

Pourquoi une conférence annuelle de la SEVAL centrée sur la question de la relation entre le politique et l'évaluation?

Katia Horber-Papazian / *Les textes rassemblés dans ce numéro spécial de LeGes ont fait l'objet d'un exposé et ont alimenté les débats de la Conférence annuelle de la Seval de 2004, centrée sur la question de la relation entre le politique et l'évaluation. Pourquoi ce choix? Les points suivants vont permettre d'en expliciter les raisons et, par là, de rappeler les objectifs poursuivis par cette journée.*

1 Mobiliser un nouveau public-cible

Depuis qu'elle organise des conférences annuelles, la Seval a concentré ses efforts sur le renforcement de la professionnalisation de l'évaluation par l'adoption de standards d'évaluation et leur diffusion, ainsi que par la mise en évidence de l'intérêt, de l'utilité et des conditions de l'évaluation dans des domaines spécifiques tels que la culture, l'éducation, l'aide au développement, la santé, etc. Le public-cible de la Seval au cours des ans a ainsi été composé d'un côté d'évaluateurs et de l'autre de représentants de l'administration. S'il n'existe pas à ce jour d'études permettant de déterminer l'étendue du recours à l'évaluation au niveau cantonal ou communal, celles réalisées en particulier par Widmer (2004) et Fornerod (2001) mettent en évidence qu'au niveau fédéral les évaluations menées sont mandatées principalement par l'administration et ont une incidence, si elles en ont une, sur les processus de mise en œuvre et d'ajustement administratifs dans la plus grande partie des cas en totale méconnaissance des chefs de Départements et sans incidence sur les processus de décision stratégiques, c'est-à-dire politiques. Ces mêmes études mettent par ailleurs en évidence que le poids d'un article de journal peut être plus significatif dans la formation de l'opinion de parlementaires qu'un rapport d'évaluation et que ce sont principalement les questions d'efficience, c'est-à-dire de coût, qui intéressent le politique au-delà de toute question d'efficacité. Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'on assiste aujourd'hui, au niveau de la Confédération, au renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation grâce en particulier à l'inscription dans la Constitution fédérale de 1999 (art. 170) de l'exigence pour l'Assemblée fédérale de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation, soit à s'assurer que «les mesures décidées sont mises en œuvre, à déterminer quelles sont les réactions des intéressés et quels effets secondaires les mesures peuvent

produire» (Office fédéral de la justice, 2004). Par ailleurs, des Constitutions cantonales ou des lois spéciales entérinent dans le même esprit que la Constitution fédérale de pareilles institutionnalisations et de plus en plus de lois s'accompagnent, aussi bien au niveau fédéral que cantonal, de clauses d'évaluation qui conditionnent leur reconduction. Est-ce à dire que les décideurs ont à leur disposition un outil d'aide à la décision dont ils ignorent le potentiel réel et la spécificité? C'était le postulat qui a sous-tendu l'organisation de la journée de la Seval.

2 Expliciter pour le politique la spécificité de l'évaluation des politiques publiques

Depuis bientôt 10 ans, parallèlement aux contrôles administratifs ou financiers qui s'exercent à posteriori et permettent des contrôles de légalité et de régularité, le recours à des audits qui offrent des révisions internes ou externes des modes de fonctionnement de l'administration et une photographie à un moment donné de la structure analysée sont fréquents. A ce type de démarches vient s'ajouter le controlling, qui par une comparaison entre les objectifs et les résultats, permet de déterminer sur la base d'indicateurs principalement financiers si la cible est atteinte. La sensibilisation des décideurs à la question d'indicateurs permettant le suivi des décisions a, par ailleurs, été renforcée par le recours de plus en plus fréquent à des mandats de prestations liant des partenaires publics, para-publics et privés. A travers l'information qu'elles offrent, ces différentes démarches sont des outils centraux de conduite de l'action publique. Elles ont cependant en commun la particularité d'une part, d'être centrées sur les questions de mise en œuvre, d'efficacité et d'efficience opérationnelle des politiques publiques ou de certaines de leurs mesures ou programmes d'action et, d'autre part, de mettre en évidence s'il y a lieu des dysfonctions sans forcément pouvoir les expliquer. C'est sur ces deux points que l'évaluation vient les compléter. Savoir que les services de l'administration remplissent leurs missions et que des prestations sont offertes ou des mesures mises en œuvre au moindre coût est une chose, encore faut-il s'assurer que le public-cible est atteint, que ces mesures ou prestations répondent à un réel besoin et permettent d'atteindre les objectifs qui ont présidé à leur définition, qu'elles n'engendrent pas d'effets pervers et, s'il y a des dysfonctions dans leur mise en œuvre, d'en définir les causes. C'est en cela donc que l'évaluation, basée sur la récolte d'informations systématique à l'aide de méthodes qualitatives et quantitatives issues des sciences sociales, permet de renforcer les démarches tels que les contrôles traditionnels, les audits ou le controlling. C'est également en

cela que réside sa spécificité. Tout en étant conscient que les frontières entre chacune des démarches sont souples, il est cependant possible d'affirmer que le domaine du questionnement de l'évaluation dépasse celui de la relation entre les intrants et les extrants (inputs/outputs), comme il va au-delà de celui de l'organisation administrative et permet, par la mise en évidence des causes des dysfonctionnements, des réajustements non seulement au niveau opérationnel mais aussi et surtout au niveau stratégique et politique.

3 Débattre de l'utilité des résultats d'évaluations

Aborder la question de l'utilité de l'évaluation pour le politique, c'est ouvrir le débat récurrent de celui de son utilisation et par là de sa place dans les processus de décision. Patton (1997) dans ses travaux centrés sur la question de l'utilisation de l'évaluation exhorte les évaluateurs à présenter les résultats d'évaluations de sorte à ce qu'ils soient utilisables par le politique (rapports succincts, langage et argumentation clairs, réponses directes aux questions d'évaluation) et surtout à travailler en étroite collaboration avec eux afin, d'une part, de définir les questions d'évaluation et les designs mais surtout à les tenir informés de l'évolution des analyses de sorte à créer un processus d'apprentissage et l'appropriation des résultats d'évaluation. De son côté, Carol Weiss (1998) considère comme irréaliste l'attente de certains évaluateurs de voir les résultats de leurs travaux avoir une incidence directe dans les processus de décision politiques. De tels travaux ne pouvant qu'influencer les processus de décision au même titre que les intérêts en jeu, le poids des institutions ou l'idéologie. Cette influence sur la compréhension des problèmes, les valeurs ou les relations peuvent comme le mettent en évidence les travaux de Kirkhart (2000) émaner du processus d'évaluation ou de ses résultats et avoir une incidence immédiate en cours de processus d'évaluation, à l'issue de celui-ci ou, à long terme, de façon manifeste ou latente.

Ces écrits sont un appel à la modestie pour les évaluateurs et incitent à faire des distinctions quant aux informations qui sont susceptibles d'intéresser plus particulièrement le politique de celles qui sont plutôt destinées à l'administration, comme à faire une distinction entre le législatif et l'exécutif.

Les membres des exécutifs sont à la tête de l'administration ; il paraît donc souhaitable qu'ils soient informés des résultats des évaluations. Les ajustements proposés peuvent, par exemple, concerner des questions d'allocation de ressources, de répartition de compétences, de coordination des actions, d'atteinte de la population-cible, d'impact des mesures ou

remettre en cause la théorie de l'action qui sous-tend la politique. Leur engagement dans la prise en compte des réajustements proposés sera par définition plus important s'il s'agit de redéfinir la population-cible ou les mesures d'intervention que de revoir les procédures de transmission de dossiers ou la communication entre services. Il en va de même pour les parlementaires.

Un parlement a fortiori de milice ne peut que dans les rêves les plus fous des évaluateurs se tenir informé de façon régulière des résultats des évaluations. Il ne sera intéressé aux résultats de celles-ci que s'ils lui permettent d'assurer ses tâches principales, soit légiférer et surveiller l'administration. Les informations dont ont besoin les parlementaires ne sont donc pas toujours forcément celles dont ont besoin les responsables administratifs. Rares sont cependant les évaluations réalisées sous l'égide de parlementaires et répondant à des questions qui émanent d'eux. Dans la très grande majorité des cas les questions d'évaluation sont définies par des cadres de l'administration en fonction de problématiques principalement opérationnelles qui les intéressent. Les questions d'atteinte de la population-cible et d'impact des mesures font encore l'objet de peu d'études alors qu'elles sont au centre de l'action politique. S'il est par ailleurs évident que pour pouvoir tirer parti des expériences passées les parlementaires ont besoin de connaître les résultats d'évaluations ex post, ils ont surtout besoin d'évaluation ex ante pour définir le champ et la nature des problèmes à résoudre, la population dont il s'agit de modifier le comportement et les mesures les plus adéquates pour atteindre les objectifs visés.

4 Instaurer une culture d'évaluation

S'il est aujourd'hui politiquement incorrect de s'opposer à des démarches évaluatives, il n'en demeure pas moins que l'évaluation est toujours plus appréciée quand elle est développée dans le «champ du voisin». D'une part, parce que pour beaucoup, au sein de l'administration, l'évaluation est synonyme de contrôle et par là de peur, soit d'être pris en flagrant délit de dysfonction, soit qu'une démarche comparative mette en évidence que d'autres sont plus performants. L'évaluation n'est, d'autre part, pas toujours bien accueillie parce qu'au sein de la classe politique suisse, où les décisions de consensus sont si longues à échafauder, il paraît difficile d'accepter que la solution d'aujourd'hui n'est peut-être pas celle de demain parce que les besoins et les problèmes d'aujourd'hui peuvent évoluer. La culture du doute n'est donc pas de mise alors qu'elle est un des fondements de l'évaluation, puisqu'elle favorise l'ouverture à des processus d'apprentissage et, par là, à

des ajustements. C'est également elle qui permettra que la fonction première de l'évaluation ne soit pas simplement de légitimer les décisions et les actions prises, mais de renforcer les outils de pilotage de l'action publique et de permettre un ajustement à l'évolution des problèmes à résoudre.

5 Clarifier la répartition des compétences

Des études nombreuses ont mis en évidence le dialogue difficile voire la brèche infranchissable (unbridgeable gap) entre politiciens et évaluateurs, chacun de ces deux groupes d'acteurs étant guidé par des logiques d'action différentes, pour les uns, la réélection, la recherche de réponses immédiates à un problème, pour les autres la nécessité de comprendre et d'établir les faits (par exemple Nathan et al. 1975).

Au-delà de ces logiques différentes, la relation entre politiciens et évaluateurs n'est pas simple. Tant que les règles du jeu ne sont pas définies, la méfiance peut prédominer entre eux. Les informations que les évaluateurs détiennent et les jugements qu'ils peuvent porter sur l'action publique à partir de leurs analyses peuvent en effet amener la classe politique à les considérer comme dérangeants, menaçants, ou pire, comme parfaitement incompetents, théoriques, éloignés des réalités ou au service de ceux qui les ont mandatés. Le désintérêt que certaines évaluations suscitent peut à l'inverse créer un sentiment de frustration du côté des évaluateurs. Frustrations, craintes qui n'ont aucune raison d'être à partir du moment où la répartition des compétences de chacun est rappelée et respectée. L'évaluateur est le gardien d'une démarche et d'une méthodologie rigoureuses et transparentes qui vont lui permettre de répondre aux questions d'évaluation qui lui sont posées. Ces informations sont mises à la disposition des décideurs, libre à eux de les utiliser ou pas. Où s'arrête l'expertise commence le politique. Ce n'est que dans le respect des compétences de chacun et sans tentatives de s'immiscer dans le domaine d'intervention de l'autre ou de l'instrumentaliser qu'un climat de confiance et d'échange peut s'instaurer. Chacun des partenaires ayant dans l'idéal un objectif en commun : l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

6 Favoriser l'échange

S'il va de soi qu'en une journée, il n'est possible que de semer les germes de ce qui devrait, à plus long terme, permettre d'atteindre les objectifs énoncés, la journée de la Seval a également permis de questionner des pratiques d'évaluation à travers l'analyse que Madame la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss a tiré du sens et des conditions du recours fréquent à l'évaluation au

sein du Département de l'Intérieur à l'époque où elle le dirigeait. Un bilan de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau fédéral a permis par ailleurs de mettre en évidence, à travers l'intervention du vice-directeur de l'Office fédéral de justice, M. Luzius Mader, ce qui est atteint et ce qui reste à faire. Tandis que le secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales, M. Philippe Schwab, a analysé les raisons qui expliquent qu'aujourd'hui, à part les Commissions de gestion, aucune commission parlementaire n'a exprimé un besoin d'évaluation. Enfin, le bilan réalisé par le Chancelier du canton de Berne, M. Kurt Nuspliger, de l'institutionnalisation de l'évaluation l'a amené à fixer les conditions du recours à l'évaluation au rang desquelles la construction d'une culture d'évaluation occupe une place centrale. Les débats nourris suscités par ces interventions, comme les travaux de groupe co-animés par des responsables politiques et des évaluateurs, ont permis à chacun d'exprimer ses doutes, de débattre des enjeux inhérents à la problématique abordée et d'ouvrir un débat sur les attentes réciproques. Les textes présentés dans ce numéro spécial en sont la trace et doivent constituer la trame sur laquelle chacun pourra bâtir, de sorte à ce que les prochaines rencontres du même type permettent que la classe politique représente plus que le 8% de l'assemblée. La balle est aujourd'hui dans le camp de la Seval, qui a reçu pour mandat, à l'issue de cette journée, de renforcer la communication auprès du politique et de favoriser toutes les possibilités d'échange et de débats constructifs. Gageons que le défi sera relevé!

Bibliographie

- Fornerod, S., 2001, A quoi et à qui servent les évaluations? Une recherche sur la place des évaluations dans les processus de décision et d'apprentissage dans l'administration fédérale, Mémoire de Master, IDHEAP.
- Kirkhart, K. E., 2000, Reconceptualizing Evaluation Use. An Integrated Theory of Influence, in: Caracelli, V./Preskill, H. (eds), *The Expanding Scope of Evaluation Use, New Directions for Evaluation*, 88, Jossey-Bass, San Francisco.
- Nathan, R. P./Manvel, A. D./Calkins, S. E. et al., 1975, *Monitoring revenue sharing*, The Brookings Institution, Washington.
- Office fédéral de la justice, 2004, 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. Efficacité des mesures prises par la Confédération. Rapport du Groupe de contact interdépartemental «Evaluation de l'efficacité» à la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse, <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/bericht-idekowi-f.pdf>.
- Patton, M.Q., 1997, *Utilization-Focused Evaluation*. The new century text, third edition, Sage Publication, Thousand Oaks, CA.
- Weiss, C.H., 1998, Have we learned anything new about the use of evaluation?, *American Journal of Evaluation*, ol.19, No.1, pp. 21-33.
- Widmer, Th./Neuenschwander, P., 2004, Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization, *Evaluation*, Vol. 19 (4), pp. 391-412.

Zusammenfassung

Die SEVAL hat sich zum Ziel gesetzt, Politikerinnen und Politiker für die Evaluation von politischen Massnahmen zu sensibilisieren und den Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie Evaluatorinnen und Evaluatoren zu fördern. Der Beitrag erläutert die Gründe für die Durchführung einer Konferenz zum Thema «Politik und Evaluation» und zeigt auf, welche Schritte nötig sind, um die Evaluation staatlicher Politik zu etablieren.