

Conférence formation- regiosuisse

28/29 novembre 2013
Konzepthalle 6, Thoune

Résumé Exposé

L'évaluation en Suisse : développement, diffusion, tendances

Dr Stefan Rieder,
Interface et comité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)

Développement

Le développement de l'évaluation aux Etats-Unis n'a pas manqué d'influer sur la pratique en la matière dans notre pays. C'est ainsi que la recherche américaine dans les années 1960 est arrivée à la conclusion qu'il fallait aller au-delà des évaluations appelées « black-box », par trop limitées : les évaluations de type « black-box » sont en effet des recherches sur des mesures et des programmes de politique publique dont l'exécution n'est que peu ou pas du tout analysée. Elles consistent plutôt à comparer la conception de départ avec les effets mesurés. Si ces derniers ne sont pas probants, on supposera qu'il y avait une erreur dans la conception. Or, si l'évaluation entend non seulement observer des effets, mais aussi les expliquer, elle doit également avoir pour objet les processus de mise en œuvre et pas uniquement les effets. Les expériences faites aux Etats-Unis l'ont bien montré.

Cette conclusion a été notamment reprise dans la recherche en Suisse, en particulier dans les études menées dans le cadre du programme national de recherche (PNR) 6, programme qui s'est déroulé entre 1976 et 1980. Les chercheurs se sont penchés à cette occasion sur les raisons pour lesquelles des politiques nationales avaient des effets très différents dans les cantons. Un exemple nous est donné par la recherche consacrée à l'application et aux effets de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Il s'est avéré que les instances d'exécution appliquaient la loi de manière très différente, en fonction de leur motivation et des ressources à disposition, et que la législation en question avait donc des effets sensiblement différents d'une région à une autre.

En Suisse, la notion d'évaluation a été diffusée auprès d'un plus large cercle de personnes par le groupe de travail « Evaluation législative » (AGEVAL). Ce groupe de travail, qui a mené ses travaux entre 1987 et 1991, avait pour tâche d'examiner les possibilités de mettre en œuvre l'évaluation dans notre pays. A cette fin, des « évaluations de tests » ont été mandatées dans différents domaines politiques, notamment dans le domaine des déchets, des affaires sociales et de l'énergie. Les résultats obtenus par le groupe de travail AGEVAL étaient encourageants. Ils étaient repris dans le cadre du PNR 27 (Les effets des mesures étatiques) et approfondis, tant sur le plan théorique qu'empirique. Le PNR 26 disposait d'un montant total de cinq millions de francs, somme avec laquelle il a financé douze évaluations exemplaires, trois projets sur le thème « Apprendre dans les administrations » ainsi que d'autres mesures dans le domaine de la formation de base et continue. Parmi les résultats particulièrement intéressants que mentionne le rapport final du PNR 27 figure la publication d'un manuel intitulé « Einführung in die Politikevaluation », qui constituera une base importante pour la théorie et la pratique de l'évaluation dans notre pays.

D'un point de vue institutionnel, l'article 170 de la Constitution fédérale est de toute première importance pour l'évaluation : « L'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». C'est sur cette base que, depuis les années 1990, plusieurs évaluations ont été mandatées. Et c'est toujours sur la base de cet article de la Constitution que des clauses relatives à l'évaluation ont été intégrées dans différentes lois, qui ont à leur tour initié de nombreuses évaluations.

Il convient également, toujours dans le contexte de l'émergence de l'évaluation en Suisse, de mentionner la création en 1996 de la Société suisse d'évaluation (SEVAL). La SEVAL a pris de l'ampleur entretemps et compte actuellement 450 membres (état: fin 2013). La société s'engage avec succès en faveur du développement de l'activité d'évaluation et de la culture de l'évaluation en Suisse.

Diffusion

Acteurs, nombre d'évaluations et coûts

Depuis les années 1990, des unités ont été créées au sein de l'administration fédérale et parlementaire, unités qui réalisent et accompagnent les évaluations. On mentionnera ici en particulier le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ainsi que le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce dernier a, dans les années 1990, étendu ses activités au domaine de l'évaluation. Le réseau « Evaluation dans l'administration fédérale » constitue en outre un forum qui encourage l'échange d'expériences en matière d'évaluations au niveau fédéral. Au niveau cantonal, l'évaluation est en revanche structurellement nettement moins ancrée. A part quelques exceptions, il n'existe en effet au niveau cantonal aucune unité administrative spécialisée dans l'évaluation.

La majeure partie des évaluations est réalisée d'une part par des instituts universitaires et des Hautes écoles spécialisées et, d'autre part, par des entreprises privées spécialisées dans ce domaine. La plus grande partie des évaluations est faite au niveau fédéral. Selon diverses estimations, le nombre d'évaluations réalisées chaque année au niveau de la Confédération se situe entre 70 et 100. Les coûts par étude se situent entre 40'000 et 250'000 francs. Une étude a examiné les budgets de 278 évaluations et a estimé que le budget moyen par évaluation se situait dans les 115'000 francs. Les dépenses consenties par la Confédération dans le domaine de l'évaluation devraient donc se situer entre 8 et 11 millions de francs par année. A titre de comparaison, l'activité des cantons en matière d'évaluation est plutôt modeste. Les études menées dans ce contexte permettent d'estimer que le nombre d'évaluations à ce niveau se situe aux alentours de 77 par année.

Diffusion des évaluations

Quels sont les domaines où l'on trouve le plus souvent des évaluations ? Il s'agit surtout des domaines de la formation, de la coopération au développement, de la santé, des assurances sociales, de l'énergie et de l'environnement. Il s'agit typiquement d'évaluations qui sont réalisées dans le domaine de la prévention sanitaire (p.ex. la campagne STOP SIDA) ou de l'énergie et de l'environnement (p.ex. SuisseEnergie) et dans le cadre de programmes politiques spécifiques. Au niveau de la Confédération, sont particulièrement actifs dans le domaine de l'évaluation le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ainsi que l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Ces offices fédéraux disposent souvent d'organes internes qui conçoivent et accompagnent les évaluations et qui en valorisent les résultats. On observe en revanche moins d'évaluations réalisées dans les domaines de la police, de la sécurité, de la justice et de la culture.

Genres et méthodes d'évaluation

Les évaluations peuvent être classées de différentes manières. On peut, par exemple, les distinguer simplement en fonction de leur objet : on distinguera ici entre les évaluations qui portent sur la mise en œuvre et celles qui examinent les effets. Dans la pratique toutefois ces deux types d'évaluation sont la plupart du temps combinés : une enquête au niveau fédéral a montré que plus de 70 pour cent des évaluations avaient pour objet aussi bien la mise en œuvre que les effets des lois et mesures étatiques.

Du point de vue de la méthode, on distingue entre les évaluations faites au moyen de comparaisons longitudinales, de comparaisons transversales et de comparaisons objectifs visés / situation réelle. Les comparaisons longitudinales se présentent souvent sous forme de comparaisons avant-après. Mais le plus souvent, la situation avant une intervention est examinée rétrospectivement. Il est rare en effet que l'on effectue une mesure avant l'intervention elle-même, mesure qui sera de toute façon effectuée après cette dernière. Les comparaisons entre les objectifs visés et la situation réelle sont

également très fréquentes. Les effets d'une politique sont comparés avec les objectifs définis au préalable, ce qui permet d'en apprécier l'ampleur et l'importance. Des problèmes se posent dans ce contexte, car les objectifs définis au départ sont souvent formulés de manière vague ou contradictoire. Les évaluations qui reposent sur des comparaisons transversales englobent souvent l'analyse de la mise en œuvre et de l'effet dans plusieurs cantons, ce qui permet de comparer les résultats. La forme méthodiquement stricte de la comparaison transversale (expérimentation ou quasi-expérimentation) se rencontre plutôt rarement. La raison se trouve dans les coûts comparativement élevés qu'une telle méthode implique.

Tendances

Comment l'évaluation se développe-t-elle quantitativement et qualitativement ? On pourra répondre à cette question si l'on sait que les résultats des évaluations pourront être utilisés à l'avenir dans la pratique, et comment ils pourront être utilisés. Quant à savoir jusqu'à quel point cette approche a porté ses fruits à ce jour, la question reste controversée. On peut grosso modo distinguer deux positions dans ce contexte :

- Les tenants de la première position demandent que l'on renonce à l'évaluation, ce sur la base de différents arguments : les analyses seraient en effet, selon eux, trop nombreuses et trop chères, les indicateurs utilisés trop faciles à manipuler et les résultats des évaluations en conséquence inutilisables. La réalité serait par ailleurs si complexe qu'une mesure des effets serait de toute façon vouée à l'échec. Enfin, certains critiques avancent que les évaluations entraînent des problèmes méthodiques et pratiques à la fois : cela favoriserait ainsi une tendance selon laquelle on ne fournirait plus que des prestations qui pourraient également faire l'objet d'une évaluation. Compte tenu de ces problèmes, il serait donc préférable de renoncer totalement aux évaluations.
- La communauté des spécialistes de l'évaluation reconnaît elle aussi les faiblesses de l'évaluation. Mais ces dernières peuvent toutefois, selon eux, être facilement éliminées. Il est important tout d'abord de bien définir la notion d'évaluation et de circonscrire cette dernière par d'autres analyses ou enquêtes, qui ne satisfont pas les exigences méthodiques d'une évaluation. Deuxièmement, il faut accroître systématiquement les connaissances en matière d'évaluation. Troisièmement, les évaluations doivent être organisées de manière à ce qu'elles soient pertinentes pour la pratique. Il s'agit enfin d'exploiter le potentiel de synergie de l'évaluation et de nouveaux instruments de la gestion administrative, afin d'optimiser de cette manière les bénéfices des évaluations.

Indépendamment des deux positions que nous venons de mentionner, on peut supposer qu'il existe des facteurs de politique publique moderne qui requièrent des évaluations. On mentionnera notamment dans ce contexte la complexité croissante de la politique publique, l'apparition de nouvelles tâches dévolues à l'autorité publique (par exemple dans les domaines de l'environnement, de l'énergie ou encore de la migration), le besoin de légitimation de la politique publique et le développement de la politique basée sur des programmes (comme cela est le cas par exemple dans le domaine de la coopération au développement ou de la prévention).

Globalement, on peut constater que l'orientation vers l'efficacité est solidement ancrée dans la politique publique. Cela s'explique également par le fait que les programmes conditionnels ont plutôt tendance à perdre de leur importance et que ce sont plutôt les programmes finaux qui sont désormais privilégiés. Dans des domaines comme ceux de la formation, on observe toutefois que le nombre des évaluations est en recul, car les analyses sont devenues trop nombreuses. Dans d'autres domaines politiques (p.ex. la justice, la police ou la sécurité), on observe par contre un besoin accru de légitimation, besoin qui entraîne une augmentation du nombre des évaluations. En outre, les activités des organisations d'utilité publique qui sont financées par des dons ou par les pouvoirs publics, devraient également être davantage évaluées. La qualité méthodique des évaluations augmentera également à l'avenir, en raison notamment de la formation améliorée suivie par les évaluatrices et les évaluateurs.

Références

Bussmann, Werner ; Klöti, Ulrich ; Knoepfel, Peter (éditeurs) (1998) : Politiques publiques: évaluation Collection politique comparée, Economica, Paris.

Bussmann, Werner ; Klöti, Ulrich ; Knoepfel, Peter (Hrsg.) (1997) : Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main.

Widmer, Thomas ; De Rocchi, Thomas (2012) : Evaluation : Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Reihe Kompaktwissen CH ; Bd. 16, Rüegger Verlag, Zurich et Coire.