » pour la Confédération ; les cantons ne se laissent pas acheter leur autonomie d'organisation. Malgré ce principe, on assiste, depuis la période d'après-guerre, à une tendance croissante de la Berne fédérale à vouloir limiter cette autonomie d'organisation des cantons en vertu d'une harmonisation des pratiques de mise en œuvre cantonales (exemples phares : création des Offices Régionaux de Placement (ORP) par la politique de lutte contre le chômage ; la politique fédérale des agglomérations, la création des zones d'apports par la politique fédérale des déchets ou la création des conditions cadres organisationnelles pour les parcs régionaux naturels<sup>23</sup>).

Cette marge de manœuvre n'est d'ailleurs pas limitée aux Etats fédéralistes. En effet, ce principe découle de la simple séparation de la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques en général. Cette séparation peut également être constatée dans des Etats centralisateurs qui prévoient, en règle générale, des entités administratives différentes pour la programmation et la mise en œuvre de leurs politiques publiques (souvent déconcentrées au niveau de régions, départements, provinces, etc.). La distinction trouve sa justification dans le caractère différent des produits en question. Les programmes politico-administratifs se distinguent des actes de mise

---

<sup>22</sup> Abrogé par la révision de la LAT dès 2013.

<sup>23</sup> Cf. Braun (2009) (« predatory federalism »).

en œuvre par leurs caractéristiques juridiques et politiques. Les premiers contiennent des normes générales et abstraites tandis que les actes de mise en œuvre consistent en des décisions concrètes (localisées) et individuelles (s'adressant à un membre du groupe cible individualisé). Ces actes de mise en œuvre sont soumis au principe de l'équité, nécessitant, par définition, une prise en compte de la situation particulière des acteurs concernés. Aucun programme politico-administratif, aussi détaillé soit-il, ne peut prévoir tous les cas de figure imaginables. La production d'outputs est, en ce sens, toujours le résultat d'un processus (micro-politique) de négociation (échange de ressources) entre des acteurs appartenant aux groupes cibles, aux arrangements politico-administratifs et, de plus en plus, au groupe des bénéficiaires. Nulle négociation ne peut avoir lieu sans règles qui garantissent un minimum d'autonomie à chacun de ces trois groupes d'acteurs.

Cependant, il est bien connu que le fédéralisme d'exécution helvétique va au-delà d'une simple « autonomie minimale » attribuée à ces processus de négociation. Ce fait, démontré plus haut, est généralement justifié par la diversité des situations topographiques (plaines versus Alpes), linguistiques, culturelles, religieuses, de degré d'urbanisation, etc. qui règne entre les microcosmes de notre pays.

Rappelons que ce phénomène fut d'ailleurs déjà évoqué lors du processus de codification du droit civil (notamment : Code civil) au début du siècle dernier. Il était alors question d'un besoin d'unification demandé par « la nouvelle économie », mais aussi d'une reconnaissance des coutumes juridiques « des contrées » suisses<sup>24</sup>. Encore aujourd'hui, des acteurs cantonaux prônent l'autonomie de mise en œuvre en essayant de rejeter l'argument d'une harmonisation qui serait nécessaire dans l'intérêt de l'unification de l'espace économique suisse<sup>25</sup>.

## Tensions préprogrammées

J'ai encore un vif souvenir de la journée de mon arrivée dans l'office d'un chef de service cantonal de protection de l'air qui, après mon introduction expliquant le concept de notre recherche sur l'implémentation de la politique fédérale en matière de protection contre la pollution atmosphérique par le SO<sub>2</sub>, m'a directement mis à la porte, en signalant que la mise en œuvre de cette politique serait l'affaire du canton et seulement du canton, raison pour laquelle il ne répondrait pas à mes questions – inquisitoriales. Ceci, surtout parce qu'on ne pouvait pas être sûr que ces données ne seraient pas, à un moment ou à un autre, révélées à la Confédération.

<sup>24</sup> Cf. Knoepfel en coll. avec Schweizer (2013).

<sup>25</sup> Ibid. Le Conseil fédéral utilisait à l'époque (1905) le terme « économie politiques rationnelle » (= économie de marché émergente).

Cette image est évocatrice de la tension qui existait, à l'époque, entre démarches évaluatives fédérales et fédéralisme d'exécution dans le système helvétique, tensions qui donnaient lieu à des stratégies de défense de la part des cantons contre l'évaluation fédérale et les tentatives des acteurs fédéraux d'obtenir l'adhésion des *Kantonesen*<sup>26</sup> à leurs démarches. Si, dans notre conclusion, nous constaterons, à première vue et contrairement à notre hypothèse, que ces tensions sont aujourd'hui de moins en moins importantes, un regard succinct sur l'évolution de ce processus d'accommodation mutuelle peut nous renseigner sur d'éventuels risques qui pourraient resurgir, à l'avenir, de l'opposition principale entre évaluation fédérale et fédéralisme d'exécution inhérente à notre système.

#### 8.4 Points de vue et stratégies réactives (de défense) des cantons

La crainte, formulée plus haut par mon interlocuteur, de voir les évaluations systématiques des politiques fédérales, menées par les instances fédérales, évoluer en direction d'un renforcement du contrôle fédéral sur leurs pratiques de mise en œuvre, était partagée, encore à la fin des années 1990, par un certain nombre de cantons. Et ils n'avaient probablement pas entièrement tort. En effet, l'un des arguments forts des instances fédérales était d'approfondir leurs connaissances sur l'état de la mise en œuvre des différentes politiques évaluées au niveau des cantons. Le but n'était certainement pas uniquement « académique », mais bel et bien d'éviter des processus de mise en œuvre à plusieurs vitesses en rappelant aux cantons « réfractaires » leurs obligations, dans l'intérêt d'une certaine harmonisation de l'action publique entre les cantons, et ceci particulièrement dans des politiques « urgentes » (par exemple : lutte contre le chômage, protection de la nature et du paysage, etc.). La réticence des cantons à l'égard d'un renforcement de l'évaluation fédérale est donc compréhensible ; leur diagnostic selon lequel ceux-ci risquaient de perdre une partie de leur autonomie organisationnelle semble justifié. Ceci est d'autant plus vrai que la politique de mise en œuvre cantonale des politiques fédérales doit être considérée comme la résultante de jeux de pouvoirs entre les forces politiques et économiques au sein des cantons. Une démarche évaluative fédérale représentait, sans doute, l'apparition d'une nouvelle règle du jeu dans ces rapports de pouvoirs cantonaux, règle qui apportait une ressource importante aux acteurs

---

<sup>26</sup> Terme peu respectueux mais fréquemment utilisé dans la Berne fédérale des années 1980 pour les fonctionnaires cantonaux considérés comme étant de moindre importance que ceux de la capitale.

cantonaux minoritaires souhaitant une mise en œuvre plus conséquente des politiques fédérales sur leurs territoires.

Dès lors, on pouvait observer au niveau cantonal toute une panoplie de stratégies de défense plus ou moins souples contre des évaluations fédérales qui, dans maints cas, étaient tellement informelles qu'il serait difficile d'en trouver des traces documentaires historiques aujourd'hui. Nous essayons donc de mobiliser notre propre mémoire: nous nous souvenons que, pour des raisons économiques, ces évaluations ne couvraient guère l'ensemble des cantons. Lors du choix des cantons à inclure dans des démarches évaluatrices demandées aux instituts universitaires, on faisait bien la distinction entre cantons « accueillants » et cantons « réticents ». Parfois on essayait d'éviter cette distinction – discriminatoire – en parlant simplement de la « disponibilité des données » plus ou moins élevée. Ceci concernait notamment les politiques fédérales, fort nombreuses, qui ne prévoyaient aucune obligation légale des cantons de fournir des données à l'Administration fédérale sur la mise en œuvre. Pour des raisons de droit de propriété, les cantons étaient et sont encore, sauf disposition légale explicite contraire, libres de disposer de leurs banques de données (par exemple les documents des permis de construire, d'activités soumises à autorisation par le droit fédéral, etc.).

D'autres cantons ont réagi contre l'augmentation du nombre d'évaluations fédérales par l'introduction de leur propre dispositif d'évaluation de politiques publiques, dispositif qui leur permettait de mieux contrôler les questions d'évaluation, les buts de recherche (modèle de causalité) et l'interprétation des résultats. Dans les cas où un canton ne réussissait pas à échapper à une démarche évaluative fédérale et que les résultats lui étaient défavorables, on mobilisait des spécialistes d'évaluation chargés de critiquer les concepts, les méthodes et les interprétations faites par les instances fédérales.

La position des cantons fut, en outre, renforcée par un autre événement qui date de 1993. Il s'agit de la création de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)<sup>27</sup>, qui avait (et a toujours) pour but de renforcer la position des intérêts cantonaux par rapport à la mise en œuvre des politiques fédérales européennes et internationales. Suite aux travaux liés au grand chantier de la redistribution des charges entre Confédération et cantons (RPT) dans la première moitié des années 2000, ce nouveau niveau horizontal, réunissant les cantons dans leur ensemble vis-à-vis de la Confédération sous la forme d'une véritable et nouvelle *Eidgenossenschaft* des cantons (« quatrième niveau » de notre Etat fédéral<sup>28</sup> systématisant de manière

---

<sup>27</sup> Cf. les rapports annuels sur le site Internet de la Conférence des gouvernements cantonaux depuis 2002.

<sup>28</sup> A ne pas confondre avec les « agglomérations » ou les « régions » qui sont de l'ordre des échelons verticaux (et non pas horizontaux).

organisée et permanente les relations horizontales entre les cantons<sup>29</sup>), s'est matérialisé physiquement sous la forme de la fameuse, mais discrète, « Maison des cantons »<sup>30</sup> inaugurée en 2005.

Dès lors, nous pouvons avancer l'hypothèse que ce fait a aussi eu une influence favorable sur la position des cantons dans des procédures d'évaluation fédérales, car on peut supposer que le travail des quelque 200 collaboratrices et collaborateurs issus de toutes les conférences intercantionales réunies dans ce fameux lieu porte sur l'affinement, au niveau des ordonnances surtout, des éléments évaluatifs des politiques fédérales en vue d'une pratique de mise en œuvre cantonale harmonisée selon leur gré, d'une surveillance attentive des procédures d'évaluation en cours et d'un accompagnement étroit de toutes sortes d'éventuels rankings parmi les cantons. En effet, des observations, ponctuelles, des activités des acteurs cantonaux peuplant cette maison montrent que celle-ci se concentre sur la concrétisation – consensuelle – de critères d'évaluation ancrés dans ces éléments évaluatifs des programmes politico-administratifs de la Confédération, susceptibles de tenir compte au maximum des pratiques cantonales. Si cette hypothèse s'avérait empiriquement validée, le montage de ce quatrième niveau de notre Etat fédéral sous la forme de la « Maison des cantons » aurait permis d'éviter des surprises, de stabiliser les attentes et d'arriver, d'entente avec les associations professionnelles des milieux de l'évaluation, à des procédures d'évaluation susceptibles d'atténuer les tensions en cette matière entre la Berne fédérale et les cantons.

De manière similaire, un autre phénomène observable dans la conduite de la mise en œuvre des politiques fédérales et dû, lui aussi, à des facteurs indirectement liés aux démarches fédérales d'évaluation, a facilité une prise en compte améliorée des intérêts des cantons lors de démarches évaluatives de la Confédération. Il s'agit de la verticalisation des espaces de politiques publiques fédérales qui englobent, dans un enchevêtrement croissant, les différents échelons de l'Etat helvétique et réunissant autour d'une même table des représentants fédéraux, cantonaux, voire communaux qui interviennent dans une même politique fédérale (Knoepfel, Kissling-Näf 1992). On trouve aujourd'hui dans ces espaces une « biodiversité » énorme : ceux-ci incluent des organismes à formes juridiques très variées (« cercles », « associations de droits privés », sociétés simples, fondations, etc.). Nous osons donc avancer l'hypothèse que ces formes de collaborations verticales entre acteurs politico-administratifs de la Confédération et échelons inférieurs de la mise en œuvre des politiques fédérales, hauts lieux d'harmonisation des

---

<sup>29</sup> Cette collaboration des cantons devient permanente, inclut l'ensemble des cantons (pas uniquement des cantons spécifiques) et les conférences des directeurs des différents départements cantonaux qui prennent leurs décisions souvent avec des majorités qualifiées (au moins 18 des 26 cantons).

<sup>30</sup> Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Bern.

pratiques, surtout des « bonnes » pratiques, ont un impact remarquable sur le développement de critères et d'indicateurs d'évaluation moyennant, entre autres, le développement de langages techniques propres à chaque politique sectorielle<sup>31</sup>. Le tutoiement appliqué au sein de ces « amicales de politiques publiques » aide probablement beaucoup à surmonter d'éventuelles tensions entre la Confédération et les cantons en matière d'évaluation.

## 8.5 Points de vue et stratégies proactives de la Confédération

Il me vient à l'esprit un autre souvenir évocateur d'une discussion avec un haut fonctionnaire fédéral autour d'un verre de vin à la fin d'une longue journée de travail « Il faut enfin, dit mon interlocuteur, surmonter les réticences des cantons envers nos évaluations en rendant nos démarches plus techniques, en nous présentant comme des “collègues” professionnels (et non pas comme des contrôleurs) et, surtout, en cherchant des alliés au sein des cantons pour notre cause ». Il continua ainsi : « Ces alliés, je vous le jure, sont des chefs des services cantonaux de mise en œuvre, les politiciens cantonaux et les représentants de groupes d'intérêt qui se battent contre des barons cantonaux bloquant intentionnellement une mise en œuvre efficace de nos politiques fédérales. » A noter que mon interlocuteur, chef d'un office fédéral important, se trouvait entre le marteau et l'enclume : le Parlement fédéral, de plus en plus impatient et atteint, selon lui, d'une véritable « maladie » qu'il appelait « évaluitis », lui imposerait d'exiger de la part des cantons « des évaluations permanentes », que ces derniers seraient de moins en moins enclins de remplir. D'où la colère des cantons face à la masse de travail toujours plus importante qu'on leur demandait en vertu des démarches évaluatives et qui, selon lui, auraient pourtant eu toute leur raison d'être si elles avaient été employées de manière plus prudente et sélective.

A nouveau, on peut constater une panoplie de stratégies intelligentes de la part des acteurs fédéraux au niveau de mesures permettant de faciliter l'adhésion des cantons à ces démarches. Mentionnons, toujours de mémoire, la reconnaissance accrue des compétences des services cantonaux (surtout en matière technique) en matière d'indicateurs fiables à retenir par les évaluations fédérales, l'évitement consécutif (et parfois même trop fort) de l'image d'une Confédération policière et la promesse de ne pas utiliser des résultats d'évaluations pour sanctionner les cantons, la reconnaissance

---

<sup>31</sup> Les politiques sectorielles étant de moins en moins compréhensibles pour ceux n'ayant pas le privilège de participer à ces communautés plus ou moins exclusives.

explicite de la *Datenherrschaft* (maîtrise des données) des cantons producteurs de données et le renoncement explicite des autorités fédérales à un ajustement quelconque de ces dernières, ou encore la promesse des autorités fédérales de ne publier que les « bonnes » et non pas les « mauvaises » pratiques. Depuis peu de temps, on assiste même à des tentatives de renforcement de la compétition entre les cantons moyennant des prix de bonnes pratiques, d'incitation financière pour les bons élèves et des promesses de non-recours aux pratiques d'un « fédéralisme comparatif ». Notons finalement l'accueil aimable réservé aux collaboratrices et collaborateurs de la Maison des cantons par l'Administration fédérale, ainsi que la participation active de représentants fédéraux dans les espaces des politiques publiques verticalisés mentionnées ci-dessus. A noter que des auteurs notables soulignent l'exploit de démarches évaluatives fédérales en vertu de processus d'apprentissages mutuels des acteurs fédéraux et cantonaux (entre autres : Kissling-Näf *et al.* 1998, Kissling et Wälti 2006, Kissling-Näf 1996, Widmer *et al.* 2001, Widmer et Neuenschwander 2004, Balthasar 2007).

## 8.6 Acquis et risques : un état d'équilibre toujours fragile

Du point de vue des cantons, on peut aujourd'hui certes discuter des limites de la portée politique des énoncés évaluatifs dans le quotidien pour rendre plus efficace leur activité de mise en œuvre des politiques fédérales. On peut aussi remettre en question la fréquence, souvent trop élevée selon plusieurs de nos interlocuteurs cantonaux, de telles démarches qui mènent à des charges de travail considérables au niveau des administrations cantonales. Et les cantons peuvent même se demander si la conceptualisation récente de résultats positifs d'évaluations sous forme de « *evidence based knowledge* » n'est pas l'expression d'un manque d'idées de la part des acteurs fédéraux appartenant à une communauté scientifique de plus en plus dépendante de la mathématique des chiffres et de moins en moins novatrice sur le plan de l'ingénierie institutionnelle et sociale nécessaire au succès de la mise en œuvre de politiques publiques. Pour autant, aucun de nos interlocuteurs ne voudrait retomber au Moyen Age en renonçant complètement à la conduite de démarches évaluatives fédérales dignes de ce nom.

Pour résumer, en ce milieu des années 2010, on peut se permettre de constater que les tensions entre acteurs fédéraux et cantonaux en matière d'évaluation sont en voie de disparition. On assiste à un équilibre entre les deux pôles, jadis opposés, dans la mesure où, grâce aux processus d'accommodation décrits, chacun a fait des concessions : la Confédération en renonçant à combiner les démarches évaluatives avec des sanctions, en leur enlevant tout aspect de contrôle et en leur attribuant, parfois de manière excessive, le caractère formatif d'un processus d'apprentissage collectif et

mutuel, d'une part ; et, d'autre part, les cantons, en abandonnant leur réticence initiale en échange d'un droit de regard, de participation et de prises de positions quant au résultat. Ce processus d'accommodation mutuelle fut certainement facilité par plusieurs mouvements, en apparence indirectement liés à la question de l'évaluation. Ces mouvements sont, comme mentionné plus haut, le renforcement généralisé du rôle des gouvernements et des administrations cantonales dans la formulation des éléments évaluatifs des politiques publiques fédérales (Maison des cantons) et la verticalisation généralisée des espaces des politiques publiques helvétiques.

A ceci s'ajoute le fait qu'aujourd'hui, les acteurs publics et privés (groupes cibles et bénéficiaires) des politiques publiques ont appris à concevoir leurs activités quotidiennes comme étant les produits d'un cycle de politiques publiques auquel appartient, par définition, l'élaboration d'énoncés évaluatifs. L'évaluation de politiques publiques fait, elle-même, l'objet de nombreux enseignements au niveau des universités et des hautes écoles spécialisées et la professionnalisation du métier d'évaluatrice ou d'évaluateur a fortement contribué à consolider et à institutionnaliser l'évaluation à tous les niveaux de notre Etat. On peut raisonnablement s'attendre à une réglementation de ces procédures – aujourd'hui uniquement régulées par le code éthico-professionnel de la Société Suisse pour l'Evaluation (SEVAL)<sup>32</sup> s'appuyant sur des standards internationaux, – par une véritable loi fédérale sur la procédure d'évaluation, à l'image des lois sur la procédure administrative ou de celles sur la procédure législative. Notons que la routine apaisée des processus d'évaluation d'aujourd'hui, nécessaire à la bonne conduite de ces procédures nécessitant du bon sens et une certaine indépendance, représente également le produit du travail sérieux et peu médiatisé du Contrôle parlementaire de l'administration (fédérale), instauré sous l'égide des deux Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Est-ce suffisant pour dire que nous vivons aujourd'hui dans un monde parfait et que l'hypothèse initiale de cet article, qui postulait une fragilité des démarches évaluatives fédérales due au fédéralisme d'exécution, soit invalidée ? Malgré le bilan apaisé dressé au début de ce chapitre, la réponse reste mitigée, à cause de deux tendances relativement récentes : l'usage – que nous supposons déclinant – des énoncés évaluatifs par les élus politiques et les dirigeants des Offices fédéraux et, paradoxalement, les risques liés à la montée en puissance des « contrats de prestation » conclus entre la Confédération et les cantons en vue d'une mise en œuvre plus efficace de politiques fédérales prévoyant à ces fins des transferts financiers.

---

<sup>32</sup> La SEVAL a été fondée le 24 avril 1998. Aujourd'hui, elle se nomme Société Suisse d'Evaluation. Cf. site propre sur Internet. Cf. standards d'évaluation de la Société Suisse d'Evaluation du 5 décembre 2000 (rédaction : Thomas Widmer, Charles Landert et Nicole Bachmann).

Aussi bien dans les réponses du Conseil fédéral aux constats évaluatifs des Commissions de gestion que dans les rapports annuels ou pluriannuels présentés par les offices fédéraux mandataires, qui portent sur 100 à 150 évaluations par an<sup>33</sup>, il semble de moins en moins être explicitement question d'un *usage correctionnel* fait des résultats critiques présentés dans les énoncés évaluatifs à l'égard de pratiques cantonales douteuses. Il est vrai que la philosophie d'évaluation formative interdit, comme déjà énoncé, des démarches de sanctions de la Confédération à l'égard des cantons, sous forme, par exemple, de retrait de subventions, de refus de plans d'actions ou d'interventions quelconques dans des actes administratifs délivrés par les cantons, aussi douteuses que soit leur qualité. On peut peut-être mettre en relation la montée en puissance de cette réticence avec une volonté décroissante de la Confédération de trancher des conflits avec les cantons, conflits qui furent résolus, jadis, par une multitude de commissions de recours fédérales indépendantes, mais néanmoins proches des administrations fédérales ou qui furent même traités au sein de procédures de recours contentieux tranchées par le Conseil fédéral. Et il se peut que l'externalisation de la solution de ces conflits par leur transfert au Tribunal administratif fédéral aurait eu comme effet que la Berne fédérale serait encore moins encline à refuser les projets législatifs ou administratifs des cantons soumis à son approbation formelle. Elle préférerait alors laisser ce champ épineux aux juges du Tribunal administratif fédéral dans la ville de Saint-Gall, loin de Berne.

Néanmoins, selon la volonté du législateur constitutionnel, une démarche évaluative fédérale aboutissant à des constats « négatifs » se doit d'avoir des conséquences, et ceci non pas sous la forme d'interventions dans la pratique de mise en œuvre des cantons (couverte par leur autonomie constitutionnelle en la matière), mais sous celle de modifications correctionnelles des programmes politico-administratifs fédéraux (à court terme au moins au niveau des ordonnances et/ou des directives). Sans avoir pratiqué des analyses systématiques sur cette question, je m'étonne du silence régnant à ce sujet dans les discussions avec des directeurs d'offices fédéraux, mais aussi avec les représentants des partis politiques ou de la presse. Personne, à la Berne fédérale, n'utilise ouvertement le verbe « schubladiser » (mettre dans un tiroir) et tous s'accorderont à dire que l'on se propose de « faire mieux » sur tel ou tel détail d'une politique ayant obtenu un « mauvais score ». Ce que les Offices, le Conseil fédéral, les élus politiques et la presse relatent de loin plus souvent est que l'on devrait « continuer » les efforts pour les politiques dont l'évaluation aurait montré l'efficacité de ses mesures prises.

L'évaluation est-elle devenue un instrument de justification à la fois de la programmation des politiques fédérales par l'Administration fédérale et,

---

<sup>33</sup> Propres estimations.

grâce au renforcement supposé dans cet article des cantons, de l'action de sa mise en œuvre par les cantons? Cette disparition des tensions entre Confédération et cantons invoquée au début de cet article serait-elle simplement due à une communication sélective des résultats d'évaluation, un « téléguidage » politique de ces résultats par la formulation des « questions d'évaluation » (im)posées aux évaluateurs ou le travail coopératif entre un organe constitutif des cantons (Maison des cantons) et la Confédération sur les éléments évaluatifs des programmes politico-administratifs fédéraux? Ayant fait partie du groupe des premiers évaluateurs (majoritairement académiques) de notre pays, un tel état de fait m'inquiéterait. N'avions-nous pas dit et redit, lors de nos congrès au sein de l'Association suisse de sciences politiques, au début des années 1980, que la démarche d'évaluation consistait justement à « *speaking the truth to power* » (Wildavsky 1979)?

Ces spéculations sur les causes de l'atténuation des tensions entre Confédération et cantons ne remettent pas en question le fait, invoqué dans notre bilan ci-dessus, que le débat autour des démarches évaluatives générales de la Confédération s'est considérablement calmé. Toutefois, nous osons formuler l'hypothèse que pour les politiques fédérales incluant des paiements de subventions, un nouveau champ de tension risque de se dégager. Ces politiques travaillent de plus en plus au moyen des conventions, contrats ou mandats de prestations qui sont accompagnés de procédés d'évaluation. Ceux-ci se distinguent de ceux pratiqués dans le passé par leur caractère plus ou moins « récapitulatif », prévoyant notamment des sanctions pour les cas de non-accomplissement. Pour cette raison nous les appelons ici des « démarches évaluatives fédérales spécifiques ». Ces démarches sont fondées sur des solutions contractuelles qui contiennent des objectifs précis (traduits en produits parfois quantifiés), des critères et des indicateurs d'évaluation et elles postulent explicitement des sanctions. Elles sont, à juste titre, considérées comme des instruments importants de pilotage fédéral de la mise en œuvre cantonale et ceci d'autant plus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, date à laquelle l'alinéa 2 de l'article 46 de la Constitution est entré en vigueur. Celui-ci postule que « la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. » (Constitution fédérale, art. 46, al. 2)<sup>34</sup>

On peut tout d'abord poser la question plutôt théorique de savoir si cette nouvelle disposition constitutionnelle doit être considérée comme une exception du principe du fédéralisme d'exécution, permettant à la Confédération de prendre une part plus active dans la mise en œuvre de politiques fédérales par les cantons que dans le passé ou si, au contraire, cette

---

<sup>34</sup> Acceptée en votation populaire du 28 novembre 2004, redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons – RTS).

disposition représente plutôt une concrétisation de l'autonomie cantonale, car elle présuppose l'accord de chacun des cantons concernés (« convenir » des objectifs – au sein d'arrangements contractuels de prestations de gré en gré). De nouveau, ce changement, à mon avis fondamental, du rapport entre la Confédération et les cantons n'est qu'indirectement lié à la question de l'élaboration d'énoncés évaluatifs par les Autorités fédérales. La réforme provient plutôt d'une idée d'économistes, discutable à mon avis, juridiquement aussi étrange que nouvelle, qui semble prétendre que l'engagement politique et juridique des cantons dans la mise en œuvre des politiques fédérales pourrait faire l'objet de véritables négociations. Elle renforce, à première vue, l'efficacité de la mise en œuvre de la politique fédérale en question dans le canton contractualisé. Cependant, un examen plus approfondi semble aller dans le sens contraire car la solution contractuelle nécessite l'accord des deux parties et en l'occurrence celui du canton contracté. Prise à la lettre, cette nouvelle disposition est, selon mon interprétation, une fois de plus l'expression d'un renforcement de la position des cantons (gouvernements et administrations) vis-à-vis de la Confédération et non pas de leur affaiblissement. Plus encore, elle représente, pour la première fois dans l'histoire de la Confédération, un abandon du principe de l'égalité de traitement des cantons par la Berne fédérale.

Un regard rapide sur ces contrats laisse présumer que la contribution de la Confédération et les prestations de mise en œuvre d'une même politique publique confédérale varient selon la disposition du canton concerné à payer (et non pas seulement de son positionnement dans la péréquation financière). Sans entrer dans une discussion approfondie des conséquences de cette nouvelle disposition et de la pratique en voie de s'instaurer, je prétends que cette nouveauté constitue le point de départ d'une évolution dangereuse vers un traitement différencié des États membres de la Confédération qui ressemble fortement à ce que nous pouvons observer actuellement en Espagne (« fédéralisme à l'espagnole »). Les conséquences de cette évolution pourraient être une négociation permanente entre la Berne fédérale et chacun des cantons et, comme le montre le cas de l'Espagne, l'attribution de privilèges aux « communautés autonomes » riches (par exemple la Catalogne ou Madrid) au détriment des provinces pauvres (par exemple l'Estrémadure, l'Andalousie). Est-ce, une fois de plus, une victoire de l'économie sur la solidarité confédérale ?

Au sein de ces contrats de prestations seront également négociés les critères d'évaluations, du fait qu'il s'agit de « contrats » établis, selon les promoteurs de ce concept, de gré à gré. Ces engagements incluent des clauses de sanctions (normalement sous la forme de réductions proportionnelles des subventions) à mobiliser sur la base de véritables énoncés évaluatifs concernant la qualité et/ou la quantité des outputs de mise en œuvre cantonale, leurs effets (impacts) et, dans une moindre mesure, il est vrai, leurs résultats (outcomes). Comme annoncé ci-dessus, cette pratique pourrait

marquer la fin des évaluations formatives pacifiques ayant permis justement de véritables processus d'apprentissage entre partenaires. Dans la mesure où ces contrats se généralisent à travers une multitude de politiques fédérales incluant des paiements de transferts aux cantons, ils sont susceptibles de rouvrir un fossé entre la Berne fédérale et les cantons et ainsi de faire renaître la tension postulée dans mon hypothèse initiale que nous avons crue, dans cette contribution, invalidée à partir de la deuxième décennie de ce siècle.

## 8.7 Les tensions n'ont pas que des défauts

Évitons ce que mon interlocuteur appelait la « maladie de l'évaluitis ». Il n'est guère sage de vouloir évaluer toutes les politiques publiques en tout temps, de montrer du doigt fédéral les bons et les mauvais élèves parmi les cantons et de demander une transparence à outrance, transparence qui peut se révéler trompeuse, ne serait-ce qu'à cause du choix politique des éléments évaluatifs des programmes politico-administratifs rendus transparents. Évitons aussi une « économisation » à outrance des relations entre la Confédération et les cantons, comme si notre bonne vieille entente confédérale était uniquement basée sur l'argent. La guerre des chiffres d'évaluations est d'autant moins fructueuse qu'elle fait surgir des croyances, plus ou moins bien médiatisées, qui risquent d'être dénoncées, à l'avenir, comme « des villes de Potemkine ». Empêchons que les rapports entre la Confédération, la Berne cantonale (Maison des cantons) et les cantons glissent vers des terrains mensongers, dominés par des comptables et des managers cravatés qui distribuent, comme des nouveaux rois, des « awards » pour les « bonnes » – car « evidence based » – pratiques administratives des uns et qui punissent les autres. Il nous faut, me semble-t-il, vivre avec un certain risque de tension entre les démarches évaluatives fédérales et la garantie de l'autonomie de mise en œuvre cantonale, qui n'a pas que des défauts, dans la mesure où elle garantit une mise en œuvre appropriée... car appropriable par les cantons.

## Bibliographie

- ASHFORD D. (ed.), *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*, Beverly Hills/Londres, Sage, 1978.
- BALTHASAR A., *Institutionelle Verankerung Und Verwendung Von Evaluationen*, Zurich, Rüegger, 2007.

- BARDACH E., *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge Massachusetts, MIT Press, 1977.
- BRAUN D., « From centralised to predatory federalism – an exploration », in *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel*, NAHRATH S. et VARONE F. (eds), Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2009, pp. 215-237.
- BUSSMANN W., KLÖTI U. et KNOEPFEL P. (eds), *Politiques publiques. Evaluation*, Paris, Economica, 1998.
- CRENSON M. A., *The Unpolitics of Air Pollution*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1971.
- GERMANN R. E., ROIG C., URIO P. et WEMEGAH M., *Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire. Les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin*. Collection Etudes urbaines et régionales, Saint-Saphorin, Georgi, 1979.
- KISSLING-NÄF I. et WÄLTI S., « Der Vollzug öffentlicher Politiken », in *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, KLÖTI U., KNOEPFEL P., KRIESI H., LINDER W., PAPADOPOULOS Y. et SCIARINI P. (eds), 4. vollständig überarbeitete Auflage, Zurich, NZZ, 2006, pp. 527-552.
- KISSLING-NÄF I. et KNOEPFEL P., « Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System », in: *Zentrum und Peripherie, Festschrift für Richard Bäumlin*, Herzog R. (ed.), Coire/Zurich, Rüegger, 1992, pp.175-196; (= in *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Abromeit H. et Pommerehne W.W. (eds), Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt, 1991, pp. 43-70; (= Cahier de l'IDHEAP n° 78a, juin 1991))
- KISSLING-NÄF I., *Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung. Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik*, Reihe Oekologie & Gesellschaft, Band 12, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1996.
- KISSLING-NÄF I., KNOEPFEL P., et BUSSMANN W. « Amorcer un processus d'apprentissage par une évaluation », in *Politiques publiques – évaluation*, BUSSMANN W., KLÖTI U. et KNOEPFEL P., Paris, Economica, 1998, pp. 247-269.
- KNOEPFEL P., en collaboration avec SCHWEIZER R., « Le local et le global: quatre défis de la codification du droit foncier dans le cadre du processus de rédaction du Code civil suisse de 1907 », in *Les conceptions de la propriété foncière à l'épreuve des revendications autochtones*, Ponsonnet M. et Travesi C. (eds), Cahiers du Credo (2013 à paraître).
- KNOEPFEL P., LARRUE C. et VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich/Coire, Rüegger, 2006.

- KNOEPFEL P., NAHRATH ST., SAVARY, J. et VARONE F., *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Zurich/Coire, Rüegger, 2010.
- KNOEPFEL P., WARIN Ph., BOISSEAUX S. et DE BUREN G., *Analyse de politiques publiques: Grands exercices de cours*, Matériel de cours de l'IDHEAP 2/2011, Chaire Politiques publiques et durabilité, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 2011.
- KNOEPFEL P., NAHRATH S. et IMESCH, J., (eds), *Analyse de politiques publiques: Petits exercices d'application*, Matériel de cours de l'IDHEAP 8/2009, Chaire Politiques publiques et durabilité, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 2009.
- KNOEPFEL P. et Warin Ph., *Analyse de politiques publiques: Grands exercices d'application*, Matériel de cours de l'IDHEAP 2009, Chaire Politiques publiques et durabilité, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 2009.
- KNOEPFEL P. et VARONE F., « Politiques institutionnelles régulant les ressources des acteurs des politiques substantielles: un cadre d'analyse », in *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, Knoepfel P. et Varone F. (eds), Lausanne/Berne, Presses polytechniques universitaires romandes/Haupt, 2009, pp. 97-115.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I. et MAREK D., *Lernen in öffentlichen Politiken (Umwelt- und Gesundheitspolitik)*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- KNOEPFEL P., « Total Quality Management und Föderalismus aus der Sicht der Politikanalyse », in *Total Quality Management*, Emery Y. (ed.), Association suisse des sciences administratives, vol. 34, 1996, pp. 85-127.
- KNOEPFEL P., « Raubföderalismus – fédéralisme prédateur: Über Mütter und Töchter, 14. September 2012 (*Gedanken zum 60. Geburtstag von Dietmar Braun*) », (manuscrit, non publié).
- LARRUE C. et HORBER-PAPAZIAN K., « A Methodology for the Comparison and Evaluation of Public Policies », in *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, Nahrath S. et Varone F. (eds), Lausanne/Berne, Presses polytechniques universitaires romandes/Haupt, 2009, pp. 299-318.
- LASCOUMES P. et SETBON M., *L'évaluation pluraliste des politiques publiques: enjeux, pratiques, produits*, Paris, GAPP/Commissariat général du Plan, 1996.
- LINDER W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 3. Aktualisierte Auflage, Berne, Haupt, 2012.
- MADER L., « Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? », *LeGes*, (16) 1, 2005, pp. 29-37.
- MAYNTZ R. (ed.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königsstein/Ts, Athenäum, 1980.
- MAYNTZ R. (ed.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.

- MONNIER E *et al.*, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 2<sup>e</sup> édition, 1992.
- PALUMBO D. J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1987.
- PARSONS W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 5<sup>e</sup> édition, 1995.
- RIST R., *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.
- SAGER F. et RÜEFLI Ch., « Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine Konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung », *Swiss Political Science Review*, 11 (2), 2005, pp. 101-129.
- WIDMER T., RÜEGG E. et NEUENSCHWANDER P., *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*, Berne, Bundeskanzlei, 2001. [http://www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/widmer/dokumente/EvalBund\\_def\\_03072001.pdf](http://www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/widmer/dokumente/EvalBund_def_03072001.pdf)
- WIDMER T. et NEUENSCHWANDER P., « Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization », *Evaluation*, 10 (4), 2004, pp. 391-412.
- WILDAVSKY A., *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston Massachusetts, Little Brown, 1979.



## L'évaluation dans le jeu du fédéralisme : quelques commentaires sur l'expérience suisse

BERNARD PERRET

A travers l'exemple de l'évaluation des politiques publiques fédérales suisses, l'article de Peter Knoepfel aborde un ensemble de questions qui se posent à des degrés divers dans d'autres pays, par-delà les spécificités de leur système politique. Un peu partout dans le monde, l'une des tendances prégnantes de l'évolution politico-administrative est la complexification des jeux d'acteurs autour des politiques publiques. Tant au niveau de leur conception que de leur mise en œuvre, celles-ci résultent de plus en plus souvent de l'action d'une pluralité d'instances de pouvoir plus ou moins autonomes. Ce pluralisme des lieux de pouvoir et des acteurs qui portent les politiques publiques est évidemment plus marqué dans un système fédéral, mais il n'en est pas un attribut exclusif. De ce fait, bien que l'autonomie des cantons dans la mise en œuvre des politiques fédérales soit bien plus grande que celle des collectivités territoriales dans un Etat unitaire, les réflexions développées dans le texte trouvent de nombreux échos hors de la Suisse, y compris en France.

Pour commencer par un point très général, le texte illustre bien le fait que les processus d'évaluation font partie intégrante des jeux de pouvoir et d'influence qui animent le processus politique lui-même. En d'autres termes, l'orientation stratégique et la gouvernance des évaluations ne sont pas la simple traduction des rapports de pouvoir cristallisés dans une politique; elles sont au contraire l'occasion de confirmer ou d'infléchir ces rapports. De ce point de vue, le mode d'élaboration des « énoncés évaluatifs » constitue toujours un enjeu essentiel. C'est en effet à travers ces énoncés que se dévoile le pouvoir normatif des différents acteurs, à savoir leur capacité à émettre un jugement public et légitime sur le bien-fondé, les effets, la cohérence et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques dont ils sont parties prenantes, et d'imposer ces jugements comme sources de

nouvelles normes pour l'action. Celui qui maîtrise l'orientation du questionnement évaluatif affirme par là même sa légitimité comme interprète des finalités de la politique. Face à cette prétention, généralement émise par le « centre », à savoir l'acteur politique censé disposer du point de vue le plus global sur les finalités de l'action (qui n'est pas toujours, loin s'en faut, celui dont le pouvoir pratique est le plus important), les acteurs plus proches du terrain peuvent faire valoir leur connaissance concrète de la réalité sociale et leur maîtrise des données utiles à l'évaluation.

Ainsi posée, la problématique concerne autant les Etats unitaires que les Etats fédéraux, dans la mesure où la mise en œuvre des politiques nationales repose presque toujours sur l'action de collectivités publiques dotées d'une certaine autonomie (très variable, il est vrai, selon les domaines politiques considérés). Dans le cas français, sur lequel je reviens plus loin, les vagues de décentralisation qui se sont succédé depuis 1982 ont abouti à la quasi-généralisation des « financements croisés », les différents niveaux de gouvernance territoriale étant amenés à contribuer selon différentes modalités au financement et à la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques. Dans certains cas au moins, les impacts observables des politiques publiques résultent d'une combinaison inextricable de mesures et dispositifs nationaux et d'actions lancées par les collectivités<sup>1</sup>. Les programmes de l'Union européenne constituent un autre cas de figure, particulièrement illustratif du développement de politiques multi-acteurs et du rôle joué par l'évaluation comme instrument de pouvoir dans un tel contexte.

En l'absence d'étude internationale d'ampleur sur ces sujets au demeurant fort complexes, la mise en perspective de l'expérience suisse est un exercice difficile. Avant de m'y risquer brièvement en conclusion, je commencerai par détailler quelques thèmes et enjeux qui offrent un terrain de confrontation entre les analyses de Peter Knoepfel et mes propres observations sur les pratiques d'évaluation.

## **Evaluation et contrôle: une ambiguïté inévitable**

Les relations entre une instance politique centrale et celles qui en dépendent – parce qu'elles sont soumises d'une manière ou d'une autre à des normes ou des impulsions émanant du niveau central – passent nécessairement par une forme de contrôle. Dans son acception la plus générale, la notion de contrôle implique un pouvoir de vérification: l'instance centrale peut et doit vérifier que certaines orientations ou normes sont respectées. Dans les

---

<sup>1</sup> On pourrait prendre ici des exemples aussi différents que le développement des transports collectifs, la lutte contre la délinquance, l'aide sociale, l'environnement ou l'aide à la création d'entreprise.

systèmes politiques démocratiques, l'une des formes les plus importantes de ce contrôle est le contrôle de légalité.

L'évaluation, certes, a toujours cherché à se différencier des formes les plus contraignantes et répressives de contrôle. En France, au début de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, la question s'est posée de savoir si les instances de contrôle comme la Cour des comptes ou les corps d'inspection ministériels devaient ou non participer aux activités d'évaluation. La réponse a toujours été que l'évaluation pouvait être pratiquée par des instances de contrôle à la condition expresse d'être clairement identifiée comme une nouvelle activité dotée de règles spécifiques. On peut ainsi lire dans une circulaire française de 1998 que « l'évaluation cherche à produire un jugement partagé sur l'efficacité de la politique évaluée, et pas seulement à vérifier la conformité à des normes administratives ou techniques. »

Corrélativement, l'apprentissage collectif est souvent mis en avant comme une finalité qui différencie nettement l'évaluation du contrôle: il ne s'agit pas seulement de produire des jugements évaluatifs, mais d'améliorer les compétences et la capacité d'agir (*empowerment*) des acteurs. Il est clair que cette finalité de l'évaluation ne peut être promue que dans un contexte coopératif, exempt de méfiance réciproque.

En pratique, cependant, force est de constater que les choses ne sont pas si nettes. En tant qu'activités concrètes, l'évaluation et le contrôle (ou l'audit) se recouvrent largement. Dans la mesure où elle s'intéresse à la mise en œuvre des politiques, l'évaluation est forcément conduite à observer l'action des organisations et des agents, et à mettre en évidence des dysfonctionnements. Certes, en théorie, il existe bien deux manières de considérer ces dysfonctionnements: soit comme le résultat d'un défaut de conception de la politique ou de l'insuffisance des moyens qui lui sont consacrés, soit comme l'indice de manquements individuels ou collectifs de la part des services ou collectivités chargés de la mise en œuvre pratique des mesures. Non sans raison, les personnes concernées ont parfois du mal à distinguer les deux exercices, malgré les efforts louables de la communauté des évaluateurs pour crédibiliser cette distinction. En tout état de cause, comme l'observe Peter Knoepfel dans le cas suisse, le souci des « déficits de mise en œuvre » est souvent présent, explicitement ou non, dans les motivations officielles de l'évaluation. D'ailleurs, comme le souligne également Knoepfel, il n'y a là rien d'étonnant ou de critiquable: il existe un vrai besoin de contrôle du centre « autre qu'un contrôle lié à des sanctions » auquel, en pratique, seule l'évaluation peut répondre.

Dans ces conditions, on comprend que l'attitude des différents acteurs vis-à-vis d'une évaluation lancée à l'initiative du pouvoir central n'est pas dissociable des conditions dans lesquelles s'exercent les autres formes de contrôle. En tout état de cause, cette attitude différera toujours selon que l'on a affaire à une évaluation lancée unilatéralement par le centre ou à une

évaluation « partenariale » dont les finalités et les méthodes auront été discutées et négociées par les deux parties.

Comme cela est évoqué pour la Suisse, la question du contrôle est particulièrement prégnante pour les actions faisant l'objet d'un financement du niveau national pour des actions spécifiques. Dans ce cas, il semble en effet logique d'utiliser les évaluations pour vérifier que l'argent a été utilisé de manière régulière et efficace. Si l'on regarde ce qui passe en France, force est toutefois de constater que les évaluations ne sont guère mobilisées à cette fin. Dans l'Hexagone, le déclenchement d'éventuelles sanctions financières reste l'apanage des formes plus traditionnelles de contrôle financier (exercées par les ministères ou par les chambres régionales de comptes).

### **L'évaluation comme exercice du pouvoir d'interpréter les enjeux et objectifs d'une action**

Au-delà de la question du contrôle, l'évaluation permet de formuler des énoncés évaluatifs portant sur les effets et la pertinence d'une politique. La possibilité de produire de tels énoncés de manière crédible constitue de toute évidence un enjeu majeur de pouvoir et d'influence. Observons au passage qu'il existe un continuum entre cette forme de pouvoir et le contrôle exercé à travers l'évaluation sur la conformité des pratiques périphériques aux orientations du centre. Dans le cas suisse, Peter Knoepfel évoque à ce propos l'objectif d'« inciter les acteurs de mise en œuvre à mieux suivre l'esprit des politiques fédérales ». Dans d'autres contextes, le constat ne serait pas très différent : prendre l'initiative d'évaluer une politique fournit toujours l'occasion d'en reformuler les objectifs en fonction d'une certaine stratégie, voire de la « reprendre en main » en fonction des nécessités politiques ou budgétaires du moment. Quand l'Union européenne impose aux pays membres d'évaluer les programmes d'aide aux régions en difficulté financés par les « Fonds structurels », elle promeut son propre agenda à travers l'obligation d'utiliser les objectifs de la politique communautaire comme méta-critères d'évaluation.

Pour compléter l'analyse, il convient bien sûr de tenir compte du fait que les différents niveaux de pouvoir sont eux-mêmes constitués d'intérêts composites. Il existe presque toujours plusieurs visions concurrentes des enjeux au sein d'une même organisation. Comme en Suisse, il arrive souvent que les technocrates des collectivités territoriales ou gouvernements locaux trouvent intérêt à s'appuyer sur les démarches d'évaluation nationales, voire à les instrumentaliser au service de leur propre vision des politiques évaluées. En France, on peut faire l'hypothèse que les technocrates des collectivités territoriales accueillent favorablement les commandes externes d'évaluation comme un levier pour rationaliser les politiques locales à l'encontre des

dérives électoralistes des élus. Mais les jeux d'acteurs ne se limitent pas à un face-à-face entre élus et technocrates : à l'instar des « espaces de politiques publiques fédérales » évoqués par Knoepfel, les acteurs et parties prenantes des politiques publiques (experts, professionnels, associations, fonctionnaires...) forment des réseaux plus ou moins structurés au sein desquels s'élaborent progressivement des représentations partagées des problèmes et une hiérarchisation des enjeux. Les évaluations qui ont le plus d'impact sur les politiques – du moins sur leur mise en œuvre – sont celles qui sont appropriées par ces réseaux, comme c'est parfois le cas en France dans certains domaines de l'action publique (santé, environnement...). Il n'est pas sans intérêt d'observer que l'Union européenne utilise délibérément les réseaux de parties prenantes pour construire des consensus autour des objectifs communautaires, avec parfois l'arrière-pensée de contourner ainsi les résistances des gouvernements nationaux.

A cela s'ajoute, comme l'évoque également le texte, le rôle des évaluateurs en tant que communauté professionnelle porteuse de normes méthodologiques et d'une certaine éthique de l'action publique. Le constat, là encore, vaut sans doute pour de nombreux pays. En France, grâce notamment à l'influence de la Société française de l'évaluation, les évaluateurs présents dans les différents lieux de pouvoir pèsent dans le sens d'un consensus sur les finalités démocratiques et les exigences méthodologiques de l'évaluation.

### **Partage de l'initiative évaluative et diversité des arrangements institutionnels**

Au titre des réactions défensives vis-à-vis des initiatives fédérales, l'auteur évoque la création de dispositifs cantonaux d'évaluation des politiques publiques, permettant aux cantons de « mieux contrôler les questions d'évaluation, les buts de recherche (modèle de causalité) et l'interprétation des résultats. » Compte tenu des enjeux de pouvoir rappelés plus haut, il n'est guère étonnant de constater que le développement de l'évaluation est presque toujours pluricentré. Dès qu'ils en ont les moyens, les niveaux politiques subordonnés trouvent intérêt à lancer leurs propres évaluations pour affirmer leur autonomie et leur légitimité en tant que coproducteurs des normes de l'action publique. En France, on peut toutefois noter que la création d'instances régionales d'évaluation a été plutôt encouragée par le gouvernement, ce qui tend à prouver que celui-ci ne redoute guère l'utilisation de l'évaluation comme instrument de résistance au pouvoir de l'Etat.

Toujours dans le cas de la France, le pluralisme de l'initiative évaluative se manifeste moins par une rivalité entre évaluations nationales, régionales et locales que par une large gamme d'arrangements plus flous. Entre les évaluations d'initiative nationale et les évaluations d'initiative locale,

on observe un grand nombre d'opérations hybrides : partenariats formalisés (cas des contrats de ville ou des contrats de projet entre l'État et les régions), évaluations pilotées par des agences ou des comités spécialisés où sont représentés les différents niveaux de gouvernance, instances d'évaluation pluralistes créées à l'initiative d'un ministère, etc. Toutes les configurations imaginables existent ou ont existé. Sans que l'on puisse l'affirmer avec certitude, il serait étonnant que cette situation soit propre à la France.

Il convient ici d'observer que, comme cela est indiqué pour la Suisse, l'évaluation représente une charge de travail non négligeable. La rivalité des instances de gouvernance autour de l'évaluation se traduit probablement, dans certains cas, par un gaspillage des deniers publics. C'est pour cela que la société française de l'évaluation a introduit dans sa Charte un Principe d'opportunité qui stipule qu'une évaluation ne doit être lancée que lorsqu'elle est susceptible de produire des résultats utiles au regard de l'intérêt général.

## **L'enjeu stratégique de la maîtrise des données**

L'accès aux données est considéré non sans raison comme un enjeu stratégique. Dans le cas de la Suisse, il ressort des observations de Peter Knoepfel que les cantons disposent d'un grand nombre d'informations sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ces informations, fort logiquement, sont une ressource stratégique dont ils peuvent faire usage dans leurs discussions avec le niveau fédéral.

Dans un pays unitaire comme la France, le rapport de force entre le centre et la périphérie au regard de l'accès à l'information est différent. En pratique, les collectivités sont plus souvent demandeuses des informations détenues par les administrations d'État que l'inverse. Cela s'explique notamment par l'importance des données produites par le système statistique d'État (les services statistiques des ministères), lequel est entièrement contrôlé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il n'en demeure pas moins que certaines évaluations de politiques nationales ne peuvent se faire sans collaboration des collectivités territoriales chargées de leur mise en œuvre.

## **Le parangonnage : mise en concurrence ou mise en valeur des bonnes pratiques ?**

L'article de Peter Knoepfel évoque brièvement l'utilisation des évaluations à des fins de comparaison entre les cantons et d'identification des

bonnes pratiques. Le sujet du parangonnage inter et intranational mériterait à lui seul une vaste étude comparative. Observons pour commencer que les implications du parangonnage sont très différentes selon qu'il procède d'une démarche coopérative et volontaire d'entités qui souhaitent s'aider mutuellement à progresser, ou d'une tentative de contrôle centralisé par les résultats.

Au plan européen, la « méthode ouverte de coordination » promue dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne (2000), est fondée sur l'émulation entre les pays, y compris en recourant à des comparaisons sur la base d'indicateurs de performance. Elle relève plutôt d'une démarche coopérative. Hormis, semble-t-il, dans le domaine des politiques sociales, la concrétisation de cette stratégie est toutefois restée limitée. Parmi les pays européens, c'est probablement la Grande-Bretagne qui est allée le plus loin dans la mise en œuvre de comparaisons quantifiées et systématiques des performances des services publics régionaux et locaux, à des fins ouvertement managériales. En France, un projet de création d'une instance qui aurait été chargée d'établir de telles comparaisons a été rejeté lors du vote de la dernière loi de décentralisation. Malgré la frilosité évidente des élus locaux vis-à-vis de toute idée de parangonnage, il existe cependant dans certains domaines de l'action publique des pratiques bien ancrées d'évaluation comparative. L'exemple le plus probant concerne les politiques régionales en matière de formation professionnelle continue, qui donnent lieu depuis 20 ans à la publication d'indicateurs comparatifs. Il convient d'observer que ce dispositif, créé par une loi de 1993, est piloté par un comité largement contrôlé par les régions.

### **La contractualisation des politiques de transfert financier : un risque de dévoiement de l'évaluation**

Dans sa dernière partie, le texte de Peter Knoepfel évoque les risques inhérents au développement d'une contractualisation des rapports entre le niveau fédéral et les cantons pour la mise en œuvre de politiques impliquant des transferts financiers. Inscrite dans de tels dispositifs, l'évaluation change nécessairement de nature pour devenir un outil plus étroitement orienté vers la gestion et la négociation financière. En s'orientant dans cette voie, la Suisse se rapprocherait de la philosophie du *New Public Management*, dont on connaît la prégnance dans les pays anglophones depuis les années 1980. Même si le bilan objectif de cette vague de réforme reste à faire, et serait vraisemblablement nuancé, on ne peut que partager les craintes de l'auteur de voir la « culture du résultat » (dont les dérives sont bien connues et ont fait l'objet d'une vaste littérature au plan international) prendre le pas sur les évaluations formatives favorisant l'apprentissage collectif des acteurs.

Malgré les intentions affichées par la réforme budgétaire de 2001 (la LOLF), la France est restée largement à l'écart de ce mouvement. La contractualisation de certaines politiques publiques est conçue davantage comme une procédure visant à favoriser la concertation que comme un mécanisme d'incitation.

### **Vers une routinisation de pratiques d'évaluation à caractère principalement coopératif**

Les conclusions générales que l'on peut tirer de ces quelques observations sont forcément modestes. Dans l'ensemble, les questions abordées dans l'article de Peter Knoepfel au sujet de l'évaluation des politiques publiques dans un cadre fédéral se posent également dans d'autres contextes institutionnels. La plupart sont inhérentes au développement de politiques dont la mise en œuvre repose sur l'engagement d'une pluralité d'instances politiques dotées de degrés variables d'autonomie par rapport à un niveau central national ou supranational. Si l'on compare la Suisse à la France, la principale différence est sans doute le caractère plus explicite des enjeux de pouvoir entre le centre et les cantons. Il n'est guère étonnant que le fédéralisme donne un tour plus ouvert et public aux conflits de pouvoir. En France, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont plus complexes et moins lisibles, notamment parce que les stratégies des acteurs comportent davantage d'« agendas cachés ». L'attitude des élus est souvent plus ambivalente, à cause notamment du cumul des mandats, qui les oblige à assumer un double rôle d'élus national impliqué dans l'élaboration des politiques étatiques et d'élus locaux. Cette situation, bien qu'elle soit souvent dénoncée pour d'autres raisons, présente l'avantage de créer un contexte favorable au développement d'évaluations coopératives. Il est intéressant d'observer que la Suisse évolue également, malgré la méfiance compréhensible des cantons vis-à-vis de pratiques susceptibles de porter atteinte à leur autonomie, et malgré les craintes liées au développement de la contractualisation plus ou moins synonyme de mise en concurrence, vers une « routine apaisée des processus d'évaluation ».

## Capacités évaluatives et recherche académique : quelle dynamique en Suisse ?

FRÉDÉRIC VARONE

Evaluer une politique publique consiste à en mesurer les *effets propres* et à porter un *jugement de valeur* sur ceux-ci, en recourant à des critères d'appréciation comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience ou l'économie. Toute évaluation procède donc d'une double ambition. Elle implique une *démarche scientifique* rigoureuse : quel modèle théorique et quelles méthodes faut-il appliquer pour raisonnablement isoler les effets directement imputables à la politique publique évaluée ? Conjointement, l'évaluation constitue un *enjeu politique* : quels critères faut-il retenir pour juger lesdits effets et, éventuellement, pour modifier la politique publique selon les résultats et les recommandations de l'évaluation ? Par conséquent, le binôme science - politique se retrouve toujours au cœur d'une démarche évaluative. Plus précisément, la réalisation d'une évaluation présuppose la rencontre, parfois laborieuse voire conflictuelle, entre une demande d'expertise (formulée par les commanditaires politiques) et une offre en compétences scientifiques (assurées par les évaluateurs). Il apparaît ainsi tout à fait légitime de chercher à savoir quels sont les liens entre recherche et évaluation en Suisse.

Sans doute serait-il préférable d'aborder cette épineuse question, telle que nous l'a aimablement soumise la Professeure Katia Horber-Papazian, en analysant en finesse toutes les interactions entre science et politique observables lors de différents processus d'évaluations concrets, aux niveaux fédéral, cantonal et municipal. Nous ne disposons toutefois pas d'observations empiriques suffisantes pour dresser un tableau, même incomplet, sur la pratique effective de l'évaluation en Suisse. Par défaut, nous nous limitons ici à une approche plus superficielle qui survole – sans aucune prétention à l'exhaustivité, nous tenons à le souligner explicitement – quelques *contributions de la recherche académique au développement des capacités évaluatives en Suisse*.

Ce chapitre s'articule entre trois temps. Nous rappelons brièvement en quoi consistent les capacités évaluatives, les stratégies de développement de celles-ci et le rôle qu'y tient la recherche scientifique. Nous présentons ensuite un très bref résumé du développement des capacités évaluatives en Suisse, en mettant la focale sur la contribution de la recherche académique à la pérennisation de cette pratique. Nous concluons en soulignant que le rôle du secteur académique et, plus encore, de plusieurs personnalités à cheval entre le milieu universitaire, les bureaux d'évaluation privés et le secteur administratif, a été non négligeable dans le cheminement institutionnel de l'évaluation en Suisse.

## 9.1 Les capacités évaluatives et le rôle de la recherche

Nous présentons ci-dessous les capacités évaluatives au développement desquelles la recherche académique pourrait, respectivement devrait, contribuer<sup>1</sup>.

### Définir les capacités évaluatives

Le concept de « capacité » désigne, de façon générique, l'aptitude à définir de manière autonome et à réaliser de manière performante des finalités. Pareille aptitude repose notamment sur l'identification et la compréhension du problème à résoudre et la formulation des stratégies possibles pour y répondre adéquatement. Plus précisément, la capacité provient de l'établissement de *processus* efficaces (attribuant divers rôles, fonctions, tâches et responsabilités) pour cerner la nature du problème et articuler finalités, objectifs et actions. Ces processus doivent être pilotés par les *acteurs* appropriés, organisés dans des *structures* qui favorisent la décision collective, la gestion efficiente et la responsabilité vis-à-vis des résultats atteints. Finalement, la *motivation*, les *connaissances*, les *compétences* et les *ressources* des acteurs doivent s'avérer suffisantes pour qu'ils puissent être performants, en s'appuyant dans leurs tâches respectives sur les *règles institutionnelles* et les *normes sociales* en place<sup>2</sup>.

Cette description, d'inspiration systémique, souligne qu'une capacité ne dépend pas, en soi, uniquement des caractéristiques d'agents individuels, mais plutôt du réseau des relations nouées entre ces derniers et de leur

---

<sup>1</sup> Plusieurs arguments avancés ici ont déjà été présentés, plus en détail du reste, dans Varone, Frédéric (2007).

<sup>2</sup> Traduction libre des définitions établies par: UNDP & UNICEF, *Workshop on Planning and Monitoring of Capacity Development. Final Report*, Harare, November 1-5, 1999.

contexte politique, économique, social et, affichons-le aussi, académique. Appliquées au cas particulier de l'évaluation des politiques publiques, des capacités évaluatives élevées signifient donc que des structures, processus, acteurs, ressources, règles et normes existent et, dans la pratique, encadrent les étapes successives d'initiation, de conduite et de valorisation politique des évaluations, de sorte à en assurer la qualité. En résumé, le *développement des capacités évaluatives* (DCE<sup>3</sup>) peut être défini comme suit: «a context-dependent, intentional action system of guided processes and practices for bringing about and sustaining a state of affairs in which quality program evaluation and its appropriate uses are ordinary and ongoing practices within and/or between one or more organizations/programs/sites»<sup>4</sup>.

Les référentiels retenus pour définir et apprécier les capacités évaluatives, ainsi que pour identifier la contribution de la recherche académique à leur développement, peuvent être multiples. Nous les simplifions ci-dessous, en distinguant trois niveaux: une évaluation de bonne qualité, une structure administrative compétente pour piloter de telles évaluations et un dispositif national ou sectoriel qui encadre cette pratique évaluative.

Le premier niveau (micro) concerne *un projet, un programme ou une politique publique* qui est soumis à une évaluation ponctuelle. Ici, le DCE consiste à favoriser les conditions requises pour une évaluation de qualité, cette dernière étant appréciée à l'aune de l'utilité politique, la rigueur méthodologique, la déontologie et la faisabilité pratique de l'évaluation<sup>5</sup>. Dit autrement, il s'agit d'optimiser la démarche évaluative en soi.

On se situe à un deuxième niveau (méso) dès lors qu'*une structure administrative* (par exemple un office fédéral ou un service cantonal), qui conduit des évaluations de manière récurrente, constitue le point de référence. La stratégie de DCE mise alors plus sur des aspects organisationnels, par exemple en cherchant à instituer une entité d'évaluation au sein de ladite structure administrative, à en former les agents, à les doter des ressources

<sup>3</sup> Le terme de «développement des capacités évaluatives» (DCE) correspond à celui de «Evaluation Capacity Building» (ECB) généralement utilisé dans la littérature anglo-saxonne. Dans le ISNAR Briefing Paper Nr 50 de juillet 2002, Douglas Horton (2002:3) souligne toutefois, de manière opportune, que: "The term *building* often implies that activities are carefully planned and executed, that they follow a clear and detailed plan or blueprint. However, capacity *development* involves more experimentation and learning than engineering (Horton 1999). For this reason, I believe the capacity development, which implies an organic process of growth and development, is more appropriate than capacity building". Sur ce point, voir aussi: Horton, D., Building capacity in planning, monitoring, and evaluation: Lessons from the field, *Knowledge, Technology and Policy*, 11 (4), pp. 152-188, (1989).

<sup>4</sup> Baizerman, M. *et al.* Capacity Building, in: Mathison, S. (ed). *Encyclopaedia of Evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2005 (pp. 38-39).

<sup>5</sup> Selon les standards professionnels définis par les sociétés régionales et nationales d'évaluation (ici ceux de la Société suisse d'évaluation; [www.seval.ch/fr/standards/index.cfm](http://www.seval.ch/fr/standards/index.cfm)) ou les unités d'évaluation de diverses organisations internationales.

nécessaires, à standardiser le pilotage des évaluations, à mettre sur pied des bases de données utilisables par plusieurs évaluations, à favoriser la prise en compte des résultats de l'évaluation dans les décisions politiques, à amorcer des processus d'apprentissage collectif, etc.<sup>6</sup>

Finalement, le troisième niveau (macro) que nous identifions est celui du *dispositif institutionnel*, adopté pour susciter et encadrer la pratique évaluative dans un pays ou, à tout le moins, dans un secteur majeur d'intervention de l'Etat, concernant donc plusieurs structures administratives. Logiquement, la perspective de DCE change une fois encore. Les interactions entre (les organes spécialisés en évaluation qui sont institués par) le Parlement, le Gouvernement, les ministères individuels, les organes de contrôle traditionnels, dont la Cour des comptes en premier lieu, lors des processus d'évaluation focalisent l'attention. Au-delà de cette vision étato-centrée, l'émergence d'une offre qualifiée en évaluateurs et la création d'une société professionnelle où, sur un mode réflexif, ils débattent de thématiques communes, s'avèrent des leviers d'action pour le DCE. Tout comme le sont aussi les modalités de participation des acteurs de la société civile aux démarches évaluatives.

De toute évidence, ces trois niveaux de DCE sont complémentaires plutôt qu'alternatifs ou exclusifs l'un de l'autre. Ils sont si étroitement liés que la piètre qualité d'une évaluation particulière (au niveau micro) peut, en fait, dépendre d'une donnée structurelle qui la dépasse largement, comme la «partitocratie» qui caractérise un système politique (au niveau macro) et empêche la valorisation politique des résultats d'une évaluation (ce que plusieurs exemples belges semblent attester<sup>7</sup>). Autre cas de figure envisageable: une entité administrative (au niveau méso), dûment équipée pour commanditer des évaluations, au bénéfice d'une expertise de longue date et jouissant d'un soutien explicite des pouvoirs exécutif et législatif, peut lamentablement échouer dans une évaluation particulière en raison d'une méthodologie peu robuste ou d'une opposition manifeste de la part de certaines parties prenantes (au niveau micro). En un mot, les trois niveaux sont interdépendants, le poids respectif de chacun d'eux résultant de contingences diverses. Dans une situation idéale de DCE, les capacités évaluatives sont développées à chaque palier et, plus encore, s'imbriquent et s'enchevêtrent harmonieusement.

Pour assouvir pareil fantasme, divers cheminements sont possibles et représentent le principal enjeu des stratégies proactives de DCE. Un postulat de départ peut néanmoins être posé: les voies extrêmes d'une stra-

---

<sup>6</sup> Sur la distinction entre ces deux premiers niveaux, voir notamment Baizerman, M *et al.* (2002). *The Art, Craft and Science of Evaluation Capacity Building, New Directions for Evaluations*, N° 93, March 2002.

<sup>7</sup> Varone, F. *et al.*, *Polity, politics and policy evaluation in Belgium, Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice*, 11(3), pp. 253-273 (2005).

tégie strictement descendante (dispositif national ancré formellement → structures compétentes instituées → évaluations de qualité réalisées) *versus* d'une approche ascendante uniquement (première évaluation exemplaire → consolidation de la pratique au sein d'une structure administrative → transposition à d'autres secteurs, puis à un dispositif global) sont *a priori* vouées à l'échec. La première, que nous qualifions de « démiurgique », semble limitée car, tout comme on ne change pas la société par décret, on n'impose pas l'évaluation contre le gré de l'administration. La seconde, que nous qualifions de « spontanée », affiche aussi des lacunes car même les processus d'émulation et de transfert requièrent un rôle de médiation de la part de certains acteurs, qui s'engagent avec constance dans l'entreprise. Il ne suffit pas d'une étincelle, aussi brillante soit-elle, pour que le feu se répande forcément partout. Par conséquent, seule une stratégie de DCE qui est de longue haleine et mise sur des actions conjointes aux trois niveaux discutés ci-dessus permet, à terme, d'exploiter tous les points d'accès pour l'évaluation des politiques publiques, de lancer des dynamiques de DCE multiples, au risque certes de butter sur plusieurs points de veto et/ou acteurs opposés au développement de l'évaluation.

## Diagnostiquer les capacités évaluatives

En préalable à toute conception d'un plan d'action national de DCE, il s'agit de procéder à un état des lieux des capacités évaluatives d'ores et déjà existantes. Pour ce faire, le Département de l'évaluation des opérations de la *Banque mondiale*, par exemple, s'est doté en 1994 d'un cadre conceptuel que nous résumons ci-dessous<sup>8</sup>. Cet outil de diagnostic repose sur une analyse de la demande d'évaluations par les pouvoirs publics et de l'offre en expertise et ressources par les évaluateurs. Si cette vision s'inspire du « marché » comme mode de régulation, force est néanmoins de souligner que celui de l'évaluation est asymétrique. Comme aucun système d'évaluation robuste ne saurait être imposé contre la volonté des pouvoirs publics, la demande représente en effet la condition préalable et cruciale à tout DCE. Le tableau 9.1 récapitule les diverses opérations de diagnostic suggérées pour estimer l'offre et la demande en évaluation, une liste de questions de contrôle étant

<sup>8</sup> Mackay, K., *Développement de la capacité d'évaluation. Guide analytique et cadre d'action*. Série de documents de travail du Département de l'évaluation des opérations n° 6, Washington, Banque Mondiale, janvier 1999. Soulignons que ce cadre conceptuel a été élaboré pour accompagner le DCE dans les pays en voie de développement, afin notamment d'aider les gouvernements et les organisations internationales à mettre sur pied un système national d'évaluation. Nous adaptons le propos à des pays dits développés (même si ce qualificatif n'est peut-être pas le plus idoine dès lors qu'il est appliqué aux capacités évaluatives, certains pays en développement faisant preuve, dans certains secteurs à tout le moins, d'une culture évaluative parfois aussi mature que celle des pays industrialisés).

au demeurant proposée pour chacune par la Banque mondiale. Sur base de ces enseignements, qui doivent mettre en exergue aussi bien les champions sectoriels et/ou nationaux de l'évaluation que les blocages attendus voire l'hostilité ouvertement déclarée de certains acteurs publics, le cadre conceptuel prévoit deux dernières opérations en vue de formuler une stratégie de DCE.

**Tableau 9.1** Opérations pour le diagnostic des capacités évaluatives (selon la Banque mondiale).

<p><b>Diagnostic de la demande</b></p> <p>1. recensement des ministères (techniques et centraux) et des autres organes clés (dont les instances de contrôle) pour le suivi et l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques, ainsi que définition de leurs fonctions respectives et de leurs relations, telles qu'énoncées officiellement ;</p> <p>2. analyse du cadre général d'action publique, notamment du régime d'incitations (carrière des fonctionnaires) et du système de valeurs (éthique administrative) existants ;</p> <p>3. compréhension des facteurs qui influencent réellement les décisions relatives à la planification des politiques sectorielles et les orientations budgétaires (arbitrages entre priorités) ;</p> <p>4. appréciation des demandes d'information formulées par les administrations sur les résultats de leurs politiques publiques ;</p> <p>5. identification des obligations d'évaluer imposées de l'extérieur, notamment par des bailleurs de fonds supranationaux ; et</p> <p>6. inventaire des réformes du secteur public, récentes ou prévues (gestion par les résultats, contractualisation, comptabilité patrimoniale, statut de la fonction publique), qui offrent des synergies et des économies d'échelles pour l'évaluation.</p>	<p><b>Stratégie de DCE</b></p> <p>8. élaboration d'une carte des possibles pour le DCE, en fonction des forces et faiblesses respectives de la demande et de l'offre ;</p> <p>9. préparation d'un plan d'action réaliste qui stipule, entre autres, le niveau de DCE visé et le rythme d'exécution des mesures prévues.</p>
<p><b>Diagnostic de l'offre</b></p> <p>7. examen des compétences, ressources, infrastructures d'information et de suivi dans les ministères, ainsi qu'au près des universités, d'autres établissements de recherche et du secteur privé.</p>	

Cette grille d'analyse, qui peut être appliquée pour diagnostiquer les capacités évaluatives et élaborer un plan de DCE, ne fait que peu de place à la recherche académique, laquelle est mentionnée uniquement sous le point 7. Elle insiste surtout sur le rôle déterminant de la demande d'évaluation,

qui relève des pouvoirs publics en premier lieu. A dire vrai, les contraintes d'ordre « technique » (compétences, manuels, ressources logistiques, etc.) ne représentent pas la pierre d'achoppement prédominante selon la Banque mondiale à tout le moins. Le DCE sera florissant là où il existe une forte demande des gouvernements et conseillers internes de la fonction publique. En effet, il n'est pas forcément dit que si la recherche académique est développée, alors l'évaluation le sera aussi. Certes, la recherche et les compétences sont une condition nécessaire au DCE, mais elles ne sauraient en représenter une condition suffisante.

Nous pensons néanmoins que les interactions entre demande et offre, entre politique et science, sont au cœur de la dynamique de développement, de pérennisation et d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. En effet, développer et renforcer les capacités évaluatives représente une ambition qui ne fait sens que si elle est partagée par la communauté évaluative comprise dans un sens large : celle-ci inclut donc les commanditaires politico-administratifs d'évaluations, les parties prenantes des politiques publiques, programmes d'action, projets ou mesures étatiques à évaluer – à titre d'évalués ou de destinataires finaux de ces actions publiques – et les évaluateurs, dont plusieurs sont actifs dans le milieu académique. A l'évidence, chacun de ces acteurs bénéficiera de la plus-value d'un système d'évaluation consolidé, valorisant toutes les capacités évaluatives.

## Développer les capacités évaluatives

Si l'approche de la Banque mondiale s'avère très utile pour diagnostiquer les capacités évaluatives, elle reste par contre évasive quant au chemin à emprunter pour renforcer celles-ci. Le guide de la *Commission européenne* pour l'évaluation du développement socio-économique propose un modèle pour développer et renforcer les capacités évaluatives (DCE)<sup>9</sup>. Relevons que ce guide a été rédigé par le professeur Bruno Dente, notre collègue de longue date en matière d'analyse et d'évaluation des politiques publiques (tab. 9.2). Il décrit, sous la forme d'un scénario, un cheminement possible pour pérenniser un véritable *système d'évaluation*. Cette voie tracée s'apparente à un idéal-type, dans le sens wébérien du terme, et non à une panacée, applicable telle quelle dans tous les pays. En effet, il ne saurait y avoir de processus unique de DCE, d'import-export institutionnel, de greffe d'un dispositif sur des structures existantes, car les capacités demeurent toujours contingentes. Elles dépendent, entre autres, du type de régime démocratique, des structures et processus bureaucratiques, des traditions de service public,

---

<sup>9</sup> <http://www.evaled.info>.

du marché de l'évaluation, des finances publiques et d'autres ressources de l'Etat, etc. disponibles dans le pays concerné à un moment donné. Néanmoins, le cheminement proposé ci-dessous présente une carte de route, cohérente en soi. Nous la résumons ici, car son principal mérite est de clarifier les options envisageables et les choix à opérer. Et de suggérer aussi que la recherche académique à un rôle à jouer dans un processus de DCE.

**Tableau 9.2** Cheminement pour le développement des capacités évaluatives (selon la Commission européenne).

1 <sup>re</sup> étape: Contrainte externe	1. Introduction de normes et réglementations	
2 <sup>e</sup> étape: Coordination	2. Elaboration de guides et d'outils standardisés	3. Création d'un centre de compétences et d'appui
3 <sup>e</sup> étape: Institutionnalisation	4. Création d'unités spécialisées	5. Amélioration de l'offre en évaluation
4 <sup>e</sup> étape: Systématisation	6. Etablissement d'un véritable système d'évaluation	

La première étape du cheminement consiste à *imposer l'évaluation de l'extérieur*, au travers de normes et de réglementations, dont par exemple des clauses d'évaluation législatives. Elle s'appuie sur une pression externe à l'appareil administratif, que celle-ci provienne d'un niveau supranational (par exemple la Commission européenne) ou d'organisations internationales (par exemple un bailleur de fonds comme la Banque mondiale) d'une part, ou d'institutions nationales (par exemple le Parlement, le Ministère des finances ou la Cour des comptes) d'autre part. Pareil stimulus déploie rapidement des effets tangibles: de premiers rapports d'évaluation – portant formellement ce titre – sont produits et les organisations administratives tendent à désigner des chargés d'évaluations, afin de les réaliser à l'interne ou de piloter les commandes d'évaluations externes. Toutefois, cette exigence réglementaire affiche des limites évidentes. De fait, elle ne s'avère effective que si des sanctions sont réellement encourues par les services récalcitrants. Elle méconnaît aussi l'importance du volet de l'offre en évaluateurs qualifiés. De plus, le contrôle de la qualité des évaluations, par des instances externes à l'administration, demeure souvent lacunaire, ne serait-ce qu'en raison des asymétries d'information entre l'administration et ces dernières.

Dès lors, une deuxième étape vise à *coordonner les activités évaluatives* initiées graduellement. Concrètement, des manuels, des guides pratiques, des termes de références ou check-lists standardisés, etc. peuvent être développés, afin d'encadrer la pratique évaluative encore fragmentée et disparate.

Ces divers supports contribuent également à augmenter la comparabilité des évaluations réalisées et, par ce biais, à en contrôler la qualité. Si cette logique est poussée trop avant, le danger évident qui en découle est celui de renforcer, à ce stade aussi, le caractère externe de l'impulsion et donc de buter sur de nouvelles réticences de la part de certaines administrations. Par conséquent, un second élément critique de cette phase consiste à instituer un centre de compétences en évaluation, dont les membres jouissent d'une réelle expertise professionnelle en la matière. Différentes architectures institutionnelles sont imaginables à cet effet, selon les caractéristiques du pays concerné : une unité centrale coordonnant toutes les activités évaluatives des autres départements, des unités indépendantes au sein de chaque département ministériel, un réseau interdépartemental coordonné par un chef de file, ou un réseau plus décentralisé voire virtuel de chargés d'évaluation. Indépendamment de ce choix, deux conditions doivent être réunies pour assurer l'acceptabilité et la plus-value du centre de compétences. D'une part, il faut garantir l'équilibre entre les expertises théoriques, méthodologiques et techniques relatives à l'évaluation et les connaissances relatives aux différentes politiques substantielles à évaluer. D'autre part, il faut amorcer un processus de capitalisation des expériences sectorielles et compétences transversales, en impliquant les membres du centre dans diverses évaluations réalisées par les départements. Cette pratique peut s'avérer parfois délicate, le cumul des fonctions comme évaluateurs et commanditaires de l'évaluation devant être évité. *Last but not least*, l'enjeu essentiel de cette deuxième étape consiste à graduellement déplacer les finalités de l'évaluation des aspects de reddition des comptes, voire de simple contrôle des administrations, vers celles d'apprentissage collectif et de pilotage managérial des politiques publiques. Ce qui présuppose à nouveau une coopération proactive entre les gestionnaires des départements administratifs, les responsables des programmes d'action et le centre d'appui en évaluation.

La troisième étape est celle de *l'institutionnalisation* à proprement parler. Elle comprend deux piliers complémentaires. Il s'agit, d'un côté, de renforcer la demande en instituant des entités spécialisées en évaluation au sein de chaque département, parfois de manière décentralisée auprès des gestionnaires des principaux programmes d'action. Deux effets positifs en découlent. On observe un élargissement du champ et de la profondeur des évaluations, ainsi que l'émergence d'une « communauté de la pratique évaluative » s'articulant autour d'intérêts professionnels et d'un cadre organisationnel communs. Souvent, plusieurs initiatives de formation continue voient alors le jour pour traiter de thématiques propres à l'évaluation, donc indépendantes du contenu des politiques évaluées dans les différents départements. De l'autre côté, la nécessaire amélioration de l'offre en évaluateurs peut se concrétiser par trois actions : le dialogue avec des institutions de recherche et de formation, la constitution d'un réseau professionnel ou d'une société d'évaluation qui rassemble commanditaires, évaluateurs et évalués

et, finalement, l'insertion dans les débats internationaux sur l'évaluation qui sont portés par diverses organisations internationales (Communauté européenne, OECD, Banque mondiale, IDEAS, IOCE, etc.). Ce second volet accorde donc une place importante à la recherche académique (cf. point 5 dans le tableau 9.2).

La quatrième et dernière étape consacre quant à elle l'avènement d'un réel *système d'évaluation*, qui se traduit par une intégration naturelle de l'évaluation dans la gestion de programmes, le cycle des politiques publiques et la gouvernance publique en général. A ce stade, l'accent est mis sur trois aspects : la densification des liens horizontaux entre différentes communautés évaluatives (par exemple entre cantons et Confédération), l'ouverture des dispositifs d'évaluation à un cercle de parties prenantes plus large (incluant par exemple les ONG, les médias, les associations locales) et, une réaffirmation de la reddition des comptes et de la responsabilisation comme finalité de l'évaluation (alors que les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> étapes visaient plutôt à mobiliser les acteurs autour de l'apprentissage). Ainsi, un véritable cercle vertueux de l'évaluation s'instaure : établissement de responsabilités pour l'évaluation → apprentissage → établissement d'un système d'évaluation → reddition des comptes → redéfinition des responsabilités etc. En fin de compte, les efforts ne sont plus tant investis pour apprendre des évaluations afin de rendre des comptes, mais plutôt de rendre des comptes sur notre capacité à apprendre des évaluations. Les chercheurs académiques devraient vraisemblablement assumer un rôle important dans cet ultime pas vers plus de réflexivité au sein même du système d'évaluation.

Bien entendu, ce scénario ne saurait être suivi à la lettre, de même qu'il ne reflète pas fidèlement les processus historiques d'institutionnalisation de l'évaluation observés dans divers pays. Ainsi, dans certains cas, la création d'unités spécialisées précède l'émergence d'un centre de compétences. De même, la constitution d'un réseau informel ou d'une société d'évaluation résulte parfois d'un processus spontané, plutôt que d'une stratégie délibérée des pouvoirs publics. Un élément décisif est néanmoins identifiable et mis en exergue par les concepteurs académiques du modèle de DCE présenté ci-dessus. La demande et l'offre en évaluations sont deux volets complémentaires, qui doivent s'affirmer graduellement, mais surtout en parallèle. Le DCE dépend de leur interdépendance, celle-ci pouvant être suscitée par le soutien à des sociétés professionnelles et des formations communes. Dit autrement, même si l'offre (académique) en formation et en compétences évaluatives n'est qu'une composante parmi d'autres des approches de la Banque Mondiale et de l'Union européenne exposées ci-dessus, elle représente néanmoins un passage obligé pour le DCE. Qu'en est-il en Suisse ? La recherche académique sur l'évaluation des politiques publiques a-t-elle contribué significativement au développement des capacités évaluatives ?

## 9.2 Aperçu sommaire de la situation en Suisse

Dans cette section, nous reconstruisons<sup>10</sup>, de manière synthétique et, rappelons-le une fois encore, sans prétention aucune à l'exhaustivité<sup>11</sup>, le développement des capacités évaluatives (DCE) en Suisse. Ce faisant, nous nous référons en particulier au rôle de la recherche académique dans le long cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques<sup>12</sup>. De fait, le DCE en Suisse s'explique en partie par des projets de recherche initiés à la fin des années 1980. Ceci semble confirmer les propos de Dominique Joye et Vincent Kaufmann qui estiment que « l'évaluation dans un pays donné dépend, premièrement, de la manière dont les réseaux scientifiques se sont constitués ; deuxièmement, de la manière dont l'expertise est intégrée dans le système politique et les conditions du débat public »<sup>13</sup>. Pour ces auteurs, la constitution d'un réseau scientifique compétent est une condition nécessaire au développement de l'évaluation des politiques publiques, rejoignant ainsi les conclusions intermédiaires de la section précédente.

Les prémices de la constitution d'un tel réseau datent de la fin des années 1980 quand la *Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire (CEAT)* organise, durant six jours, sous l'égide de la *Conférence universitaire romande*, un séminaire sur l'évaluation des politiques publiques en Suisse qui « a mis en évidence la nécessité d'une collaboration entre les politiciens, les administrateurs, les chercheurs et le public »<sup>14</sup>. A la même époque, deux initiatives lancées concomitamment (AGEVAL et PNR 27) permettent de mener une réflexion en profondeur sur le développement de l'évaluation des politiques publiques et de méthodes appropriées.

<sup>10</sup> Cette section reprend directement à son compte, de manière sélective et avec des compléments propres toutefois, plusieurs éléments d'une étude de cas sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Suisse qui a été réalisée par Steve Jacob dans le cadre de sa thèse de doctorat et qui a fait l'objet de publications antérieures communes, dont par exemple Jacob, Steve et Varone, Frédéric (2003). *Evaluer l'action publique. Etat des lieux et perspectives en Belgique*, Gent : Academia Press.

<sup>11</sup> Notre brève analyse ne prétend en aucun cas recenser tous les acteurs académiques, collectifs ou individuels, qui ont participé de près ou de loin au développement des capacités évaluatives en Suisse. Nous remercions d'avance les personnes qui ont oeuvré dans ce sens, mais dont les actions et le nom ne sont malheureusement pas cités explicitement ici, faute de place, de leur aimable compréhension.

<sup>12</sup> Pour une analyse historique qui ne concerne pas que le rôle de la recherche académique, voir par exemple : Mader, Luzius (2009).

<sup>13</sup> D. Joye, « Entre science et politique : l'expert », dans M. Bassand, B. Galland, D. Joye, (eds), *Transformations techniques et sociétés*, Berne, Peter Lang, 1992, p.1. [pp. 89-102].

<sup>14</sup> K. Horber-Papazian, *Evaluation des politiques publiques en Suisse : Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?* Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1990, p. 2

## Réflexions au sein de l'AGEVAL (1987-1991)

Suite à une autorisation donnée par le Conseil fédéral en 1986, le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) institue, le 6 octobre 1987, un *groupe de travail interministériel sur l'évaluation* (AGEVAL). Ce groupe se compose de fonctionnaires fédéraux ou cantonaux et de professeurs d'université. Il regroupe donc des praticiens et des chercheurs académiques qui sont actifs dans les sciences sociales et ont déjà réalisé des études sur les (effets des) actions de l'Etat. Le secrétariat de ce groupe comprend des fonctionnaires du *Service de méthode, formation et évaluations législatives* de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Cet office est donc celui qui gère le plus activement le groupe interdépartemental.

Le mandat donné à l'AGEVAL est de démontrer l'(in)utilité de l'évaluation législative en Suisse. Pour cela, il commande plusieurs études, y compris des évaluations ou des méta-évaluations qui s'interrogent sur l'utilité des évaluations réalisées. Celles-ci sont publiées avant d'être synthétisées dans le rapport final intitulé « *Mieux connaître les effets de l'action étatique* ».

Dans un second temps, l'AGEVAL se pose la question de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. Concrètement, l'AGEVAL tient, entre 1987 et 1991, douze séances plénières et constitue cinq commissions chargées de l'accompagnement des mandats de recherche. Le budget, d'environ 850 000 francs suisses, permet de financer cinq évaluations, deux recherches et diverses expertises spécifiques. Parmi ces travaux, mentionnons tout particulièrement l'inventaire établi par le professeur Willy Zimmermann sur les études d'évaluation effectuées au cours de la décennie précédente au niveau de la Confédération ou des cantons.

Le rapport final de l'AGEVAL présente différentes formes d'institutionnalisation et conclut à la nécessité de créer une Conférence fédérale de l'évaluation, administrativement rattachée au DFJP, mais autonome dans l'exercice de ses fonctions. Peu de suites sont données aux recommandations contenues dans ce rapport, même si les deux chambres du Parlement votent, sur l'initiative de leurs Commissions de gestion, une motion demandant au Gouvernement de prendre les mesures institutionnelles préconisées par l'AGEVAL pour renforcer l'évaluation<sup>15</sup>. En mars 1992, le Conseil fédéral prend connaissance, sans grand enthousiasme, de ce rapport final et donne un mandat au DFJP de revoir les conclusions proposées afin de « mieux tenir compte des responsabilités des ministères »<sup>16</sup>. Ainsi, le Gouvernement ne décide aucune mesure concrète et l'essentiel de la valorisation réside dans

---

<sup>15</sup> L. Mader, « L'évaluation législative en Suisse », dans A. Delcamp, J.-L. Begel, A. Dupas (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 157. [pp. 153-160].

<sup>16</sup> *Ibid.*

une conférence ainsi que dans une publicité et une distribution du rapport final de l'AGEVAL auprès de l'administration fédérale.

### La recherche scientifique dans le PNR 27 (1987-1992)

L'autre initiative qui contribue de manière significative au développement de l'évaluation des politiques publiques en Suisse est le Programme National de Recherche intitulé « *Effets des mesures étatiques* » (PNR 27) et financé par le *Fonds National de la Recherche Scientifique*. Celui-ci associe de nouvelles personnes à celles qui étaient déjà actives dans l'AGEVAL. En témoigne par exemple le fait que le Dr Werner Bussmann, fonctionnaire à l'OFJ, soit chargé de coordonner les travaux de l'AGEVAL et du PNR 27.

Le mandat du PNR 27 est octroyé le 9 juin 1987 et le budget s'élève à environ 5 millions de francs suisses. Le thème du PNR 27 a été proposé par l'OFJ deux ans auparavant et repris par le Conseil fédéral qui décide, au début de 1987, que l'amélioration de l'efficacité des mesures étatiques constitue une priorité. Il s'agit dès lors de tester empiriquement l'instrument « évaluation » à l'aide de méta-évaluations, d'évaluations ou « *Kurzevaluationen* ». Cette focalisation sur l'évaluation au concret fait dire à certains que le PNR 27 lance les évaluateurs plus que l'évaluation étant donné que l'effet formatif est important et que le programme offre une publicité au secteur de l'évaluation<sup>17</sup>.

Ce programme a donc pour ambition de « permettre d'améliorer les connaissances relatives aux effets de l'activité étatique et de fournir les bases scientifiques dans l'optique d'une utilisation accrue de l'évaluation dans le cadre de la préparation des interventions de l'Etat. A cet égard, il a pour but de favoriser la création d'un potentiel de chercheurs/chercheuses expérimentées [...]. Par souci de complémentarité avec les travaux de l'AGEVAL, l'accent a été placé sur les aspects méthodologiques de l'évaluation et les analyses des effets a posteriori »<sup>18</sup>.

Relevons que, antérieurement, le Programme National de Recherche 6 sur les processus de décision dans la démocratie suisse avait permis de mener des recherches sur l'élaboration et la mise en œuvre de la législation<sup>19</sup>. A la même époque, certains chercheurs suisses (dont en particulier Peter Knoepfel, Dieter Freiburghaus et Wolf Linder) sont également influencés par la recherche allemande sur l'implémentation des politiques publiques, certains participant directement à un programme de recherche (*Implemen-*

<sup>17</sup> Les résultats du PNR 27 sont publiés dans W. Bussmann, U. Kloti, P. Knoepfel (eds), *Politiques publiques: évaluation*, Paris, Economica, 1998.

<sup>18</sup> Groupe de travail « Evaluation législative », *op. cit.*, p. 58.

<sup>19</sup> W. Linder, *La décision politique en Suisse: Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne, Réalités sociales, 1987.

*tation politischer Programme*) dirigé par Renate Mayntz et Fritz Scharpf<sup>20</sup>. De plus, des personnes passent du monde scientifique à l'administration et *vice versa*.

Il y a donc un savoir faire qui s'accumule graduellement dans certains secteurs de politiques publiques (par ex. en matières de santé publique, de coopération au développement, d'assurances sociales ou d'énergie). Et les PNR 6 puis surtout 27 encouragent les transferts de la science à la politique. Ainsi, comme le soulignent certains observateurs, le PNR 27 permet de donner une nouvelle impulsion à la démarche évaluative en Suisse<sup>21</sup>.

### La SEVAL comme nouveau forum (dès 1996)

Une des suites du Programme National de Recherche 27 se concrétise par la création de la *Société suisse d'évaluation* (SEVAL). En effet, à la fin du PNR 27, le secrétaire du Fonds National de la Recherche Scientifique s'interroge sur la manière d'en valoriser les résultats. Il incite le Dr Werner Bussmann à créer un organe qui puisse diffuser les enseignements tirés du PNR 27 dans l'administration et le monde politique. Des discussions sur l'opportunité de créer une société nationale d'évaluation ont lieu dès la fin 1995. La séance constitutive de la SEVAL se déroule finalement le 19 avril 1996, en présence d'une quarantaine de personnes, dans les locaux bernois du Fonds National de la Recherche Scientifique.

Comme le précisent ses statuts<sup>22</sup>, la SEVAL est fondée en vue d'encourager l'échange d'informations et d'expériences sur l'évaluation entre la sphère politique, l'administration, les hautes écoles et les bureaux d'études et de favoriser la qualité des évaluations et leur diffusion (cf. article 2 des statuts de la SEVAL). Il s'agit donc d'un moyen d'institutionnaliser la pratique évaluative, de promouvoir la professionnalisation de l'évaluation et d'en étendre les compétences. A cette fin, divers groupes de travail sont mis en place à cette époque: «Evaluation et réforme de l'administration» (Theo Haldermann, Administration des finances de la ville de Zurich), «Standards pour assurer la qualité des évaluations» (Thomas Widmer, Université de Zurich), «Formation et évaluation» (Marlène Läubli, Office fédéral de la santé publique), «Evaluation et politique» (Professeure Katia Horber-Papazian, IDHEAP), «Evaluation dans le domaine de l'éducation» (Charles Landert, Landert Farago Davatz & Partner), «Evaluation dans la coopération au développement» (Samuel Wälty, EPFZ) ou encore «Méthodes en évaluation» (Pierre Walther, EPM Walther Consultants).

<sup>20</sup> W. Bussmann, «Les évaluations en Suisse», dans W. Bussmann, U. Kloti, P. Knoepfel (eds), *op. cit.*, p. 20.

<sup>21</sup> L. Mader, *op. cit.*, p. 159.

<sup>22</sup> A ce sujet, voir le chapitre 6 de Werner Bussman dans cet ouvrage.

Une des contributions majeures de la recherche académique, dans le cadre particulier de la SEVAL, constitue à notre avis le travail sur les standards professionnels. Le Dr Thomas Widmer, animateur du groupe de travail qui a élaboré les standards<sup>23</sup>, et qui a du reste réalisé une thèse de doctorat correspondant à une méta-évaluation des évaluations réalisées en Suisse, estime qu'ils « sont des instruments qui se diffusent presque d'eux-mêmes en raison de l'utilité qu'ils apportent. La condition est que les gens aient une connaissance de leur existence et de leurs possibilités d'utilisation. Depuis leur création, ces standards se sont propagés de manière réjouissante dans l'administration fédérale et ils sont très utilisés »<sup>24</sup>.

Afin de diffuser les connaissances et de faire partager les expériences, la SEVAL dispose notamment d'une revue « Leges – Législation et Evaluation » et d'un bulletin trimestriel de liaison entre ses membres. Les autres activités de la SEVAL sont détaillées dans l'article de Werner Bussman, dans cet ouvrage. Ainsi, même si la SEVAL représente une structure non professionnelle, elle dispose néanmoins d'une certaine notoriété auprès des offices et services qui la sollicitent. De la sorte, elle remplit assurément un de ses objectifs initiaux, à savoir la diffusion de la philosophie établie par le PNR 27.

### **Institutionnalisation et recherche sur l'utilisation des résultats (dès 1999)**

En adoptant en 1999 un article relatif à l'évaluation des politiques publiques (art. 170) dans sa nouvelle *Constitution fédérale*, la Suisse devient le premier pays au monde à accorder formellement une telle importance à cette pratique. Lors de la procédure de révision de la Constitution fédérale, cette disposition ne figure toutefois pas dans les deux projets élaborés par le Conseil fédéral en 1995 et 1996. La Commission des institutions politiques des Chambres fédérales, qui prépare la révision, souhaite néanmoins que l'évaluation de l'efficacité permette au Parlement d'asseoir son contrôle vis-à-vis du travail de l'Exécutif. Elle confie ainsi, en 1995, un mandat de recherche aux professeurs de droit Hans-Jörg Muller (Université de Berne) et Pierre Moor (Université de Lausanne) qui proposent, en vain, la création d'une autorité indépendante d'évaluation des politiques publiques, élue par l'Assemblée fédérale. L'idée étant rejetée, les concepteurs de la révision de la Constitution renoncent au principe de centraliser l'évaluation auprès

---

<sup>23</sup> Pour une présentation détaillée des standards voir en particulier W. Beywl, T. Widmer, *Handbuch der Evaluationstandards*, Leske Budrich, Opladen, 1999.

<sup>24</sup> OFSP, « Le tableau en clair-obscur de l'évaluation dans l'administration fédérale. La qualité de l'évaluation : entretien avec Thomas Widmer », *Spectra: prévention et promotion de la santé*, 2001, n° 29, p. 3.

d'une seule instance, sans toutefois abandonner l'ambition de développer plus avant les capacités évaluatives. C'est dans ce contexte qu'est inscrite à l'agenda la discussion de l'article 170. Pour beaucoup d'observateurs, cette disposition constitutionnelle ouvre un nouveau chapitre de l'histoire de l'évaluation en Suisse.

De fait, la culture évaluative se renforce aussi bien au niveau du Parlement (par exemple au travers du *Contrôle parlementaire de l'administration*) qu'au sein de l'exécutif (par exemple dans divers Départements et offices). Afin de réfléchir à la mise en œuvre concrète de l'article 170, la Conférence des Secrétaires Généraux des Départements décide d'installer un groupe de travail chargé d'analyser les implications de cette disposition vis-à-vis de l'évaluation administrative. Ce groupe de travail, co-dirigé par Mme Claudia Kaufmann (Secrétaire Générale du Département fédéral de l'intérieur) et le Professeur Luzius Mader, vice-directeur de l'Office Fédéral de la Justice, fait des propositions sur l'application de l'article 170 par l'administration. En mars 2001, deux journées de réflexion ont ainsi lieu sur le sujet, afin de débattre notamment des modèles d'institutionnalisation au sein de l'administration. Cependant, les résistances administratives à une superstructure de l'évaluation sont non négligeables. Plusieurs offices fédéraux s'opposent à ce qui s'apparenterait à une volonté de centralisation de l'évaluation, même s'ils reconnaissent la nécessité de renforcer la coordination. Chaque Département voire office développe ainsi ses propres pratiques, parfois en recourant directement à l'expertise d'acteurs issus du secteur académique et de bureaux d'évaluation privés. Citons, à titre d'exemple, le rôle prépondérant qu'a ainsi joué le professeur Andreas Balthasar dans la conduite d'évaluation dans le cadre du programme Energie 2000.

Au-delà de la réalisation, devenue quasi naturelle, d'évaluations dans de nombreux secteurs (dont la santé publique, l'aide au développement, l'éducation, l'énergie etc.), il faut également signaler une dernière contribution significative de la recherche au DCE. En effet, plusieurs chercheurs ont lancé plus récemment des recherches ambitieuses sur l'utilisation des résultats des évaluations, respectivement sur ce que les Anglo-Saxons qualifient le « *evidence-based policy-making* ». La remarquable thèse d'habilitation d'Andreas Balthasar (2007) et la thèse de doctorat de Katrin Frey (2012) sont des exemples emblématiques de ce type de recherches, lesquelles ont du reste débouché sur des publications dans les revues majeures de la discipline.

*Last but not least*, le courant de recherche actuel poursuit dans cette direction en s'affranchissant des évaluations individuelles, demandées par tel ou tel commanditaire, réalisées par tel ou tel évaluateur académique ou bureau privé, et portant sur telle ou telle politique publique. Le professeur Thomas Widmer pilote ainsi, depuis janvier 2013, un important projet de recherche financé à raison d'environ 1,4 million de francs suisses par le Fonds National de la Recherche Scientifique. Ce projet intitulé « *Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits* » rassemble des chercheuses

et chercheurs dans diverses universités (Zurich, Berne, Lucerne, IDHEAP-Lausanne et Genève). Il porte sur les liens existant entre les structures institutionnelles suisses d'une part, et les capacités et pratiques évaluatives d'autre part. Le consortium de recherche aborde ainsi les questions suivantes : quels sont les effets des réformes administratives du type *New Public Management* sur la pratique évaluative ? Quelles sont les conséquences des clauses d'évaluation sur la conduite des politiques publiques ? Quel usage est concrètement fait des résultats des évaluations dans les processus de démocratie directe, dont les campagnes référendaires en particulier ? Quelle est l'utilité des évaluations pour les parlements cantonaux et fédéral ? Sans entrer dans le détail de ces projets, relevons qu'ils marquent assurément une nouvelle étape dans la recherche sur l'évaluation des politiques publiques en Suisse ([www.syneval.ch](http://www.syneval.ch)). Plus encore, ils semblent s'inscrire dans ce que Bruno Dente caractérisait d'étape réflexive du cercle vertueux de l'évaluation, car les interrogations portent sur le système évaluatif dans sa globalité. Attendons néanmoins les résultats de ce projet de recherche en 2016 avant de savoir s'il apportera ou non, indépendamment de la qualité des chercheuses et chercheurs qu'il rassemble, un nouvel élan à (la recherche sur) l'évaluation des politiques publiques en Suisse.

### 9.3 La recherche, une condition nécessaire mais pas suffisante

En conclusion, la littérature sur les capacités évaluatives et leur développement suggère que la recherche académique est une condition nécessaire certes, mais en aucun cas suffisante, pour l'expérimentation puis la pérennisation et l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Notre bref aperçu historique de la pratique évaluative en Suisse semble confirmer cette hypothèse. En effet, plusieurs chercheurs issus du secteur académique ont joué un rôle non négligeable dans la mise à l'agenda politique de l'évaluation (cf. AGEVAL et PNR 27) puis dans son sinueux parcours au travers des institutions politiques (cf. Constitution fédérale, contrôle parlementaire de l'administration, etc.) et des débats professionnels orchestrés par la SEVAL ou l'IDHEAP. Si nous devons appliquer un raisonnement contrefactuel, si cher aux méthodologues de l'évaluation, alors nous pourrions aisément convenir que la pratique évaluative ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui en Suisse sans l'engagement, somme toute très constant, de plusieurs chercheurs académiques et, plus encore peut-être, de personnalités se situant à l'interface de la sphère politico-administrative, du milieu universitaire et du marché des bureaux privés spécialisés en évaluation.

Par ce constat, nous ne prétendons nullement clore le débat sur la dynamique à l'œuvre entre demande d'évaluation et offre de compétence en Suisse, et attendons avec impatience les résultats du prochain programme

de recherche auquel plusieurs des contributrices et contributeurs de cet ouvrage participent du reste. Une chose semble toutefois acquise : les capacités évaluatives ne se développeront jamais par hasard ou par défaut. Elles seront renforcées si, entre autres, des porteurs de projets (académiques et autres) diffusent le paradigme de l'évaluation et remettent sans cesse l'ouvrage sur le métier. Comme le note très justement Philippe Bezes<sup>25</sup>, ces réformateurs doivent croire au « mythe » de l'évaluation, dans le sens où, d'une part, ils adhèrent aux idées de modernisation du secteur public que promeut l'évaluation des politiques publiques (aspiration réformatrice) et, d'autre part, jugent possibles sa mise en œuvre et sa pérennisation (faisabilité politique). Au-delà des activités de ces fers de lance, il s'agit aussi de concevoir une véritable politique de l'évaluation des politiques publiques<sup>26</sup>. De fait, tous les éléments recensés, dans la première partie de notre contribution, pour définir les capacités évaluatives (soit les acteurs, les structures, les processus, les règles et normes, les ressources, etc.) représentent des éléments constitutifs traditionnels des politiques publiques<sup>27</sup>. Le défi qui se pose consiste donc à les combiner de sorte à concevoir une politique publique de l'évaluation pertinente, efficace, efficiente et économe. Gageons que les évaluatrices et évaluateurs, qui sont habitués à juger les autres politiques publiques au regard de ces critères, sauront également les mobiliser pour accompagner judicieusement l'ajustement des politiques publiques de l'évaluation à venir.

---

<sup>25</sup> Bezes, Ph., Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 307-332 (2000).

<sup>26</sup> Sur ce point, voir notamment Dente, B. La politique d'évaluation des politiques publiques, in : Kessler, M-C. *et al.* (eds). *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998 (pp. 147-155). L'auteur y présente diverses hypothèses sur l'identité des acteurs, la nature des ressources, des enjeux, de l'environnement et des règles d'interaction permettant de concevoir (le succès ou l'échec) de différentes politiques de l'évaluation.

<sup>27</sup> Cf. Knoepfel, P. *et al.*, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle et Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

## Bibliographie

- BAIZERMAN, M *et al.* (2005), Capacity Building, in: MATHISON, S. (ed), *Encyclopaedia of Evaluation*, Thousand Oaks, Sage, pp. 38-39.
- BAIZERMAN, M *et al.* (2002), The Art, Craft and Science of Evaluation Capacity Building, *New Directions for Evaluations*, N° 93, March 2002.
- BEZES, Ph. (2000), Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 307-332.
- BUSSMANN, W., (1998) « Les évaluations en Suisse », in W. BUSSMANN, U. KLOTI, P. KNOEPFEL, (eds), *Politiques publiques: évaluation*. Paris, Economica, p. 20.
- CASSANI, U., FLÜCKIGER, A. (eds), (2009), L'évaluation législative en Suisse: la longue marche d'une idée à travers les institutions étatiques, *De l'évaluation à l'action législatives. Actes du colloque en l'honneur du professeur Jean-Daniel Delley*, Genève: Travaux du CETEL n° 57, pp. 15-26.
- DENTE, B., (1998), La politique d'évaluation des politiques publiques, in: KESSLER, M-C. *et al.* (eds). *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 147-155.
- HORBER-PAPAZIAN, K., (1990), *Evaluation des politiques publiques en Suisse: Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 2.
- JACOB, S., FRÉDÉRIC, V., GENARD, J.-L. (eds) (2007), Développer les capacités d'évaluation, *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, pp. 157-177.
- JOYE, D., (1992), « Entre science et politique: l'expert », in BASSAND, M., GALLAND, B., JOYE, D., (eds), *Transformations techniques et sociétés*, Berne, Peter Lang, p.1. [pp. 89-102].
- KNOEPFEL, P. *et al.*, (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle et Munich, Helbing & Lichtenhahn.
- LINDER, W., (1987), La décision politique en Suisse: Genèse et mise en œuvre de la législation, Lausanne, Réalités sociales.
- MADER, L., (1995), « L'évaluation législative en Suisse », in DELCAMP A., BEGEL, J.-L., DUPAS, A. (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation française, pp. 153-160.
- VARONE, F. *et al.*, (2005), Polity, politics and policy evaluation in Belgium, *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice*, 11(3), pp. 253-273.



## La recherche sur l'évaluation en Suisse

STEVE JACOB

### Introduction

La recherche sur l'évaluation est traditionnellement considérée comme importante auprès des évaluateurs qui sont à la recherche d'une mise à jour de leurs connaissances et de moyens concrets pour enrichir et améliorer leur pratique. La recherche dans ce domaine n'est pas l'apanage des seuls universitaires et, dans plusieurs pays, les praticiens contribuent également à développer de nouvelles connaissances. Selon Michael Szanyi, Tarek Azzam et Matthew Galen (2013), la recherche sur l'évaluation remplit plusieurs fonctions : elle permet de relier la théorie avec la pratique et de développer des approches diversifiées en vue de conduire des évaluations. Ces auteurs ajoutent que la recherche sur l'évaluation permet de raffiner le travail sur le terrain et d'améliorer la compréhension de l'influence qu'exerce le contexte sur la pratique évaluative (p. 39).

Les résultats de la recherche sont communiqués et diffusés sous de multiples formes allant de la présentation orale lors d'une conférence à la publication d'un document écrit (ex. mémoire, thèse, livre, chapitre, article, rapport, etc.). En recourant à une analyse de contenu de ces documents, il est possible d'identifier et d'analyser les principales tendances qui se dessinent, au fil du temps, dans une discipline ou une communauté scientifique (Worthen, Sanders et Fitzpatrick 1997 : 516). En matière d'évaluation, l'analyse de contenu bibliométrique est une méthode utile pour brosser un portrait de la recherche dans une perspective nationale (Birch et Jacob 2005) ou internationale (Díaz-Puente, Cazorla et Dorrego 2007) ainsi que pour comprendre les activités d'un groupe de recherche (Birch et Jacob 2011) ou les évolutions d'une revue académique (Addison et Amo 2005).

Dans ce chapitre, nous étudions la recherche sur l'évaluation en Suisse à travers les articles scientifiques publiés dans les principales revues de la discipline. Nous nous concentrons sur les revues scientifiques pour des questions de faisabilité, mais aussi parce que, de nos jours, les revues sont devenues une voie de communication centrale pour le partage et la diffusion des résultats de recherche (Díaz-Puente *et al.* 2007: 400).

## La Suisse, un leader en évaluation

Au cours des dernières décennies, la pratique de l'évaluation s'est développée à l'échelle internationale. Des cultures évaluatives ont émergé (Barbier et Hawkins 2012) et des sentiers institutionnels ont été tracés. À l'aube des années 2000, des analyses comparatives ont été entreprises pour mesurer les degrés de maturité ou d'institutionnalisation de l'évaluation (Furubo, Rist et Sandahl 2002; Jacob 2005a; Jacob et Varone 2003; Varone et Jacob 2004). L'hypothèse principale qui sous-tend ces travaux comparatifs est que les caractéristiques nationales des systèmes politico-administratifs peuvent affecter le recours à l'évaluation et influencer le développement des dispositifs institutionnels (Jacob 2005b).

Il y a une dizaine d'années, l'*International Atlas of Evaluation* (Furubo *et al.* 2002) a brossé le premier portrait comparatif des différences observables à l'échelle internationale en termes de maturité de la pratique. Les résultats étaient produits sur la base de la description donnée par l'auteur d'un chapitre qui présentait la situation dans son pays ainsi que de l'analyse qu'en faisaient les éditeurs de l'ouvrage. Sur cette base, la maturité de la pratique évaluative suisse était faible (Spinatsch 2002). Le score global était de 8 sur un maximum de 18 points. Ces résultats ont surpris plusieurs observateurs et praticiens suisses (Janett 2003).

Au même moment, nous avons entrepris une démarche similaire en vue de mesurer et de comparer le degré d'institutionnalisation de l'évaluation. En combinant les résultats de l'*International Atlas of Evaluation*<sup>1</sup> avec nos mesures de l'institutionnalisation, nous constatons que la Suisse faisait partie du groupe des pays pionniers, c'est-à-dire de ceux qui « ont un degré d'institutionnalisation élevé et qui, conjointement, présentent un degré de maturité important » (Varone et Jacob 2004: 282). Les autres pays qui com-

---

<sup>1</sup> Comme nous l'avons mentionné, le chapitre de l'*International Atlas of Evaluation* consacré à la Suisse est contesté par plusieurs professionnels helvétiques de l'évaluation. En conséquence, nous avons recodé le degré de maturité de la Suisse sur la base de nos connaissances antérieures et d'une étude de cas détaillée (Jacob et Varone 2003).

posaient ce groupe étaient l'Angleterre, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la France, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

Dix ans plus tard, force est de constater que le paysage global de l'évaluation a considérablement évolué. Le recours à l'évaluation s'est accru en raison de la popularisation du discours sur la reddition de compte et de l'importance accordée aux données probantes dans le processus décisionnel (Jacob 2009). Les classements établis il y a plus de dix ans sont donc devenus obsolètes. Des études décrivant des situations nationales ont été publiées au cours des dernières années (Bussmann 2008; Feinstein et Zapico-Goñi 2010; Leeuw 2009) mais les comparaisons systématiques sont demeurées rares.

Afin de présenter un portrait actuel de la situation, nous avons entrepris une nouvelle étude comparative (Jacob, Speer et Furubo 2015). Plutôt que d'actualiser les différents chapitres de l'*International Atlas of Evaluation*, nous avons réalisé, en 2011, un sondage auprès d'experts de l'évaluation, sollicités en raison de leurs connaissances précises des caractéristiques de l'évaluation dans leur pays. Ils étaient affiliés à des institutions universitaires, des administrations publiques ou des organisations privées afin de représenter une diversité de points de vue. Pour chaque pays, 4 à 5 experts ont été sollicités. Au total, nous avons reçu les réponses de 78 experts répartis dans 19 pays.

Sur la base de l'ensemble des résultats obtenus, nous avons réparti les pays en trois catégories en fonction de la vigueur de la culture évaluative. La Suisse fait ici aussi partie des pays de tête qui ont un haut degré de maturité. Les autres pays de ce groupe sont l'Angleterre, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la France, Israël, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. En mettant cette liste en perspective avec celle établie il y a une dizaine d'années, nous constatons que le nombre de pays ayant un haut degré de maturité progresse. Cependant, la Suisse demeure parmi les pays en tête de classement, puisqu'avec un score de 16,4 (sur un maximum de 18), elle arrive en deuxième position derrière la Finlande (16,6) et devant le Canada (16) et les Etats-Unis (15,8).

En conclusion, nous observons que la Suisse, qui a fait office de pionnière en matière de développement de la pratique évaluative en Europe, est aujourd'hui un leader sur la scène internationale.

## La Suisse et la recherche sur l'évaluation

Dans cette section, nous nous intéressons à la recherche sur l'évaluation en Suisse. Dans un premier temps, nous comprenons cette expression dans un sens large en incluant tous les articles qui mentionnent la Suisse et qui ont été publiés dans une des principales revues internationales d'évaluation,

quelle que soit la nationalité des auteurs. Dans un deuxième temps, nous analysons, en détail, les articles écrits par un auteur affilié à une institution suisse pour identifier les principaux thèmes qui intéressent ces auteurs ainsi que la diffusion de leurs travaux dans la communauté internationale de l'évaluation. Notre objectif est de comprendre l'évolution de la recherche sur l'évaluation en Suisse et des thèmes auxquels se consacrent les auteurs suisses.

La question à laquelle nous tentons de répondre est : « Quel portrait de la pratique et de la recherche sur l'évaluation en Suisse se dessine-t-il à la lecture des revues phares de la discipline ? ». Pour répondre à cette question, nous procédons en deux temps. Tout d'abord, nous présentons les principaux éléments qui sont mentionnés dans les articles publiés par des auteurs non affiliés à une institution suisse afin de voir comment la Suisse est utilisée en tant qu'illustration de la pratique évaluative à l'échelle internationale. Ensuite nous mettons l'accent sur les publications des auteurs suisses afin d'identifier les thèmes qui mobilisent la communauté des évaluateurs en Suisse.

Nous avons recherché les articles contenant les mots-clés « Swiss », « Switzerland » et « Suisse » dans les moteurs de recherche de cinq revues internationales spécialisées en évaluation<sup>2</sup>. Il s'agit de cinq revues généralistes, c'est-à-dire qui ne mettent pas l'accent sur un secteur de politique publique en particulier. Cette recherche nous a permis de recueillir 70 articles que nous avons triés en fonction de leur pertinence et de l'affiliation des auteurs des articles. La majorité des articles recensés est pertinente pour notre étude ( $n = 51$ ). Dix-neuf articles non pertinents ont été retirés de l'échantillon car ils ne portent pas sur la pratique de l'évaluation en Suisse. Certains articles font référence à un philosophe suisse (Hummelbrunner 2011), à une organisation internationale basée à Genève (Périès de Rooy et Nwe 1998; Russon et Ryback 2003), à une conférence organisée en Suisse (Kleistra et Van Willigen 2010), à une technique médicale développée en collaboration avec l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (O'Keefe et Head 2011) ou à d'autres caractéristiques de la Suisse qui ne portent pas spécifiquement sur l'évaluation (ex. le multilinguisme, la philatélie et les représentations de la nature). Enfin, un article jugé non pertinent a été publié par un auteur travaillant pour Nestlé, dont le siège est en Suisse, mais qui était rattaché à une université américaine au moment où la recherche était réalisée (Devine *et al.* 2012).

Le tableau 9.3 présente la répartition des articles que nous avons extraits des revues spécialisées en évaluation. L'affiliation d'un auteur a été déterminée en fonction de l'institution de rattachement mentionnée dans la signature de l'article. En règle générale, la majorité des articles qui portent spécifiquement sur la Suisse ont été écrits par des auteurs affiliés à une ins-

---

<sup>2</sup> Cette recherche bibliographique a été effectuée entre le 2 et le 10 mai 2013.

titution universitaire ou une organisation publique ou privée suisse. Il arrive que des articles soient écrits par plusieurs auteurs. Dès le moment où un auteur est affilié à une institution suisse, nous avons placé cet article dans la catégorie des publications dont l'auteur est affilié à une institution suisse. Nous allons voir plus bas que les équipes de recherche internationale ne sont pas nombreuses dans le domaine de la recherche sur l'évaluation en Suisse.

**Tableau 9.3** Répartition des articles par affiliation d'un auteur ou co-auteur.

	Affiliation suisse	Affiliation étrangère	Articles non pertinents	Total
<i>American Journal of Evaluation</i>	3	6	2	11
<i>Canadian Journal of Program Evaluation</i>	2	0	0	2
<i>Evaluation: The International Journal</i>	14	14	5	33
<i>Evaluation and Program Planning</i>	3	5	7	15
<i>Evaluation Review</i>	2	2	5	9
Total	24	27	19	70

La majorité des articles publiés par des auteurs affiliés à une institution suisse ( $n = 24$ ) ou qui contiennent une illustration de l'évaluation relative à la Suisse dans des articles d'auteurs affiliés à une institution étrangère ( $n = 27$ ) sont publiés dans la revue européenne *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*. Viennent ensuite l'*American Journal of Evaluation* et la revue *Evaluation and Program Planning*, qui précèdent l'*Evaluation Review* qui met l'accent sur des articles davantage méthodologiques. Le *Canadian Journal of Evaluation/Revue canadienne d'évaluation de programme* ferme la marche avec deux articles publiés en français. Dans les prochaines sections nous allons décrire plus en détail les 51 articles pertinents de cet échantillon.

### *La Suisse comme illustration de la pratique évaluative*

En parcourant les 27 articles qui font référence à la Suisse, en vue d'illustrer les propos principaux de l'auteur affilié à une institution étrangère, le lecteur serait capable d'identifier quelques faits saillants qui caractérisent la pratique suisse de l'évaluation. Les quatre thèmes majeurs qui sont mentionnés dans les articles portent sur la Société suisse d'évaluation (SEVAL), la qualité de l'évaluation et les standards de la SEVAL, la pratique d'évaluation de l'agence suisse de développement (DDC) et l'institutionnalisation de l'évaluation.

Alors que de nos jours, la plupart des pays occidentaux sont dotés d'une association professionnelle qui regroupe les évaluateurs et promeut la pratique évaluative, cela n'était pas le cas il y a quelques décennies. Constituée en 1996, la Société suisse d'évaluation fait partie des premières organisations professionnelles de ce type en Europe. Ainsi, plusieurs auteurs mentionnent la SEVAL dans leurs articles lorsqu'ils abordent les enjeux de développement des capacités (Lichfield 2000; Love et Russon 2000; Pollitt 1998; Smith *et al.* 2011) et de la professionnalisation de l'évaluation (Jacob et Boisvert 2010).

Il existe plusieurs moyens pour promouvoir et vérifier la qualité des évaluations (recourir à des standards et listes de contrôle, entreprendre une méta-évaluation, etc.). A ce sujet, comme le mentionne Patel (2002), la SEVAL considère la méta-évaluation comme une bonne pratique professionnelle. À l'échelle internationale, la Suisse est un des rares pays à avoir adopté, en 2001, ses propres standards de qualité de l'évaluation (Bustelo 2006; Schwartz et Mayne 2005; Stern 2004). Selon Schwartz et Mayne (2005), les standards remplissent une fonction de contrôle traditionnelle, mais également une mission éducative en étant intégrés à plusieurs programmes de formation professionnelle. De plus, à la lecture des articles, nous apprenons qu'en Suisse il existe différents exercices d'assurance de la qualité, comme les examens sporadiques conduits par des universitaires ou la soumission des devis et rapports d'évaluation à des experts indépendants (Office fédéral de la Santé) (Schwartz et Mayne 2005).

Une institution publique suisse est régulièrement présentée dans les articles analysés. Il s'agit de l'agence suisse de développement qui promeut l'auto-évaluation (Taut 2007), privilégie les approches d'évaluation participatives et l'implication des pays dans les exercices évaluatifs (Dabelstein 2003; Picciotto 2007) ou finance des initiatives de mise en réseau des connaissances (Thiele, Devaux, Velasco et Horton 2007). Plus largement, les approches participatives sont également présentées par certains auteurs comme des instruments de négociation dans des systèmes politiques où prévaut une culture corporatiste et de consensus (Kuhlmann 1998).

Grâce à l'article de Varone<sup>3</sup>, Jacob et De Winter (2005), qui compare l'institutionnalisation de l'évaluation dans plusieurs pays, le lecteur apprend que la Suisse fait partie du groupe des pays ayant un degré élevé de maturité de la pratique évaluative. Les articles qui font référence à l'institutionnalisation de l'évaluation fournissent quelques illustrations de la pratique suisse. Il est ainsi fait mention de l'existence d'un office parlementaire d'évaluation

---

<sup>3</sup> Au moment de la publication de cet article, Frédéric Varone était affilié à l'Université catholique de Louvain.

(Varone *et al.* 2005; Wye et Sonnichsen 1992), de l'implication du Contrôle fédéral des finances (CDF) dans l'évaluation (Varone *et al.* 2005), d'une étude sur l'utilisation de la recherche financée par Conseil national de la recherche du Fonds national suisse (Johnson 1998) ou du rôle de l'évaluation dans le processus décisionnel (Pollitt 2006; Toulemonde, Fontaine, Laudren et Vincke 1998). Enfin, quelques auteurs (Díaz-Puente *et al.* 2007; Love et Russon 2000; Viñas 2009) mentionnent les vagues d'institutionnalisation de l'évaluation développées par Derlien (1990) qui inclut la Suisse parmi les pays faisant partie de la seconde vague d'institutionnalisation de la pratique.

Le portrait de l'évaluation en Suisse est complété à la lecture des articles qui mentionnent quelques éléments disparates tels que la distribution des auteurs dans les publications en évaluation (Díaz-Puente *et al.* 2007), l'existence d'un regroupement d'ONG qui encouragent l'autorégulation de leur pratique pour éviter le contrôle de l'Etat (Pérouse de Montclos 2012), la conférence de l'*European Evaluation Society*, organisée en 2000 à Lausanne (Leeuw 2002) durant laquelle la présentation d'ouverture de Katia Horber-Papazian portait sur la transparence (Patton 2002), des illustrations dans le domaine de l'éducation (Phelps 2001) ou de la santé (*Health technology assessment*) (Lehoux, Hivon, Denis et Tailliez 2008).

### *Les champs d'intérêt des auteurs suisses*

Dans cette section nous nous concentrons sur les 24 articles qui ont été rédigés par un auteur affilié à une institution suisse. Dans un premier temps, nous présentons les principaux éléments qui caractérisent ces articles avant de nous attarder sur le contenu des textes pour identifier les thèmes de recherche sur lesquels travaillent les auteurs suisses.

#### Description des articles publiés par des auteurs affiliés à une institution suisse

Le premier article publié par un auteur affilié à une institution suisse date de 1996. Dans ce texte, Werner Bussmann décrit le rôle que peut jouer l'évaluation dans un système de démocratie directe.

Deux articles ont été publiés dans les années 1990. C'est dans la première décennie des années 2000 que le nombre de publications s'est considérablement accru, au moment où les efforts en matière d'institutionnalisation de la pratique évaluative portent leurs fruits, comme le décrit Frédéric Varone dans cet ouvrage. Quatorze articles ont été publiés au cours de cette période, qui a donné une impulsion à la recherche sur l'éva-

luation en Suisse. Ceci semble se confirmer depuis 2010 où l'on assiste à une augmentation d'articles publiés par des auteurs affiliés à une institution suisse. Il est donc vraisemblable qu'une masse critique d'auteurs alimente les recherches sur l'évaluation et que ces articles encouragent de nouveaux chercheurs à se joindre à la discussion ou à entamer des travaux dans ce domaine. Il est à noter que plus du tiers des articles relatifs à la Suisse ont été publiés par trois auteurs<sup>4</sup>: Andreas Balthasar, Werner Bussmann et Thomas Widmer.

Lorsque nous nous intéressons au nombre de citations des articles, nous constatons que les articles publiés par des auteurs affiliés à des institutions suisses sont généralement cités par les auteurs de la discipline. Le nombre de citations de chaque article a été collecté à l'aide de *Google Scholar* entre le 27 et le 29 mai 2013. En moyenne, chaque article est cité plus de onze fois pour l'ensemble de la période analysée et près de deux fois par an. Quatre articles sont en moyenne cités trois fois par an. Ces quatre articles portent sur la mesure des effets de projets de recherche pluridisciplinaire (Walter, Helgenberger, Wiek et Scholz 2007), l'utilisation de la méthode QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) dans la conduite d'une évaluation réaliste (Befani, Ledermann et Sager 2007), l'institutionnalisation et l'utilisation de l'évaluation (Balthasar 2009; Widmer et Neuenschwander 2004). Treize articles sont cités au moins une fois par an, tandis que sept articles ne sont pas cités ( $n = 2$ ) ou moins d'une fois par an ( $n = 5$ ).

La majorité de ces articles sont écrits par au moins deux auteurs. Le tiers des articles sont écrits par un seul auteur. En nous intéressant plus spécifiquement au profil des auteurs, il ressort que ceux-ci sont principalement des hommes, affiliés à une institution universitaire et qui ne publient pas avec des collègues étrangers. Afin de nuancer ce portrait, nous allons nous attarder brièvement sur les principales caractéristiques des auteurs.

En nous intéressant tout d'abord à l'affiliation des auteurs, il ressort que le portrait est plus nuancé en observant le nombre d'auteurs par article.

Dans l'ensemble, les auteurs sont principalement rattachés à une université, puis à une administration publique et enfin à une entreprise privée. Cette information n'est guère surprenante puisque les universitaires ont plus d'intérêts et d'incitatifs à entreprendre des recherches qui peuvent ensuite être valorisées dans des publications scientifiques. Un quart des articles est tout de même publié par des fonctionnaires et moins de 10% des consultants privés en évaluation ont eu l'occasion de diffuser leurs travaux dans une revue phare de la discipline. Etant donné que la réalisation d'une évaluation mobilise bien souvent des expertises variées (Jacob 2008), nous observons que près d'un article sur cinq est publié par des auteurs appartenant à des

---

<sup>4</sup> Certains de ces articles ont été publiés en collaboration avec des co-auteurs. Voir plus bas pour un commentaire à ce sujet.

milieux professionnels différents. Dans ce cas, il y a toujours un universitaire qui collabore avec un fonctionnaire ou un consultant en évaluation. Ceci explique sans doute la nette domination des fonctionnaires ( $n = 5$ ) dans la catégorie des articles publiés par un seul auteur. Les universitaires quant à eux publient davantage en équipe avec d'autres collègues universitaires ( $n = 10$ ) ou avec des collaborateurs provenant d'autres milieux professionnels ( $n = 4$ ), comme nous venons de le mentionner.

En ce qui concerne la « nationalité » des auteurs, c'est-à-dire le pays dans lequel est implantée leur institution de rattachement, nous constatons, sans grande surprise, que les articles sont majoritairement (75%) écrits par des auteurs affiliés à une institution suisse. En nous attardant uniquement sur les seize articles écrits par plusieurs auteurs, la proportion d'auteurs affiliés à une institution située hors des frontières helvétiques avoisine les 40%. Les collaborateurs étrangers sont allemands, anglais, canadiens, français et italiens et apparaissent autant comme premier auteur que comme co-auteur de l'article.

Enfin, il y a plus d'hommes que de femmes qui publient des articles sur l'évaluation en Suisse.

Dans l'ensemble des articles, les hommes publient un peu plus de la moitié des articles (54%). Cette proportion augmente considérablement en ne tenant compte que des articles écrits par un seul auteur puisque les trois-quarts des articles sont publiés par des hommes. Par contre, les articles co-écrits par des hommes et des femmes sont les plus nombreux (56%).

## Principaux thèmes de recherche

Sur la base d'un sondage mené auprès des membres de l'*American Evaluation Association*, il ressort que les principales aires de recherche qui intéressent les chercheurs et praticiens aujourd'hui sont : la recherche sur les impacts de l'évaluation (quand et comment les évaluations sont-elles utilisées? Existe-t-il un lien entre l'évaluation et l'amélioration des programmes?), la recherche sur les méthodes évaluatives (comment différentes parties prenantes jugent-elles la crédibilité des différentes approches méthodologiques? comment utiliser d'une manière innovante les méthodes évaluatives? Quelles méthodes offrent le meilleur ratio coût-efficacité?), la recherche sur le contexte évaluatif (quels sont les facteurs contextuels qui affectent l'évaluation? comment affectent-ils les méthodes évaluatives? Comment affectent-ils le programme évalué?) et finalement la recherche sur l'éthique de l'évaluation (comment les évaluateurs se soucient-ils des besoins et préoccupations des parties prenantes? Comment les décisions sur l'impact d'un programme sont-elles prises quand des résultats contradictoires surgissent?) (Szanyi *et al.* 2013: 48).

En nous appuyant sur ces données, nous avons réparti les articles publiés par un auteur affilié à une institution suisse en catégories thématiques.

**Tableau 9.4** Thèmes centraux des articles sur l'évaluation (n = 24).

Thème	Nombre	%	Auteurs
Impact	7	29	Balthasar 2009, 2006; Balthasar et Rieder 2000; Frey et Widmer 2011; Ledermann 2012; Walter, Helgenberger, Wiek et Scholz 2007; Widmer et Neuenschwander 2004
Méthodes	9	38	Befani, Ledermann et Sager 2007; Bussmann 2010; Etter et Perneger 1997; Hirschi et Widmer 2012; Lepori et Reale 2012; Mann et Schweiger 2009; Ridde et Queuille 2006; Sager et Andereggen 2012; Tobias et Inauen 2010
Contexte	6	25	Beywl et Harich 2007; Bussmann 1996, 2008; Kellerhals 2007; Läubli Loud 2004; Sager et Rissi 2011
Ethique	0	0	
Autres	2	8	Saunders, Charlier et Bonamy 2005; Widmer, Blaser et Kalk 2007

Les enjeux méthodologiques constituent le thème qui intéresse le plus les auteurs suisses. Près de 40% des articles présentent des réflexions sur le choix des approches, méthodes et instruments de collecte et d'analyse des données. Deux articles détaillent les possibilités qu'offrent les méthodes d'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA) à la pratique de l'évaluation. Ces textes présentent des illustrations dans les secteurs de politiques environnementales (Befani *et al.* 2007) et de transport (Sager et Andereggen 2012). Quelques auteurs réfléchissent à la manière d'évaluer des initiatives ou politiques particulières telles que les mesures de lutte contre l'extrême-droite (Hirschi et Widmer 2012), les initiatives législatives (Bussmann 2010) ou les programmes de recherche (Lepori et Reale 2012). En ce qui concerne la collecte des données, les réflexions portent tant sur les enjeux quantitatifs que qualitatifs. Les articles dans ce domaine éclairent le lecteur sur les sondages de mesure de la satisfaction dans le domaine médical (Etter et Perneger 1997), la collecte des données comportementales dans les pays en voie de développement (Tobias et Inauen 2010) ou les méthodes herméneutiques d'entrevue (Mann et Schweiger 2009). Les débats autour des théories et approches évaluatives qui sont féconds en Amérique du Nord ne semblent pas susciter le même engouement auprès des auteurs suisses puisque nous n'avons recensé qu'un seul article centré sur une réflexion théorique qui s'attarde sur l'évaluation émancipatrice (*Empowerment Evaluation*) (Ridde et Queuille 2006).

Le deuxième thème le plus populaire dans la recherche sur l'évaluation en Suisse porte sur les impacts de l'évaluation. L'auteur le plus prolifique en la matière est Andreas Balthasar, qui a publié trois articles sur le sujet. Plus spécifiquement, il s'est intéressé aux formes et conditions d'apprentissage de l'évaluation (Balthasar et Rieder 2000), à l'influence de la proximité entre l'évaluateur et l'évalué sur l'utilisation de l'évaluation (Balthasar 2006) et au lien qui existe entre l'institutionnalisation et l'utilisation des conclusions et recommandations (Balthasar 2009; Widmer et Neuenschwander 2004). Les auteurs qui alimentent ce thème de recherche s'intéressent également aux conditions et aux acteurs qui mobilisent des informations relatives à l'efficacité dans le processus de prise de décision (Frey et Widmer 2011), aux facteurs qui influencent l'utilisation de l'évaluation dans le secteur de l'aide et de la coopération internationale (Ledermann 2012) ou de la recherche scientifique (Walter *et al.* 2007).

La recherche sur le contexte et l'institutionnalisation de l'évaluation occupe la troisième place parmi les champs d'intérêt des auteurs suisses et représente le quart des articles contenus dans notre échantillon. Les travaux portent principalement sur les dispositifs institutionnels au niveau fédéral. Ces articles analysent l'influence qu'a le contexte politique suisse sur la pratique évaluative (Bussmann 1996, 2008; Sager et Rissi 2011) ou sur le développement de mécanismes de contrôle de la qualité de l'évaluation (Läubli Loud 2004). Au niveau cantonal, un article décrit le travail de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève (Kellerhals 2007). A un niveau plus général, un inventaire des formations en évaluation de programme disponibles en Europe offre un aperçu sur les opportunités d'enseignement offertes aux évaluateurs (Beywl et Harich 2007).

Enfin, deux articles portent sur des sujets variés qui ne s'inscrivent pas dans les principales catégories élaborées par Szanyi *et al.* Ces textes présentent la méta-évaluation des mesures prises pour lutter contre l'extrême-droite (Widmer, Blaser et Falk 2007) et les résultats de l'évaluation du programme SOCRATES en matière d'éducation et de formation au sein de l'Union européenne (Saunders, Charlier et Bonamy 2005).

Il est intéressant de noter que sur l'ensemble des articles analysés, aucun texte ne porte sur des enjeux d'éthique appliquée. Ceci est surprenant puisque la SEVAL a adopté, au début des années 2000, ses propres standards d'évaluation. Ces standards jouent davantage un rôle dans le débat sur la qualité de l'évaluation que dans les réflexions qui portent sur l'éthique des évaluateurs. Contrairement à la littérature nord-américaine, nous n'avons recensé aucun article qui étudie d'une manière empirique le comportement des évaluateurs face à des dilemmes éthiques (Desautels et Jacob 2012) ou qui vise à déterminer l'utilisation concrète des standards d'évaluation (Morris et Cohn 1993; Newman et Brown 1992).

## Une étude à poursuivre

Au cours des deux dernières décennies, la pratique de l'évaluation s'est développée et enracinée dans le paysage politico-administratif de nombreux Etats. En Suisse, l'histoire de l'institutionnalisation de l'évaluation est intimement liée aux échanges et collaborations entre les milieux académiques et administratifs. Ainsi, les avancées scientifiques et méthodologiques peuvent être importées dans la pratique et les préoccupations des praticiens peuvent alimenter les travaux et réflexions des universitaires. Ces relations entretiennent le dynamisme de la communauté des évaluateurs dans son ensemble et contribuent à expliquer le haut degré de maturité de l'évaluation suisse dans les classements internationaux.

Les évaluateurs et chercheurs suisses réalisent des travaux qui trouvent leur place dans les revues phares de la discipline. Depuis 1996, le nombre de publications ne cesse d'augmenter. Le nombre d'auteurs s'accroît et les champs de recherche se multiplient. En comparant les thèmes des articles publiés par des auteurs affiliés à une institution suisse avec les préoccupations des membres de l'*American Evaluation Association*, nous constatons une convergence des intérêts. Les développements méthodologiques sont au centre des travaux. La question de l'utilisation de l'évaluation et les enjeux de l'institutionnalisation et de l'adaptation au contexte retiennent également l'attention de plusieurs auteurs. Toutefois, les dimensions plus pratiques comme celles de l'éthique ne semblent pas encore aussi développées qu'en Amérique du Nord.

Le portrait que nous avons dressé pourrait être plus précis en élargissant les travaux pris en considération dans notre échantillon. Pour des raisons de faisabilité, notre recherche bibliométrique n'est pas exhaustive, puisque nous n'avons pas les moyens d'inclure l'ensemble des chapitres de livre, mémoires ou thèses de doctorat. Nous nous sommes concentrés sur les recherches qui avaient été publiées dans des revues scientifiques. Or, nous savons que les thèmes de recherche dans une discipline sont influencés par la disponibilité des données et la capacité anticipée par le chercheur à pouvoir publier ses résultats (Ramirez, Waldman et Lasser 1991). Ces éléments peuvent affecter le choix des chercheurs et évaluateurs suisses sans que nous disposions de moyen de les déceler. Sur la base de ces résultats exploratoires, il sera possible aux chercheurs intéressés par la recherche sur l'évaluation en Suisse de poursuivre le travail entamé dans ce chapitre.

## Bibliographie

- ADDISON E., AMO, C. F., « Two Decades of the Canadian Journal of Program Evaluation: A Content Analysis », *Canadian Journal of Program Evaluation*, 20 (3), 2005, pp. 17-40.
- BALTHASAR A., « The Effects of Institutional Design on the Utilization of Evaluation. Evidenced Using Qualitative Comparative Analysis (QCA) », *Evaluation*, 12 (3), 2006, pp. 353-371.
- BALTHASAR A., « Institutional Design and Utilization of Evaluation. A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience », *Eval Rev*, 33 (3), 2009, pp. 226-256.
- BALTHASAR A., RIEDER S., « Learning from Evaluations. Effects of the Evaluation of the Swiss Energy 2000 Programme », *Evaluation*, 6 (3), 2000, pp. 245-260.
- BARBIER J.-C., HAWKINS P. (eds), *Evaluation Cultures: Sense-making in Complex Times*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2012.
- BEFANI B., LEDERMANN S., SAGER F., « Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application », *Evaluation*, 13 (2), 2007, pp. 171-192.
- BEYWL W., HARICH K., « University-Based Continuing Education in Evaluation. The Baseline in Europe », *Evaluation*, 13 (1), 2007, pp. 121-134.
- BIRCH L., JACOB S., « Program evaluation in Canada seen through the articles published in CJPE », *Canadian Journal of Program Evaluation*, 20 (3), 2005, pp. 1-16.
- BIRCH L., JACOB S., « The Intellectual Underpinnings of a Comprehensive Body of Evaluative Knowledge: The Case of INTEVAL », in *Mind the Gap: Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*, VAESSEN J. et LEEUW F. L. (eds), New Brunswick, Transaction Publishers, 2011, pp. 91-120.
- BUSSMANN W., « Democracy and Evaluation's Contribution to Negotiation, Empowerment and Information. Some Findings From Swiss Democratic Experience », *Evaluation*, 2 (3), 1996, pp. 307-319.
- BUSSMANN W., « The Emergence of Evaluation in Switzerland », *Evaluation*, 14 (4), 2008, pp. 499-506.
- BUSSMANN W., « Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice », *Evaluation*, 16 (3), 2010, pp. 279-293.
- BUSTELO M., « The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain », *Evaluation*, 12 (4), 2006, pp. 437-453.
- DABELSTEIN N., « Evaluation capacity development: Lessons learned », *Evaluation*, 9 (3), 2003, pp. 365-369.

- DERLIEN H.-U., « Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective », in *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects accross Eight Nations*, RIST R. C. (ed.), New Brunswick, Transaction, 1990, pp. 147-176.
- DESAUTELS G., JACOB S., « The ethical sensitivity of evaluators: A qualitative study using a vignette design », *Evaluation*, 18 (4), 2012, pp. 437-450.
- DEVINE C. M., MALEY M., FARRELL, T. J., WARREN B., SADIGOV S., CARROLL J., « Process evaluation of an environmental walking and healthy eating pilot in small rural worksites », *Evaluation and Program Planning*, 35 (1), 2012, pp. 88-96.
- DÍAZ-PUENTE J. M., CAZORLA A., DORREGO A., « Crossing National, Continental, and Linguistic Boundaries. Toward a Worldwide Evaluation Research Community in Journals of Evaluation », *American Journal of Evaluation*, 28 (4), 2007, pp. 399-415.
- ETTER J.-F., PERNEGER T. V., « Quantitative and qualitative assessment of patient satisfaction in a managed care plan », *Evaluation and Program Planning*, 20 (2), 1997, pp. 129-135.
- FEINSTEIN O., ZAPICO-GOÑI E., « Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain », *Evaluation Capacity Development ECD Working Paper Series* (Vol. 22), Washington, Independent Evaluation Group, World Bank, 2010.
- FREY K., WIDMER T., « Revising Swiss Policies: The Influence of Efficiency Analyses », *American Journal of Evaluation*, 32 (4), 2011, pp. 494-517.
- FURUBO J.-E., RIST, R. C., SANDAHL R. (eds.), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction, 2002.
- HIRSCHI C. et WIDMER T., « Approaches and challenges in evaluating measures taken against right-wing extremism », *Evaluation and Program Planning*, 35 (1), 2012, pp. 171-179.
- HUMMELBRUNNER R., « Systems thinking and evaluation », *Evaluation*, 17 (4), 2011, pp. 395-403.
- JACOB S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques : étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, Peter Lang, 2005a.
- JACOB, S., « Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 20 (2), 2005b, pp. 49-68.
- JACOB S., « Cross-Disciplinarization: A New Talisman for Evaluation? », *American Journal of Evaluation*, 29 (2), 2008, pp. 175-194.
- JACOB S., « Opération chloroforme ou la réinvention de l'Etat rationnel: l'évaluation et les données probantes », *Criminologie*, 42 (1), 2009, pp. 201-223.
- JACOB S., BOISVERT Y., « To be or not to be a profession: Pros, cons and challenges for evaluation », *Evaluation*, 16 (4), 2010, pp. 349-369.

- JACOB S., SPEER S., FURUBO J.-E., « The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later », *Evaluation*, 21 (1), 2015, pp. 6-31.
- JACOB S., VARONE F., *Evaluer l'action publique: état des lieux et perspectives en Belgique*, Gand, Academia Press, 2003.
- JANETT D., « Evaluation wird als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger: eine Replik auf Markus Spinatsch Beitrag im International Atlas of Evaluation », *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation* (1), pp. 165-167.
- JOHNSON R. B., « Toward a theoretical model of evaluation utilization », *Evaluation and Program Planning*, 21 (1), 1998, pp. 93-110.
- KELLERHALS C., « Quand une république s'expose au regard de citoyens-évaluateurs », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 22 (1), 2007, pp. 31-47.
- KLEISTRA Y., VAN WILLIGEN N., « Evaluating Diplomacy: A Mission Impossible? », *Evaluation*, 16 (2), 2010, pp. 119-135.
- KUHLMANN S., « Moderation of Policy-Making? Science and Technology Policy Evaluation Beyond Impact Measurement-The Case of Germany », *Evaluation*, 4 (2), 1998, pp. 30-148.
- LÄUBLI LOUD M., « Setting Standards and Providing Guidelines. The Means toward What End? », *Evaluation*, 10 (2), 2004, pp. 237-245.
- LEDERMANN S., « Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change », *American Journal of Evaluation*, 33 (2), 2012, pp. 159-178.
- LEEUW F. L., « Evaluation in Europe 2000. Challenges to a Growth Industry », *Evaluation*, 8 (1), 2002, pp. 5-12.
- LEEUW F. L. « Evaluation policy in the Netherlands », in *Evaluation Policy and Evaluation Practice. New Directions for Evaluation*, TROCHIM W. M. K., MARK M. M., COOKSY L. J. (eds.), Vol. 123, 2009, pp. 87-102.
- LEHOUX P., HIVON M., DENIS J.-L., TAILLIEZ S., « Health Technology Assessment in the Canadian Health Policy Arena. Examining Relationships between Evaluators and Stakeholders », *Evaluation*, 14 (3), 2008, pp. 295-321.
- LEPORI B., REALE E., « S&T indicators as a tool for formative evaluation of research programs », *Evaluation*, 18 (4), 2012, pp. 451-465.
- LICHFIELD N., « Where Do We Go From Here? », *Evaluation*, 6 (3), 2000, pp. 351-359.
- LOVE A. J., RUSSON C., « Building a worldwide evaluation community: past, present, and future », *Evaluation and Program Planning*, 23 (4), 2000, pp. 449-459.
- MANN S., SCHWEIGER J., « Using the Objective Hermeneutics Method in Policy Evaluation », *Evaluation*, 15 (4), 2009, pp. 445-457.

- MORRIS M., COHN R., «Program Evaluators and Ethical Challenges: A National Survey», *Eval Rev*, 17 (6), 1993, pp. 621-642.
- NEWMAN D. L., BROWN R. D., «Violations of Evaluation Standards: Frequency and Seriousness of Occurrence», *Eval Rev*, 16 (3), 1992, pp. 219-234.
- O'KEEFE C. M., HEAD R. J., «Application of logic models in a large scientific research program», *Evaluation and Program Planning*, 34 (3), 2011, pp. 174-184.
- PATEL M., «A meta-evaluation, or quality assessment, of the evaluations in this issue, based on the African Evaluation Guidelines: 2002», *Evaluation and Program Planning*, 25 (4), 2002, pp. 329-332.
- PATTON M. Q., «A vision of evaluation that strengthens democracy», *Evaluation*, 8 (1), 2002, pp. 125-139.
- PÉRIÈS H., DE ROOY C., NWE Y. Y., «Monitoring and evaluation of Guinea Worm Eradication», *Evaluation and Program Planning*, 21 (4), 1998, pp. 393-408.
- PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., «Humanitarian action in developing countries: Who evaluates who?», *Evaluation and Program Planning*, 35 (1), 2012, pp. 154-160.
- PHELPS R. P., «Benchmarking to the World's Best in Mathematics. Quality Control in Curriculum and Instruction Among the Top Performers in the TIMSS», *Eval Rev*, 25 (4), 2001, pp. 391-439.
- PICCIOTTO R., «The new environment for development evaluation», *American Journal of Evaluation*, 28 (4), 2007, pp. 509-521.
- POLLITT C., «Evaluation in Europe: Boom or Bubble?», *Evaluation*, 4 (2), 1998, pp. 214-224.
- POLLITT C., «Performance Information for Democracy: The Missing Link?», *Evaluation*, 12 (1), 2006, pp. 38-55.
- RAMIREZ G. G., WALDMAN D. A., LASSER D. J., «Research needs in corporate finance: Perspectives from financial managers», *Financial management*, 20 (2), 1991, pp. 17-29.
- RIDDE V., QUEUILLE L., «Un outil d'évaluation de l'empowerment: une tentative en Haïti», *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 21 (3), 2006, pp. 173-180.
- RUSSON C., RYBACK T., «Margaret Mead's Evaluation of the First Salzburg Seminar», *American Journal of Evaluation*, 24 (1), 2003, pp. 97-114.
- SAGER F., ANDEREGGEN C., «Dealing With Complex Causality in Realist Synthesis The Promise of Qualitative Comparative Analysis», *American Journal of Evaluation*, 33 (1), 2012, pp. 60-78.
- SAGER F., RISSI C., «The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy-the case of regulatory impact assessment in Switzerland», *Evaluation*, 17 (2), 2011, pp. 151-163.

- SAUNDERS M., CHARLIER B., BONAMY J., « Using Evaluation to Create “Provisional Stabilities”. Bridging Innovation in Higher Education Change Processes », *Evaluation*, 11 (1), 2005, pp. 37-54.
- SCHWARTZ R., MAYNE J., « Assuring the quality of evaluative information: theory and practice », *Evaluation and Program Planning*, 28 (1), 2005, pp. 1-14.
- SMITH N. L., BRANDON P. R., HWALEK M., KISTLER S. J., LABIN S. N., RUGH J., YARNALL L., « Looking Ahead: The Future of Evaluation », *American Journal of Evaluation*, 32 (4), 2011, pp. 565-599.
- SPINATSCH M., « Evaluation in Switzerland, Moving toward a Decentralized System », in *International Atlas of Evaluation*, FURUBO J.-E., RIST R. C. ET SANDAHL R. (eds.), New Brunswick, Transaction, 2002, pp. 375-391.
- Stern E., « What shapes European evaluation? A personal reflection », *Evaluation*, 10 (1), 2004, pp. 7-15.
- SZANYI M., AZZAM T., GALEN M., « Research on evaluation: A needs assessment », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 27 (1), 2013, pp. 39-64.
- TAUT S., « Studying self-evaluation capacity building in a large international development organization », *American Journal of Evaluation*, 28 (1), 2007, pp. 45-59.
- THIELE G., DEVAUX A., VELASCO C., HORTON D., « Horizontal Evaluation. Fostering Knowledge Sharing and Program Improvement Within a Network », *American Journal of Evaluation*, 28 (4), 2007, pp. 493-508.
- TOBIAS R., INAUEN J., « Gathering time-series data for evaluating behavior-change campaigns in developing countries: reactivity of diaries and interviews », *Eval Rev*, 34 (5), 2010, pp. 367-390.
- TOULEMONDE J., FONTAINE C., LAUDREN E., VINCKE P., « Evaluation in Partnership. Practical Suggestions for Improving their Quality », *Evaluation*, 4 (2), 1998, pp. 171-188.
- VARONE F., JACOB S., « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (2), 2004, pp. 271-292.
- VARONE F., JACOB S., DE WINTER L., « Polity, politics and policy evaluation in Belgium », *Evaluation*, 11 (3), 2005, pp. 253-273.
- VIÑAS V., « The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation. The Case of Spain », *Evaluation*, 15 (4), 2009, pp. 459-472.
- WALTER A. I., HELGENBERGER S., WIEK A., SCHOLZ R. W., « Measuring societal effects of transdisciplinary research projects: design and application of an evaluation method », *Evaluation and Program Planning*, 30 (4), 2007, pp. 325-338.
- WIDMER T., BLASER C., FALK C., « Evaluating measures taken against right-wing extremism », *Evaluation*, 13 (2), 2007, pp. 221-239.

- WIDMER T., NEUENSCHWANDER P., « Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization », *Evaluation*, 10 (4), 2004, pp. 388-409.
- WORTHEN B. R., SANDERS J. R., FITZPATRICK J. L., *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*, White Plains, Addison Wesley Longman, 1997.
- WYE C., SONNICHSEN R., « Another look at the future of program evaluation in the federal government: Five views », *American Journal of Evaluation*, 13 (3), 1992, pp. 185-195.

## Développements et perspectives entre profession et discipline. Evaluation quo vadis ?

THOMAS WIDMER

“A good evaluator knows that although under present social conditions the demands for evaluation are increasing, the need for wisdom and modesty in evaluation is greater than ever before.” (Dahler-Larsen 2012: 241)

### 10.1 Introduction<sup>1</sup>

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a constitué le groupe de travail interdépartemental sur l'évaluation législative (AGEVAL) en 1989 afin de révéler les possibilités et les limites de l'évaluation (AGEVAL 1991). En 1991, le Conseil fédéral a mandaté le Fonds national suisse (FNS) pour réaliser le Programme national de recherche intitulé « Les effets des mesures étatiques » (PNR 27) dans le but de renforcer les compétences scientifiques en matière d'évaluation (Bussmann *et al.* 1998). Jusqu'à ces deux initiatives, on ne parlait que peu de l'évaluation en Suisse. Quelques activités ponctuelles ont cependant été observées dans le secteur de l'éducation (par exemple Meylan 1981) ou dans la coopération au développement (qui s'appelait alors l'aide au développement, voir CdG 1984). Ces activités évaluatives dispersées et sporadiques n'étaient toutefois pas de nature suffisante à faire progresser l'état de l'évaluation de manière constructive et solide. Ainsi, ont-elles plutôt révélé le faible niveau de développement de l'évaluation en Suisse (voir également Horber-Papazian 1990;

---

<sup>1</sup> L'auteur exprime ses remerciements à Mikaël Rédin pour sa traduction de ce texte et à Daniela Eberli pour ses commentaires rédactionnels.

Horber-Papazian/Thévoz 1999). Les initiatives du DFJP et du FNS mentionnées plus haut étaient censées atténuer ce malaise et favoriser le développement durable de l'évaluation en Suisse. Il conviendrait d'ores et déjà ici de préciser que cela a réussi – même si lorsque le soleil brille, on trouve tout de même de l'ombre. Durant ces 25 dernières années, les choses ont évolué en matière d'évaluation en Suisse.

Cet article pose un regard sur le passé et discute des perspectives d'un développement futur. Il est principalement centré sur la question de la professionnalisation de l'évaluation en Suisse. Cette focalisation est due aux discussions, toujours plus intensément engagées, sur la question de savoir si et sous quelle forme l'évaluation devra être professionnalisée dans le futur. Des efforts concernant la normalisation, la certification et l'accréditation font, entre autres, également l'objet de débats. En s'appuyant sur des éléments épistémologiques et motivationnels, cet article sera conclu par un plaidoyer en faveur d'une professionnalisation de l'évaluation qui est basée sur la promotion et le développement, et qui, en conséquence, tiendra compte de la condition particulière de l'évaluation en tant que profession *et* discipline.

Cette contribution sera structurée de la manière suivante: Après une courte clarification conceptuelle sur la profession et la discipline, dans la section 10.3 abordera le développement de l'évaluation en Suisse durant les 25 dernières années en considérant le point de vue de la formation initiale et continue, de la recherche, des bases légales, des standards d'évaluation et des activités évaluatives. Dans le cadre de la discussion finale, les différentes réflexions seront résumées et soumises à un examen critique.

## 10.2 Profession et discipline – une clarification conceptuelle

La question de la professionnalisation ou encore de l'exécution professionnelle d'une évaluation apparaît simple et est discutée de toute part. Michael Scriven distingue depuis longtemps les évaluations professionnelles des évaluations amatrices (Scriven 1972: 64). Smith et Brandon (2008: 177) différencient également les « évaluations professionnelles » des évaluations en général lorsqu'ils écrivent: « not all evaluation is “professional” evaluation ». La qualité d'évaluations amatrices telles que les évaluations par les pairs (« *peer evaluations* ») sera examinée de manière critique dans le contexte scientifique (voir Widmer 2008a: 280). Un comportement inadéquat des évaluateurs est régulièrement condamné et qualifié de non-professionnel. Dans ce contexte, il semble judicieux de considérer la notion de professionnalisation avec attention. La partie qui suit traitera en particulier de la question de savoir si, et de quelle manière, l'évaluation est une profession et par quoi elle se caractérise. Avant de nous intéresser à cette question,

le terme de profession doit être défini de manière plus précise. Je renonce toutefois à fournir une présentation complète de la volumineuse littérature sur la sociologie des professions (Johnson 1972; MacDonald 1995; Freidson 2001; Schmidt 2008) et m'autorise une représentation très raccourcie. Dans un classique de la sociologie des professions, Harold Wilensky (1964: 141-6; pour l'évaluation cf. Altschuld 1999: 484-6; voir aussi Morell/Flaherty 1978: 2-13; Altschuld/Engle 1994<sup>2</sup>) nomme 5 étapes pour l'établissement d'une profession :

1. L'activité devient une activité à temps plein.
2. Fondation d'une institution formatrice/formative.
3. Etablissement d'une association professionnelle.
4. Protection juridique du secteur d'activité.
5. Création d'un code déontologique.

Les publications récentes ont démontré que ces étapes ne se déroulaient pas dans l'ordre présumé par Wilensky (Abbott 1991). Cependant les cinq éléments constituant une profession gardent leur importance.

En étudiant la situation actuelle de l'évaluation en Suisse, on peut observer quatre de ces cinq éléments, la protection juridique du secteur d'activité restant absente. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que certains représentants exigent de plus en plus de mécanismes de délimitation du marché.

Melvin Mark différencie dans son instructive contribution sur la recherche concernant l'évaluation quatre différents domaines: 1) *Evaluation context*, 2) *Evaluation activities*, 3) *Evaluation consequences* et 4) *Professional issues* (Mark 2008: 117). Il décrit les thèmes professionnels de la façon suivante: “[i]ssues involving the structure, norms, and continuation of the field of evaluation” (Mark 2008: 117). Ainsi Mark englobe notamment les formations en évaluation, les standards d'évaluation, l'authentification ou la certification de formations en évaluation ou d'évaluatrices et d'évaluateurs, mais aussi la nature et la fonction des sociétés d'évaluations, des réseaux ou les formes de communication professionnelle, etc. (Mark 2008: 121). Dans le même recueil, Nick Smith écrit que les thèmes des professions concernées affectent les intérêts d'une pratique éthique, les bénéfices sociaux ainsi que l'examen du développement de la profession (Smith 2008: 17).

Patton parle de l'évaluation comme un domaine de pratique professionnelle (Patton 1990: 45), et considère “anyone who engages seriously in evaluation” (quel que soit ce qu'ils entendent par-là) comme membre de la profession de l'évaluation (Patton 1990: 47). Plus tard il énumère

---

<sup>2</sup> Pendant que de nouvelles contributions font référence au modèle de Wilensky, des contributions antérieures se basent également sur le modèle de Caplow, tels que (du reste extrêmement instructif) Merwin/Wiener 1985.

trois conditions préalables pour une profession prospère : premièrement une vision, deuxièmement des produits et procédés de qualité, et troisièmement des évaluatrices et évaluateurs formé-e-s et expérimenté-e-s (Patton 1990 : 47). Patton entretient ainsi une compréhension ouverte et inclusive de l'évaluation. Appartient donc à la profession de l'évaluation toute personne s'étant engagée sérieusement dans l'évaluation.

Les différentes contributions se différencient sur la question de savoir jusqu'à quel point l'évaluation est comprise comme une activité scientifique, comme une discipline. Scriven montre clairement, grâce à ses travaux sur l'évaluation en tant que *transdiscipline*, qu'il ne la considère pas seulement comme une profession mais aussi comme une discipline (Scriven 2008). House se positionne de manière similaire en indiquant que l'évaluation se caractérise en tant que profession et discipline en développement (House 1993 : 19-23, 73-90). Jacob démontre, de façon solide et différenciée, les possibilités et les défis d'une « cross-disciplinarisation » de l'évaluation (Jacob 2008). Enfin Mathison insiste plusieurs fois, dans son débat sur l'évaluation et la recherche, sur le fait que l'évaluation doit être comprise au même titre comme une profession et une discipline (Mathison 2008).

Cette compréhension a pourtant une portée insuffisante pour ceux qui considèrent l'évaluation exclusivement comme une profession (Sangra 2012). L'évaluation en tant que système à frontière ouverte ne devrait pas être isolée de son environnement, mais au contraire, l'utiliser pour en apprendre le plus possible. On peut donc différencier *une conception de la professionnalisation fermée (protectionniste) d'une conception ouverte (libérale)*. Cette dernière se caractérise par un rapprochement vers la science. Pendant qu'il est plus ou moins question de la professionnalisation de l'évaluation dans la première conception, la deuxième se concentre plutôt sur le développement professionnel des évaluatrices et évaluateurs (voir sur ce thème Jacob/Boisvert 2010). La façon dont l'évaluation en Suisse se ment entre ces deux conceptions sera traitée dans la prochaine section.

### 10.3 Développement de l'évaluation ces 25 dernières années

La partie suivante ne pourra pas couvrir l'ensemble des éléments ayant conduit au développement de la professionnalisation de l'évaluation en Suisse durant ces 25 dernières années. Les facteurs les plus importants seront cependant présentés, ce qui permettra de montrer le développement élémentaire.

## Apprentissage et formation complémentaire

A la fin des années 1980, le thème de l'évaluation n'était que peu abordé dans les hautes écoles. Il n'y avait que peu d'offres de formation. Des cours ont été donnés sporadiquement dans le cadre des différents cursus comme en psychologie, en pédagogie ou en sciences politiques. Un exemple pour la dernière filière citée serait le séminaire de recherche en sciences politiques sur l'évaluation des programmes de politique intérieure et étrangère donné par Ulrich Klöti et Gerald Schneider à l'Université de Zurich (Schneider/Hasler 1990a et b). Cependant, des offres de cours spécifiques sur l'évaluation étaient très rares en Suisse. La première formation à avoir été dispensée dans le cadre d'un master de formation continue l'a été en 1993 par Katia Horber-Papazian, à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Je me rappelle bien que j'étais à la recherche d'une telle offre la même année en Suisse allemande et que j'ai finalement suivi un cours sur les évaluations dirigées par Wolfgang Beywl à la « Werkstatt für Demokratie und Öffentlichkeit wdöff » à Bonn. Les offres de formations complémentaires ponctuelles organisées dans le cadre du Programme national de recherche « les effets des mesures étatiques » (PNR 27), comme les conférences de Ray C. Rist ou d'Eleanor Chelimsky étaient donc d'autant plus les bienvenues.

Depuis, le paysage suisse de la formation initiale et continue en évaluation a bien évolué (cf. également Beywl/Harich 2007). Les offres de formation continue en constituent aujourd'hui l'élément essentiel. Les cursus de formation de Wolfgang Beywl, cette fois au service de la coordination pour la formation continue de l'Université de Berne (KWB; aujourd'hui Centre de formation continue universitaire ZUW), jouent de nouveau un rôle central. Depuis 2003, dans le cadre de ce cursus, des personnes provenant de contextes différents ont pu acquérir un diplôme en évaluation au niveau du certificat (Certificate of Advanced Studies CAS; 46 diplômés), ou au niveau du diplôme (Diploma of Advanced Studies DAS; 106 diplômés) ainsi qu'au niveau du master (Master of Advanced Studies MAS, 13 diplômés).<sup>3</sup> Au niveau de la formation continue, un cursus sur l'évaluation de la formation sera nouvellement proposé par la Haute école pédagogique à la Haute école spécialisée du Nord-Ouest (PH FHNW) – ce cursus sera d'ailleurs dirigé par Wolfgang Beywl, qui entre-temps a été nommé Professeur de la gestion de l'enseignement, du développement de l'école et du personnel enseignant à la PH FHNW. Mais l'évaluation apparaît également comme un élément important (même si rarement central) dans les filières d'étude de base des hautes écoles spécialisées et des universités, et ce, surtout dans les sciences

---

<sup>3</sup> Les données concernant le nombre de diplômés proviennent de Verena Friedrich, qui a aimablement mis les chiffres à disposition.

sociales. Cela vaut pour beaucoup de cursus dans des domaines comme la psychologie, l'économie, la pédagogie, le travail social, les sciences politiques et administratives. Certains cursus de niveau bachelor et master proposent une spécialisation dans le domaine de l'évaluation, à l'instar de l'IDHEAP, déjà cité. Le nombre de diplômées et diplômés, qui ont été confrontés à des enseignements en matière d'évaluation (autres que les questionnaires d'évaluation sur la qualité de l'enseignement) durant leurs études, est donc en croissance constante.

En conclusion, nous avons pu constater que le degré de formation sur les questions concernant l'évaluation s'est beaucoup amélioré dans les deux dernières décades. Le nombre de personnes ayant une formation spécifique approfondie en matière d'évaluation est certes considérable, mais reste tout de même plutôt faible, tandis que le cercle de personnes ayant acquis des connaissances rudimentaires dans le cadre de leurs études s'est agrandi de manière significative.

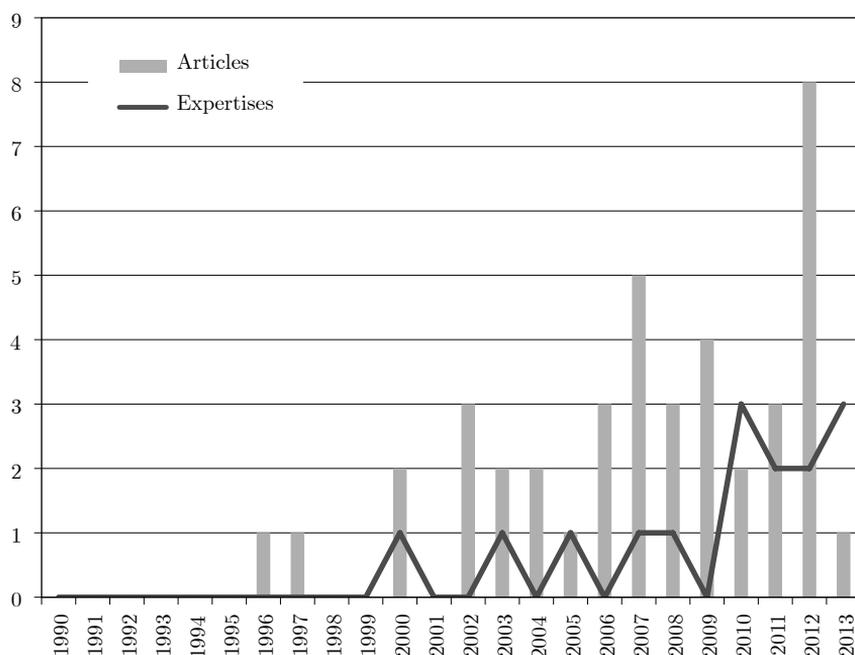
## Recherche

La montée de l'évaluation en Suisse a été essentiellement marquée par la recherche scientifique<sup>4</sup>. Cela vient du fait que le projet PNR 27, déjà mentionné, a beaucoup contribué à ancrer l'évaluation dans la recherche appliquée des sciences sociales (ou selon la compréhension en tant qu'activité proche de la recherche). Si l'on suit le rapport d'évaluation correspondant (sic!) « le PNR 27 ou ses acteurs [...] a ou ont contribué à implanter en tant que *domaine de la recherche scientifique*, le thème « évaluation et examen de l'efficacité » dans le contexte des pouvoirs publics en Suisse ainsi qu'à établir la connexion avec l'état de l'art international » (Reber/Simon 2007: 51; traduction et accentuation propres).

Depuis l'achèvement du PNR 27, l'évaluation suisse est parvenue à s'établir encore plus dans le contexte scientifique. La figure 10.1 énumère les articles d'auteur-e-s travaillant en Suisse publiés dans certaines revues spécialisées dans l'évaluation ainsi que les articles examinés par ces personnes engagées en tant qu'experts (« reviewer ») dans deux de ces revues. Le graphique montre clairement une forte augmentation du nombre d'articles publiés depuis le début des années 2000. Ce développement évolue, en partie, parallèlement à la montée générale de l'évaluation dans beaucoup de pays européens connaissant des chiffres absolus en forte augmentation. Cette tendance générale mène à relativiser le nombre élevé absolu d'articles dans les revues spécialisées dans l'évaluation. L'activité d'expert démontre

---

<sup>4</sup> Voir la contribution de Steve Jacob dans ce volume pour une présentation plus détaillée.



**Fig. 10.1** Articles et expertises (« reviews ») dans les revues spécialisées dans l'évaluation sélectionnées<sup>5</sup>.

en outre, que les personnes venant de Suisse, ayant été publiées dans des revues spécialisées, sont de plus en plus consultées en tant qu'expertes ou experts sur des questions portant sur l'évaluation, ce qui peut être interprété comme un indice d'établissement.

Même si l'ensemble des évaluateurs et évaluatrices en nombre absolu est plutôt restreint comparé au niveau international, ils disposent, compte tenu de la grandeur du pays, d'un haut degré d'organisation et d'un rayonnement disproportionné. Cela a pu être démontré dans le contexte scientifique notamment grâce à l'analyse des revues. L'évaluation en Suisse n'est donc pas à réduire à une profession, mais possède également les caractéristiques d'une activité de recherche scientifique.

<sup>5</sup> Il s'agit des revues suivantes : *Evaluation*, *American Journal of Evaluation AJE*, *Evaluation & Program Planning*, *Evaluation Review*, *Zeitschrift für Evaluation*, *Evaluation Referees*, *AJE Referees*.

## Bases institutionnelles

La Suisse dispose au niveau fédéral, depuis la révision totale de la Constitution de la fin du siècle dernier, d'un article constitutionnel exhortant le Parlement à veiller à ce que l'effet des mesures de la Confédération soit contrôlé (Art. 170 Cst, RS 101). Cependant, cette base constitutionnelle n'a déclenché des activités évaluatives ou la « professionnalisation » de ces activités que de façon limitée. Cela est dû au fait qu'il y a déjà eu par le passé des évaluations dans beaucoup de domaines, s'appuyant sur d'autres bases légales. Par ailleurs, quelques responsables continuent à ne pas évaluer, même si l'article 170 existe maintenant. L'article constitutionnel peut ainsi se comprendre comme la formalisation d'une pratique établie. Aucun changement de comportement n'est perceptible dans l'Assemblée fédérale, en tant que destinataire de la norme constitutionnelle, dû à l'article constitutionnel et à sa concrétisation dans la loi fédérale sur l'assemblée fédérale (Art. 27 Loi sur le Parlement LParl; RS 171.10<sup>6</sup>). Il est notable que, de par l'article constitutionnel, les activités de mise en œuvre sont à identifier en premier lieu au sein du pouvoir exécutif. Un groupe de travail a rédigé un rapport à ce sujet à l'attention du Conseil fédéral (IDEKOWI 2004). Subséquentement, le Conseil fédéral a décidé d'un ensemble de mesures devant garantir, en principe, la mise en œuvre de l'article constitutionnel par le pouvoir exécutif (OFJ 2006). Au niveau des offices fédéraux, il s'agit des mesures suivantes :

Les offices fédéraux ...

1. développent une stratégie de l'office pour des évaluations de l'efficacité (stratégie) ;
2. dotent les services d'évaluation des ressources nécessaires (ressources) ;
3. garantissent l'indépendance nécessaire (indépendance) ;
4. constituent, dans le cadre des révisions des textes législatifs, des fondements juridiques nécessaires pour l'accès aux données (accès aux données) ;
5. favorisent la synergie entre évaluation, controlling, monitoring etc. (synergies) ;
6. rendent les résultats d'évaluation accessible au public (public) ;
7. informent des résultats d'évaluation de manière adaptée (pertinence) ;
8. introduisent les évaluations dans la banque de données ARAMIS (fichage ARAMIS) ;

---

<sup>6</sup> Voir la contribution de Christoph Bättig et Philippe Schwab dans ce volume pour une présentation plus spécifique de l'évaluation au sein du Parlement fédéral.

9. planifient à l'attention du Département, de la Chancellerie fédérale et du Conseil fédéral, les plus grandes évaluations dans le cadre de la planification de la législature et des buts annuels (planification) ;
10. veillent à prendre en compte de manière optimale les aspects d'efficacité lors d'évaluation (aspect d'efficacité) ;
11. impliquent les offices spécialisés et les offices chargés de tâches transversales (participation d'offices) ;
12. assurent la qualité des évaluations de l'efficacité (assurance de la qualité) ;
13. utilisent les standards SEVAL pour des évaluations spécifiques (standards SEVAL).<sup>7</sup>

Le Conseil fédéral informe le Parlement sur la mise en œuvre de ces mesures dans ses rapports de gestion annuels (cf. Conseil fédéral 2002-2014). Le bilan de la mise en œuvre est en demi-teinte. Même en tenant compte du fait que l'inventaire n'est probablement pas complet et systématique, on ne peut pas parler d'une mise en œuvre des mesures profonde, durable et généralisée. D'après le rapport de gestion de l'année 2013 (comme déjà en 1998), 18 offices fédéraux possèdent une stratégie d'évaluation partielle ou intégrale ; 14 offices fédéraux n'en ont aucune, alors que cela est prévu par l'arrêté du Conseil fédéral de l'année 2004. Même comparé à d'autres mesures, ces résultats restent modestes : les ressources sont insuffisantes dans 14 offices fédéraux, il existe une assurance de la qualité dans seulement la moitié des offices, et autant informent sur les évaluations de manière adaptée. Mais des questions se posent également concernant toutes les mesures pour lesquelles le rapport de gestion fait état d'une réalisation : par exemple, on entend toujours parler d'évaluations dans lesquelles les offices fédéraux concernés ne s'impliquent pas suffisamment. Je doute également que les évaluations aient été enregistrées dans la banque de données ARAMIS de manière détaillée (même si des progrès ont été acquis dans ce domaine durant ces dernières années ; cf. EFK 2011: 23-25). Par rapport à la loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration (Loi sur la transparence LTrans, RS 152.3), le fait que seulement la moitié des offices aient rendu les résultats d'évaluation publics paraît surprenant. Dans cet article de loi, il est indiqué que « l'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration fédérale et de l'efficacité des mesures prises par cette dernière est garanti » (Art. 8 al. 5 LTrans), ce qui laisse à penser que « l'article relatif à l'évaluation » dans la Constitution fédérale pour le développement de l'évaluation au sein de la Confédération n'a pas eu une grande pertinence.

---

<sup>7</sup> Cette mesure se base sur une recommandation de la conférence des secrétaires généraux ; cf. OFJ 2006.

Cela ne signifie cependant pas que les bases légales pour le développement de l'évaluation en Suisse aient été sans importance – bien au contraire : de nombreuses bases légales sectorielles, c'est-à-dire des lois et des ordonnances, contenant des clauses d'évaluation (cf. Bussmann 2005), ont donné des impulsions essentielles à l'évaluation dans beaucoup de domaines politiques. Les bases légales spécifiques ont, selon moi, joué un rôle important en désignant, un office fédéral compétent pour la réalisation du décret correspondant (et donc également pour la mise en œuvre des besoins d'une évaluation). En plus des clauses d'évaluation relatives à des institutions, notamment concernant le contrôle parlementaire de l'administration (CPA) dans l'ordonnance sur l'administration du Parlement (Art. 10 OLPA, RS 171.115) et concernant le contrôle fédéral des finances (CDF) dans la loi sur le contrôle des finances (Art. 5 Abs 2. LCF, RS 614.0), l'office fédéral de la justice conduit plus de cent clauses d'évaluation relative à un domaine dans des lois spéciales<sup>8</sup>. Même lorsqu'il y a des critiques sur la mise en œuvre (et la formulation) d'une clause (EFK 2011), on constate que les clauses d'évaluation dans les bases légales fédérales ont contribué à l'établissement de l'évaluation dans l'administration fédérale et les organes de contrôle de manière essentielle.

### Standards d'évaluation<sup>9</sup>

Peu de temps après sa fondation, la Société suisse d'évaluation (SEVAL), créée essentiellement par le Programme national de recherche 27 (PNR 27) sur « les effets des mesures étatiques », a mis en place un groupe de travail devant s'occuper de la question des standards d'évaluation. L'intérêt de ces standards réside sur les expériences des méta-évaluations effectuées dans le cadre du PNR 27 (Widmer 1996, Widmer *et al.* 1996).

Au début de 2001, l'assemblée des membres de la SEVAL a approuvé les standards SEVAL après d'intenses discussions, non seulement au sein du groupe de travail, dans lequel participaient des personnes de l'administration, des bureaux d'évaluation et des universités, et au sein du comité de la SEVAL, mais encore lors d'un congrès consacré à l'assurance de la qualité des évaluations (Widmer *et al.* 2000). Les standards s'appuient fortement sur le « Program Evaluation Standards » développé par le Joint Committee

---

<sup>8</sup> Voir [https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/materialien\\_/uebersicht.html](https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien_/uebersicht.html) [27 août 2014]

<sup>9</sup> Ayant été moi-même fortement impliqué dans des activités autour des standards d'évaluation, j'aimerais souligner qu'il se pourrait que ces circonstances voilent (ou éclairent) mon point de vue sur les choses.

on Standards for Educational Evaluation nord-américain (Joint Committee 1994 et 2006). Les standards SEVAL sont rédigés dans leur version originale en français et en allemand et ont été traduits en italien et en anglais<sup>10</sup>. Pour renforcer leur utilisation, il existe divers instruments d'aide, notamment quelques lignes directrices en langue française et allemande (comme Widmer 2005; Widmer/Hirschi 2007). Les standards SEVAL comptent parmi les acquisitions les plus connues de la SEVAL et se sont établis au sein des milieux spécialisés. Ils sont utilisés dans des nombreux contextes, notamment dans la formation et la formation continue et dans le cadre des méta-évaluations (cf. Widmer 2006; 2011).

Il est important de noter que les standards SEVAL décrivent les qualités d'une bonne évaluation. L'évaluation (la procédure et le produit) doit être le point de référence et non pas les individus évaluants ou l'organisation évaluatrice. Il s'agit ni d'un code éthique ni d'un guide. En conséquence, ils ne comportent pas d'indications sur le comportement à adopter ou de conseils sur les instruments à utiliser. Ils formulent plutôt les buts que toute personne effectuant une évaluation devrait rechercher.

Cela implique que ces standards sont de même adressés aux personnes qui ne font pas partie de la profession de l'évaluation, qui ne disposent d'aucune formation initiale ou continue en évaluation et s'occupent sporadiquement d'évaluations. Des évaluations peuvent être réalisées en toute ignorance des standards de référence (Widmer/De Rocchi 2012: 163). Des critiques ont été plus tard émises sur le fait que les standards SEVAL ont souvent été employés à titre nominal ou symbolique et qu'ils ne pouvaient donc pas atteindre leur potentiel de promotion de la qualité (Widmer/De Rocchi 2012: 162; pour des explications plus détaillées des expériences voir Widmer 2011). Sur la base du rapport de gestion de Conseil fédéral<sup>11</sup>, 20 offices, ayant effectué des évaluations en 2013, ont déclaré qu'ils emploieraient les standards SEVAL, quel que soit ce qu'ils entendent par là. Il a été également critiqué que les standards SEVAL ne seraient appliqués qu'implicitement (Rieder 2009). Une enquête menée auprès des membres de la SEVAL montre que le degré de connaissance des standards SEVAL était de 97% et que 87% des sondés ont déjà utilisé les standards SEVAL (Balzer 2013: 449). Basé sur cette constatation (notamment Rieder 2009 et Balzer 2013, ainsi que Hammer 2010) était le groupe de travail de la SEVAL a décidé qu'une révision est nécessaire (Rüefli 2013). Le travail de révision est encore en cours.

---

<sup>10</sup> Voir [www.seval.ch](http://www.seval.ch)

<sup>11</sup> Rapport de gestion du Conseil fédéral, volume 1, période 2007-2014.

## Activité d'évaluation

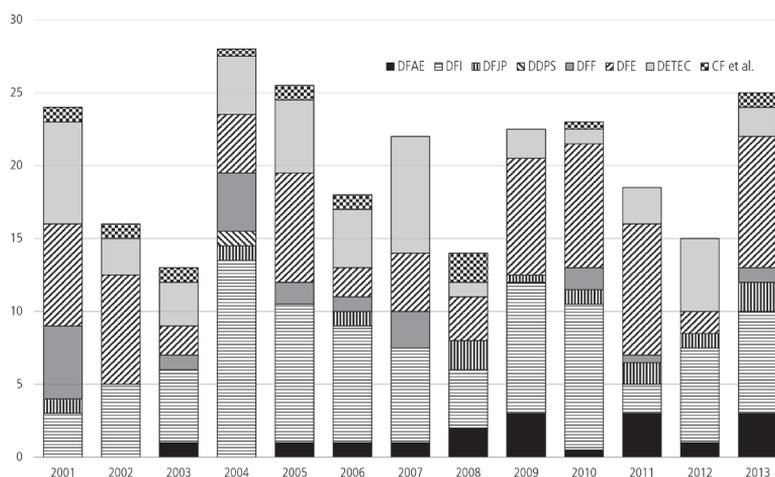
Incontestablement, beaucoup de choses ont été entreprises depuis que Willi Zimmermann, Doris Kolly et Pascal Mahon dans une mission du groupe de travail interparlementaire sur l'évaluation législative (AGEVAL) ont élevé les activités d'évaluation au rang de politique nationale (Zimmermann *et al.* 1989). Même si l'introduction de l'art. 170 de la Constitution helvétique n'a déclenché que des activités évaluatives ou la « professionnalisation » de ces activités que de façon limitée, cela est dû au fait qu'il y a déjà eu, par le passé, des évaluations dans beaucoup de domaines s'appuyant sur d'autres bases constitutionnelles<sup>12</sup>. Les changements des prérequis, des bases et des conditions cadres décrits plus haut ont également eu des effets sur les activités d'évaluation, cela est visible dans les enquêtes et les analyses des activités d'évaluation au niveau fédéral (Bundesamt für Justiz 1996; Balthasar 2007; Widmer *et al.* 2009). Même quand les comparaisons diachroniques entre les différentes enquêtes (entre autres en raison des différents critères de délimitation et conditions cadres institutionnelles changeantes) ne sont pas problématiques, on peut constater que le nombre d'évaluations au niveau fédéral a beaucoup augmenté depuis les 25 dernières années. Dans ma perception subjective, je ne parlerais pas d'accroissement linéaire. Sans pouvoir le prouver de façon systématique, j'ai l'impression que les activités d'évaluation se sont clairement intensifiées à partir du milieu des années 1990 jusqu'au milieu des années 2000; après 2005 je vois une consolidation sur le niveau atteint mais pas d'accroissement. Je ne peux cependant pas prouver mon impression subjective par une étude de données objectives.

Depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, le Conseil fédéral rend compte chaque année des plus importantes évaluations de l'efficacité dans ses rapports de gestion. D'après la récapitulation du rapport de gestion du Conseil fédéral<sup>13</sup>, elles traitent comme l'article de Balthasar le détaille particulièrement souvent des sujets liés à la responsabilité du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO; 41 1/2 mentions), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS; 29); de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP; 25), de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG; 19 1/2) et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN; 18 1/2). En raison du nombre total d'évaluations figurant dans les rapports de gestion, qui oscille entre 13 et 28 mentions sans tendance claire, on peut en déduire plutôt une restriction globale rédactionnelle qu'un développement stationnaire. L'évolution dans le temps par les départements apparaît intéressante: le Département fédéral de l'intérieur (DFI) ainsi que le Département fédéral de l'économie (DFE) ont un haut nombre de cas même si ce nombre varie fortement. Le

<sup>12</sup> Au sujet de l'exécution des mesures de l'implémentation de l'art. 170 de la Constitution fédérale au niveau des offices fédéraux, voir le Rapport de gestion du Conseil fédéral, volume 1, période 2007-2014.

<sup>13</sup> Evaluations de l'efficacité selon le Rapport de gestion du Conseil fédéral, 2001-2013.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) indique également un haut taux d'évaluations mais plutôt dans la première moitié de la période d'observation. Structurellement bas avec seulement une étude mentionnée durant les 13 années (et toutes les conjonctures politiques possibles), on trouve le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).



**Fig. 10.2** Nombre des évaluations importantes par département 2001 à 2013 d'après les rapports de gestion du Conseil fédéral.

Les autres unités oscillent également entre ces extrêmes sans tendance claire dans le temps. En plus de l'accroissement quantitatif de l'activité d'évaluation, il y a également eu des changements qualitatifs (au moins aussi importants). Nous entreprenons plus d'activités d'évaluation qu'il y a 20 ans, qui ne sont pas réalisées en tant qu'actions isolées mais qui s'inscrivent dans le cadre d'un concept global d'évaluation. Parfois les concepts d'évaluation sont plutôt de facture simple et ne sont pas toujours utiles (telle que la conception, qui impose que tout projet soit évalué [peu importe comment]). Certains offices fédéraux réalisent systématiquement des programmes d'évaluation. Parallèlement à l'administration, le contrôle parlementaire de l'administration (CPA) et le Contrôle fédéral des finances (CFF) disposent (en comparant avec les offices spécialisés) d'une activité d'évaluation certes limitée quantitativement mais continue. Leurs activités sont présentées aux chapitres 1 et 2.

Les évaluations réalisées par des offices fédéraux disposent également de plus en plus d'instruments complémentaires, comme la méta-évaluation afin de promouvoir et assurer la qualité des évaluations et le suivi des évaluations (« *follow up* ») pour exploitation des résultats. Il convient en outre de noter

que l'activité d'évaluation au sein de la Confédération a atteint un bon degré d'autoréflexion, pour le moins dans chaque cercle ayant traité continuellement des questions sur l'évaluation<sup>14</sup>.

Différents développements économiques, politiques et sociétaux ont provoqué la transformation des activités d'évaluation durant le quart de siècle dernier. La réalisation d'évaluations externes s'est développée en un service continuellement demandé. Il n'est donc pas surprenant que différents prestataires aient adopté ce segment du marché. Il est intéressant à cet égard de constater qu'une certaine « industrialisation » a eu lieu. Quelques prestataires conduisent des études évaluatives avec un processus routinier, des instruments standardisés et une conception uniformisée. En raison d'économies d'échelles, cela apporte d'importants avantages en matière de coûts. Dans cette optique, j'ai également observé une séparation successive des activités d'évaluation du contexte académique. Dans les années 1990, une grande partie des hautes écoles et des universités effectuaient les évaluations. Aujourd'hui, des centres de recherche privés garantissent la plus grande partie des évaluations. Mais cette affirmation est fondée sur des observations personnelles – je ne peux apporter aucune justification systématique<sup>15</sup>. En outre, il est important de souligner que les différences entre les différents domaines d'évaluation sont considérables (Widmer/Beywl 2009). C'est la raison pour laquelle, en général, des affirmations globales sont peu pertinentes pour des cas particuliers.

Comparé au niveau fédéral, pour lequel l'état de connaissance sur les activités d'évaluation paraît, plutôt bon, grâce aux nombreuses études (voir notamment Widmer *et al.* 2001; IDEKOWI 2004; CDF 2005; Balthasar 2007), l'état de connaissance sur le niveau cantonal et communal est nettement plus limité. Il n'existe encore que peu d'études comparatives systématiques sur ces deux niveaux (Widmer 2002; Horber-Papazian 2006; Horber-Papazian/Bützer 2008; Balthasar/Rieder 2009; Balthasar 2010). Cet état de connaissance plus modeste ne devrait pas dissimuler le fait que l'on peut observer d'importantes activités d'évaluation (comme dans le domaine de la formation) dans les cantons (peut-être concernant moins les villes voire les communes). Actuellement, des projets de recherche mettant l'accent sur des évaluations au niveau cantonal sont réalisés. Ils permettront ainsi d'améliorer l'état de connaissance<sup>16</sup> sur ce sujet.

---

<sup>14</sup> Par exemple, dans le cadre du réseau « évaluation dans l'administration fédérale », voir [https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat\\_und\\_buerger/evaluation/netzwerk\\_evaluation.html](https://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netzwerk_evaluation.html)

<sup>15</sup> Un développement similaire est décrit par House pour les USA (House 1993: 23; voir aussi sur ce thème Modaresi *et al.* 2001).

<sup>16</sup> Ces projets sont réalisés dans le cadre du projet Sinergia « Policy Evaluation in the Swiss Political System – Roots and Fruits » (SynEval) promu par le Fonds national suisse, voir: [www.syneval.ch](http://www.syneval.ch).

## 10.4 L'évaluation: une profession et une discipline scientifique

En raison des éléments de référence présentés, nous pouvons, en résumé, constater que la professionnalisation de l'évaluation en Suisse s'est développée de façon considérable durant les 25 dernières années. Des nombreuses observations permettent de tirer ce constat. Nous avons pu démontrer cela en nous fondant sur le développement de la formation initiale et continue, de la recherche et des standards d'évaluation ainsi que des activités d'évaluation.

Autrefois, les évaluations étaient effectuées de façon hésitante, sporadique et presque « tricotées à la main ». Aujourd'hui, l'action publique a évolué de manière significative dans des domaines essentiels – et ce tant en ce qui concerne les prérequis, les bases et les conditions cadres que les activités d'évaluation. Cela ne veut pourtant pas dire que tout soit parfait. Mais les acquis de l'évaluation sont tout de même à noter. Il y a, selon moi, de nombreux facteurs clés permettant une amélioration, j'en citerai ici deux différents :

1. On doit penser au fait que certains domaines se ferment complètement aux principes de l'évaluation (Widmer 2008b) ou – précisément dans le domaine académique – manifestent une attitude de défense vis-à-vis de l'évaluation (Simon 2000; Frey 2008; Münch 2008; Riedo 2011; Niggli 2011). Même si ces positions sont basées, pour la grande partie d'entre elles, sur une méconnaissance ou une « première expérience malheureuse », celles-ci se montrent étonnamment persistantes. De telles positions sont renforcées par un emploi inapproprié de l'évaluation, en particulier dans le contexte scientifique (cf. les pièges courants Widmer 2008a: 276-283).
2. On peut constater que, partiellement – mais pas seulement –, des évaluations restent souvent sans conséquence, ce qui peut être mis en rapport avec leur emploi peu optimal. La question de l'utilisation reste donc en Suisse une zone de problème de l'évaluation (voir aussi Balthasar 2006-2009; Frey 2010; Frey/Widmer 2011, 2013; Hense/Widmer 2013).

Comme indiqué plus haut, l'évaluation montre les caractéristiques d'un métier (donc d'une profession dans un sens plus étroit), mais également d'une discipline scientifique. Ce dernier point a contribué à un important effet positif sur le développement de l'évaluation en général mais plus particulièrement en Suisse. La Société suisse d'évaluation (SEVAL) ne s'est positionnée ni en tant qu'association professionnelle ni en tant qu'association scientifique mais en tant que société de discipline hybride. Des progrès significatifs ont été souvent atteints à la jonction de la science et de la pratique – ce qui n'aurait pas été envisageable sans la contribution de la science. Dans une future professionnalisation éventuelle de l'évaluation, il serait malavisé d'utiliser une conception fermée.

Actuellement des discussions sont (de nouveau) engagées sur les thèmes de l'authentification (« credentialing »), de la certification, de l'attribution d'une licence ou de l'accréditation (pour la terminologie cf. Wilcox/King 2014: 13) des évaluateurs et des évaluatrices ou des services d'évaluation (voir Love 1994; Altschuld 1999; Bickman/Reich 2005; Widmer 2006: 109; Beywl 2009; Friedrich 2012). Cela ne fait pas référence à l'attribution d'un certificat (comme un diplôme académique, diplôme de fin d'étude etc.), qui rendrait compte de la formation qu'aurait reçue une personne. Des certificats de ce genre sont incontestés (et établis depuis longtemps). Les discussions se concentrent plutôt autour des processus de reconnaissance et d'admission, qui sont de la responsabilité de sociétés de discipline ou d'autres autorités. Ce débat a été réanimé par la « Société canadienne d'évaluation » (SCE), qui a mis en place en 2010 son « programme de titres professionnels »<sup>17</sup>. Ce programme est constitué d'un catalogue des compétences pour les travaux d'évaluation qui décrit les compétences requises des évaluateurs et évaluatrices (King *et al.* 2001; Russ-Eft *et al.* 2008; Buchanan/Kuji-Shikatani 2014). La DeGEval – la Société pour l'évaluation – a également élaboré un tel catalogue (DeGEval 2004) et la Société suisse d'évaluation (SEVAL) est en train de faire la même chose.

Les projets pour la certification d'évaluateurs et évaluatrices sont prometteurs. Ils rendent la vie des commanditaires plus facile en suscitant l'espoir de pouvoir déléguer l'assurance de qualité aux services de certification<sup>18</sup>. Les institutions éducatives y reconnaissent des nouveaux potentiels commerciaux puisque les personnes à certifier ont besoin d'une préparation adéquate. Enfin les évaluateurs ou évaluatrices se frottent les mains, car ils espèrent pouvoir évoluer dans un marché protégé. Ou, formulé différemment, on doit mettre fin à cet état où « no means exist to prevent unprincipled and incompetent hucksters from proclaiming themselves evaluators » (Worthen/Sanders 1991: 8).

Je ne suis cependant pas d'avis que l'évaluation devrait s'établir dans cette forme marginalisant le corps de métier, car cela est en contradiction avec la compréhension de l'évaluation en tant que profession *et* discipline. Mais je suis également sceptique sur le fait que les attentes des promoteurs soient satisfaites. Jusqu'à aujourd'hui, de tels systèmes (qui étaient en par-

<sup>17</sup> Sur ce sujet, voir [http://evaluationcanada.ca/site.cgi?s=50&ss=1&\\_lang=fr](http://evaluationcanada.ca/site.cgi?s=50&ss=1&_lang=fr) sowie McGuire 2012. Il n'est pas surprenant que la CES (avec la Japan Evaluation Society; Wilcox/King 2014: 2) se montre ici très active: Moins de 10% des membres de la CES proviennent du domaine académique, pour l'American Evaluation Association (AEA) il y a environ quarante pourcents d'académiciens (Buchanan/Kuji-Shikatani 2014: 30). Voir également la „Voluntary peer review and designation initiative“ de la European Evaluation Society (EES; Simons 2013).

<sup>18</sup> Rossi (1981: 228) écrit là-dessus: « From the viewpoint of the consumer, professionalization appears to mean a guarantee of at least minimum quality in services (at the expense, perhaps, of monopolistic prices) » (cf aussi Jacob/Boisvert 2010: 353-4).

tie déjà établis il y a quelques années, comme celui du Louisiana Board of Elementary and Secondary Education de l'année 1981; cf. Love 1994: 34-35; Altschuld 1999: 486-487) n'ont pas démontré empiriquement avoir contribué à la qualité de l'évaluation – en tout cas, pour ma part, je n'ai connaissance d'aucune évidence pertinente. Les promoteurs de catalogues de compétence se plaignent également d'une lacune d'évidence: « Although there are many viewpoints on the value of developing sets of evaluator competencies, there is currently a lack of empirical studies linking them to useful or sound evaluations » (Wilcox/King 2014: 1). D'après moi, ces accès sont – en plus d'être difficiles à réaliser – d'autant peu prometteurs qu'ils attribuent la responsabilité de la qualité de l'évaluation uniquement aux évaluateurs et évaluatrices. Ils méconnaissent ainsi un aspect central, à savoir que la qualité d'évaluation se compose de l'interaction de différents acteurs: l'évaluation est une co-production de divers acteurs dans des constellations et des rôles changeant continuellement.

Dans ce sens, l'évaluation devrait s'investir plus fortement dans une conception ouverte de la professionnalisation, qui comprend l'évaluation comme une profession *et* une discipline.

## Bibliographie

- ABBOTT Andrew (1991), The order of professionalization. An empirical analysis. *Work and Occupations* 18(4), pp. 355-384.
- ALTSCHULD James W. (1999), The certification of evaluators: Highlights from a report submitted to the Board of Directors of the American Evaluation Association. *American Journal of Evaluation* 20(3), pp. 481-493.
- ALTSCHULD James W., ENGLE Molly (eds), (1994), The preparation of professional evaluators: Issues, perspectives and programs, *New Directions for Program Evaluation* 62.
- Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation/Groupe de travail "Evaluation législative" (AGEVAL) (1991), Mieux connaître les effets de l'action étatique, problèmes, possibilités, propositions, Rapport final au DFJP, Berne, OFCIM.
- BALTHASAR Andreas (2006), The effects of institutional design on the utilization of evaluation: Evidenced using qualitative comparative analysis (QCA), *Evaluation* 12(3), pp. 353-371.
- BALTHASAR Andreas (2007), Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen: Praxis und Verwendung von Evaluationen in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Zürich, Rüegger.
- BALTHASAR Andreas (2008), Der Einfluss unterschiedlicher Institutionalierungsmodelle auf die Verwendung von Evaluationen: Erfahrungen aus der Schweiz, *Zeitschrift für Evaluation* 7(2), pp. 243-271.

- BALTHASAR Andreas (2009), Institutional design and utilization of evaluation: A contribution to a theory of evaluation influence based on Swiss experience, *Evaluation Review* 33(3), pp. 226-256.
- BALTHASAR Andreas (2010), Are there bases for evidence-based health policy in Switzerland? Factors influencing the extent of evaluation activity in health policy in the Swiss cantons, *Evidence & Policy* 6(3), pp. 333-349.
- BALTHASAR Andreas, RIEDER Stefan (2009), Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene. In: VATTER Adrian, VARONE Frédéric, SAGER Fritz (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Bern, Haupt, pp. 403-432.
- BALZER Lars (2013), Bekanntheitsgrad und Nutzung der Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) sowie erste Modifikationshinweise: Ergebnisse der Mitgliederbefragung, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 24(2), pp. 439-458.
- BEYWL Wolfgang (2009), Erstmals Evaluatorinnen lizenziert – ein professionelles Thema?, *Zeitschrift für Evaluation* 8(1), pp. 158-162.
- BEYWL Wolfgang, HARICH Katja (2007), University-based continuing education in evaluation: The baseline in Europe, *Evaluation* 13(1), pp. 121-134.
- BICKMAN Leonard, REICH Stephanie M. (2005), Profession of evaluation. In: MATHISON Sandra (ed.), *Encyclopedia of evaluation*, Thousand Oaks, Sage, pp. 331-334.
- BUCHANAN Heather, KUJI-SHIKATANI (2014), Evaluator competencies: The Canadian experience, *Canadian Journal of Program Evaluation* 28(3), pp. 29-47.
- Bundesamt für Justiz (1996), Zusammenstellung der bei den Dienststellen des Bundes in der Legislaturperiode 1991-1995 durchgeführten, in Auftrag gegebenen oder durch Beiträge unterstützten Studien über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns, Bern, BJ.
- BUSSMANN Werner (2005), Typen und Terminologien von Evaluationsklauseln, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1), pp. 97-102.
- BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter (1998), *Politiques publiques – évaluation*, Paris, Economica.
- Commission de Gestion (CdG) au Conseil national (1984): Rapport sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal du 23 août 1984. FF 1984(2): 1354-1379.
- Conseil fédéral suisse (2002-2014), *Rapports du Conseil fédéral sur sa gestion*, Berne, Chancellerie fédérale.
- Contrôle fédéral des finances (CDF) (2005), *Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux*, Berne, CDF.

- DAHLER-LARSEN Peter (2012), *The evaluation society*, Stanford, Stanford University Press.
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2004), *Empfehlungen für die Aus- und Weiterbildung in der Evaluation. Anforderungsprofile an Evaluatorinnen und Evaluatoren*, Mainz, DeGEval.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2011), *Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung. Prüfung. Oktober 2011*, Bern, EFK.
- FREIDSON, Eliot (2001), *Professionalism: The third logic*, Cambridge, Polity Press.
- FREY Bruno S. (2008), *Evaluitis – eine neue Krankheit*, *Leviathan Sonderheft* 24, pp. 125-140.
- FREY Kathrin (2010), *Revising road safety policy: The role of systematic evidence in Switzerland*, *Governance* 23(4), pp. 667-690.
- FREY Kathrin, WIDMER Thomas (2011), *Revising Swiss policies: The influence of efficiency analyses*, *American Journal of Evaluation* 32(4), pp. 494-517.
- FREY Kathrin, WIDMER Thomas (2013), *Vom Eigenen oder Fremden lernen bei der evidenzbasierten Politikgestaltung?* In: HENSE Jan, RÄDIKER Stefan, BÖTTCHER Wolfgang, WIDMER Thomas (Hrsg.), *Forschung über Evaluation*, Münster, Waxmann, pp. 165-185.
- FRIEDRICH Verena (2012), *Qualitätssicherung durch Professionalisierung*, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 23(3), pp. 411-4.
- HAMMER Stephan (2010), *Arbeitsgruppe SEVAL-Standards: Auswertung Interviews*, internes Arbeitspapier, 15. Juni 2010 (cit. par Rüefli 2013).
- HENSE Jan, WIDMER Thomas (2013), *Forschung über Evaluation – Ein Überblick zum internationalen Stand der Forschung über Evaluation*. In: HENSE Jan, RÄDIKER Stefan, BÖTTCHER Wolfgang, WIDMER Thomas (Hrsg.), *Forschung über Evaluation*, Münster, Waxmann, pp. 251-278.
- HORBER-PAPAZIAN Katia (2006), *La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse*. In: CHAPPELET Jean-Loup (éd.), *Contributions à l'action publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 131-144.
- HORBER-PAPAZIAN Katia (éd.) (1990), *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- HORBER-PAPAZIAN, Katia, BÜTZER, Michael (2008), *Dissemination of evaluation reports in newspapers: The case of CEPP evaluations in Geneva, Switzerland*. In: BOYLE Richard, BREUL Jonathan D., DAHLER-LARSEN Peter (eds), *Open to the public, Evaluation in the public arena*, New Brunswick, Transaction, pp. 43-66.
- HORBER-PAPAZIAN Katia, THÉVOZ Laurent (1990), *Switzerland: Moving towards evaluation*. In: RIST Ray C. (ed.), *Program evaluation and the management of government*, New Brunswick, Transaction, pp. 133-143.

- HOUSE Ernest R. (1993), *Professional evaluation. Social impact and political consequences*, Newbury Park, Sage.
- Interdepartementale Kontaktgruppe « Wirkungsprüfungen »/Groupe de contact interdépartemental « Evaluation de l'efficacité » IDEKOWI (2004), *Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en oeuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Rapport à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse. 14 juin 2004*, Berne, Office fédéral de la justice.
- JACOB, Steve (2008), Cross-disciplinarization: A new talisman for evaluation?, *American Journal of Evaluation* 29(2), pp. 175-194.
- JACOB Steve, BOISVERT Yves (2010), To be or not to be a profession: pros, cons and challenges for evaluation, *Evaluation* 16(4), pp. 349-369.
- JOHNSON Terence J. (1972), *Professions and power*. London, Macmillan.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (ed.) (1994), *The Program Evaluation Standards*. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks: Sage.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (ed.) (2006), *Handbuch der Evaluationsstandards*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- KING Jean A., STEVAHN Laurie, GHERE Gail, MINNEMA Jane (2001), Toward a taxonomy of essential evaluator competencies, *American Journal of Evaluation* 22(2), pp. 229-247.
- LOVE Arnold J. (1994), Should evaluators be certified?, *New Directions for Program Evaluation* 62 pp. 29-40.
- MACDONALD Keith M. (1995), *The sociology of the professions*, Thousand Oaks, Sage.
- MARK Melvin M. (2008), Building a better evidence base for evaluation theory. In: SMITH Nick L., BRANDON Paul R. (eds), *Fundamental issues in evaluation*, New York, Guilford, pp. 111-34.
- MATHISON Sandra (2008), What is the difference between evaluation and research – and why do we care? In: SMITH Nick L., BRANDON Paul R. (eds), *Fundamental issues in evaluation*, New York, Guilford, pp. 183-96.
- MCGUIRE Martha (2012), Evaluation credentialing, *Evaluation Connections*, December 2012 pp. 13-4.
- MERWIN Jack C., WIENER Paul H. (1985), Evaluation: A profession?, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 7(3), pp. 253-9.
- MEYLAN Jean-Pierre (éd.) (1981), *Innovation et évaluation d'expériences scolaires. Rapport sur l'Atelier de recherche pédagogique qui s'est tenu à Montreux, du 25 au 29 septembre 1978, sous les auspices du Conseil de l'Europe, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de l'Office fédéral de l'éducation et de la science*, Bern, Haupt.
- MODARRESI Shahpar, NEWMAN Dianna L., ABOLAFIA Mitchel Y. (2001), Academic evaluators versus practitioners: Alternative experiences of professionalism. *Evaluation and Program Planning* 24(1), pp. 1-11.

- MORELL Jonathan A., FLAHERTY Eugenie Walsh (1978), The development of evaluation as a profession: Current status and some predictions, *Evaluation and Program Planning* 1(1), pp. 11-17.
- MÜNCH Richard (2008), Stratifikation durch Evaluation: Mechanismen der Konstruktion von Statushierarchien in der Forschung. *Zeitschrift für Soziologie* 37(1), pp. 60-80.
- NIGGLI Marcel Alexander (2011), Evaluation von Gesetzen und die Schwierigkeiten damit, *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie* 10(2), pp. 12-17.
- Office fédéral de la justice (2006), Décision du Conseil fédéral du 3 novembre 2004 visant à renforcer au Conseil fédéral et dans l'administration fédérale l'évaluation de leur efficacité (complétée par les recommandations de la Conférence des secrétaires généraux (CSG) du 19 décembre 2005 sur des normes de qualité. Aperçu consolidé des décisions. Recommandations sur le calendrier d'exécution, Berne, OFJ. (<https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/staat/evaluation/umsetzung/konsolidierte-uebersicht-f.pdf> [28.8.2014])
- PATTON Michael Quinn (1990), The challenge of being a profession, *Evaluation Practice* 11(1), pp. 45-51.
- REBER Bernhard, SIMON Christian (2007), Wirkungsprüfung Nationale Forschungsprogramme. Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien CEST Grundlagenbericht. Bern, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF.
- RIEDER Stefan (2009), Anwendung der SEVAL-Standards. Ergebnisse aus vier Fallstudien, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 20(3), pp. 387-397.
- RIEDO Christof (2011), Zur Wirksamkeit von Evaluationen, *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie* 10(2), pp. 9-11.
- ROSSI Peter H. (1981), The professionalization of evaluation research in the United States. In: LEVINE Robert A., SOLOMON Marian A., HELLSTERN Gerd-Michael, WOLLMANN Hellmut (eds), *Evaluation research and practice*, Beverly Hills, Sage, pp. 220-36.
- RÜEFLI Christian (2013), Die Revision der SEVAL-Standards – Kontext, Vorgehen und weiterführende Überlegungen, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 24(2), pp. 459-469.
- RUSS-EFT Darlene F., BOBER Marcie J., DE LA TEJA Ileana, FOXON Marguerite, KOSZALKA Tiffany A. (2008), *Evaluator competencies: Standards for the practice of evaluation in organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- SANGRA Emmanuel (2012), Beruf: Evaluator ... *LeGes Gesetzgebung & Evaluation* 23(2), pp. 217-21.
- SCHMIDT, Axel (2008), Profession, Professionalität, Professionalisierung. In: Willems, Herbert (Hrsg.), *Lehr(er)buch Soziologie*, Wiesbaden, VS Verlag, pp. 835-864.

- SCHNEIDER Gerald, HASLER Thomas (1990a), Evaluation politischer Programme: Aussenpolitik, Vergleichende Politik. Beiträge zu einem Forschungsseminar. *Studien zur Politikwissenschaft* Nr. 269-270.
- SCHNEIDER Gerald, HASLER Thomas (1990b), Evaluation politischer Programme: Innenpolitik. Beiträge zu einem Forschungsseminar, *Studien zur Politikwissenschaft* Nr. 271-272.
- SCRIVEN Michael (1972), Die Methodologie der Evaluation. In: WULF Christoph (Hrsg.), Evaluation. Beschreibung und Bewertung von Unterricht, Curricula und Schulversuchen, München, Piper, pp. 60-91.
- SCRIVEN, Michael (2008), The concept of a transdiscipline: And of evaluation as a transdiscipline. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 5(10), pp. 65-6.
- SIMON Dieter (2000), Aspekte der Qualität, *Gegenworte* 5, pp. 5-17.
- SIMONS Helen (2013), Why do we need an evaluation capabilities framework?, *Evaluation Connections*, September 2013: 3-4.
- SMITH Nick L. (2008), Fundamental issues in evaluation. In: SMITH Nick L., BRANDON Paul R. (eds), Fundamental issues in evaluation. New York: Guilford, pp. 1-23.
- SMITH Nick L., BRANDON, Paul R. (2008), Issues of the profession. In: SMITH Nick L., BRANDON, Paul R. (eds), Fundamental issues in evaluation, New York, Guilford, pp. 177-181.
- WIDMER, Thomas (1996), Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen, Bern, Haupt.
- WIDMER, Thomas (2002), Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen, *Zeitschrift für Evaluation* 1(1), pp. 101-114.
- WIDMER, Thomas (2005), Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération. Instrument d'assurance qualité fondé sur les standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), Berne, Office fédéral de la justice.
- WIDMER Thomas (2006), Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: STOCKMANN Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. 3. Auflage, Münster, Waxmann, pp. 85-112.
- WIDMER Thomas (2008a), Evaluationsansätze und ihre Effekte, Erfahrungen aus verschiedenen Politikfeldern, *Leviathan Sonderheft* 24, pp. 267-287.
- WIDMER Thomas (2008b), Evaluation in der Aussenpolitik: Gründe für eine Evaluationslücke. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 15(1), pp. 125-137.
- WIDMER Thomas (2011), Zehn Jahre Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie* 10(2), pp. 23-30.

- WIDMER Thomas, BEYWL Wolfgang (2009), Divergente Entwicklungspfade der Evaluation. In: WIDMER Thomas, BEYWL Wolfgang, FABIAN Carlo (Hrsg.), *Evaluation*, Wiesbaden, VS Verlag, pp. 509-527.
- WIDMER, Thomas, BEYWL Wolfgang, FABIAN Carlo (Hrsg.) (2009), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, VS Verlag.
- WIDMER Thomas, BLASER Cornelia, FALK Chantal (2007), Evaluating measures taken against right-wing extremism, *Evaluation* 13(2), pp. 221-239.
- WIDMER Thomas, DE ROCCHI Thomas (2012), *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*, Zürich, Rüegger.
- WIDMER Thomas, HIRSCHI Christian (2007), Guide d'évaluation des mesures de lutte contre l'extrémisme de droite. Dans: Service de lutte contre le racisme (éd.), *Combattre l'extrémisme de droite: mesures efficaces et instruments de travail à l'intention des communes*, Berne, SLR, pp. 55-78.
- WIDMER Thomas, LANDERT Charles, BACHMANN Nicole (2000), Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), Berne/Genève, SEVAL.
- WIDMER Thomas, NEUENSCHWANDER Peter (2004), Embedding evaluation in the Swiss federal administration. Purpose, institutional design and utilization. *Evaluation* 10(4), pp. 388-409.
- WIDMER Thomas, ROTHMAYR Christine, SERDÜLT Uwe (1996), Kurz und gut? Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen, Zürich, Rüegger.
- WIDMER Thomas, RÜEGG Erwin, NEUENSCHWANDER Peter (2001), *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund)*. Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März 2001, Bern, Bundeskanzlei.
- WILCOX Yuanjing, KING Jean A. (2014), A professional grounding and history of the development and formal use of evaluator competencies. *Canadian Journal of Program Evaluation* 28(3), pp. 29-47.
- WILENSKY Harold L. (1964), The professionalization of everyone? *American Journal of Sociology* 70(2), pp. 137-58.
- WORTHEN Blaine R., SANDERS James R. (1991), The changing face of educational evaluation. *Theory into Practice* 30(1), pp. 3-12.
- ZIMMERMANN Willi, KOLLY Doris, MAHON Pascal (1989), *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik. Eine bibliographische und methodische Exploration*, Berne, EJPD.



## **La professionnalisation de l'évaluation: quelques défis et perspectives pour la Suisse**

MARIE GERVAIS E. A.

### **Une incursion dans l'histoire de l'évaluation en Suisse**

Le texte de Widmer nous permet une incursion dans l'historique de l'évaluation en Suisse. Deux initiatives fédérales semblent avoir été les fers de lance d'un développement durable et mieux coordonné de l'évaluation en Suisse. Il est d'abord question du groupe de travail interdépartemental sur l'évaluation législative (AGEVAL) lancé en 1989 par le Département fédéral de justice et police (DFJP) afin de révéler les possibilités et les limites de l'évaluation, puis d'un Programme national de recherche intitulé « Les effets des mesures étatiques » (PNR 27) mis en œuvre en 1991 sur mandat donné au Fonds national suisse (FNS) par le Conseil fédéral afin de renforcer les compétences scientifiques en matière d'évaluation.

Ces initiatives ont permis de rompre avec un passé où l'évaluation peinait à s'installer comme outil de pilotage stratégique et de saine gouvernance en Suisse. Si l'on considère les critères de Rist et Faburo en matière de maturité de la pratique d'évaluation dans un pays, on constate que la Suisse ne répondait à aucun des critères identifiés, que ceux-ci concernent les principales instances étatiques dans lesquelles l'évaluation doit s'inscrire (critères 1 à 4) ou les règles et les pratiques attendues (critères 5 à 9). A titre indicatif, voici les critères auxquels nous faisons référence.

1. L'évaluation est répandue dans de nombreux secteurs de l'administration publique.
2. Degré d'institutionnalisation de l'évaluation au niveau du Gouvernement.
3. Degré d'institutionnalisation de l'évaluation au niveau du Parlement.
4. Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes.
5. Présence d'une organisation professionnelle.

1	2	3	4	5	6
Activité rémunérée	Activité enseignée	Acteurs organisés	Fonction institutionnalisée	Profession définie	Profession reconnue
<b>Mandats publics</b> (dès 1970)	<b>IDHEAP</b> Certificat (dès 1983)	<b>SEVAL</b> (dès 1996)	<b>Clauses législatives d'évaluation</b> (dès 1985)	<b>Standards SEVAL</b> Définition des « règles de l'art » (2001)	<b>7. Reconnaissance</b> fédérale ou cantonale du titre d'évaluateur (2050...)
	Activité faisant l'objet de recherches scientifiques PNR 27 (1990-96)	<b>Ouverture</b> progressive de la SEVAL à différents domaines: – santé publiques – coopération au développement – éducation	<b>Unités d'évaluation</b> Contrôle parlementaire de l'administration (loi fédérale 1990) Commission externe d'évaluation des politiques publiques (loi cantonale genevoise 1995)	<b>3. Médiation</b> Mécanisme de régulation interne lors de conflits entre mandataires et mandants (20??)	
	<b>Uni Berne</b> Diplôme d'étude sup. (dès 2002)		Constitution fédérale Art. 170 (200)	<b>4. Définition des compétences nécessaires</b> savoir, savoir faire, savoir être (2012)	
	<b>Uni Berne</b> Master of Advanced Studies in Evaluation (dès 2008)		<b>2. Financement et mise en œuvre</b> des évaluations harmonisés au sein des administrations (20??)	<b>5. Reconnaissance des formations données</b> (20??)	
	<b>1. Secrétariat SEVAL</b> professionnel (20??)		<b>6. Certification des compétences</b> (20??)		

**Fig. 10.3** Evolution de l'évaluation en Suisse et roadmap envisageable pour le futur (Sangra 2014).

6. Soutien d'évaluateurs nationaux.
7. Discours national concernant l'évaluation.
8. Pluralisme des évaluations ou des évaluateurs au sein d'un secteur de politiques publiques.
9. Prise en compte par l'évaluation des effets et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le texte de Widmer reflète la progression majeure réalisée en Suisse en matière d'évaluation au cours des 25 années qui ont suivi. Il y associe étroitement les notions d'institutionnalisation et de professionnalisation comme étant des défis qui vont de pair. Ces notions s'expriment également dans le schéma proposé par Sangra (2014, fig. 10.3). On y retrouve certains acquis pour l'évaluation en Suisse (en jaune) mais également une feuille de route possible pour le futur.

Ces notions requièrent une attention simultanée et régulière ainsi que des engagements systématiques et ciblés pour qu'une réelle progression de l'évaluation soit effective. Considérant toutefois qu'à la fois l'institutionnalisation et la professionnalisation font l'objet de défis qui leur sont propres, nous nous concentrerons maintenant de façon spécifique sur les éléments liés à la professionnalisation de l'évaluation.

## **Piliers de la professionnalisation**

Globalement, la Suisse présente des avancées solides en termes de professionnalisation de l'évaluation. Des acquis sont présents (mais toujours susceptibles d'être perfectionnés) et clairement objectivables en rapport à plusieurs des piliers de la professionnalisation de l'évaluation. Tenant compte des sociétés d'évaluation plus anciennes (par ex. : Société canadienne d'évaluation – SCE, American Evaluation Association – AEA, Australasian Evaluation Society – AES, European Evaluation Society – EES), la professionnalisation s'opérationnalise habituellement et non exclusivement par le développement d'un référentiel de compétences, de normes ou standards de pratique en évaluation et d'un code éthique balisant la pratique de l'évaluation. La SEVAL, Société suisse d'évaluation, a démontré un leadership avéré dans le développement de ces piliers de la professionnalisation en générant ses propres produits explicitement adaptés à son contexte, et ce, tout en s'appuyant sur l'expérience internationale.

Le développement d'une offre universitaire de qualité en évaluation ainsi qu'une offre de formation continue dynamique et accessible constituent deux autres éléments clés appuyant la professionnalisation de l'évaluation. A ce niveau également la Suisse se trouve bien engagée.

Un dernier aspect toutefois semble toujours au stade de la réflexion. Il est question de l'accréditation ou de la certification des évaluateurs. La SEVAL doit-elle ou non s'engager dans cette voie ? Le débat reste ouvert.

Nous reprendrons ces différents éléments reflétant la professionnalisation de l'évaluation pour en extraire les facteurs clés et en dégager les défis et perspectives pour la Suisse et la SEVAL dans une optique de progression soutenue en matière d'évaluation. L'expérience canadienne servira de toile de fond pour cette analyse. Nous en profiterons également pour mettre en évidence cette expérience canadienne en parlant de deux initiatives particulières qui pourraient être d'intérêt pour la Suisse et la SEVAL, soit le programme d'accréditation des évaluateurs de la SCE et le consortium canadien des universités pour l'enseignement de l'évaluation.

### *SEVAL, vecteur de développement de l'évaluation en Suisse*

Fondée en 1996 suite au Programme de recherche 27, la Société suisse d'évaluation (SEVAL, <http://www.seval.ch/fr/>) compte environ 475 membres et présente à ce jour une feuille de route dynamique et bien remplie. Elle évolue dans un pays où se côtoient divers groupes linguistiques et une grande diversité d'acteurs provenant de milieux différents qu'elle a réussi à mobiliser autour d'enjeux liés à l'évaluation. En dix années, elle a acquis une expérience et une maturité qui lui ont permis d'être reconnue comme un acteur essentiel du développement de l'évaluation en Suisse et de sa professionnalisation.

#### Perspective :

- Il serait intéressant que d'autres sociétés nationales d'évaluation plus jeunes puissent profiter de l'expérience cumulée de la SEVAL dans leurs efforts de développement de capacités institutionnelles et techniques. On peut penser ici plus spécifiquement aux sociétés de l'Europe de l'Est ou encore à celles basées dans les pays en développement.

### *Référentiel de compétences*

S'inspirant notamment de l'expérience américaine, canadienne et européenne, la SEVAL s'est dotée en 2012 d'un référentiel de compétences construit autour de trois dimensions principales (compétences de base, compétences méthodologiques, compétences sociales et personnelles), présentant huit sous-dimensions et un total de 37 compétences (Groupe de travail « recherche et enseignement », 2012 ; [http://www.seval.ch/documents/seval\\_competences\\_fr.pdf](http://www.seval.ch/documents/seval_competences_fr.pdf)).

## Défis et perspectives :

- Le référentiel de compétences étant récent, il importe d'ouvrir rapidement un dialogue constructif avec les universités et les institutions d'enseignement pour viser un arrimage cohérent avec la formation de base et la formation continue offerte en évaluation.
- Des ajustements au cursus de cours pourraient être nécessaires et de nouvelles pistes de formation pourraient également émerger.
- Tout comme l'ont fait notamment le Gouvernement canadien et l'*International Development Evaluation Association* (IDEAS), la SEVAL pourrait réfléchir sur la spécificité des compétences requises pour les gestionnaires d'évaluation et les commanditaires. Considérant le niveau d'institutionnalisation avancé de l'évaluation en Suisse, ceci pourrait devenir une contribution appréciable à la communauté internationale en évaluation.

*Standards d'évaluation et principes éthiques*

S'appuyant sur son groupe de travail « Standards d'évaluation », la SEVAL a adopté en 2001 un ensemble de standards en évaluation en s'inspirant spécifiquement de l'expérience du *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE) lors de ses deux premières éditions de standards, soit celles de 1994 et de 2000 ([http://www.seval.ch/fr/documents/SEVAL\\_Standards\\_2001\\_fr.pdf](http://www.seval.ch/fr/documents/SEVAL_Standards_2001_fr.pdf)).

Par ailleurs, la SEVAL a fait le choix d'intégrer les principes éthiques qu'elle valorise au sein de ses standards d'évaluation et de les présenter sous le standard « déontologie » alors que d'autres sociétés nationales d'évaluation (ex : SCE, AEA, AES, EES) ont fait le choix de les traiter distinctement.

## Défis et perspectives :

- Considérant que le champ de pratique de l'évaluation au plan international et que le champ de pratique en Suisse ont grandement évolué au cours des 13 dernières années, il serait à propos que la SEVAL révise ses standards pour assurer leur mise à jour et leur adaptation à l'évolution du champ. Le JCSEE a ainsi produit une nouvelle édition en 2010 présentant quelques changements dont l'ajout d'une norme sur la « responsabilité ».
- Un autre défi réside dans la valeur ajoutée de ses standards de pratique. Il serait souhaitable que la SEVAL explore le niveau de connaissance, de pénétration et d'utilisation effective de ses standards d'évaluation

dans les différents milieux de pratique afin qu'elle puisse déterminer par la suite les meilleures stratégies de valorisation. Des chercheurs canadiens examinent périodiquement ces aspects et en rendent compte notamment dans nos congrès nationaux.

- Les initiatives avancées par la SEVAL visant les échanges entre mandants, mandataires et chercheurs en évaluation et ainsi que dans les prestations de médiation de conflits entre mandant et mandataire gagneraient à être partagées avec la communauté internationale en évaluation.

## Formation de base

Le texte de Widmer parle d'une progression intéressante (mais encore insuffisante) à la fois des offres de formation dans les universités et institutions d'enseignement suisses et du nombre de diplômés ayant été familiarisés à l'évaluation, toute discipline de base confondue. On y constate l'ancrage institutionnel fort de ces offres de formation, la diversité disciplinaire des programmes où se dispense actuellement l'enseignement de l'évaluation ainsi que la diversité des modalités de reconnaissance de la formation acquise (certificat, diplôme, masters). Il semble toutefois que cette formation se fasse essentiellement sous un format traditionnel, soit en salle de cours et qu'aucune offre de doctorat ne soit présente. Ceci peut constituer un frein au développement nécessaire de la recherche en évaluation.

Défis et perspectives :

- La Suisse gagnerait à élargir son offre de formation de base en évaluation et à multiplier les perspectives de spécialisation en évaluation dans des cursus disciplinaires en plus de soutenir le développement d'une formation plus avancée au niveau du doctorat.
- Il serait intéressant d'envisager la mise en place d'une formation en ligne pour rejoindre un plus large éventail d'individus intéressés par l'évaluation.
- Les résultats de la recherche en évaluation gagneraient également à être plus visibles en termes de connaissances développées et d'impacts sur la pratique de l'évaluation.

### *Formation continue*

Plusieurs opportunités de formation continue existent de façon dynamique et organisée en Suisse. La SEVAL constitue un acteur clé à ce niveau avec ses conférences, séminaires et formations offerts sur une base régulière. Il

faut noter également la collaboration étroite avec le réseau « évaluation » de l'administration fédérale qui constitue un bel exemple de collaboration entre une société d'évaluation et le monde de la fonction publique (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/netzwerk.html>)

Défis et perspectives :

- La SEVAL pourrait renforcer son utilisation des technologies de communication pour rendre accessibles ses formations à un public extérieur à la Suisse, la communauté internationale partageant certains besoins de formation.
- Elle pourrait notamment faire bénéficier un public plus large de son expertise particulière en lien avec les politiques publiques, considérant sa présence établie au sein de l'appareil étatique.

## Deux initiatives canadiennes

### *Programme d'accréditation des évaluateurs*

La Société canadienne d'évaluation (SCE) a marqué l'histoire en 2010 en devenant la 1<sup>re</sup> société d'évaluation à mettre en place un programme d'accréditation professionnelle pour ses membres (<http://evaluationcanada.ca/fr/titre>). Rappelons que la SCE est une organisation dont la mission première est de professionnaliser l'évaluation. Ce programme est sous la responsabilité du vice-président de la SCE qui est appuyé par un jury d'accréditation composé de 31 membres reconnus comme étant des évaluateurs parmi les plus expérimentés au Canada. Le titre est un service offert par la SCE à ses membres. Ceux-ci peuvent décider, sur une base volontaire, de devenir évaluateur accrédité.

La mise en place de ce programme ne s'est pas faite du jour au lendemain. Ce programme a fait l'objet de nombreux débats et de consultations auprès des membres de la SCE et des partenaires nationaux avant d'atteindre un consensus national. Il s'est de plus appuyé sur la littérature produite, dont les travaux de Stevahn, King, Ghery et Minnema (2005).

La mise en place d'une courte formation de base sur l'évaluation, l'adoption d'un référentiel de 49 compétences pour la pratique de l'évaluation au Canada (<http://evaluationcanada.ca/fr/competences>) puis l'adoption de principes éthiques (<http://evaluationcanada.ca/fr/ethique>) ont constitué des étapes préalables indispensables au programme d'accréditation.

Quelques mots maintenant sur la démarche à suivre pour l'évaluateur intéressé par cette accréditation. Celui-ci doit être membre de la SCE (il peut donc travailler et résider à l'extérieur du Canada) et soumettre sa candidature en ligne pour être examiné par des membres du jury d'accréditation. Il doit démontrer qu'il répond aux critères suivants, soit :

1. Détenir un diplôme ou un certificat d'études universitaires de second cycle.
2. Avoir deux ans d'expérience professionnelle en évaluation ou l'équivalent temps complet, au cours des 10 dernières années.
3. Avoir suivi une scolarité et/ou une expérience professionnelle qui a permis au postulant de développer une maîtrise dans au moins 70% des compétences énoncées sous CHACUN des cinq volets des Compétences professionnelles requises à l'exercice de l'évaluation au Canada.

Si l'étude de la demande initiale ne démontre pas que le candidat répond aux critères mentionnés, celui-ci a trois années additionnelles pour en faire la démonstration. Une fois obtenu, le titre est renouvelable tous les trois ans. Pour maintenir son titre, l'évaluateur accrédité doit démontrer qu'il a accumulé un minimum de 40 heures de développement professionnel au cours de cette période.

A ce jour, 286 évaluateurs ont été accrédités et sont identifiés dans un registre public. Le programme sera évalué en 2014-15, soit cinq ans après sa mise en place. Pour la SCE, ce programme contribue à sa crédibilité au plan international. Pour l'évaluateur accrédité, l'obtention du titre constitue un engagement envers la profession, un symbole de réussite en plus de procurer un avantage concurrentiel. Il permet également un bilan évolutif de ses forces et des pistes de perfectionnement souhaitables compte tenu de son cheminement de carrière et de l'évolution de la profession. Pour les employeurs, ce titre constitue une assurance que l'évaluateur possède les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour produire une évaluation de qualité. Les exigences d'obtention de ce titre interpellent également les formateurs et les enseignants en évaluation en rendant accessible un cadre de travail tout en sollicitant un enseignement avancé et de qualité en évaluation.

Défis et perspectives :

- La SEVAL devra prendre position dans un proche avenir sur le débat qui perdure quant à la valeur ajoutée ou non d'offrir aux évaluateurs suisses la possibilité d'avoir accès à la reconnaissance professionnelle que procure le titre d'évaluateur accrédité.

- Dans l'affirmative, la démarche canadienne, de par son historique et ses réalisations éprouvées, pourrait servir de source d'inspiration.
- De surcroît, d'autres modèles commencent à poindre au niveau international et deux de ceux-ci pourraient être d'intérêt et accessibles pour les évaluateurs suisses. Il est question du projet porté par IDEAS (IDEAS Certification Working Group, 2014) et de celui porté conjointement par UKES et l'EES suite à un appui de EvalPartners pour la mise en place d'un « Voluntary Evaluator Peer Review System – VEPR » (2014).

*Consortium des universités pour l'enseignement  
de l'évaluation (CUEE)*

Créé en 2008, le Consortium des universités pour l'enseignement de l'évaluation (CUEE) est le fruit d'une collaboration entre 14 universités canadiennes, le Gouvernement canadien et la SCE ([http://www.evaluation-education.ca/index\\_fr.html](http://www.evaluation-education.ca/index_fr.html)). Il vise à accroître les possibilités d'études supérieures et de formation en évaluation au Canada ainsi qu'à augmenter le nombre d'évaluateurs qualifiés désireux d'être reconnus par la SCE et son programme d'accréditation. A ce jour, le CUEE a favorisé les échanges entre les partenaires universitaires autour du référentiel canadien de compétences, a permis l'élaboration d'un inventaire de programmes et de cours, a facilité le partage d'informations et d'expertises concernant les offres de formations et les stratégies pédagogiques, a examiné les perspectives de mobilité étudiante lors de la formation universitaire et a finalement permis un dialogue avec le Gouvernement canadien quant aux exigences de formation des évaluateurs fédéraux.

A cette expérience s'ajoute celle du Québec, où a été mis en place un Réseau québécois des universitaires en évaluation, le ReQUE. Ce réseau fonctionne sous un mode informel, regroupant des représentants de six universités québécoises, et est reconnu par la Société québécoise d'évaluation de programme (SQEP).

Perspective:

- Ces expériences canadienne et québécoise pourraient servir d'exemples dans l'éventualité où la Suisse et la SEVAL opteraient pour un renforcement des liens entre les universités et institutions d'enseignement pour l'amélioration de la formation avancée en évaluation.

## Et maintenant...

Il apparaît clairement que la professionnalisation de l'évaluation en Suisse progresse avec assurance et que de multiples apprentissages peuvent être dégagés des expériences conduites. Les défis demeurent toutefois bien présents et une concertation avec les multiples acteurs nationaux s'avère nécessaire pour consolider la route parcourue et assurer les prochaines actions liées à la professionnalisation. Dans cette perspective, la Suisse profiterait également d'échanges avec d'autres sociétés d'évaluations qui ont innové dans les champs qu'elles priorisent.

Il apparaît également que la SEVAL, en tant que société d'évaluation expérimentée, gagnerait à s'ouvrir davantage à la communauté internationale de l'évaluation. En sus des éléments mentionnés précédemment, elle a beaucoup à offrir. Dans certains secteurs d'activités, sa présence est plutôt timide quoiqu'étant reconnue de qualité. L'exemple de la francophonie est à mentionner. La SEVAL rayonne par le biais de sa déléguée. Toutefois, une contribution plus importante serait bénéfique compte tenu des besoins du monde francophone et de l'expertise développée par la Suisse. D'autres exemples de succès: la SEVAL a participé à deux projets de partenariats avec des sociétés sœurs dans le cadre du programme Peer-to-Peer de EvalPartners. De telles initiatives mériteraient d'être répétées. Avec 2015 déclarée « Année internationale de l'évaluation », la SEVAL a devant elle une excellente opportunité pour valoriser ses acquis et ses engagements face à la professionnalisation de l'évaluation !

## Bibliographie

- SANGRA, E. (2014), IOCE EvalPartners profile survey of Voluntary Organizations for Professional Evaluation: Swiss Evaluation Society (SEVAL).
- STEVHANN, L, KING, J., GHERE, G., & MINNEMA, J., (2005), Establishing Essential Competencies for Program Evaluators, *American Journal of Evaluation* 26(1), pp. 43-59.
- IDEAS Certification Working Group (2014), Proposed position on qualification in evaluation and possible role for IDEAS, Report: IDEAS, 15 p.

## Les défis de l'évaluation en Suisse

KATIA HORBER-PAPAZIAN

### **Institutionnaliser l'évaluation aux niveaux cantonal et communal**

Evaluer c'est, notamment, comparer. Il est donc tentant, en conclusion, de procéder à quelques comparaisons entre les articles édités en 1990 et ceux parus dans cet ouvrage, et de mesurer ainsi l'évolution intervenue en Suisse au cours de ces 25 dernières années, quant à l'intérêt porté à l'évaluation, son institutionnalisation au niveau fédéral, sa place dans la recherche, sa professionnalisation, ainsi que les débats méthodologiques qui l'entourent.

Au-delà de ce bilan, l'intérêt de cet ouvrage réside également dans le regard croisé porté sur l'expérience helvétique par des auteurs francophones du Sud et du Nord. Aussi tenterai-je, à l'aide des comparaisons effectuées ci-dessous, de relever les commentaires qui, en Suisse comme ailleurs, peuvent être porteurs d'enseignements et participer à la diffusion de concepts, d'idées et de pratiques en matière d'évaluation.

Tandis qu'en 1990, presque chacun des auteurs proposait sa propre définition de l'évaluation, la plupart des auteurs de cet ouvrage part du principe que ce concept est si connu aujourd'hui qu'il est inutile de le préciser.

Aucun article publié dans cet ouvrage, contrairement à celui de 1990, n'a remis en cause l'intérêt pour le secteur public à recourir à l'évaluation comme outil d'aide à la décision et d'ajustement de l'action publique.

Presque tous les articles, qu'ils émanent d'auteurs suisses ou étrangers, se réfèrent à un événement particulièrement marquant pour l'évaluation en Suisse : son ancrage dans la Constitution fédérale de 1999. Celle-ci stipule à son article 170 : « L'assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. » Quelle que soit la répercussion de cet article sur l'activité évaluative, chacun s'accorde à

reconnaître qu'il donne un signal fort de la part du parlement. L'évaluation est ainsi passée, comme Bättig et Schwab le mettent en évidence, d'un outil de contrôle de la haute surveillance parlementaire à un instrument couvrant toutes les activités parlementaires, et notamment l'activité législative. Le rôle clé joué en Suisse par le parlement en matière d'évaluation, l'existence d'un service spécialisé chargé de procéder à des évaluations pour le compte du pouvoir législatif, tout comme l'inscription de la notion d'efficacité comme critère de la haute surveillance du parlement sur le gouvernement dans la loi sur le parlement, sont cités en exemple aussi bien par les auteurs africains Gado et Lo que par le canadien Quesnel, qui tous souhaitent qu'une telle pratique se généralise dans d'autres pays. A partir d'une étude de la Banque mondiale (Mackay, 2008), Gado souligne enfin la spécificité de l'expérience suisse puisque, dans les pays développés comme dans les pays émergents, l'évaluation est davantage le fait de l'exécutif que du législatif.

L'article de Crémieux et Sangra montre également clairement le cheminement important parcouru depuis 1990 par l'évaluation au niveau institutionnel, dont l'un des aboutissements est la création en 2002, au sein du Contrôle fédéral des finances (CDF), d'une unité spécialisée dans les évaluations et les audits de rentabilité, et chargée d'assister aussi bien le parlement que le Conseil fédéral. L'indépendance du CDF est particulièrement saluée par Lemaire, qui relève par ailleurs la richesse du modèle polycentrique de l'évaluation que connaît la Suisse et qui pourrait, là aussi, être une source d'inspiration. Ce modèle est d'autant plus intéressant qu'il prévoit une coordination entre les instances d'évaluation, de manière à éviter doublons et concurrence.

En 1990, la législation fédérale contenait déjà des clauses d'évaluation, qui créent une obligation de procéder à une évaluation des effets de la loi, mais peu d'attention leur était accordée. Depuis lors, de telles clauses se sont multipliées, la plus emblématique d'entre elles (l'article 170 de la Constitution) constituant une clause générale. Quelles que soient les raisons de leur ancrage dans la loi, la centaine de clauses d'évaluation sectorielles que connaît la législation fédérale, et leur diversité, mettent en évidence, selon Mader, le haut degré d'institutionnalisation de l'évaluation législative en Suisse et contribuent à l'essor de la démarche évaluative.

Lancée en Suisse, notamment, par un projet national de recherche (le PNR 27) sur « Les effets des mesures étatiques », l'évaluation est devenue en 25 ans une discipline enseignée au niveau universitaire et source d'inspiration pour les chercheurs suisses, qui n'hésitent pas à partager leur expérience, notamment par des publications dans des revues internationales, ce que les articles de Widmer, Varone et Jacob mettent bien en évidence.

En 1990, le débat entre économistes et politologues, entre quantitativistes et qualitativistes, faisait encore rage dans le cadre du PNR 27 pour déterminer quelles pouvaient être les disciplines et méthodes les plus adaptées à l'éva-

luation en Suisse. Aujourd'hui, l'article de Sager et Mavrot montre que, sur ces points, le débat est clos. Chacun sait aujourd'hui que ce sont les questions d'évaluation qui déterminent les méthodes qui vont être utilisées, et qu'une approche pluridisciplinaire est garante de qualité. Cet article montre également que la structure politico-administrative suisse offre un terrain propice aux démarches comparatives et à des développements méthodologiques qui peuvent servir de modèle, notamment pour la France ou l'Union européenne, comme le souligne le texte de Toulemonde. Reste ouverte cependant la question délicate de l'accès aux données et de la possibilité de les comparer.

En 1990, la Société suisse d'évaluation (SEVAL) n'existait pas encore. Personne n'aurait alors pu imaginer que, 10 ans plus tard, celle-ci se positionnerait au niveau international en organisant à Lausanne, en collaboration avec l'IDHEAP, la 4e conférence de l'European Evaluation Society (EES). Principalement active dans le domaine de la professionnalisation de l'évaluation, comme le souligne son premier président Werner Bussmann au chapitre 6, la SEVAL contribue fortement à la diffusion des standards d'évaluation et, par là, au renforcement de la qualité des évaluations en Suisse. Il est intéressant de noter que l'analyse faite par Bussmann sur le peu d'influence directe qu'une société nationale d'évaluation est en mesure d'exercer sur l'institutionnalisation de l'évaluation, est corroborée par l'ancienne présidente de l'African Evaluation Association (AFREA) et de l'Organisation internationale de la coopération en évaluation (OICE), Khayri Ba Tall, à propos des sociétés nationales ou internationales qu'elle a étudiées.

Mis à part l'article de Knoepfel, qui analyse les tensions potentielles entre acteurs fédéraux et cantonaux dans la mise en œuvre d'évaluations voulues par la Confédération, ni cet ouvrage ni celui de 1990 n'ont consacré d'article à la question de la place de l'évaluation au niveau cantonal ou communal. Faute de données disponibles, (si ce n'est quelques études de cas sur des expériences particulières, telles que la mise sur pied de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) décrite dans l'article de Brunschwig Graf), il est difficile de déterminer sa place exacte et son rôle au niveau infra-fédéral. La recherche Syneval, citée par Varone dans son chapitre, devrait permettre d'ici à 2016 de combler partiellement cette lacune. Une première analyse réalisée en 2006 sur l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau cantonal (Horber-Papazian 2006) montre que les cantons suivent le mouvement initié par la Confédération. Ainsi, presque tous les cantons ont instauré des dispositions analogues à l'art. 170 de la Constitution fédérale (que ce soit au niveau constitutionnel, légal ou infra-légal). Il existe cependant une forte disparité entre eux quant à la place qui est réellement faite à l'évaluation au niveau institutionnel et quant à son utilisation. Un effort important doit donc encore être consenti au niveau cantonal et communal pour permettre l'institutionnalisation de l'évaluation à ces échelons.

## Systématiser le recours à l'évaluation

A l'instar de l'étude comparative sur l'institutionnalisation de l'évaluation réalisée par Jacob, Speer et Furubo (2015), de nombreux articles de cet ouvrage soulignent que la Suisse a beaucoup progressé dans le domaine de l'évaluation, puisqu'elle appartient désormais au peloton de tête des pays qui l'ont institutionnalisée. Face à ce constat flatteur, chacun ne peut que s'interroger sur l'incidence de cette institutionnalisation sur l'activité évaluative en Suisse.

L'article de Balthasar sur ce point laisse quelque peu songeur puisque son analyse, menée sur l'ensemble de l'administration fédérale, montre que si l'activité évaluative a progressé entre 1990 et 2002, avec notamment la création d'unités d'évaluation au sein de l'administration fédérale, son développement est resté fort modeste depuis lors. On constate en effet que ce sont toujours les mêmes unités administratives qui, proportionnellement, réalisent le plus grand nombre d'évaluations, et les mêmes unités qui n'en effectuent aucune. L'évaluation aurait ainsi atteint son « régime de croisière » au début des années 2000. Ce résultat est d'autant plus surprenant que l'on aurait pu s'attendre à une augmentation de l'activité évaluative au sein de l'administration fédérale depuis l'introduction de l'article 170 de la Constitution. L'Assemblée fédérale ne s'est-elle pas donné les moyens de ses ambitions? Lancer des projets d'évaluation mobilise des acteurs qui, au sein de l'administration, sont chargés de suivre les projets, d'analyser les résultats et de contribuer à la mise en œuvre des ajustements proposés. Le travail de ces fonctionnaires engagés dans le processus d'évaluation s'ajoute ainsi aux coûts externes, comme les honoraires des mandataires. Les dépenses consacrées à l'évaluation auraient donc dû augmenter, alors que Balthasar met en évidence une baisse relative de ces dépenses. Il émet un certain nombre d'hypothèses pour expliquer cet état de fait dont, notamment, un phénomène de saturation dans certains domaines.

Au niveau du parlement, Bättig et Schwab, comme Crémieux et Sangra, montrent que ce sont les commissions de gestion du parlement qui demandent des évaluations, tandis que les commissions législatives semblent se désintéresser de cet instrument, qui est pourtant à leur disposition. Dans le même sens, l'étude consacrée par le Contrôle fédéral des finances à la mise en œuvre des clauses d'évaluation (CDF 2011) montre que, si de telles clauses sont introduites dans les lois, c'est dans 74% des cas parce qu'elles figurent dans les projets de loi proposés par l'administration. Le texte de Balthasar nous rappelle enfin que seules 9% des évaluations débouchent sur une révision législative. Le parlement sous utilise donc l'outil dont il s'est pourtant doté. Cette situation ne semble pas surprendre Brunnschwig Graf qui souligne dans son article la difficulté qui est celle de la majorité des parlementaires de milice à s'intéresser à la pertinence, à l'efficacité ou

à l'ajustement de leurs décisions. L'expérience nous montre en effet que les parlementaires sont souvent peu sensibilisés à la question de l'évaluation, soucieux qu'ils sont de l'acceptabilité politique de leurs décisions, et intéressés davantage par des détails relatifs à l'exécution des lois. Enfin, le climat de méfiance qui règne entre le législatif et l'exécutif (Sciarini 2014) semble plus propice au renforcement du contrôle du parlement sur l'administration au moyen d'audits rapidement réalisés, facilement lisibles et au résultat tranché, plutôt qu'à l'apprentissage collectif que favorise l'évaluation, et où, comme le souligne Perret, il ne s'agit pas seulement de produire des jugements évaluatifs, mais d'améliorer les compétences et la capacité d'agir de chacun.

Au niveau cantonal enfin, Knoepfel décrit la réticence des cantons à voir des politiques fédérales mises en œuvre à leur niveau évaluées par la Confédération, par crainte de comparaisons, de perte de marges de manœuvre ou de la remise en cause de consensus construits avec difficulté. Autant de craintes qui engendrent des jeux de pouvoir et des stratégies d'évitement.

Ces différents points montrent que, s'il est possible de parler d'institutionnalisation forte de l'évaluation en Suisse au niveau fédéral, sa pratique semble stagner au niveau de l'administration fédérale, qu'elle est sous-utilisée par le parlement et largement absente du débat public (Horber-Papazian et Bützer 2008). Il est donc temps d'agir pour lui redonner un nouveau souffle, renforcer son utilisation et forger une réelle culture de l'évaluation. Ceci implique de mettre en œuvre un certain nombre d'actions. J'en propose cinq qui, à mes yeux, méritent autant d'être menées en Suisse que dans les pays des auteurs qui ont contribué à cet ouvrage.

## **Sensibiliser la classe politique à l'évaluation**

La SEVAL, avec ses journées thématiques et la mise sur pied de séminaires méthodologiques, vise principalement à renforcer les compétences des évaluateurs et à favoriser le débat entre mandants et mandataires de l'évaluation. Mises à part quelques interventions ponctuelles, la classe politique participe peu à ces journées. Seule la Conférence annuelle de la SEVAL de 2004 lui a offert une tribune, sur le thème de la relation entre le politique et l'évaluation. Ces exposés ont fait l'objet d'un numéro spécial de *LeGes* (2005/1). Il semble ainsi indispensable de mener des actions de sensibilisation ciblées sur les membres des exécutifs ou des législatifs, en tant qu'acteurs ayant le pouvoir de proposer et de voter un budget d'évaluation, et qui sont le plus souvent les destinataires des conclusions auxquelles l'évaluation aboutit. Pour ces responsables politiques, l'évaluation devrait être un outil indispensable, non seulement lors de l'adoption d'un projet de loi,

mais tout au long du cycle des politiques publiques. Organiser de telles actions de sensibilisation, qui peuvent être complétées par des formations de brève durée pour ceux qui le souhaitent, exige de s'adapter à leur agenda et de s'inspirer de cas concrets, pour leur montrer les conditions du recours à l'évaluation ainsi que les avantages que celle-ci est susceptible d'apporter à leur action politique. De telles formations exigent, même pour des responsables politiques chevronnés et dotés de diplômes universitaires, de partir du b.a.-ba. Les confusions sont encore très nombreuses entre audit, controlling et évaluation, même parmi ceux qui ont déjà mis en œuvre des évaluations. Les critères d'évaluation sont souvent méconnus et, même si le concept de politique publique fait aujourd'hui partie du langage courant, nombreux sont les décideurs qui n'ont pas saisi que toute politique publique est basée sur une théorie d'action, et qu'elle doit être constituée d'un certain nombre d'éléments (voir notamment Knoepfel, Larrue et Varone, 2006) dont l'absence entraîne inmanquablement l'échec des mesures envisagées. Ainsi, une formation sur l'évaluation des politiques publiques destinée à des responsables politiques aurait pour avantage de les sensibiliser, d'une part à la question de la définition des politiques publiques, et d'autre part à l'utilité de l'évaluation tout au long du cycle des politiques publiques.

### **Valoriser les évaluations hybrides**

Le site de la SEVAL montre qu'il y a une forte disparité du nombre d'évaluateurs à disposition selon les régions linguistiques. Si ce site n'a pas la prétention de recenser tous les évaluateurs de Suisse, il paraît évident que, dans les régions où la professionnalisation de l'évaluation est moins développée et où la demande d'évaluation existe, il convient de trouver des solutions adaptées. Il est souhaitable ainsi que les structures qui n'ont pas les ressources nécessaires pour mettre en œuvre une évaluation externe puissent néanmoins bénéficier d'un appui. Dans ce contexte, la solution idéale paraît être une évaluation hybride, réalisée sous forme d'auto-évaluation menée par la structure concernée, et appuyée par un évaluateur externe responsable des choix méthodologiques, et garant à la fois de leur application rigoureuse et de la cohérence de l'analyse. Cette approche a par ailleurs l'avantage de renforcer la mise en œuvre des recommandations émanant des acteurs concernés, et de garantir la légitimité externe des analyses et des mesures d'ajustement préconisées. Cette approche a également l'avantage de favoriser la création d'une culture de l'évaluation, en donnant la possibilité aux acteurs concernés de participer à chacune des étapes de l'évaluation.

## Renforcer le débat démocratique par l'évaluation

Dans son article, Brunschwig Graf fait un plaidoyer pour l'évaluation en tant qu'outil de débat démocratique. Les résultats d'évaluation devraient ainsi permettre au citoyen de fonder ses positions sur des données fiables et d'y puiser les arguments de son choix. Pour que l'évaluation atteigne cet objectif, il faut que le public ait accès aux résultats d'évaluation. Les standards de la SEVAL, comme la Loi sur la transparence à son article 8 alinéa 5 (« L'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration fédérale et de l'efficacité des mesures prises par cette dernière est garanti. ») exigent que les évaluations soient rendues accessibles. Elles peuvent l'être de façon passive ou active. Dans ce cas, il convient de développer une stratégie de valorisation de l'évaluation, en rendant les rapports accessibles sur internet, en organisant des conférences de presse pour que les médias relaient l'information, et en mettant sur pied des débats publics. En réalité, ce débat éclairé par les résultats de l'évaluation n'a que très rarement lieu. Si les résultats sont diffusés au-delà du cercle des personnes directement concernées, ils le sont le plus souvent de façon tronquée et biaisée par la presse (Horber-Papazian et Bützer 2008).

Ceci pose très clairement la question du rôle des évaluateurs dans la diffusion des rapports d'évaluation et la valorisation de leurs résultats. Si les résultats d'évaluation appartiennent aux mandants, et qu'il est évident que, dans la communication publique des résultats, les évaluateurs doivent se tenir au second plan pour présenter s'il y a lieu leur démarche, leur rôle est en revanche central dans la réflexion relative à la diffusion des résultats. Ils ont ainsi la responsabilité de présenter les résultats de leurs travaux de façon à ce qu'ils soient compréhensibles et accessibles par tous, de même qu'ils peuvent être appelés à appuyer leurs mandants dans la valorisation des résultats. La place de la valorisation des résultats d'évaluation est encore trop souvent oubliée alors que, comme le rappelle Läubli-Loud (Läubli-Loud et Mayne 2013), ce point doit être prévu déjà dans la conception des projets d'évaluation. Une sensibilisation des évaluateurs à cette question et l'ouverture d'un dialogue avec la presse paraissent dans ce cas indispensables. Dans ce contexte, la SEVAL a certainement un rôle central à jouer.

Le renforcement du débat démocratique par l'évaluation peut également se réaliser par le renforcement de démarches participatives en évaluation. Il est intéressant de noter que deux auteurs africains, Gado et Lo, ainsi qu'un auteur français, Jacot, forts des expériences participatives menées dans leur pays, interpellent les auteurs suisses sur ce thème. Les auteurs suisses ont en effet très peu publié sur ce sujet. Ces expériences participatives sont donc beaucoup moins connues en Suisse qu'elles ne le sont dans les pays

émergents, où de telles expériences sont souvent menées par des bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, pour permettre notamment aux populations locales d'apprendre à exprimer leur avis. On assiste ainsi, dans les pays émergents, à des évaluations émancipatrices ou, en France, à des évaluations participatives auxquelles on associe des « citoyens profanes », qui ne sont pas nécessairement concernés par l'action considérée, ainsi que Jacot l'explique dans son article. En Suisse, par souci notamment de favoriser un processus d'apprentissage auprès de ceux qui seront appelés à mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations, il est courant de constituer un « groupe d'accompagnement ». Les membres de ce groupe sont chargés de suivre tout le processus d'évaluation, et sont tenus informés de l'évolution des analyses, ce qui les prépare à recevoir les résultats des évaluations en toute connaissance de cause. Elargi le plus souvent à des représentants des parties prenantes, ce groupe a pour tâche de se prononcer sur la faisabilité et l'acceptabilité des mesures préconisées. Cette stratégie consistant à discuter des recommandations au sein d'un groupe assez large et à tenir compte des avis des personnes concernées, explique très certainement comme le souligne Balthasar que plus de 65% des responsables d'évaluation au sein de l'administration disent utiliser les résultats d'évaluation, et cela d'autant plus s'ils émanent du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ou du Contrôle fédéral des finances (CDF). Ces instances ont en effet la possibilité de demander des explications lorsque leurs recommandations ne sont pas suivies d'effets, comme le montrent les articles de Balthasar, Bättig et Schwab, ainsi que Crémieux et Sangra.

## **Créer un observatoire suisse de l'évaluation**

Si, avec Aramis, la Confédération dispose d'une base de données censée recenser toutes les évaluations menées au niveau de l'administration fédérale, rien de tel n'existe au niveau cantonal. Cette lacune est d'autant plus importante que, sans une telle base de données nationale, il est impossible de se faire une idée de l'activité en matière d'évaluation sur l'ensemble du pays. Une telle information paraît d'autant plus importante qu'elle pourrait permettre des synergies aussi bien entre mandants qu'entre mandataires, et encourager une coordination entre équipes destinée à faciliter les comparaisons et à favoriser un processus d'apprentissage. Un tel observatoire pourrait également recenser les formations en matière d'évaluation, de manière, là aussi, à permettre la création de synergies entre enseignants. Cet observatoire pourrait enfin recenser toutes les recherches, thèses et travaux de Master réalisés dans le domaine de l'évaluation, autant de données riches d'informations qui méritent d'être diffusées, afin de renforcer le débat entre communautés linguistiques sur l'évaluation en Suisse, et de servir à la fois de point de repère et de stimulant.

## Accréditer les évaluateurs

Le débat sur l'accréditation des évaluateurs est difficile. Il est porteur de nombreux enjeux et défis pour la SEVAL, ainsi que pour les évaluateurs, mais il semble évident qu'il devra être approfondi. L'expérience canadienne présentée par Gervais dans cet ouvrage montre que l'accréditation est garante de qualité pour les mandants. Elle renforce également les échanges et l'esprit de corps entre évaluateurs. Cette question paraît d'autant plus importante en Suisse que les évaluations menées au niveau national exigent la constitution d'équipes bi-, voire trilingues. Le fait de suivre un cursus d'accréditation commun et de continuer à se perfectionner ensemble de façon périodique ne pourra qu'améliorer les capacités de collaboration de ces équipes et, par-là, la qualité de leurs interventions.

Ces défis, et bien d'autres encore, ne pourront être relevés sans la conjugaison des efforts de tous ceux qui ont déjà œuvré à l'institutionnalisation de l'évaluation, et qui se trouvent le plus souvent à l'interface entre le monde de la recherche et de l'enseignement et celui de l'administration, du politique ou du secteur privé. Gageons que ces acteurs, puis leurs successeurs, sauront trouver des voies pragmatiques et adaptées à leur contexte, de manière à permettre le renforcement de l'utilisation de l'évaluation et, par-là, l'éclosion d'une véritable culture de l'évaluation. Dans ce contexte, la SEVAL a un rôle central à jouer, de stimulation, d'accompagnement et de promotion.

Ces regards croisés sur l'expérience suisse ont permis de mettre en évidence le fort potentiel d'apprentissage réciproque à partir des difficultés, des expériences et des connaissances de chacun. J'ose espérer que cet ouvrage ouvrira de nouvelles voies d'échanges et de collaborations, et que la Suisse saura répondre à l'invitation qui lui est faite d'être plus présente dans les réseaux internationaux visant à renforcer le rôle et la place de l'évaluation dans le monde.

## Bibliographie

- CDF. (2011). Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, Berne, Contrôle fédéral des finances.
- HORBER-PAPAZIAN, K. (1990), *L'évaluation des politiques publiques en Suisse : pourquoi, pour qui, comment ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- HORBER-PAPAZIAN, K. (2006). La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse, *Contributions à l'action publique - Beiträge zum öffentlichen Handeln*, pp. 131-144.

- HORBER-PAPAZIAN, K., BÜTZER, M. (2008). Dissemination of evaluation reports in newspapers: The case of CEEP evaluations in Geneva, Switzerland, *Open to the Public: Evaluation in the Public Arena*, pp. 43-66.
- JACOB, S., SPEER, S., FURUBO, J.-E., (2015) The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, vol. 21 (1), pp. 6-31.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève/Bâle/Munich, Helbing & Lichtenhahn.
- LOUD, M., L., MAYNE, J. (2013). *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units*: SAGE Publications, Incorporated.
- MACKAY, K. R. (2008). *Comment mettre en place des systèmes de S & E pour améliorer les performances du secteur public*, World Bank Publications.
- SCIARINI, P. (2014). Eppure si muove: the changing nature of the Swiss consensus democracy, *Journal of European Public Policy*, 21(1), pp. 116-132.

## Les auteurs

### **Andreas BALTHASAR**

Andreas Balthasar est professeur de science politique à l'Université de Lucerne. Il a étudié l'économie politique et l'histoire économique et a fondé l'Institut Interface, spécialisé notamment en évaluation des politiques publiques à Lucerne. Parallèlement à ses recherches dans le domaine de l'évaluation il a été amené à réaliser une centaine d'évaluations pour différents offices fédéraux et cantonaux.

### **Oumoul KHAYRI BA TALL**

Oumoul Khayri Ba Tall a été co-fondatrice en 2004 de l'Association mauritanienne de suivi et d'évaluation, présidente de l'Association africaine d'évaluation (AfrEA) de 2007 à 2009, et présidente de l'Organisation internationale pour la coopération en évaluation (OICE ) de 2008 à 2010. Elle est membre du Comité d'administration de 3IE depuis octobre 2012, une agence leader dans les évaluations d'impact.

### **Christophe BÄTTIG**

Christophe Bättig est diplômé en géographie, ethnologie européenne et économie agricole. Il a travaillé dans un bureau privé d'évaluation de 1994 à 2002, puis au sein du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de 2002 à 2014. Il a assuré la fonction de chef du CPA de 2009 à 2014. Depuis septembre 2014, il est chef d'état-major de la Direction pour l'environnement, les transports et la sécurité de la Ville de Lucerne.

**Martine BRUNSWIG GRAF**

Economètre de formation, Martine Brunswig Graf a été membre du gouvernement genevois de 1993 à 2005. Elle a assumé successivement la responsabilité du Département de l'instruction publique puis de celui des finances. De 2003 à 2011, elle a siégé au sein du parlement fédéral en tant que conseillère nationale. Actuellement, elle préside notamment la Commission fédérale contre le racisme.

**Werner BUSSMANN**

Werner Bussmann est docteur en sciences économiques et administratives. Il est en charge notamment de questions d'évaluation et de technique législative à l'Office fédéral de la justice. Il a été directeur du Programme national de recherche sur « l'efficacité des programmes » de 1990 à 1996 et fondateur et président de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) de 1995 à 2001. Il gère le réseau « évaluation au sein de l'administration fédérale ».

**Laurent CRÉMIEUX**

Laurent Crémieux est docteur en sciences politiques. Il gère des projets d'évaluation, de la phase de sélection du thème jusqu'au suivi des recommandations dans le cadre du Contrôle fédéral des finances. Il intervient en outre ponctuellement dans des actions de formation et lors d'échanges d'expériences en Suisse comme à l'étranger.

**Boureïma GADO**

Boureïma Gado est économiste planificateur et consultant indépendant. Ancien parlementaire, il est actuellement coordinateur du ReNSE (Réseau Nigérien de Suivi Evaluation) et secrétaire général de l'AFREA (Association africaine de l'évaluation). Il est par ailleurs membre de la CoP Niger/AFCop (Communauté nigérienne/africaine des praticiens de la gestion axée sur les résultats).

**Marie GERVAIS**

Marie Gervais É. A. est professeure à l'Université Laval à Québec. Elle est vice-présidente de l'Organisation internationale de la coopération en évaluation et vice-présidente du Réseau francophone d'évaluation. Elle est récipiendaire du Prix SCE Contribution en évaluation 2012 et du Prix SQEP Reconnaissance 2007 pour ses contributions exceptionnelles au développement de la théorie et de la pratique en évaluation. Elle est évaluatrice accréditée par la SCE.

**Katia HORBER-PAPAZIAN**

Katia Horber-Papazian est professeure à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Ses domaines d'enseignement, de recherche et d'expertise en Suisse et au niveau

international portent sur le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, l'institutionnalisation et la valorisation de l'évaluation, la gouvernance multi-niveaux et les réformes institutionnelles et territoriales. Elle est membre du Conseil d'administration du Réseau francophone d'évaluation.

**Steve JACOB**

Steve Jacob est professeur et directeur du laboratoire de recherche sur la performance et l'évaluation de l'action publique (PerfEval). Il enseigne la science politique à l'Université Laval à Québec et dans plusieurs universités étrangères. Il mène des recherches sur les processus de modernisation de l'administration, l'éthique publique et les dispositifs d'évaluation et de gestion de la performance.

**Henri JACOT**

Henri Jacot est professeur honoraire des Universités. Adjoint au Maire de Lyon en charge de l'administration générale et des ressources humaines de 2001 à 2008, il a été conseiller régional Rhône-Alpes de 2004 à 2010 et a présidé le Comité de suivi de la démarche d'évaluation (CSDE) de cette collectivité. Il préside actuellement le Comité d'Evaluation du Centre National de la Fonction Publique (CNFPT).

**Peter KNOEPFEL**

Peter Knoepfel a été professeur en analyse de politiques publiques et politiques de durabilité de 1982 à 2015, à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, qu'il a dirigé de 1994 à 2002. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles centrés sur des questions théoriques et pratiques de l'analyse de politiques publiques dans les domaines notamment de l'environnement, de la culture ou de la gestion des ressources naturelles.

**Donald LEMAIRE**

Donald Lemaire a travaillé au sein de la Fonction publique fédérale du Canada pendant une trentaine d'années. Au cours de cette période, il a occupé des postes d'analyste en évaluation et de cadre au sein de plusieurs ministères. Il a quitté la fonction publique en octobre 2011 ; il occupait alors le poste de vice-président principal de la direction des politiques à la Commission de la fonction publique du Canada. Il a une formation en économie et en droit.

**Abdou Karim LO**

Abdou Karim Lo est inspecteur de l'enseignement élémentaire, titulaire d'un MBA et d'une maîtrise de philosophie. En sa qualité de conseiller en organisation, il occupe le poste de secrétaire permanent du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), au Ministère de l'intégration

africaine, du NEPAD et de la Promotion de la bonne gouvernance. Depuis janvier 2015, il est le président de l'Association sénégalaise d'évaluation (SenEval).

### **Luzius MADER**

Luzius Mader est directeur suppléant de l'Office fédéral de la justice et professeur associé à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il a fait des études de droit à l'Université de Genève (dr en droit) et à la London School of Economics and Political Science (LL.M). Il est l'auteur de publications diverses dans les domaines du droit constitutionnel, de la jurisprudence et de l'évaluation législative.

### **Céline MAVROT**

Céline Mavrot est licenciée en science politique, et depuis 2009 assistante de recherche au Centre de compétence pour le management public de l'Université de Berne (KPM). Elle est l'auteure de nombreuses évaluations dans le domaine des politiques de la santé. Elle mène par ailleurs un projet de thèse sur l'histoire des sciences administratives.

### **Bernard PERRET**

Bernard Perret est ingénieur et socio-économiste. Il est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (inspection générale du ministère français de l'écologie). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *L'évaluation des politiques publiques* (La Découverte, 2001, 2008, 2014) et *Au-delà du marché* (Les petits matins, mai 2015).

### **Jean Serge QUESNEL**

Jean Serge Quesnel É. A. est professeur associé à l'École nationale d'administration publique à Gatineau, Québec. Il fut directeur des bureaux d'évaluation de l'Agence canadienne de développement international, de la Banque interaméricaine de développement et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Il fut le coordinateur fondateur du Réseau francophone d'évaluation. Il est évaluateur accrédité par la Société canadienne d'évaluation.

### **Fritz SAGER**

Fritz Sager est depuis 2009 professeur en sciences politiques au Centre de compétence pour le management public de l'Université de Berne (KPM). Il est l'auteur de nombreuses évaluations menées sur tous les échelons du système fédéral et de nombreuses contributions scientifiques, notamment sur le thème de l'évaluation, publiées dans des revues nationales et internationales.

**Emmanuel SANGRA**

Emmanuel Sangra a travaillé pour le Contrôle parlementaire de l'administration, et pour la Commission externe d'évaluation des politiques du canton de Genève. Depuis plus de douze ans, il est le responsable du Centre de compétences « Audit de performance et Evaluation » au Contrôle fédéral des finances. Il est aussi le président de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) depuis 2009.

**Philippe SCHWAB**

Philippe Schwab est secrétaire général du Parlement suisse. Il a exercé différentes fonctions dans l'administration parlementaire, notamment dans le domaine du contrôle. Dans ce cadre, il a contribué à la généralisation de l'évaluation au sein du Parlement. Il est membre de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et vice-président de l'Association internationale des secrétaires généraux des Parlements (ASGP).

**Jacques TOULEMONDE**

Jacques Toulemonde est associé d'Eureval, société de conseil en évaluation des politiques publiques. Il travaille comme expert en évaluation au niveau national et international et enseigne l'évaluation à l'Université de Lyon. Il est auteur et éditeur d'articles et de livres consacrés notamment à des questions méthodologiques dans le domaine de l'évaluation.

**Frédéric VARONE**

Frédéric Varone est économiste et politologue de formation. Il est professeur de science politique à l'Université de Genève, où il dirige le Master en management public. Ses enseignements et recherches portent sur l'analyse comparée des politiques publiques, les réformes du secteur public et les groupes d'intérêt.

**Thomas WIDMER**

Thomas Widmer est professeur de science politique, spécialisé dans le domaine de l'évaluation, et directeur de l'unité de recherche « Analyse des politiques publiques et évaluation » au Département de science politique de l'Université de Zurich. Il s'occupe prioritairement de l'évaluation, en tant qu'objet de recherche et d'expertise.



La collection «Contributions à l'action publique/Beitrag zum öffentlichen Handeln» a été créée en 2006 à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'IDHEAP, l'Institut de hautes études en administration publique associé à l'Université de Lausanne. Elle se fixe pour objectif de réunir chaque année en un ouvrage collectif des contributions scientifiques sur un thème important pour l'action publique. Ces contributions proviennent d'enseignants-chercheurs de l'IDHEAP ou d'autres institutions universitaires suisses ou étrangères. C'est pourquoi les ouvrages de la collection peuvent comporter des articles en allemand et en français, ainsi que parfois en anglais. Au-delà des milieux scientifiques, la collection veut toucher les responsables publics et inspirer ainsi une action publique basée sur les dernières avancées de la recherche.

Anlässlich der Jubiläumsfeier zum 25-jährigen Bestehen des IDHEAP erschien 2006 der erste Band der Sammlung «Beiträge zum öffentlichen Handeln/Contributions à l'action publique». Das IDHEAP hat sich zum Ziel gesetzt, jedes Jahr wissenschaftliche Beiträge zu einem bedeutenden Thema der öffentlichen Verwaltung in einem Werk zusammenzufassen und in dieser Reihe zu publizieren. Diese Originalbeiträge werden sowohl von Mitgliedern des Lehr- und Forschungsstabs des IDHEAP als auch von Autoren aus anderen Hochschulinstitutionen aus dem In- und Ausland verfasst. Deshalb enthalten diese Sammelbände Beiträge in deutscher, französischer und gelegentlich auch in englischer Sprache. Über die wissenschaftlichen Kreise hinaus will die Serie auch die Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung ansprechen und damit öffentliches Handeln anregen, das auf dem neusten Stand der Wissenschaft basiert.

### Regards croisés sur l'évaluation en Suisse

La Suisse est l'un des pays dans lequel l'évaluation est la plus institutionnalisée au monde. C'est pourquoi des auteurs francophones du Nord et du Sud, issus des domaines académique, politique, administratif et privé s'intéressent à ce modèle. Ils s'attachent ainsi dans cet ouvrage à analyser les spécificités de cette institutionnalisation, à porter un regard critique sur son cheminement et à la mettre en perspective au niveau international.

Cet ouvrage permet notamment de tirer des enseignements sur le rôle joué par l'évaluation au niveau parlementaire et sur la capacité du modèle polycentrique suisse à servir de référence à l'étranger. Il soulève également diverses problématiques, telles que l'incidence de l'institutionnalisation de l'évaluation sur sa pratique dans l'administration, la place de l'évaluation dans le pilotage de l'action publique et le renforcement de la démocratie, la professionnalisation de l'évaluation ou le rôle des chercheurs dans la diffusion de l'évaluation. Un ouvrage original, rédigé sous le regard croisé de spécialistes suisses et internationaux.

ISBN 978-2-88915-139-4



9 782889 151394 >

PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Katia Horber-Papazian

