

Choisir des thèmes d'évaluation aboutissant à des recommandations utiles – Enseignements tirés de dix ans d'évaluation au Contrôle fédéral des finances

Emmanuel Sangra / Laurent Crémieux | *Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a créé en 2002 un centre de compétences chargé de mener des évaluations et des audits de rentabilité. Le présent article se fonde sur un bilan concernant plus de quarante rapports que cette unité a réalisés depuis lors. Le but de cette analyse est d'identifier les potentiels d'amélioration afin de faciliter le choix des thèmes adéquats à l'avenir, c'est-à-dire ceux qui aboutiront à des recommandations utiles, permettant d'améliorer concrètement les politiques publiques.*

Sommaire

- 1 Objectif
- 2 Indépendance institutionnelle : conséquences pour le thème choisi et les recommandations
- 3 Compréhension de la notion d'utilité
- 4 Elaborer des recommandations utiles
 - 4.1 Type de recommandations effectuées
 - 4.2 Réactions par rapport aux recommandations
 - 4.3 Mise en œuvre des recommandations
 - 4.4 Des recommandations moins suivies
- 5 Choisir des thèmes adéquats
 - 5.1 Mode de sélection des thèmes d'évaluation
 - 5.2 Appréciation de la pertinence des thèmes choisis
 - 5.3 Possibilité de déterminer à l'avance les thèmes les plus pertinents ?
- 6 Conclusions

1 Objectif

La question de l'utilité des évaluations est un thème récurrent dans la littérature spécialisée (Balthasar 2007 ; Dahler-Larsen 2012 ; Johnson & Others 2009 ; Ledermann 2012 ; Saunders 2012). Elle se pose d'une manière spécifique pour un organe de contrôle indépendant comme le CDF qui mène des évaluations de nature sommative et sur des thèmes qu'il choisit en général lui-même. Le CDF formule en outre des recommandations et assure un suivi de leur mise en œuvre. Ceci implique d'identifier des thèmes pertinents et de proposer des recommandations utiles. Si le choix des thèmes et la formulation des recommandations demeurent les phases les plus difficiles pour un organe de contrôle indépendant, ce sont des domaines quasiment inexplorés au niveau de la littérature actuelle.

Le choix de thèmes adéquats pose différentes questions essentielles. Comment se coordonner avec l'agenda politique ? Comment identifier les thèmes qui seront

politiquement sensibles dans les années à venir ? Convient-il de retenir des sujets larges ou délimités ? Faut-il aborder les effets d'une politique, ce qui implique souvent des moyens importants, ou se concentrer sur la mise en œuvre et déboucher ainsi sur des recommandations pratiques, au risque de pérenniser la politique existante ? Faut-il privilégier ou renoncer à des thèmes dans des domaines où la Confédération a une faible marge de manœuvre ? Sous quelles conditions les recommandations émanant d'un organe indépendant ont le plus de chance d'être mises en œuvre ?

Après dix ans d'activités, le CDF a dressé un bilan des 42 évaluations réalisées et des 235 recommandations formulées. Pour chacune des évaluations, une quarantaine de points ont été analysés concernant les ressources utilisées, le questionnement, les méthodes, les outputs de l'évaluation, sa diffusion et ses effets. Le présent article se concentre sur le choix des thèmes évalués et les recommandations. Il porte sur l'identification des thèmes d'évaluation les plus prometteurs et cherche à définir quelles sont leurs caractéristiques nécessaires pour aboutir à des recommandations utiles. Autrement dit, comment choisir les thèmes pour maximiser l'utilité des évaluations ? Après une brève présentation du contexte institutionnel (chapitre 2), le chapitre 3 expose la notion d'utilité retenue. Le bilan des recommandations fait l'objet du chapitre 4. Sur cette base, le chapitre 5 présente un bilan des thèmes d'évaluation retenus et examine la possibilité de déterminer à l'avance les thèmes les plus pertinents. Le chapitre 6 apporte quelques remarques conclusives.

2 Indépendance institutionnelle : conséquences pour le thème choisi et les recommandations

Dans le cadre de sa mission, le CDF assiste le Parlement (Délégation des finances) dans l'exercice de sa haute surveillance et le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance. Le cadre juridique actuel lui garantit un haut niveau d'indépendance, conforme aux exigences définies par la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI 2007). Le CDF décide son programme annuel et peut même refuser des mandats (art. 1, Loi fédérale du Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967, LCF, RS 614.0). S'il peut recevoir des mandats de la Délégation des finances ou du Conseil fédéral, il choisit en général lui-même les thèmes d'évaluation (dans 80 % des cas selon le bilan réalisé). Il dispose notamment d'un accès illimité à l'information (art. 10, LCF) ainsi que du droit de publier ses rapports (art. 14 al. 2, LCF). 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.

Lorsqu'un service mandate lui-même une évaluation, il existe différents risques pour l'indépendance et la pertinence des résultats (CDF 2012). Le service peut avoir tendance à se servir des résultats afin de justifier la poursuite de mesures ou de légitimer son action. 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. La situation du CDF présente donc des avantages par rapport à la crédibilité des résultats.

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. Si nécessaire, un groupe d'accompagnement peut être instauré, ce qui est le cas pour un tiers des évaluations. 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 CDF assume cependant l'entière responsabilité des résultats.

Le CDF élabore des recommandations qui s'adressent en priorité aux organes évalués, mais qui peuvent aussi être destinées aux autorités politiques, 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. Si un service s'oppose à une recommandation ou s'il n'a pas entrepris les modifications promises, la Délégation des finances peut juger d'un éventuel besoin d'agir. Le CDF effectue en général un suivi des recommandations, quelques années après la publication du rapport.

3 Compréhension de la notion d'utilité

Nombreux sont les auteurs qui ont montré les diverses acceptions possibles de la notion d'utilité d'une évaluation (voir synthèse dans Saunders 2012). L'approche de l'utilité retenue ici est essentiellement une approche instrumentale, en relation avec la mise en œuvre ou non des recommandations : l'évaluation a-t-elle permis ou non de modifier, d'améliorer l'objet évalué ? L'utilité est définie par rapport à la mise à jour d'un potentiel important d'amélioration, de l'acceptation et de la mise en œuvre des recommandations. C'est du reste un des objectifs du CDF : avoir des recommandations utiles qui soient mises en œuvre par les entités évaluées ou auditées. Par ailleurs, l'utilité pour le CDF lui-même est également prise en compte, compte tenu des ressources qu'il a utilisées et de l'impact pour sa réputation.

Différents autres types d'utilité ont volontairement été écartés : l'utilité conceptuelle (« le Parlement ou l'administration ont changé leur perspective grâce aux résultats »), l'utilité symbolique ou justificative (« l'évaluation a donné une

légitimation au sujet évalué » voir Pelz 1978) ou l'utilité en relation avec le processus – empowerment (« les participants ont profité du processus d'évaluation en apprenant de nouveaux éléments, indépendamment des résultats » voir Patton 1997). L'indépendance institutionnelle du CDF, ainsi que la forte valorisation des recommandations pour communiquer et justifier les résultats de ses travaux expliquent l'importance accordée ici à l'utilité instrumentale. D'autre part, les motivations qui président à la décision de mener ou de confier une évaluation apparaissent plus variées lorsque c'est l'administration principalement concernée qui décide (voir notamment Ledermann 2011).

Il convient de noter que l'analyse de l'utilité instrumentale présente des risques si ce critère est utilisé comme un indicateur de performance essentiel par le management. Dans un tel contexte, le risque serait que les auteurs de l'évaluation ne proposent que des recommandations dont il apparaît certain que le destinataire va les mettre en œuvre (effet tunnel). Ce n'est pas le cas au CDF, même si un effort important est effectué pour impliquer les destinataires lors de l'élaboration des recommandations. Ce risque est réduit car la mise à jour d'un potentiel important d'amélioration est également prise en compte pour l'appréciation de l'utilité.

4 Élaborer des recommandations utiles

4.1 Type de recommandations effectuées

Les recommandations représentent un enjeu déterminant. Elles doivent permettre de donner des pistes afin de remédier aux points faibles constatés. Les discussions finales avec les services fédéraux se focalisent le plus souvent sur les recommandations. Les services savent qu'ils doivent justifier leur position, également vis-à-vis du Parlement. Le CDF a constaté qu'un rapport sans recommandation n'attire pas la même attention et est plus rapidement oublié.

Les 42 rapports d'évaluation examinés comptent en moyenne cinq recommandations. Elles sont en général adressées aux offices ou aux entités évaluées, parfois aux départements. Elles s'adressent uniquement au Conseil fédéral ou au Parlement en cas de modifications législatives. Parmi les 235 recommandations formulées depuis 2002, plus des deux tiers visent à améliorer l'organisation et les processus, ou à renforcer la transparence. 15 % portent sur une meilleure organisation afin de générer davantage d'efficacité. 10 % des recommandations impliquent un potentiel chiffré d'économies ou une maximisation des recettes. Le potentiel d'économie a été exprimé en francs pour quatre évaluations. Enfin, 8 % concernent d'autres thèmes.

4.2 Réactions par rapport aux recommandations

Les autorités et services concernés prennent position sur les recommandations qui leur sont adressées et proposent des mesures avec une date de réalisation. L'acceptation des recommandations par les destinataires constitue un premier élément d'appréciation sur leur utilité : d'après le bilan du CDF, 71 % des recommandations ont été acceptées, 15 % partiellement acceptées et 14 % ont été refusées.

Au niveau du Parlement, l'intérêt de la Délégation des finances, qui traite tous les rapports du CDF, est très variable. Celui-ci peut dépendre de la prise de position de l'office. En effet, lorsqu'un office accepte les recommandations et s'engage à prendre des mesures, la Délégation a moins tendance à intervenir.

D'un point de vue plus qualitatif, il est important d'examiner attentivement la prise de position des offices car ils n'expriment pas forcément leur désaccord de manière explicite lorsque le niveau d'engagement vis-à-vis des recommandations est faible ou peu précis. Ils peuvent s'attacher à montrer qu'ils sont d'accord avec l'orientation des recommandations, mais que leur mise en œuvre est complexe. Ou encore qu'ils manquent de ressources et ne disposent pas des compétences requises. Dans de rares cas, ils peuvent souligner que les conséquences seraient négatives. À l'inverse, un office fédéral peut avoir engagé une réflexion en parallèle à l'évaluation et souligner qu'il a déjà initié des mesures afin de mettre en œuvre les recommandations proposées.

L'expérience du Contrôle fédéral des finances montre également l'importance d'avoir une discussion finale avec la direction de l'office afin d'apprécier la volonté de celle-ci de donner des impulsions nécessaires, en particulier lorsque les recommandations ont des conséquences au niveau stratégique.

4.3 Mise en œuvre des recommandations

Quelques années après la publication d'un rapport, le CDF effectue un suivi de toutes les recommandations. Lors du bilan effectué, 17 évaluations comportant dans l'ensemble une centaine de recommandations avaient fait l'objet d'un suivi. Les résultats montrent que 55 % d'entre elles ont été appliquées, 24 % l'ont été partiellement et 21 % n'ont pas été mises en œuvre.

En ce qui concerne les possibilités d'économies proposées et qui ont été effectivement mises en place, le rapport sur les appareils auditifs (CDF 2007b) 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 anti-pollution (CDF 2010b) permettent aux automobilistes d'économiser quelque 80 millions de francs par année depuis 2013. Parmi les résultats marquants, il convient aussi de signaler que l'évaluation sur le tarif médical Tarmed (CDF 2010a) a per-

mis 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 (CDF 2004) 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.

4.4 Des recommandations moins suivies

L'analyse des recommandations non appliquées montre que celles-ci 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 hésite à utiliser les leviers dont il dispose.

Lorsque les recommandations impliquent des acteurs externes à l'administration fédérale, leur mise en œuvre est plus incertaine, d'autant plus si l'office responsable estime avoir une marge de manœuvre limitée et ne souhaite pas intervenir. C'est par exemple le cas de la politique de recherche et de la formation (CDF 2009a ; CDF 2009b ; CDF 2009c). Même si la Confédération verse d'importants moyens financiers, l'office fédéral en charge de ce dossier est d'avis qu'il faut laisser, au nom de la liberté académique, le maximum d'autonomie aux écoles polytechniques et aux hautes écoles universitaires, ces dernières relevant, de surcroît, de la compétence cantonale.

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 versement des retraites sous forme de capital, afin d'éviter que des assurés ne tombent à la charge des prestations complémentaires une fois le capital disparu (CDF 2004). 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 leur échelonnement lors du départ à la retraite afin d'éviter une optimisation fiscale, pour les assurés bien informés, qui à l'époque n'était pas prévue par le législateur.

5 Choisir des thèmes adéquats

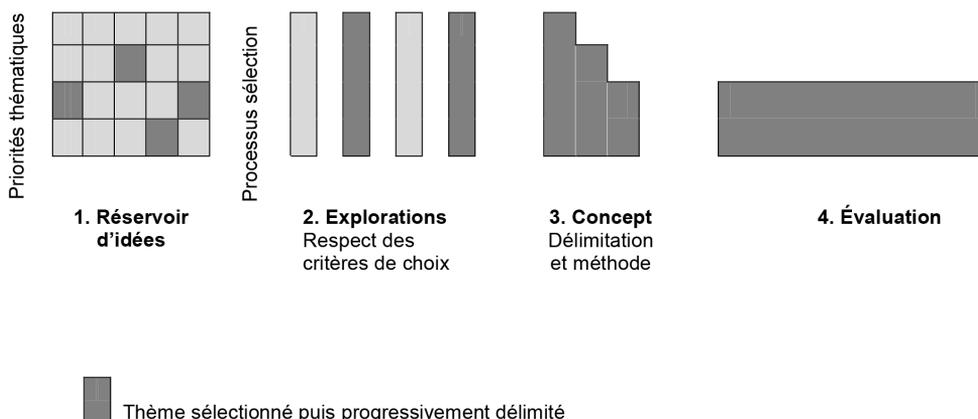
5.1 Mode de sélection des thèmes d'évaluation

L'autonomie que le législateur octroie au CDF 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 com-

plexes 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 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 qu'elles comportent.

À cet effet, le CDF a mis en place un réservoir de thèmes envisageables (« Ideenpool »), accessible à l'ensemble des collaborateurs, qui sont 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 à la direction du CDF en fonction des priorités thématiques prédéfinies. Une sélection est alors effectuée pour définir les thèmes à explorer lors de l'année suivante. L'exploration détermine s'il convient de renoncer au projet, de réaliser un audit, de mener un audit transversal (comparaison des pratiques de plusieurs unités) ou une évaluation. Près d'une centaine d'explorations ont été effectuées en dix ans. L'expérience montre qu'il faut compter une quinzaine d'idées pour un thème d'évaluation et qu'environ une exploration sur trois aboutit à une évaluation inscrite au programme. Si le thème est retenu en tant qu'évaluation, le projet va débiter par un concept précisant les questions retenues et celles qui sont exclues, puis les méthodes retenues, ainsi que la planification de l'évaluation avant que cette dernière ne soit initialisée. Le schéma ci-dessous illustre le processus.

Processus de sélection et délimitation des thèmes d'évaluation



La stratégie identifie des risques généraux pour la Confédération pour les cinq prochaines années et établit des priorités thématiques en fixant 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 des thèmes généraux tels que les *contrôles auprès des entreprises* réalisés dans différentes politiques 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*.

Le CDF privilégie les domaines où il existe peu d'évaluations et se concentre sur les mesures à fortes implications financières. Il choisit des thèmes d'évaluation bien délimités, dans des domaines encore peu évalués et souvent techniques. C'est pourquoi, il préfère évaluer 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 l'ensemble de la politique fédérale de lutte contre la pollution de l'air.

5.2 Appréciation de la pertinence des thèmes choisis

L'appréciation de la pertinence du thème retenu est évidemment bien plus aisée plusieurs années après la fin de l'évaluation que tout au début du projet. L'appréciation reste subjective, mais la confrontation avec l'avis d'autres collègues permet de limiter cette subjectivité et fait ressortir en général une assez grande convergence.

Quatre variables ont été choisies pour définir la pertinence d'un thème. Elles ont trait à l'utilité instrumentale des évaluations effectuées et prennent également en compte les ressources et l'impact pour le CDF. Elles sont présentées dans le tableau ci-joint.

Tableau 1 : variables examinées définissant l'utilité d'une évaluation

<p>« L'évaluation a été utile » appréciée sur la base des éléments suivants :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mise à jour d'un potentiel important d'amélioration.2. Recommandations acceptées par le destinataire (sur la base de sa prise de position).3. Recommandations mises en œuvre (follow-up effectué quelques années plus tard).4. Rétrospectivement, le thème a-t-il été bien choisi, compte tenu des moyens utilisés et de l'impact pour le CDF ?
<p>Mode d'appréciation : les appréciations ont été effectuées par le chef de projet et le responsable du centre de compétences pour les 42 évaluations réalisées et les 235 recommandations émises. Les appréciations ont ensuite été soumises aux collègues concernés. Échelle de gradation utilisée : 0 (non), 1 (plutôt non), 2 (plutôt oui), 3 (oui). La valeur de la variable « L'évaluation a été utile » est la somme des points 1 à 4.</p>

Les appréciations effectuées pour chacun des 42 projets montrent des écarts assez importants par rapport aux quatre paramètres utilisés pour mesurer l'utilité. La mise à jour d'un *potentiel important d'amélioration* apparaît très variable suivant les rapports. Le degré d'*acceptation des recommandations* par le destinataire est assez élevé (voir chapitre 4.2). Leur *mise en œuvre* est bonne pour la majorité des recommandations (voir chapitre 4.3).

La *pertinence du choix du point de vue du CDF* compte tenu des moyens utilisés pour réaliser l'évaluation et de son impact ne correspond pas forcément aux trois premiers paramètres analysés. Ainsi, certaines évaluations ont demandé beaucoup de moyens de sorte que l'appréciation quant à l'utilité pour le CDF est jugé plus faible. Par ailleurs, l'appréciation peut être plus faible lorsque l'intérêt des médias ou de la Délégation des finances est resté faible, même si l'acceptation des recommandations et de leur mise en œuvre a été bonne.

La mise en place et la diffusion des évaluations coïncident avec une présence dans les médias de plus en plus importante pour le Contrôle fédéral des finances lors de ces dix dernières années. Il convient de mentionner en particulier les évaluations sur les affaires compensatoires lors de l'achat d'armement à l'étranger (CDF 2007a), sur l'attribution des appareils auditifs dans le cadre de l'assurance-invalidité (CDF 2007b), sur les contrôles antipollution (CDF 2010b), sur le tarif médical Tarmed (CDF 2010a), ainsi que sur les contrôles auprès des employeurs dans le domaine de l'AVS (CDF 2006). L'écho des évaluations dans les médias s'avère cependant assez variable. Si le thème a été proposé par le Conseil fédéral ou par le Parlement, on peut constater que les résultats ont fait l'objet de plus d'intérêts lors de leur diffusion. Le CDF désire avant tout produire des rapports, 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.

5.3 Possibilité de déterminer à l'avance les thèmes les plus pertinents ?

Six variables ont été retenues avec l'hypothèse qu'elles permettraient de déterminer à l'avance la pertinence du thème selon la définition présentée dans le chapitre précédent. Une analyse de régression a été ensuite effectuée pour examiner les corrélations éventuelles entre les variables à expliquer (« l'évaluation a été utile ») et six variables explicatives. Le tableau ci-après présente brièvement ces variables, l'hypothèse sous-jacente et la méthode utilisée.

Tableau 2 : variables examinées et méthode utilisée

<p>Variables explicatives (situation lors de la sélection du thème)</p> <p>A. <i>Origine du thème</i> : thème proposé par le CDF sur la base de sa compétence d'auto-saisine ou par le Parlement ou le Conseil fédéral. Hypothèse : le Parlement ou le Conseil fédéral sont mieux à même de déterminer les thèmes les plus pertinents.</p> <p>B. <i>Pression du problème</i> : thème débattu dans les médias une année avant sa sélection ou ayant fait l'objet d'interventions parlementaires dans les cinq dernières années avant sa sélection. Hypothèse : plus le thème est débattu, plus l'évaluation sera utile.</p> <p>C. <i>Attitude de l'évalué</i> : opposition, indifférence, soutien durant l'exploration et les 30 premiers jours de l'évaluation. Hypothèse : l'attitude de l'évalué au début du projet peut donner des indices sur la future utilité de l'évaluation.</p> <p>D. <i>Marge de manœuvre de l'évalué</i> : capacité de mettre en place des changements, compétences institutionnelles et ressources suffisantes permettant de piloter. Hypothèse : plus la marge de manœuvre de l'évalué est importante, plus l'évaluation sera utile.</p> <p>E. <i>Délimitation du thème</i> : facilité-difficulté de définir les questions centrales de l'évaluation. Hypothèse : plus le thème est facile à délimiter, plus l'évaluation sera utile.</p>
<p>Mode d'appréciation : voir tableau 1.</p>
<p>Mesure de corrélation selon le tau (τ) de Kendall - Il s'agit d'une mesure non paramétrique de corrélation utilisée pour les variables ordinales et binaires. Les relations identifiées se fondent sur une fonction monotone et se caractérisent par le fait que les valeurs élevées d'une variable sont associées aux valeurs élevées des autres variables ou vice-versa. La fonction n'est pas nécessairement linéaire. Le tau de Kendall examine les paires sur la base de leur concordance et de leur discordance. Si toutes les paires sont concordantes $\tau = 1$ et si toutes sont discordantes $\tau = -1$. La valeur $\tau = 0.5$ est considérée comme une relation moyenne, et $\tau = 0,7$ comme une relation forte. Voir Merton/Kendall, 1984.</p>

L'appréciation des variables pouvant influencer le choix du thème présente les résultats suivants.

En ce qui concerne *l'origine du projet*, seuls 20 % des évaluations sont réalisées sur mandat de la Délégation des finances et du Conseil fédéral. 80 % des évaluations ont donc pour origine le CDF en fonction de sa capacité d'auto-saisine.

La *pression des problèmes* au moment du choix (articles dans les médias, interventions parlementaires) est généralement faible lorsque le CDF choisit lui-même le thème. Dans trois quarts des cas, le CDF privilégie des domaines peu médiatisés, jugeant que son rôle doit être plutôt proactif, en vue d'amener des thèmes à l'agenda politique. Il part de l'a priori que si le problème est connu et débattu, l'administration va procéder d'elle-même à des analyses et, le cas échéant, à des

améliorations, en particulier en cas de pressions politiques et médiatiques externes. Ces cas impliquent souvent une coordination avec des contrôles parlementaires ou études confiées à l'externe.

L'*attitude de l'évalué* au moment du choix varie entre opposition, indifférence, bienveillance et fort soutien. En général, l'enthousiasme est cependant assez limité au départ d'un projet. Les différents cas de figure se rencontrent en ce qui concerne la marge de manœuvre de l'évalué, à savoir la possibilité de pouvoir véritablement piloter grâce à ses compétences institutionnelles, ses ressources et sa détermination.

Quant à la *délimitation du thème d'évaluation*, elle est en général complexe dans les premières phases du projet. Un peu plus de la moitié des thèmes se sont révélés difficiles à délimiter.

Par ailleurs, le CDF a renoncé à analyser spécifiquement la coordination avec l'agenda politique. Il est essentiel de choisir les thèmes de manière à ce que les résultats arrivent au bon moment pour la prise de décision politique. Le bilan réalisé montre que cette variable n'a posé des problèmes que dans trois cas. Cela peut notamment être expliqué par la volonté du CDF d'amener à l'agenda politique des thèmes qui ne sont pas forcément très débattus. Il soigne la coordination afin d'intégrer des résultats d'évaluation dans les phases de préparation des projets, bien avant que le Conseil fédéral ne transmette, par exemple, un message au Parlement.

Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, il y a peu de corrélations entre les variables retenues pouvant influencer sur le choix du thème au départ et les variables relatives à l'utilité du thème telle qu'elle peut être appréciée plusieurs années plus tard.

Tableau 3 : corrélations selon le tau (τ) de Kendall

Variables	A. origine	B. pression	C. attitude	D. marge	E. délimitation
Utilité (total 1-4)	< 0.05	< 0.05	< 0.12	< 0.20	0.41
1. Potentiel amélioration	0.28	< 0.10	< 0.25	< 0.05	< 0.20
2. Acceptation des recommandations	-0.28	< 0.15	0.26	< 0.05	0.26
3. Mise en œuvre des recommandations	< 0.05	< 0.05	< 0.15	< 0.25	< 0.20
4. Coût-utilité pour CDF	< 0.05	< 0.05	< 0.10	0.27	0.38

|x| Les barres verticales indiquent qu'il s'agit d'une valeur absolue.

On trouve une corrélation faible à moyenne dans le cas suivant : plus le sujet a été facile à délimiter (plus les questions de l'évaluation ont été faciles à déterminer), plus l'impact de l'évaluation a été positif pour le CDF. Il y a une corrélation faible dans les cas suivants :

- marge de manœuvre importante de l'évalué et impact positif de l'évaluation pour le CDF,
- attitude favorable de l'évalué au départ de l'évaluation et son acceptation des résultats finaux,
- délimitation aisée du thème et acceptation des recommandations par l'évalué,
- thème proposé par le Parlement ou le Conseil fédéral et acceptation des recommandations par l'évalué,
- thème proposé par le CDF et acceptation des recommandations par l'évalué.

Il n'y a aucune corrélation entre l'attitude de départ favorable ou défavorable de l'évalué et les différents paramètres mesurant l'utilité des résultats à l'exception de l'acceptation des recommandations par l'évalué. Une forte opposition de l'évalué n'est donc pas une raison suffisante pour renoncer au thème ! D'autre part, une pression du problème faible ou élevée au moment du choix du thème ne présente pas de corrélations avec les différents paramètres mesurant l'utilité des résultats.

L'analyse spécifique des cinq thèmes considérés comme les mieux choisis et des cinq thèmes les plus problématiques (voir la liste des 42 évaluations examinées à la fin de l'article) montre également la variabilité des facteurs explicatifs. Il y a donc finalement peu de règles.

6 Conclusions

Le bilan effectué présente des résultats inédits relatifs à l'utilité instrumentale des évaluations menées par un organe de contrôle indépendant. En fin de compte, l'évaluation a-t-elle permis ou non de modifier, d'améliorer l'objet évalué ? L'article n'aborde pas les autres formes d'utilité qui restent plus difficiles à appréhender, en particulier l'appropriation des résultats par les parties prenantes et le public-cible.

Par rapport au Parlement, le CDF conçoit son rôle dans la livraison 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 faute d'informations sur la situation réelle et de données chiffrées. Il s'agit de jouer un rôle proactif, de mettre à l'agenda politique des thèmes rarement à l'ordre du jour au niveau parlementaire et dont les enjeux politiques se cachent souvent dans des détails techniques. Des efforts de communication ap-

paraissent nécessaires auprès des commissions législatives. Il est vrai cependant que les évaluations se sont jusqu'à présent plutôt concentrées sur des aspects de mise en œuvre, les résultats entraînant rarement des bouleversements des politiques existantes.

Par rapport à l'administration, le CDF conçoit son rôle dans la livraison 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 un partenariat entre services publics et entités autonomes ou organismes privés subventionnés. Il n'en reste pas moins que les évaluations du CDF sont rarement adressées au sommet du pouvoir exécutif (Conseil fédéral ; Départements fédéraux) qui porte la responsabilité politique. Cette possibilité pourrait être davantage exploitée surtout lorsque plusieurs offices fédéraux sont concernés.

Dans les domaines où la Confédération a une faible marge de manœuvre, des évaluations doivent également être menées par le CDF. Cela permet de mettre en lumière des aspects méconnus de la coordination et de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et d'autres organes chargés de la mise en œuvre des politiques publiques (politique de la recherche et de la formation supérieure, par exemple). Dans ces cas, il est indispensable de travailler avec un groupe d'accompagnement intégrant les principaux acteurs. Il est également nécessaire de mieux informer et intégrer les autorités politiques cantonales, voire les organes intercantonaux.

Par contre, les résultats de l'analyse sont moins fructueux en ce qui concerne la possibilité d'identifier au départ d'une évaluation les thèmes les plus prometteurs, tâche complexe pour une institution de contrôle indépendante. Il est difficile de lister les caractéristiques initiales que devrait avoir un thème pour aboutir, à la fin du projet, à des recommandations utiles. L'analyse montre simplement que c'est plutôt mauvais signe lorsque le CDF n'arrive pas au bout de quelques semaines à bien focaliser le thème et à définir les questions centrales de l'évaluation. Vu la multiplicité des thèmes possible, la complexité, ainsi que la variété des activités de la Confédération, il semble illusoire de disposer d'une analyse de risques pour l'ensemble de la Confédération permettant de sélectionner les meilleures idées au meilleur moment. Pour optimiser la sélection des thèmes retenus, il demeure essentiel de disposer d'un important réservoir d'idées et de les retenir sur la base de priorités prédéfinies et de critères précis.

En conclusion et en comparaison avec d'autres services de la Confédération qui mènent des évaluations, le CDF bénéficie d'une position institutionnelle unique. L'expérience montre l'importance d'exploiter au mieux les spécificités qui découlent de cette situation :

- sélection des thèmes d'évaluation d'une manière systématique,
- prise de position des services concernés sur les recommandations en mentionnant les mesures prévues pour les mettre en œuvre,
- publication systématique des rapports avec les prises de position,
- suivi des recommandations indiquant le degré de réalisation des mesures prises.

L'indépendance institutionnelle a pour corollaire la nécessité de rendre des comptes en démontrant la plus-value générée par les évaluations réalisées. Ceci explique l'importance accordée à une approche instrumentale de l'utilité d'une évaluation.

*Emmanuel Sangra, lic. en droit, MPA, responsable du centre de compétence Évaluation et Audit de rentabilité, Contrôle Fédéral des Finances, Berne,
courriel : emmanuel.sangra@efk.admin.ch*

*Laurent Crémieux, Dr. ès sc. pol., évaluateur au centre de compétence Évaluation et Audit de rentabilité, Contrôle Fédéral des Finances, Berne,
courriel : laurent.cremieux@efk.admin.ch*

Notes

Consultation et remerciements :

- Parlement : Martine Brunschwig Graf, Stéphane Rossini
- Administration fédérale : Luzius Mader, Werner Bussmann
- Université : Peter Knoepfel, IDHEAP
- Contrôle parlementaire de l'administration : Christoph Bättig
- CDF : Iris Stucki pour l'analyse de corrélation et Virginie Chevrier pour le lectorat

Bibliographie

Précision : les évaluations du Contrôle des Finances citées dans l'article sont indiquées (en gras) dans la liste des 42 évaluations examinées jointe en annexe.

- Balthasar, Andreas, 2007, Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, Chur/Zürich, Rügger.
- Bussmann, Werner, 2007, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, in: Schäffer, Heinz (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgeabschätzung – Weitere Erfahrungsberichte in In- und Aus-

- land / Staatspraxis und Wirtschaft, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, p. 1-20.
- Contrôle Fédéral des Finances, 2012, Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, Berne, rapport en allemand et résumé en français.
- Dahler-Larsen, Peter, 2012, The Evaluation Society, Stanford, Stanford University Press.
- INTOSAI, 2007, Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieure de contrôle des finances publiques.
- Ledermann, Simone, 2012, Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change, *American Journal of Evaluation* 33/2, p. 159-178.
- Johnson, Kelli / Greenseid, Lija O. / Toal, Stacie A. / King, Jean A. / Lawrenz, Frances / Volkov, Boris, 2009, Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005, *American Journal of Evaluation* 30/3, p. 377-410.
- Merton, Robert K. / Kendall, Patricia L., 1984, Das fokussierte Interview, in: Hopf, C. / Weingarten, E. (Hrsg.), Qualitative Sozialforschung, Stuttgart (2. Auflage), p. 171-204.

- Patton, Michael Q., 1997, Utilization-focused evaluation: The new century text (3rd ed.), Thousand Oaks, CA, London and New Delhi, Sage.
- Pelz, Donald C., 1978, Some Expanded Perspectives on Use of Social Science in Public Policy, in: Yinger, J. Milton / Cutler, Stephen J. (éd.), Major Social Issues: a Multidisciplinary View, New York, Free Press, p. 346-357.
- Saunders, Murray, 2012, The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach, *Evaluation* 18/4, p. 421-436.

Zusammenfassung

2002 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) einen neuen Fachbereich geschaffen, der Evaluationen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführt. Die EFK hat nun Bilanz gezogen über die 42 Evaluationen, die der Fachbereich seither durchgeführt hat. Als unabhängiges Kontrollorgan wählt die EFK ihre Evaluationsthemen in 80 Prozent der Fälle selber. Das ist zwar ein einmaliges Privileg, zugleich aber auch eine grosse Verantwortung, da jeweils geeignete Themen für Evaluationen zu finden und nützliche Empfehlungen – in erster Linie an die evaluierten Organe – abzugeben sind. Für die Bilanz wurde mit einer gewissen zeitlichen Distanz untersucht, ob die Themenwahl stichhaltig war, und es wurde eine Reihe von Hypothesen zum Nutzen der Evaluationen geprüft. Die Bilanz führt zu neuen Erkenntnissen zum instrumentellen Nutzen von Evaluationen, die von einem unabhängigen Kontrollorgan durchgeführt wurden. Hingegen sind die Ergebnisse zur Frage, wie die vielversprechendsten Themen für Evaluationen prospektiv ermittelt werden können, weniger ergiebig: Es gibt kaum Korrelationen zwischen den Variablen, die die vorgängige Themenwahl beeinflussen könnten, und den Variablen zum Nutzen der Themen, wie er nach einigen Jahren beurteilt werden kann. Um die Themenwahl zu optimieren, ist es deshalb zentral, über einen grossen «Ideenpool» zu verfügen und diese Ideen unter Berücksichtigung vordefinierter Prioritäten und präziser Kriterien auch aufgreifen zu können.

Liste des 42 évaluations examinées

Les cinq thèmes considérés comme les mieux choisis ont été soulignés et les cinq thèmes les plus problématiques ont été mis en italique (appréciation selon les quatre critères pour mesurer l'utilité – voir tableau 1, au chapitre 2). Cette liste présente également en gras les évaluations citées dans le présent article.

- Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives pour mineurs et jeunes adultes. Évaluation du rôle de la Confédération 7/2012
- Mesures conjoncturelles de la Confédération. Évaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation, 5/2012
- Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale. Audit, 3/2012
- Immobilier CFF. Examen de l'identification et de la réaffectation des biens immobiliers non destinés à l'exploitation, 2/2012
- Calcul des revenus agricoles. Évaluation du calcul des revenus par exploitation ainsi que des mesures de réforme, 12/2011
- Assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative. Analyse des effets financiers de la révision de 2001 et du système de contrôle, 11/2011
- Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale. Audit, 10/2011
- Intégration professionnelle des personnes handicapées. Évaluation des mesures prises au sein de l'administration fédérale, 05/2011
- Tarmed – le tarif médical ambulatoire. Évaluation de l'atteinte des objectifs et du rôle de la Confédération, 11/2010 (**CDF 2010a**)
- Contrôles antipollution des véhicules routiers. Évaluation de l'efficacité et de l'efficience, 11/2010 (**CDF 2010b**)
- *Coopération avec l'Europe de l'Est. Où vont les flux financiers et à combien s'élève la charge administrative ?, 07/2010*
- Mesures de réduction du CO2 (2013-2020). Enquête sur l'origine des données et des analyses coûts-avantages dans le cadre de la révision de la loi sur le CO2, 08/2010
- Assurance-maladie obligatoire. Évaluation de l'approbation des primes et de la surveillance des assureurs-maladie, 07/2010
- Recherche agronomique : des réformes mais un manque de vision globale. Analyse du pilotage de la recherche agronomique financée par la Confédération, 04/2010
- Construction de tunnels autoroutiers : l'évolution des coûts est-elle sous contrôle ? Évaluation de dix ouvrages souterrains, 08/2009
- *Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG. Audit de l'évolution des transactions, 03/2009*
- Activités accessoires des professeurs d'université. Évaluation des dispositions légales et des pratiques, 04/2009 (**CDF 2009a**)
- Expérimentation animale. Audit du processus d'autorisation, des coûts et du mode de financement, 02/2009 (**CDF 2009b**)
- Pilotage de la recherche énergétique financée par la Confédération. Évaluation de la fixation des priorités, de l'allocation des moyens et de la coordination, 03/2009 (**CDF 2009c**)
- Controlling du temps de travail au sein de l'administration fédérale. Audit transversal de la saisie et de l'analyse du temps de prestation, 11/2008
- MétéoSuisse. Évaluation de la qualité, du pilotage et du positionnement sur le marché, 7/2008
- Achat d'armement à l'étranger. Évaluation des affaires compensatoires, 09/2007 (**CDF 2007a**)
- Lutte contre la pollution de l'air. Évaluation de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV), 1/2008
- Activité de surveillance de la Régie fédérale des alcools. Évaluation de la stratégie, des ressources et des résultats en matière de contrôles, 10/2007

- *Taux TVA réduits en tant qu'allègement fiscal. Évaluation du taux réduit sur les produits alimentaires et les domaines apparentés, 10/2007*
- Protection de l'environnement et routes nationales. Évaluation des normes et standards pour passages à faune, 9/2007
- Politique d'octroi de moyens auxiliaires aux personnes handicapées. Évaluation de l'attribution de moyens auditifs à l'AI et à l'AVS, 6/2007 (CDF 2007b)
- Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Évaluation de la politique d'information et de vérification du droit aux prestations, 7/2006 (CDF 2006)
- Situation financière et efficience de SRG SSR idée suisse. Examen à l'intention du DETEC, 3/2006
- *Taxes anticipées d'élimination des déchets. Évaluation du système de contrôle et du rôle de la Confédération, 3/2006*
- Contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée. Évaluation de la stratégie, de la mise en œuvre et des résultats des contrôles auprès des contribuables, 12/2005
- *Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération. Audit de rentabilité, 10/2005*
- Institut de virologie et d'immunoprophylaxie. Audit de rentabilité, 8/2005
- Expo.01/02: Un mandat à responsabilité illimitée. Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, 5/2005
- Allègements fiscaux de la Confédération. Examen du reporting de l'Administration fédérale des finances, 5/2005
- Contrôles auprès des employeurs dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants. Évaluation du système de contrôle, 4/2005
- Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions ? Évaluation du système d'information de dix offices fédéraux, 3/2005
- Politique fédérale de promotion des exportations. Évaluation des prestations, des coûts et de la coordination entre les acteurs, 1/2005
- Engagements éventuels en tant qu'instrument de subvention. Recensement et analyse, 11/2004
- Prévoyance professionnelle. Évaluation de l'imposition et des effets de prévoyance des prestations en capital des piliers 2 et 3a, 9/2004 (CDF 2004)
- Contrôle du trafic des animaux. Évaluation de l'utilité et de l'application des dispositions légales, 4/2004
- Suisse Tourisme. Évaluation de la mesure de l'efficacité, de la collaboration et de la satisfaction, 3/2004