



**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 suisse**

**Berne, le 14 juin 2004**



## **Condensé**

### **Evaluation de l'efficacité: un instrument de contrôle et de gestion qui s'impose en temps de restrictions budgétaires**

Les tâches de la Confédération devenant de plus en plus complexes, les mécanismes de contrôle classiques ne suffisent plus comme bases de décision: les rapports, interventions politiques et décisions judiciaires doivent être complétés par des instruments plus perfectionnés. L'évaluation de l'efficacité en est un. Cet outil nous permet en effet de savoir comment les mesures décidées par la Confédération sont mises en œuvre, quelles sont les réactions des intéressés et quels effets secondaires les mesures peuvent produire. Finalement, il nous dit si l'objectif visé a été atteint ou non. La forme que l'on donne aux évaluations de l'efficacité dépend des informations que l'on cherche à obtenir : analyses de la mise en œuvre et de l'efficacité, audits, controlling, monitoring etc.

En temps de restrictions budgétaires, les évaluations de l'efficacité sont un instrument indispensable pour optimiser l'allocation des ressources. Elles contribuent à améliorer l'adéquation des subventions fédérales ou des dispositions législatives avec l'objectif visé. Elles permettent d'accroître l'efficacité des moyens financiers, des instruments légaux et des ressources humaines. Les évaluations de l'efficacité augmentent aussi l'efficacité de l'action politique au même titre qu'un détecteur de mouvement améliore l'efficacité d'un système d'éclairage et qu'une bonne communication au sein d'une entreprise de transports permet de limiter le nombre des courses à vide et donc d'augmenter l'efficacité des kilomètres parcourus. Les évaluations de l'efficacité rendent transparentes les conséquences de l'action étatique et permettent d'en rendre compte plus facilement. En définitive, elles renforcent donc la confiance dans les institutions de l'Etat.

### **Conseil fédéral et administration fédérale : des améliorations s'imposent**

Conscient de la valeur d'un tel instrument de contrôle, le parlement a introduit l'art. 170 dans la nouvelle Constitution fédérale. Cette disposition exige de l'Assemblée fédérale qu'elle veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Elle a ainsi fait de l'évaluation de l'efficacité une tâche étatique à part entière.

Compte tenu de ce nouveau mandat constitutionnel, la Conférence des secrétaires généraux a institué un Groupe de contact interdépartemental «Evaluations de l'efficacité» (IDEKOWI) et l'a chargé de soumettre à l'exécutif des recommandations en vue de la mise en œuvre de l'art. 170 cst.

Bien que le Conseil fédéral et l'administration fédérale aient beaucoup amélioré l'évaluation de l'efficacité au cours des vingt dernières années, ces efforts n'ont pas suffi: pendant cette même période, l'ampleur des tâches de l'Etat, les imbrications internationales ainsi que le dynamisme et la complexité des problèmes à résoudre ont également augmenté de manière considérable ; pour tenir compte de cette évolution, l'Etat doit accroître tant la précision que la flexibilité de son action politique. Au vu des lacunes que l'on relève dans l'exécution des lois, des restrictions budgétaires et de la fréquence des modifications législatives qui s'imposent,

la question de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique se pose de manière de plus en plus urgente.

Relevons aussi que les offices et services de la Confédération n'ont pas encore tous pris l'habitude d'avoir recours à l'instrument des évaluations. Les objets des évaluations et les instruments utilisés sont souvent choisis au hasard, en fonction d'opportunités à court terme et l'on déplore un gros manque de planification et de coordination. Quant aux résultats des évaluations de l'efficacité, ils ne sont exploités que partiellement. Compte tenu de la stagnation économique et des déficits budgétaires chroniques, il est pourtant urgent d'accorder au facteur de l'efficience une importance croissante. Le coût (en francs ou en termes d'effets négatifs sur l'économie, la société ou l'environnement) et l'efficacité de toutes les mesures doivent être soumis à un examen critique. Suivant le résultat de cette analyse, il peut être préférable de renoncer à la mesure en question.

Si les mandats contenus à l'art. 170 cst. s'adressent en premier lieu au parlement, ils concernent aussi, indirectement, le Conseil fédéral. Comme ce dernier est « l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération » (art. 174 cst.), l'évaluation de l'efficacité fait partie de ses principales tâches de direction. Tout renforcement de ce rôle ne peut donc que servir ses intérêts les plus fondamentaux.

Conscients de l'appel inhérent à l'art. 170 cst., le Conseil fédéral et l'administration fédérale y répondent en reconsidérant d'un œil critique les performances de ces dernières années et en s'efforçant de combler les lacunes qui demeurent. Cette opération doit englober tous les services et s'étendre à toute la ligne.

Le renforcement des évaluations de l'efficacité ne doit pas se limiter au plan quantitatif : il s'agit, d'une manière générale, d'en tirer parti de manière plus conséquente que par le passé comme bases de décision. Certains services sont encore loin d'avoir procédé à toutes les évaluations nécessaires. Il importe donc d'abord de combler les principales lacunes. Le contrôle de l'efficacité doit cependant aussi être optimisé par une combinaison d'instruments applicables en permanence dans tous les services de l'administration fédérale, comme le controlling et le monitoring, avec les opérations d'évaluation, qui permettent un contrôle ponctuel, mais approfondi. Le renforcement de l'évaluation de l'efficacité doit être fondé sur les bases existantes.

### **Quatre idées-clés**

L'intensification des évaluations de l'efficacité procède de quatre idées-clés:

#### **Objectif: sensibiliser l'administration fédérale aux effets de son action**

Aujourd'hui, la légitimité de l'action publique ne résulte plus simplement de l'accomplissement des tâches prévues par les lois ou la Constitution en conformité avec les dispositions légales, mais doit aussi et même avant tout procéder de la solution efficace, efficiente et durable des problèmes publics. On fixe désormais les buts en termes d'effets attendus. Les progrès réalisés ainsi que l'utilisation des fonds publics – elle doit elle aussi être efficiente – sont contrôlés à intervalles réguliers. Les résultats des contrôles de l'efficacité sont pris en compte dans les

processus de décision et contribuent ainsi à améliorer la conception et l'exécution des mesures de la Confédération.

Cette sensibilité aux effets de son action, l'administration fédérale ne peut l'acquérir que si ses services ont une conception commune de certaines questions fondamentales (transparence, recherche de la qualité, instruments utilisés etc.). Cette perception commune des problèmes est renforcée par un échange de vues régulier entre spécialistes, notamment à travers la diffusion d'un code de bonnes pratiques au sein de l'administration fédérale ainsi que par la formation.

### **Transparence**

La transparence est une condition fondamentale sans laquelle les évaluations de l'efficacité ne sauraient être réellement utiles.

La transparence des *activités* qu'impliquent les évaluations de l'efficacité est assurée au moyen d'une planification adéquate au niveau des offices ainsi que d'une synthèse de ces planifications au niveau des départements et du Conseil fédéral. Le gouvernement et le parlement échangent leurs *données de planification*. D'autres services intéressés (p.ex. offices s'occupant de questions similaires ou offices chargés de tâches transversales, comme l'Administration des finances, la Chancellerie fédérale, le seco et l'Office fédéral de la justice) sont invités à présenter leurs suggestions en prévision des évaluations de l'efficacité qui figurent au programme.

Les *résultats* des évaluations doivent être mis à la disposition du Conseil fédéral, qui en tiendra compte lors de la préparation de ses décisions. *Ils relèvent en principe du domaine public et doivent donc être rendus accessibles à tous* (publication ou diffusion par Internet). Les services qui sont impliqués dans l'évaluation et ceux qui sont touchés par elle, de même que le public intéressé, sont informés au moyen de présentations, de communiqués de presse et de publications scientifiques.

### **Qualité**

„Bien faire les choses“. Une opération d'évaluation de l'efficacité ne peut être crédible que si la qualité du travail est irréprochable. L'administration fédérale s'est imposé des critères de qualité. On recommande ainsi aux offices et aux départements de reconnaître les normes mises en place par la Société suisse d'évaluation et de les respecter dans leurs activités d'évaluation. En faisant participer d'autres offices et des spécialistes reconnus aux opérations d'évaluation, on en renforce l'indépendance et l'objectivité. Le fait de confier une évaluation à un spécialiste externe permet d'atteindre le même but.

### **Efficienc e : un facteur qui prend de plus en plus d'importance**

Les difficultés économiques et les déficits budgétaires de la Confédération augmentent l'importance de l'efficacité comme critère d'évaluation. Cela explique que l'Administration des finances participe de plus en plus souvent à la conception et à la direction des opérations d'évaluation de l'efficacité.

## **Cinq champs d'activité**

### **Offices**

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. A la faveur de la révision des actes normatifs les concernant, ils créent des bases juridiques appropriées permettant l'accès aux données utiles dans le contexte des évaluations de l'efficacité. Les offices rendent publics les résultats des évaluations et assurent la qualité de ces derniers. Ils planifient les évaluations de l'efficacité à l'intention du département, de la Chancellerie fédérale et du Conseil fédéral. Ils s'efforcent activement de coordonner leur action avec celle des services spécialisés et des offices chargés de tâches transversales.

### **Départements et Chancellerie fédérale**

Les départements doivent jouer un rôle plus actif que jusqu'à présent. Ils veillent que les offices remplissent les exigences posées par les évaluations de l'efficacité, les aident et, en cas de besoin, prennent les mesures qui s'imposent. Ils fixent les grandes orientations des évaluations de l'efficacité dans leur domaine et, le cas échéant, émettent des prescriptions à l'intention des offices. Ils revoient les stratégies et les planifications des offices. Les départements coordonnent les activités des offices et s'entendent lorsqu'une opération d'évaluation touche plusieurs départements. Chacun d'entre eux désigne une personne chargée d'assurer le contact avec la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance des Chambres fédérales. Les départements et la Chancellerie fédérale résument les résultats des évaluations de l'efficacité susceptibles d'influer sur les décisions du Conseil fédéral et les lui soumettent sous la forme de propositions et de documents de travail.

### **Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral veille à ce que l'efficacité soit évaluée de manière appropriée et fixe les priorités. Dans le cadre du Programme de la législature ou du Programme annuel, il peut compléter la liste des contrôles suggérés par les offices ou en éliminer certains. Il a donc la possibilité de fixer des priorités. Le Conseil fédéral décide des évaluations dans les domaines interdépartementaux, comme celui de la sécurité. Il est le destinataire final des résultats des évaluations. Le Conseil fédéral en tient compte lors de la préparation de ses décisions. Il donne un aperçu des conclusions des principales évaluations de l'efficacité dans son rapport de gestion.

### **Offices chargés de tâches transversales**

Les offices chargés de tâches transversales intensifient leurs efforts de coordination et d'assistance en vue de faciliter l'évaluation de l'efficacité. Ils interviennent notamment dans les contextes suivants :

- programme de la législature, programme annuel et rapport de gestion: les évaluations de l'efficacité et leurs résultats doivent y trouver leur place (Chancellerie fédérale) ;

- législation: lors de la création de nouveaux actes normatifs ou lors de l'adaptation de textes existants, ne pas perdre de vue l'effet recherché ; informer et conseiller les services qui en ont besoin (instruments d'évaluation et mesures à prendre), faciliter les échanges de vues (Office fédéral de la justice);
- critère de l'efficience: en tenir compte de manière plus conséquente (Administration fédérale des finances et seco) ;
- formation: cours sur les instruments d'évaluation de l'efficacité (Office fédéral du personnel) ;
- recherche: perfectionnement et simplification du système d'information ARAMIS et mise en place d'une banque de données pour les évaluations (Office fédéral de l'éducation et de la science).

### **Rapports entre le parlement, le pouvoir exécutif et le Contrôle des finances**

La collaboration entre les organes du parlement, le pouvoir exécutif et le Contrôle des finances est optimisée par une information mutuelle et complète sur les évaluations prévues et les résultats des évaluations terminées. Les secrétaires généraux des départements et la Chancellerie fédérale désignent chacun un représentant fonctionnant comme agent de liaison. Ces représentants forment un groupe de coordination interdépartemental „Evaluations de l'efficacité“, qui est placé sous la présidence de la Chancellerie fédérale. En collaboration avec la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillances des Chambres fédérales, ce groupe de coordination assure la cohérence des évaluations de l'efficacité conformément à l'art. 54, al. 4, de la loi sur le Parlement. Le Groupe de coordination interdépartemental surveille en outre la mise en oeuvre de l'art. 170 cst. Il a le pouvoir d'émettre des recommandations à l'intention des départements et des offices. La Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice apportent leur soutien au Groupe de coordination interdépartemental.

### **Mesures d'ordre juridique**

Sur le plan juridique, la mise en oeuvre passe par une modification de l'art. 5 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. A l'avenir, les clauses d'évaluation dans un domaine spécifique ne seront introduites dans les lois qu'avec beaucoup de retenue, soit uniquement dans le contexte de mesures ou d'actes normatifs importants.

## **1. Mandat**

La Conférence des secrétaires généraux a décidé d'instituer un groupe de contact interdépartemental « Evaluations de l'efficacité » (IDEKOWI) lors de sa séance du 31 mai 2002.

Elle a chargé ce groupe de contact de rédiger un document de travail sur la mise en oeuvre de l'art. 170 cst. par l'exécutif avec, le cas échéant, proposition au Conseil fédéral et lui a donné pour cela jusqu'au mois de mai 2003. Elle lui a également demandé de rendre son rapport final au Conseil fédéral d'ici mai 2004. Selon le mandat, le rapport final doit contenir des suggestions, qui – après consultation de la Conférence des secrétaires généraux – seront soumises au Conseil fédéral sous la forme de propositions ou aux départements sous la forme de recommandations. Les sujets sur lesquels doivent porter ces suggestions sont les suivants :

- sensibilisation aux avantages de l'évaluation, notamment dans les offices et les départements ;
- réflexion en vue de la formulation de suggestions d'ordre stratégique portant sur la répartition des tâches entre le Gouvernement, le Parlement et le Contrôle fédéral des finances ;
- opportunité des stratégies d'évaluation développées par les offices et les départements ;
- cohérence des opérations d'évaluation de l'efficacité (notamment évaluations prospectives ou rétrospectives, autres instruments d'évaluation) ;
- principes d'adjudication des mandats d'évaluation ;
- normalisations terminologiques dans les domaines de l'examen des effets ainsi que de la garantie et du contrôle de la qualité ;
- bases juridiques des évaluations (nécessité, aménagement des clauses d'évaluation) ;
- transparence des évaluations planifiées et des évaluations en cours ;
- gestion de l'information, garantie de l'accès aux résultats des évaluations, soit à l'intérieur d'un département, soit à l'intention d'autres départements ;
- coordination des demandes d'évaluation compte tenu des structures, des stratégies et des perspectives ;
- information du public.

Le Groupe de contact interdépartemental "Evaluations de l'efficacité" (liste des membres dans l'Annexe 1) s'est réuni à 17 reprises pour traiter les questions détaillées plus haut. Il a soumis à la Conférence des secrétaires généraux un bref rapport intermédiaire le 10 avril 2003 et présente maintenant son rapport final.

## **2. Mesures à prendre**

### **2.1 Evaluations de l'efficacité: un instrument de contrôle et de gestion**

#### **2.1.1 Importance croissante des évaluations de l'efficacité**

Les défis que la Suisse doit relever en ce début de législature 2003-2007 sont de taille<sup>1</sup>: faiblesse de croissance de l'économie, problèmes sur le front social, précarité de la situation financière de la Confédération etc. L'efficacité et l'efficience des mesures de la Confédération sont remises en cause de toutes parts ; les voix réclamant leur évaluation se font de plus en plus nombreuses. La Suisse tout entière et la Confédération en particulier sont mises au défi de faire le point et de reconsidérer d'un œil critique les orientations choisies. Les mesures de la Confédération peuvent subir des changements considérables, d'où l'importance de l'évaluation de l'efficacité et des informations qu'elle fournit à tous ceux qui sont appelés à prendre des décisions de conduite ou d'exécution.

#### **2.1.2 L'Etat a besoin de nouvelles bases de décision**

Les tâches de la Confédération devenant de plus en plus complexes, les mécanismes de contrôle classiques (comme les rapports, interventions politiques et décisions judiciaires) ne suffisent plus comme bases de décision et doivent donc être complétés par des instruments plus perfectionnés. L'évaluation de l'efficacité en est un. Cet outil nous permet en effet de savoir comment les mesures décidées par la Confédération sont mises en œuvre, quelles sont les réactions des intéressés et quels effets secondaires les mesures peuvent produire. Finalement, il nous dit si l'objectif visé a été atteint ou non. La forme que l'on donne aux évaluations de l'efficacité dépend des informations que l'on cherche à obtenir : analyses de la mise en œuvre et de l'efficacité, audits, controlling, monitoring etc). Le contenu et les instruments de l'évaluation de l'efficacité sont détaillés à l'Annexe 3.

En temps de restrictions budgétaires, les évaluations de l'efficacité sont un instrument indispensable pour optimiser l'allocation des ressources. Elles contribuent à améliorer l'adéquation des subventions fédérales ou des dispositions législatives avec l'objectif visé, facilitent l'identification d'économies potentielles et permettent, le cas échéant, de détecter les mesures (devenues) superflues. Les évaluations de l'efficacité sont un moyen d'accroître l'efficience des moyens financiers, des instruments légaux et des ressources humaines. Elles augmentent aussi le degré d'efficacité de l'action politique au même titre qu'un détecteur de mouvement améliore l'efficacité d'un système d'éclairage et qu'une bonne communication au sein d'une entreprise de transports permet de limiter le nombre des courses à vide et donc d'augmenter l'efficacité des kilomètres parcourus. Les évaluations de l'efficacité rendent transparentes les conséquences de l'action étatique et permet-

---

<sup>1</sup> Cf. Défis 2003-2007. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale. Rapport de l'Etat-major de prospectives de l'administration fédérale. Berne 2003. Rapport sur le Programme de la législature 2003-2007. La stratégie du Conseil fédéral. Berne 2004.

tent d'en rendre compte plus facilement. En définitive, elles renforcent donc la confiance dans les institutions de l'Etat.

### 2.1.3 Construire sur les succès obtenus

Les instruments d'évaluation de l'efficacité sont renforcés en fonction des multiples expériences faites dans le cadre de la recherche, des offices et des organes de surveillance. Les contributions des évaluations de l'efficacité aux décisions stratégiques et opérationnelles sont illustrées par les exemples suivants:

- Une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a permis de démontrer le manque d'efficacité déplorable de la loi fédérale sur le marché intérieur, qui avait été promulguée en réaction au rejet de l'accord sur l'EEE, dans le contexte du programme de revitalisation de l'économie suisse mis sur pied par le Conseil fédéral. L'évaluation de la CPA a été l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Dans la discussion sur la faiblesse de croissance notoire dont souffre la Suisse, ses résultats ont été l'objet de grands débats, tant au Parlement que dans l'opinion publique. Au début de l'été 2004, on les a retrouvés dans un projet de révision de la loi sur le marché intérieur.
- Une analyse des effets de la politique suisse d'aide à l'hôtellerie, menée à bien en 1994 dans le contexte du Programme national de recherche „Efficacité des mesures de l'Etat“, a révélé l'importance des prêts et garanties pour les établissements hôteliers à la recherche de capitaux étrangers, mais aussi un manque d'innovation dans l'utilisation de ces fonds ainsi que l'absence d'un gain de compétitivité durable chez les établissements qui en ont bénéficié. Forte de ces conclusions, la Société Suisse de Crédit Hôtelier a décidé de concentrer ses contributions sur des projets particulièrement novateurs tout en augmentant le montant des aides accordées. Les Chambres fédérales, quant à elles, ont décidé sur la base de cette étude de renoncer à augmenter encore les prêts sans intérêts que la Confédération accorde à la Société Suisse de Crédit Hôtelier.
- L'évaluation de la première campagne nationale de *prévention de l'alcoolisme* „Ça débouche sur quoi?„ (1999-2002) a démontré sa pertinence, mis en cause sa cohérence et mis en doute le caractère durable de certains projets. La collaboration de l'Office fédéral de la santé publique avec la Régie fédérale des alcools s'est révélée fructueuse. On a réagi à l'évaluation en ajustant l'organisation du projet et en entamant le processus de planification du programme destiné à prendre la relève moyennant une réorientation stratégique.
- Les auteurs de l'évaluation du *Programme Global Tabac* (1996-1999) ont continuellement fourni des recommandations, que les responsables du projet ont suivies et qui ont donc permis d'améliorer les mesures de prévention et le processus de mise en œuvre. Les conclusions de l'évaluation ont en outre donné à l'Office fédéral de la santé publique différentes options pour la conception des futurs programmes et lui ont fourni des informations très utiles pour la mise en place des politiques de prévention. L'Office a d'ailleurs tenu compte de ces indications lors de la conception de l'actuel Programme national pour la prévention du tabagisme (2001-2005).

- Pour tenter de remédier aux graves problèmes posés par la consommation de stupéfiants dans les années quatre-vingts et nonante, le Conseil fédéral a décidé, entre autres mesures, la *prescription médicale d'héroïne aux personnes gravement dépendantes, combinée avec une prise en charge psychosociale des patients*. Il s'agissait là d'un essai d'une durée limitée (1994-1996), qui devait permettre de juger de l'opportunité et de la faisabilité de la mesure. Encouragées par les résultats favorables de la phase expérimentale, les Chambres fédérales ont entériné le programme en 1998 en adoptant l'arrêté fédéral sur la prescription médicale d'héroïne. Les conclusions de l'évaluation ont permis de concevoir l'ordonnance d'exécution sur des bases solides. Dans le cadre du suivi du projet, on a procédé à une analyse coût-avantage, qui a apporté la preuve de l'efficacité de la prescription d'héroïne en faisant ressortir les économies considérables réalisées dans les domaines de la santé et de la poursuite pénale.
- Dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, les résultats favorables de l'évaluation à laquelle on avait procédé sous la forme d'un *Projet pilote Travail d'intérêt général* se sont révélés particulièrement utiles : le Conseil fédéral s'en est inspiré dans son message sur la révision de la partie générale du code pénal et c'est en partie grâce à eux que 24 cantons connaissent aujourd'hui la possibilité de remplacer les peines privatives de liberté de courte durée par une peine sous la forme d'un travail d'intérêt général.
- Dans le contexte de l'évaluation de l'efficacité *du service public de l'emploi et des mesures de soutien au marché du travail* en l'an 2000, on a pu démontrer que l'objectif du *remplacement aussi rapide et aussi durable que possible* des personnes sans emploi n'avait pas été atteint. Seul quelques mesures isolées se sont révélées efficaces dans l'ensemble, certaines ne l'ont été que pour des groupes spécifiques de personnes. Il n'y a que les résultats des centres de recherche d'emploi régionaux qui aient connu une amélioration sensible depuis 1995. Les conclusions de l'évaluation ont contribué non seulement à accroître l'efficacité des mesures prises sur le marché du travail, mais aussi à permettre une *application mieux ciblée et plus spécifique* de ces dernières, ce qui – on en a la preuve – a entraîné une diminution du chômage structurel.
- Au terme de la phase pilote du projet *GMEB<sup>2</sup> (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire)*, une évaluation a été faite. Elle a permis de tirer certaines conclusions en ce qui concerne l'efficacité du système de direction aux niveaux du parlement, du Conseil fédéral, des départements et des offices ainsi que d'en savoir plus sur les effets des réformes conduites dans le cadre du projet GMEB, sur la performance des offices examinés ainsi que sur la satisfaction des administrés. Les organes responsables du projet et le Conseil fédéral ont trouvé dans les recommandations issues de l'évaluation des informations importantes grâce auxquelles ils ont pu procéder à des ajustements spécifiques et établir une stratégie de développement du système de gestion GMEB.

---

<sup>2</sup> <http://www.flag.admin.ch>

- Une analyse approfondie de l'évaluation à laquelle le Contrôle parlementaire de l'administration a soumis le *recensement fédéral* a permis d'établir un bilan des avantages très positif: l'évaluation a contribué à clarifier le mandat d'information du recensement et a été à l'origine de diverses réformes de la méthode de recueil des informations nécessaires.

Jusqu'à maintenant, les évaluations de l'efficacité ont permis avant tout d'améliorer la mise en œuvre des mesures, ce qui s'est très souvent traduit par un meilleur rapport coût-avantage. Plus la question à laquelle on souhaite obtenir une réponse est précise, plus l'évaluation de l'efficacité est utile. Dans le contexte de questions politiques générales et complexes, son utilité est en revanche restreinte.

## **2.2 Droit constitutionnel : le pouvoir exécutif relève le défi**

### **2.2.1 L'évaluation de l'efficacité fait son entrée dans la Constitution**

La nouvelle Constitution fédérale (cst.) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Elle contient un nouvel article 170, dont le libellé est le suivant: "L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation."

La disposition contenue à l'art. 170 cst. ne se trouvait pas dans l'ancienne Constitution fédérale et constitue donc un élément novateur.<sup>3</sup> L'introduction de cette disposition dans la Constitution a même été une première mondiale: c'est la toute première fois qu'une obligation générale d'évaluation de l'efficacité a été inscrite dans la Constitution d'un Etat. *Son inscription dans le droit constitutionnel confère donc à l'évaluation de l'efficacité un statut particulier en Suisse : l'art. 170 fait de l'efficacité un principe constitutionnel* et donne à son évaluation une légitimité et un poids politiques qu'elle n'aurait pas si l'efficacité n'était pas mentionnée dans la Constitution (Mastronardi 2002: 1681).

Novateur, certes, l'art. 170 cst. reflète avant tout une réalité nouvelle: depuis bien quelques années, la légitimité des mesures de l'Etat touchant l'activité politique et la vie publique n'est plus fondée sur leur seule légalité, mais dépend aussi dans une très large mesure de leur efficacité ainsi que du rapport entre leur utilité et les coûts qu'elles occasionnent. L'évaluation de l'efficacité est ainsi devenue une tâche publique au même titre que l'activité législative, l'application des lois ou la juridiction. Il est donc logique qu'elle ait pris de l'ampleur ces dernières années au niveau du gouvernement et de l'administration, mais aussi dans les activités du parlement et du Contrôle des finances.

---

<sup>3</sup> Elle ne figure pas encore dans le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 sur une nouvelle Constitution fédérale, mais est apparue à la faveur des délibérations du parlement. Mandatée par la Commission des institutions politiques, une commission d'experts présidée par le professeur Georg Müller (Commission d'experts 1996) avait suggéré l'adoption d'une disposition constitutionnelle prévoyant la création d'un organe d'évaluation indépendant de l'Assemblée fédérale. La disposition de l'art. 170 cst. a pris forme au fil des délibérations.

### 2.2.2 Portée de l'art. 170 cst.

D'accord avec la majorité des commentaires de la nouvelle Constitution<sup>4</sup>, nous considérons que la portée de la nouvelle disposition constitutionnelle se résume de la façon suivante :

- Bien que l'art. 170 cst. s'adresse à l'Assemblée fédérale, il ne confère pas à cette dernière une compétence exclusive en matière d'évaluation de l'efficacité et ne l'oblige pas non plus à procéder elle-même aux évaluations. Les activités propres à l'exécutif sont réservées. Les Chambres fédérales ont le pouvoir de mandater le Conseil fédéral ou de soumettre les évaluations de l'efficacité ainsi que leur organisation et leur déroulement à certaines règles.
- Les mesures de la Confédération – l'objet des évaluations de l'efficacité – est une notion qui doit être comprise au sens large : on entend par là toutes les formes d'action étatique, quelle que soit leur base juridique (constitution, loi, ordonnance, directive, action informelle) et l'organe de la Confédération qui en est à l'origine (parlement ; gouvernement et administration ; tribunaux ; organes externes ; cantons, dans la mesure où ils exécutent des mesures de la Confédération). Les évaluations au sens de l'art. 170 cst. peuvent aussi porter sur les propres décisions de l'organe qui les exécute (p.ex. activité législative du parlement)<sup>5</sup>.
- Les termes choisis dans le libellé allemand ("Überprüfung" et non "Evaluation")<sup>6</sup> expriment la volonté de créer *une base méthodologique qui soit la plus large possible*. La disposition ne prescrit d'ailleurs pas non plus les instruments devant être utilisés (évaluation, monitoring, controlling, contrôle de qualité etc.).
- La disposition de l'art. 170 cst. comprend tant les opérations rétrospectives que la démarche prospective. Elle s'applique donc non seulement à la phase de l'application des mesures, mais aussi à celle de leur préparation.
- L'art. 170 cst. n'autorise pas automatiquement les services chargés d'une opération d'évaluation de l'efficacité à se *procurer les informations nécessaires*. Le recueil des données doit reposer sur une base légale, sous la forme soit d'une réglementation contenue dans une loi spéciale, soit d'une norme générale autorisant le prélèvement d'informations et déléguant le pouvoir législatif au Conseil fédéral.

### 2.2.3 Une tâche qui revient au Conseil fédéral et à l'administration fédérale

Face à l'art. 170 cst., le pouvoir exécutif a le choix entre deux positions: il peut opter pour une démarche active et mettre en œuvre l'art. 170 cst. de manière

---

<sup>4</sup> Sägesser 2000, Morand 2001, Mastronardi 2002 et Aubert 2003 ainsi qu'exposé Mader, prononcé lors d'un colloque les 12 et 13 novembre 2001 sur l'ouvrage "Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund". Mastronardi 2002 et Sägesser 2000 interprètent la notion d'efficacité de manière plus large que Morand 2001; ce dernier juge l'implication des Chambres fédérales dans le processus d'évaluation plus limitée que ses deux confrères.

<sup>5</sup> Cf. 01.401. Initiative parlementaire Loi sur le Parlement (LParl) Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1<sup>er</sup> mars 2001, FF 2001, 3373 et Janett 2003: 107.

<sup>6</sup> Dans la version française, „Ueberprüfung“ a été rendu par "évaluation".

spontanée ou alors lui préférer une attitude plus passive et attendre que les organes du parlement lui en donnent le mandat.

Faisant partie des tâches du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, l'évaluation de l'efficacité est un instrument qui est utilisé depuis déjà bien des années (cf. ch. 2.1.3). Sur le plan juridique, l'obligation du Conseil fédéral de vérifier l'efficacité de ses mesures résulte de son statut d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (art. 174 cst.), sans compter les autres dispositions de la Constitution qui appellent l'évaluation de l'efficacité de manière implicite. (cf. Annexe 2). L'exécutif doit aussi être en mesure de remplir les mandats d'évaluation de l'efficacité qui lui sont confiés par le Parlement de manière correcte et objective. L'évaluation de l'efficacité fait partie des tâches de direction les plus importantes du Conseil fédéral. Le renforcement de cette fonction ne peut par conséquent que servir ses intérêts.

Dans la loi sur le parlement, les Chambres fédérales ont jeté les bases juridiques et structurelles nécessaires pour leur permettre de remplir leur mandat au sens de l'art. 170 cst. (cf. Annexe 2). La solution qu'elles ont concrétisée – elle repose sur la responsabilité des commissions et sur un minimum de coordination – laisse à l'exécutif une *marge de manœuvre suffisante*. Les défis qui en résultent doivent donc être relevés.

Conscients du mandat dont l'art. 170 cst. est porteur, le Conseil fédéral et l'administration fédérale se proposent de jeter un œil critique sur le travail accompli jusqu'à présent. Cet effort doit englober tous les services et l'ensemble de la ligne.

## **2.3 Lacunes constatées dans l'évaluation de l'efficacité**

### **2.3.1 Evolution de la situation au cours des vingt dernières années**

La Confédération a fourni des efforts considérables pour améliorer l'efficacité de son action. Outre l'art. 170 cst., les mesures suivantes méritent d'être mentionnées (cf. aussi Mader 2003):

- Dans le contexte des activités du *Groupe de travail "Evaluation législative" (AGEVAL)* (1987-1991), mais aussi dans le cadre du *Programme national de recherche "Les effets des mesures étatiques" (PNR 27)* (1990-1996), on a acquis une certaine expérience méthodologique de l'évaluation, ce qui a permis d'améliorer le niveau des connaissances en matière d'évaluation<sup>7</sup>. L'AGEVAL a en outre formulé des propositions en vue de perfectionner l'évaluation législative (Groupe de travail "Evaluation législative" 1991).
- Le Parlement et le Contrôle fédéral des finances ont créé des capacités ou ont développé celles qu'ils avaient déjà dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité. Le Parlement a mis en place le *Contrôle parlementaire de l'administration*, qui est aujourd'hui devenu une véritable institution. Pour ce qui est du *Contrôle fédéral des finances*, une modification de l'art. 5 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) a permis de créer la base

<sup>7</sup> Cf. Bussmann, Klöti et Knoepfel 1997.

légale nécessaire aux contrôles de rentabilité. Le centre de compétence "Audit de rentabilité et évaluation" a été renforcé ces derniers temps.

- La *Société suisse d'évaluation* (SEVAL) a vu le jour en 1996. Depuis lors, elle n'a cessé de travailler à la professionnalisation de l'évaluation.
- Depuis l'apparition de la première *clause d'évaluation* dans la loi sur la protection de l'environnement il y a vingt ans, leur nombre n'a cessé d'augmenter, au point que l'on en compte aujourd'hui plus de soixante (cf. site Internet de l'Office fédéral de la justice<sup>8</sup>).
- Le nombre des institutions dans lesquelles l'évaluation de l'efficacité a été professionnalisée a fortement augmenté. Les *offices GMEB* ont été dotés d'un controlling professionnel et *les opérations d'évaluation se sont multipliées* à un rythme impressionnant. On a instauré des systèmes de monitoring et de contrôle et le nombre des évaluations réalisées chaque année est considérable. Il ne fait par ailleurs aucun doute que la qualité des évaluations de l'efficacité a elle aussi été améliorée (Widmer, Rüegg et Neuenschwander 2001: 84).
- Il existe aujourd'hui dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité plusieurs réseaux qui assurent un échange de vues entre les différents services de la Confédération. Cela permet d'éviter que les mêmes erreurs ne soient répétées trop souvent. Les principaux de ces réseaux sont „*Evaluation dans l'administration fédérale*“<sup>9</sup>, „*LEWICO*“ (Leistungs- und Wirkungscontrolling)<sup>10</sup> et „*Total Quality Management beim Bund*“<sup>11</sup>.

Grâce à tous ces efforts, l'évaluation de l'efficacité s'est beaucoup améliorée au fil des vingt dernières années (cf. Widmer, Rüegg et Neuenschwander 2001: 83-89).

On n'exploite néanmoins pas encore tout le potentiel des évaluations de l'efficacité : celles-ci constituent des bases de décision auxquelles on n'a pas recours assez souvent.

### 2.3.2 Comparaison internationale : la Suisse moyennement notée

Depuis quelques années, l'institutionnalisation de l'évaluation et la pratique en la matière font l'objet d'études comparatives internationales (Furubo, Rist et Sandahl 2002; Jacob et Varone 2003). Si la Suisse fait bien partie du peloton de tête comptant à peu près deux douzaines de pays, il faut bien admettre que des faiblesses considérables lui sont encore reprochées dans certains domaines. Comparée à la façon dont elle est gérée dans d'autres pays, l'évaluation de l'efficacité en Suisse laisse donc une impression mitigée (cf. ch. 2.3.4).

---

<sup>8</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/evklausel-f.htm>

<sup>9</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/netzwerk-f.htm>

<sup>10</sup> <http://www.educ.admin.ch/controlling/lewico/main.htm>

<sup>11</sup> [http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag\\_total\\_quality\\_management\\_im\\_b.htm](http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag_total_quality_management_im_b.htm)

### 2.3.3 Différences entre offices et départements

Comme elle n'a pas été imposée par la voie hiérarchique, mais qu'elle est issue d'initiatives décentralisées – donc de la base – l'évaluation de l'efficacité est un instrument qui peut se présenter sous une multitude de formes. Dans leur *étude comparative des départements et des offices*, Widmer, Rüegg et Neuenschwander (2001: 83-89) ont relevé de grosses différences dans la conception de l'évaluation, dans le personnel et les ressources financières dont les services disposent à cet effet, mais aussi dans le degré d'institutionnalisation et dans la qualité des évaluations.

### 2.3.4 Des points forts, mais aussi des points faibles

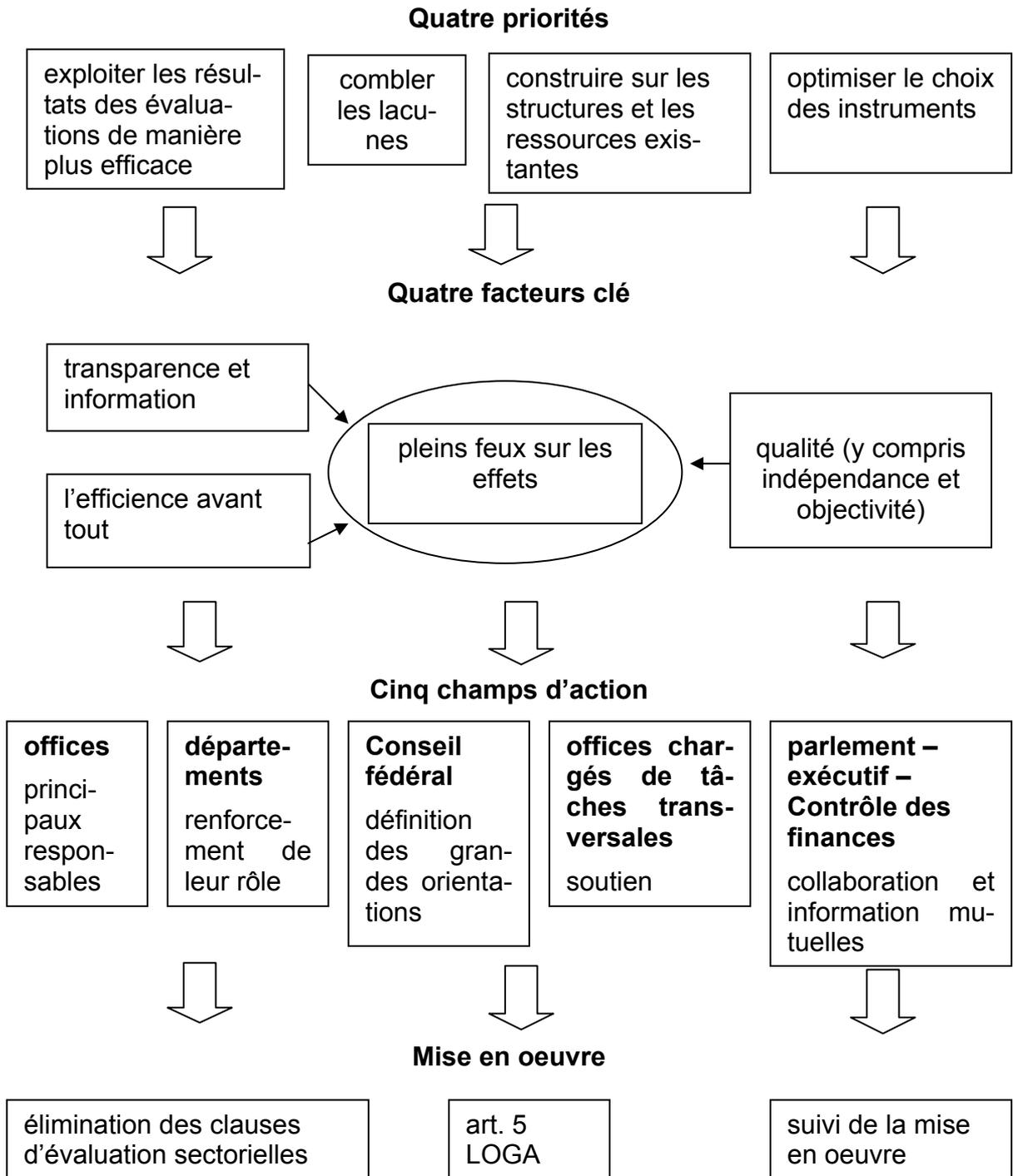
Les efforts que la Confédération fournit depuis quelques années en vue d'améliorer son évaluation de l'efficacité ont porté leurs fruits. Les principaux *points forts* de la Suisse dans ce domaine sont la décentralisation de l'évaluation, entreprise à plusieurs niveaux (communes, cantons et Confédération, avec sa multitude de services), les échanges en réseau, la discussion publique sur le sujet et le nombre d'approches différentes (scientifiques, organes de surveillance, approches sectorielles, nouveaux modèles de conduite de l'administration comme GMEB etc.).

Les améliorations obtenues au cours des vingt dernières années ne suffisent cependant pas, car on a assisté, en parallèle, à une amplification des tâches de l'Etat, à une intensification des relations internationales ainsi qu'à une augmentation du dynamisme et de la complexité des questions à résoudre, ce qui a fait s'accroître de manière tout aussi spectaculaire les exigences en matière de précision et de souplesse auxquelles doit satisfaire la politique publique. Les lacunes dans l'exécution des lois, les restrictions budgétaires et la rapidité avec laquelle les dispositions légales sont dépassées constituent autant d'éléments venant exacerber la question de l'efficacité de l'action publique.

Etant donné leur relativité, les progrès réalisés en matière d'évaluation de l'efficacité ne sauraient donc masquer les *points faibles* de cette dernière: son assise au niveau de l'exécutif est déficiente (le personnel, notamment, fait souvent défaut), le nombre des opérations d'évaluation est insuffisant par rapport à celui des analyses de rendement et d'exécution, la planification des opérations d'évaluation et la coordination entre les différents secteurs sont lacunaires; en plus, le choix des sujets d'évaluation est généralement irréflecté et arbitraire, répondant plus souvent à des critères personnels et à des opportunités à court terme qu'à un système logique; finalement, ce qui est peut-être la lacune la plus grave, les résultats des évaluations sont insuffisamment exploités comme bases de décision. Mentionnons aussi que les organes de décision se méfient souvent des évaluations, que l'information sur les activités d'évaluation est insuffisante et que les services s'occupant d'évaluation n'ont pas toujours le savoir-faire nécessaire, qu'ils procèdent eux-mêmes à l'évaluation ou qu'ils en donnent mandat à d'autres (Widmer, Rüegg et Neuenschwander 2001: 83-89). Selon le Contrôle fédéral des finances, qui a fait le bilan de la situation dans dix offices en 2004, ce sont les lacunes constatées dans les offices n'ayant pas une grande expérience de l'évaluation de l'efficacité qu'il importe de combler en priorité.

### 3. Idées phare pour le renforcement de l'évaluation de l'efficacité

#### 3.1 Aperçu général



### 3.2 Quatre priorités

Dans la perspective du renforcement de l'évaluation de l'efficacité, on a défini les quatre priorités suivantes :

1. *Les résultats des évaluations de l'efficacité dont on dispose doivent être mieux exploités.* Le personnel et les moyens financiers que l'exécutif consacre à l'analyse de son efficacité sont déjà considérables. Pourtant, les résultats des évaluations ne sont pas encore exploités dans leur intégralité. Ces informations pourraient servir de bases de décision, notamment dans le domaine de la politique financière et économique. Les résultats des évaluations ne doivent pas être vus comme des données scientifiques abstraites, mais comme un outil de travail permettant d'améliorer la gestion. Ils doivent donc être diffusés de manière ciblée, de sorte qu'ils parviennent aux personnes pouvant en tirer parti.
2. *Les lacunes constatées dans l'évaluation de l'efficacité doivent être comblées.* Les *offices et les départements* se procurent suffisamment d'informations sur les domaines relevant de leur responsabilité pour pouvoir juger si les mesures prises ont bien permis d'atteindre le but visé. Ils établissent des stratégies en vue de combler les lacunes relevées et les appliquent.
3. *L'évaluation de l'efficacité doit être renforcée sur les bases existantes.* On renonce à créer de nouveaux instruments de direction et de planification. Cette approche a été choisie afin d'éviter que la réflexion autour de l'évaluation de l'efficacité aboutisse uniquement à la création d'un nouvel instrument, qui serait venu grossir la panoplie des outils de gestion et de planification existants. Il paraît en effet plus judicieux de reprendre ce qui a déjà été fait en matière d'évaluation de l'efficacité, de développer les concepts existants en fonction des besoins et de les harmoniser. Les offices restent les principaux responsables de l'évaluation de l'efficacité, car ce sont eux qui disposent des connaissances spécifiques en rapport avec les tâches parfois très pointues qui sont les leurs. Les départements, quant à eux, devront être plus présents pour coordonner les activités des offices ainsi que pour surveiller et aider ces derniers. Dans l'exercice de leur fonction de soutien et de coordination, les offices chargés de tâches transversales, pour leur part, réserveront aux aspects de l'efficacité une place plus grande que par le passé. D'une manière générale, le renforcement de l'évaluation de l'efficacité ne doit pas absorber des ressources supplémentaires. Il se peut cependant que certains offices accusant de grosses lacunes fassent exception à cette règle.
4. *L'évaluation de l'efficacité est un instrument dont l'utilisation doit être optimisée:* le renforcement de l'évaluation de l'efficacité selon les idées-clés qui ont été définies est un projet à la fois ambitieux et modeste : il est ambitieux dans la mesure où l'on en attend des améliorations non seulement au niveau des offices (qu'ils soient spécialisés ou qu'ils soient chargés de tâches transversales), mais aussi sur toute la ligne (soit Conseil fédéral, départements et différents niveaux hiérarchiques des offices), tout cela sous la forme d'un train de mesures équilibré et harmonieux ; le projet est tout à la fois modeste parce que l'on renonce à fixer des objectifs concrets (p.ex. „évaluation de toutes les tâ-

ches de la Confédération tous les quatre ans“, „augmentation des ressources consacrées aux évaluations de l'efficacité de 20%“). On laisse aux offices et aux départements le soin de définir eux-mêmes la forme qu'ils entendent donner aux opérations d'évaluation. La portée et le résultat final des évaluations de l'efficacité au niveau de l'exécutif ne sont pas définis une fois pour toute, mais dépendent des expériences que l'on fera lors de la réalisation des améliorations suggérées.

### **3.3 Quatre idées-clés**

Le renforcement de l'évaluation de l'efficacité s'articule autour de ces quatre idées-clés:

#### **3.3.1 But : ne jamais perdre de vue l'effet recherché**

Si l'on veut que l'administration fédérale atteigne ce but, il est indispensable que des rappels de cet impact recherché jalonnent l'ensemble du processus de gestion, notamment dans les contextes suivants :

- Conseil fédéral et parlement: accepter et défendre de manière crédible le principe de l'évaluation de l'efficacité ;
- législation et application des lois: formuler les objectifs des révisions législatives de manière claire, assortir chaque acte normatif d'un article en précisant le but ; au besoin, préparer l'évaluation de l'efficacité ou édicter des normes à l'essai ; définir les effets que l'on souhaite obtenir à l'application ;
- planification financière, budget, compte d'Etat : penser en termes d'efficacité lors de la préparation de la planification financière et du budget, vérifier les subventions etc. ;
- programme de la législature et programme annuel, rapport de gestion: fixer des objectifs pour l'exercice et pour la législature, vérifier que les buts fixés ont bien été atteints, planifier les opérations d'évaluation, rendre compte des conclusions ;
- préparation et mise en oeuvre des projets et des programmes: définir les besoins et assurer le suivi de la mise en oeuvre, faire l'inventaire des effets.

Le point de vue adopté pour évaluer les effets d'une mesure peut être prospectif ou rétrospectif. Il est souhaitable que ces deux types d'évaluation non seulement se relaient, mais se recoupent. Idéalement, les évaluations prospectives font le lien entre un problème, le but fixé, les mesures devant permettre de l'atteindre (auteur, instrument, réflexion sur la réalisation) et les effets que l'on en attend (correspondent-ils aux buts fixés ?). Les évaluations prospectives sont souvent l'occasion de réunir les éléments fondamentaux (formulation d'objectifs clairs, recueil de données utiles) qui faciliteront plus tard l'évaluation rétrospective de l'efficacité. Les exigences auxquelles doivent répondre les évaluations prospectives sont définies à l'art. 141 de la loi sur le parlement ainsi que dans l'Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/bk/sprach/internet/bolf/>

On a recours aux *évaluations rétrospectives* à partir du moment où les mesures sont mises en oeuvre. Ce type d'évaluation peut fournir des informations sur l'exécution des mesures, sur les effets qu'elles produisent sur la société, l'économie et l'environnement ainsi que sur leur efficacité. Les analyses rétrospectives de l'efficacité d'une mesure permettent d'obtenir des informations approfondies sur l'application et l'impact de la mesure ainsi que sur les *mécanismes des effets produits*. Au moyen de graphiques ou d'un texte rédigé, il s'agit en fait d'expliquer le pourquoi d'un problème et de présenter la manière dont il peut être résolu par des mesures spécifiques de l'Etat.

Dans la pratique, les perspectives prospective et rétrospective sont souvent combinées : le *suivi interactif* d'une mesure (dans le cas des nouveaux projets en particulier), implique l'observation du processus de mise en oeuvre pendant un certain temps ; au fur et à mesure que l'on détecte des améliorations possibles, on tente d'en tenir compte en procédant aux réajustements jugés utiles. On peut, dans ce contexte, opter pour la *formule participative*, qui consiste, dans le contexte de l'évaluation de l'efficacité, à prendre en compte l'avis de personnes impliquées ou concernées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration fédérale. Dans certains cas (p.ex. prescription médicale d'héroïne, cf. ch. 2.1.3), on prend le temps de procéder à une analyse (rétrospective) approfondie de la mesure avant de généraliser son application.

Compte tenu de l'importance du rôle qui revient aux offices et aux départements dans le contexte de l'évaluation de l'efficacité, il est naturel que la pratique en la matière continue de se distinguer par une grande diversité. Il est en effet logique que les offices proposant une petite gamme de produits clairement définis (comme Swisstopo, Météo Suisse, METAS ou SMINT) ne procèdent pas de la même façon que ceux dont les mesures ont une influence sur la société, l'économie ou l'environnement par le biais de mécanismes complexes (comme l'OFAS, l'OFSP, l'IMES, l'OFP, le seco, l'OFEPF ou l'OFFT).

Les différences entre les situations particulières des services de la Confédération ne doivent cependant pas être une porte ouverte à l'arbitraire et au hasard. Le fait que les compétences en matière d'évaluation de l'efficacité soient décentralisées ne doit en effet pas faire obstacle à la recherche d'un langage commun, à une conception commune de la qualité ainsi qu'à la coordination nécessaire pour éviter que certaines opérations soient répétées inutilement.

Il est donc souhaitable que les services de la Confédération chargés d'opérations d'évaluation de l'efficacité s'inspirent des règles de "*bonnes pratiques*" pour améliorer leur travail. Les échanges de vues permettent non seulement de profiter des expériences des autres, mais aussi de développer une conception commune des problèmes. Le réseau „*Evaluation dans l'administration fédérale*“, dirigé par l'Office fédéral de la justice, et le réseau „*LEWICO*“, géré par l'Office fédéral du personnel, sont tous deux des forums de discussion permettant aux mandants et aux utilisateurs, notamment, de se faire part de leurs expériences. Comme les évaluations de l'efficacité sont placées sous la responsabilité de la ligne (offices et départements), les activités de ces réseaux – il en existe d'ailleurs encore d'autres – sont très importantes, même s'ils fonctionnent selon le principe de la participation volontaire et de l'auto-coordination.

La formation et le perfectionnement sont également des facteurs capitaux. Dans le domaine de l'évaluation, de bonnes bases ont été jetées, parfois en collaboration avec la Société suisse d'évaluation (SEVAL), mais aussi dans les hautes écoles

(Université de Berne, IDHEAP, Université de Fribourg) et dans les hautes écoles spécialisées. Les filières de formation méritent d'être encore développées dans certains domaines (cf. ch. 4.4).

L'annexe 4 contient une série d'exemples illustrant la sensibilisation aux effets et donc les efforts fournis en vue de mettre en place des conceptions communes.

### 3.3.2 Transparence

La transparence est une *condition fondamentale* sans laquelle la qualité, l'indépendance ainsi que l'objectivité des évaluations de l'efficacité et donc, en fin de compte, leur crédibilité ne peuvent pas être assurées. Doivent être transparents non seulement les opérations d'analyse de l'efficacité en général, mais aussi les résultats.

#### Transparence dans le contexte de la planification

La transparence des *activités d'évaluation* est assurée au moyen d'une planification adéquate au niveau des offices et grâce à une synthèse de ces planifications à l'échelle des départements et du Conseil fédéral. L'annonce des opérations d'évaluation dans le Programme de la législature et dans le programme annuel garantit *clarté et transparence* à l'intérieur de l'administration fédérale, mais aussi pour le Parlement<sup>13</sup>. Elle permet au *Conseil fédéral* de détecter des *lacunes* ou de reconnaître d'éventuels *recoupements* entre les opérations d'évaluation, de coordonner les activités d'évaluation des offices et des départements ainsi que de fixer des priorités. Finalement, la planification permet aux *services intéressés* (p.ex. supérieurs, offices intéressés, offices chargés de tâches transversales) de *faire part des suggestions* que leur inspire le processus d'évaluation. Ces prises d'influence de l'extérieur sont un moyen de contrer la tendance que peuvent avoir certains offices à se servir des opérations d'évaluation pour amener de l'eau à leur moulin.

Pour les offices et les départements, l'annonce des opérations d'évaluation de l'efficacité dans le Programme de la législature et leur inscription dans les objectifs annuels est l'occasion de fixer des priorités, même s'ils choisissent les mesures devant être évaluées en fonction de critères systématiques (cf. Kettiger 2000: 47). Sont prioritaires les opérations *d'évaluation de mesures ou d'actes normatifs importants*. On entend par là des mesures ou des textes de loi

- qui ont une importance majeure pour l'économie ou la société (p.ex. loi qui s'appliquent à l'ensemble des entreprises ou qui touchent de manière directe un grand nombre de personnes, comme le droit du divorce ou la loi sur l'égalité);
- qui ont une importance majeure pour les finances fédérales (par analogie avec l'art. 159, al. 3, let. b, cst., on entend par là les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs);

---

<sup>13</sup> Il doit avoir les moyens de remplir son mandat constitutionnel, à savoir veiller à ce que les mesures de la Confédération fassent l'objet d'une évaluation.

- qui sont de nature novatrice et dont les effets sont encore incertains ou imprévisibles (p.ex. culture d'OGM à ciel ouvert, recherche sur les cellules souches);
- ou alors des mesures ou des lois auxquelles l'un des critères suivants s'applique de manière dominante :
- crainte de difficultés lors de la mise en œuvre (venant soit des autorités, soit du public cible, qui, p.ex., ne l'accepterait pas) ;
  - divergences d'opinion majeures en ce qui concerne l'opportunité, l'efficacité ou l'efficience de la mesure ou de la norme en question ;
  - possibilité d'un effet de précédent.

La *Chancellerie fédérale* établit le programme annuel des évaluations en se fondant sur les informations fournies par les départements et leurs offices. Elle se sert des instruments existants (objectifs annuels) pour soumettre la liste des évaluations au *Conseil fédéral*. Celui-ci la transmet au Parlement et au Contrôle fédéral des finances. La banque de données prévue, qui réunira toutes les informations relatives aux évaluations, facilitera le processus de planification (cf. ci-dessous, *Transparence des résultats des évaluations de l'efficacité*).

#### Transparence des résultats des évaluations de l'efficacité

S'il importe d'assurer la transparence des opérations d'évaluation, il est impératif de *veiller aussi à la transparence des résultats en les publiant et en les diffusant. Les résultats des opérations d'évaluation de l'administration fédérale sont publics par principe et sont donc rendus accessibles (publication ou diffusion sur Internet). Les parties prenantes aux évaluations et les groupes concernés, de même que le public intéressé, sont informés au moyen de présentations, de communiqués de presse ou de publications scientifiques. Le mandant peut déroger au principe de la publicité lorsque des intérêts dignes d'être protégés sont en jeu*<sup>14</sup>.

Dans le contexte des décisions de planification, notamment lors de la préparation du Programme de la législature, il serait souhaitable que les conclusions des principales opérations d'évaluation de l'efficacité soient mieux prises en compte que jusqu'à maintenant.<sup>15</sup> La liste des principales opérations d'évaluation terminées durant l'année qui figure dans le rapport de gestion du Conseil fédéral a pour but de donner un aperçu des principaux résultats.

Lorsque le Conseil fédéral est appelé à préparer des décisions concrètes, il doit pouvoir disposer des résultats des opérations d'évaluation pertinentes sous la forme d'un résumé ni trop détaillé ni trop sommaire. Il serait bon qu'il puisse en prendre connaissance le plus tôt possible, c'est à dire dès le moment où le dossier ou le projet destiné à la procédure de consultation lui est transmis, mais au plus tard lorsqu'il est invité à approuver le message ou l'ordonnance constituant

---

<sup>14</sup> Cf. principe de publication des rapports dans le contexte du contrôle parlementaire de l'administration figurant à l'art. 10, al. 6, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement ainsi que les principes correspondants dans le projet de loi sur la transparence.

<sup>15</sup> Notamment pour la préparation des bases de planification synthétiques suivantes: rapports de l'Etat-major de prospectives de l'administration fédérale "Défis – Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale"; rapports du Conseil fédéral "Les indicateurs, instruments stratégiques de conduite pour la politique".

l'aboutissement du projet. Le parlement, quant à lui, est tenu au courant des résultats des évaluations de l'efficacité et des conclusions que l'on peut en tirer par l'intermédiaire des messages en premier lieu, mais aussi, le cas échéant, au moyen de certains rapports périodiques (comme rapport sur la politique économique extérieure) et bien entendu dans le contexte de l'application des clauses d'évaluation contenues dans les lois fédérales.

On a également prévu la mise en place d'une *banque de données destinée à recueillir toutes les informations relatives aux opérations d'évaluation* de la Confédération. Pour des raisons de coûts et d'efficience, il est prévu qu'elle soit rattachée à des structures existantes. Elle sera donc intégrée au système d'information ARAMIS<sup>16</sup>, dont certains offices se servent déjà pour annoncer leurs projets d'évaluation. Si l'on veut que l'information soit gérée de sorte que le système permette l'analyse et la recherche d'informations en fonction de critères nouveaux, il est nécessaire de procéder à un enregistrement systématique de toutes les données disponibles et peut-être même d'informations connexes. En ce qui concerne l'utilisation du système, une simplification d'ARAMIS s'impose si l'on veut faciliter l'enregistrement des données et limiter au minimum le travail de gestion.

### 3.3.3 Qualité

#### Standards de qualité

„Bien faire les choses“: tel est l'un des principes fondamentaux de l'évaluation de l'efficacité. La crédibilité d'une opération d'évaluation dépend en effet de sa qualité. C'est pourquoi l'évaluation de l'efficacité dans l'administration fédérale a lieu dans le respect de certains standards.

La fonction de ces standards est double: d'abord, ils représentent des normes de qualité qui contribuent à maintenir le bon niveau des opérations d'évaluation ; sur le plan de la procédure, ils permettent cependant aussi de garantir un minimum d'uniformité dans la pratique extrêmement hétérogène et décentralisée de l'évaluation de l'efficacité des mesures de la Confédération.

Les standards sont des prescriptions à caractère normatif qui s'appliquent à la planification, à l'organisation et à la mise en oeuvre d'analyses de l'efficacité. Comparables à une „soft law“, les standards de qualité se situent à mi-chemin entre une disposition légale contraignante et les conceptions subjectives d'un spécialiste.

La Société suisse d'évaluation (SEVAL) a établi ses standards en fonction de ceux qui avaient été élaborés par le Joint Committee américain (1981 et 2000). Elle les a adoptés en 2001 (Widmer, Landert, Bachmann 2000). En créant ces standards, la SEVAL a voulu contribuer à la professionnalisation de l'évaluation en Suisse. Ils sont destinés aux évaluateurs/trices, aux mandant(e)s ainsi qu'aux autres personnes prenant part à des évaluations<sup>17</sup>. Les standards de la SEVAL sont résumés à

---

<sup>16</sup> [www.aramis-research.ch](http://www.aramis-research.ch)

<sup>17</sup> Les standards de la SEVAL ne font pas l'objet d'une certification par des spécialistes de l'évaluation. Ils sont un bien public et il n'est pas nécessaire d'être membre de la SEVAL pour les appliquer.

l'Annexe 5. Mentionnons encore que l'on est actuellement en train d'élaborer des standards s'appliquant à la recherche dans le contexte de la Confédération.

Les standards de la SEVAL sont des standards d'évaluation. Ils ne peuvent donc pas être appliqués tels quels aux autres instruments auxquels on peut avoir recours dans le contexte d'une opération d'évaluation (p.ex. controlling ou monitoring). Cela ne signifie cependant pas qu'il est interdit de s'en inspirer pour assurer une application objective de ces autres instruments.

On recommande aux offices et aux départements de reconnaître les standards de la SEVAL et de s'y plier dans le contexte des opérations d'évaluation. Aux fins de donner plus de poids à cette recommandation, nous suggérons de proposer l'application des standards de la SEVAL dans l'ensemble de l'administration fédérale dans le message du Conseil fédéral traitant de la révision de l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (cf. propositions au ch. 5.2). Les standards sont comparables à des prescriptions techniques et n'ont pas valeur de dispositions juridiquement contraignantes (sauf certaines normes spéciales se rapportant à l'adjudication des mandats de prestations, à la protection des données etc.).

Le respect des standards de la SEVAL est garanti par les organismes suivants:

- offices : contrôle par les services responsables de l'évaluation ; le mandant et l'exécutant procèdent à des contrôles de qualité et font le bilan du projet au terme de l'évaluation (cf. Annexe 5: Les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)).
- départements: contrôles de qualité périodiques (cf. ch. 4.2).
- Contrôle parlementaire de l'administration et centre de compétence "Audit de rentabilité de l'efficience et évaluation" du Contrôle fédéral des finances: méta-évaluations ponctuelles, mais approfondies dans le contexte de la surveillance que le parlement exerce sur l'administration (cf. ch. 4.5.1).

### Indépendance et objectivité des évaluations de l'efficacité

Dans le cas des évaluations de l'efficacité ayant pour but *l'identification d'améliorations potentielles* (notamment dans le domaine administratif), une certaine proximité entre le service chargé de l'évaluation et l'unité administrative sur laquelle elle porte est souhaitable.

Lorsque l'opération d'évaluation a en revanche pour but de *rendre compte de l'efficacité d'une mesure* ou, d'une manière plus générale, de venir *compléter les connaissances* que l'on a de l'action étatique ou, plus précisément, des conditions nécessaires pour assurer le succès de l'action étatique, il est indispensable que l'indépendance et l'objectivité de l'évaluation soient les plus grandes possibles. Par *indépendance*, on entend ici le respect de principes scientifiques et méthodologiques, par *objectivité*, la prise en compte du plus grand nombre possible de critères pertinents (y compris donc, le cas échéant, les effets accessoires importants).

L'indépendance et l'objectivité d'une évaluation de l'efficacité sont des composants de sa qualité technique et des conditions indispensables à sa *crédibilité*.

Une évaluation qui n'est pas crédible n'est prise au sérieux ni par les autorités chargées de décider (Conseil fédéral, Parlement) ni par l'opinion publique.

C'est en premier lieu aux offices ou, le cas échéant, aux départements qui conduisent les opérations d'évaluation ou qui en attribuent le mandat, que revient la responsabilité d'assurer l'indépendance et l'objectivité d'une évaluation. Ils ont pour cela les possibilités suivantes :

- Confier le mandat d'évaluation de l'efficacité à un *organisme extérieur à l'administration* (université, cabinet privé). Cette option présente l'avantage d'un point de vue extérieur, mais ne garantit pas forcément l'indépendance et l'objectivité de l'évaluation. L'unité administrative qui est l'objet de l'évaluation peut en effet influencer sur l'orientation du mandat aux fins de préserver ses propres intérêts. Sans compter que les instituts de recherche sont tributaires de l'obtention de nouveaux mandats, ce qui peut les inciter à se laisser guider par les attentes implicites ou explicites de leur mandant.
- *Attribuer la compétence de décision* à un service qui soit directement subordonné à la *direction de l'office* ou au *Secrétariat général du département* et qui ait la capacité de s'acquitter de cette tâche de manière professionnelle (service d'état-major, service de recherche ou autre), *ou du moins obtenir la participation* d'un tel service. Cette solution garantit une certaine indépendance par rapport au service responsable de la législation et de son application (généralement une section ou une division) et favorise l'objectivité de l'opération d'évaluation. Elle facilite aussi l'attribution et la conduite professionnelles des évaluations de l'efficacité.<sup>18</sup>
- *Prendre en compte les requêtes des autres services de la Confédération* (offices intéressés, notamment offices chargés de tâches transversales, représentants des départements) *ou faire participer ces services à la conduite* et au suivi des évaluations de l'efficacité (p.ex. à l'établissement du cahier des charges ou intégration dans le groupe de direction ou dans le groupe de suivi d'une ou de plusieurs opérations d'évaluation).<sup>19</sup>
- *Faire appel à des experts scientifiques* pour compléter l'équipe formant le groupe de direction ou de suivi d'une opération d'évaluation.
- Confier certaines évaluations spécifiques *au Contrôle parlementaire de l'administration*, *au Contrôle fédéral des finances* ou *au Fonds national de la recherche scientifique* (p.ex. dans le cadre d'un programme national de re-

---

<sup>18</sup> Citons l'exemple de la DDC, qui, à la suite de la présentation d'un rapport périodique à l'OCDE (Comité d'aide au développement CAD), a donné nettement plus de poids à l'évaluation indépendante depuis 2001. Un service d'état-major adjoint à la direction attribue de manière autonome les mandats d'évaluation ayant pour but de faire le bilan d'une opération achevée, alors que les évaluations interactives accompagnant des projets sont commandées par les services sur place.

<sup>19</sup> Si, dans le cadre de l'activité législative, une participation des offices ou des départements intéressés est garantie à travers la procédure de consultation des offices et la procédure de co-rapport, il n'existe à ce jour aucune opportunité de participation comparable dans le contexte des évaluations de l'efficacité. La participation des offices intéressés aux séances du groupe de direction ou du groupe de suivi des opérations d'évaluation pourrait leur permettre de disposer d'un pouvoir de codécision comparable à celui que leur donne la procédure de consultation des offices, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluations purement rétrospectives.

cherche). Dans certains cas particuliers, la consultation d'un expert étranger est un moyen de se procurer un avis indépendant supplémentaire.

### Transparence des modalités d'adjudication de mandats à des organismes extérieurs à l'administration

Lorsque des opérations d'évaluation sont confiées à des organismes extérieurs à l'administration, le mandat est assorti d'un *cahier des charges détaillé* et n'est adjudiqué qu'au terme d'un *délai adéquat*. Même si les valeurs seuils pour la publication des soumissions dans la Feuille officielle suisse du commerce (selon les accords de l'OMC) ne sont pas atteintes, l'adjudication des marchés doit, dans toute la mesure du possible, avoir lieu dans le cadre d'une procédure sélective ou d'une procédure invitant à soumissionner (cf. Annexe 6: Dispositions légales relatives aux soumissions régissant l'adjudication de mandats de services par la Confédération). Ces procédures permettent à la Confédération d'économiser de l'argent et donnent une chance à tous les soumissionnaires potentiels.

#### **3.3.4 Efficience : un critère qui prend de l'importance**

Sur fonds de problèmes économiques et de difficultés financières, le critère de l'*efficience*<sup>20</sup> prend de plus en plus d'importance dans le contexte des évaluations de l'efficacité. Ces dernières peuvent faciliter l'identification des secteurs dans lesquels des économies sont possibles, faire ressortir des moyens d'amplifier l'effet recherché sans augmentation des ressources mises en œuvre, permettre de choisir les mesures les plus efficaces, faire apparaître les coûts économiques d'une mesure de la Confédération (ou de la suppression de cette mesure) ou encore permettre de déterminer les mesures auxquelles il est préférable de renoncer compte tenu de leur rapport coûts/efficacité.

Jusqu'à maintenant, le potentiel d'accroissement de l'efficience des mesures de la Confédération inhérent aux analyses de l'efficacité (et notamment aux évaluations) n'a pas été exploité de manière suffisante. Nous proposons d'y remédier au moyen des deux innovations suivantes :

1. Dans le contexte de la planification (programme de la législature et programme annuel), les offices et, le cas échéant, les départements peuvent être chargés d'affiner l'analyse de leurs mesures à la lumière de critères d'efficience. Se fondant sur les conclusions de ces analyses de l'efficience, les offices et les départements présentent des propositions permettant (selon leur mandat) soit de réduire les coûts supportés par l'économie en général ou les dépenses prévues au budget, soit d'augmenter le bénéfice qu'en retire l'économie nationale.
2. La planification des évaluations de l'efficacité doit permettre aux offices chargés de tâches transversales et plus particulièrement à l'Administration fédérale des finances ainsi qu'au seco d'influer sur les *cahiers des charges* des opérations d'évaluation et d'assurer ainsi que le *critère de l'efficience* a été dûment pris en compte. A la demande de l'Administration fédérale des finances, ses collaborateurs doivent pouvoir être admis dans les *groupes de direction ou de suivi* des évaluations de l'efficacité.

---

<sup>20</sup> La signification de ce terme est précisée à la première page de l'Annexe 3.

## 4. Champs d'action et mesures proposées

### 4.1 Tâches des offices

A l'intérieur de l'appareil exécutif, les offices restent, aujourd'hui comme demain, les *principaux responsables* de l'évaluation de l'efficacité. Ce sont eux qui ont les *connaissances techniques* nécessaires à l'élaboration et à l'exécution des lois. C'est pourquoi ils constituent un environnement privilégié pour les opérations d'évaluation de l'efficacité. Compte tenu des tâches qui leur incombent et de leurs besoins spécifiques, ils introduisent dans leurs *structures de direction* des instruments tels que l'évaluation, le controlling et le monitoring et *créent le meilleur équilibre possible entre ces instruments*. Ils dotent les unités responsables des évaluations de l'efficacité des ressources nécessaires. D'entente avec la direction de l'office, ces unités procèdent à des évaluations de l'efficacité ou en attribuent le mandat. Elles rendent compte des résultats de ces évaluations et contribuent à leur mise en oeuvre.

*Les offices dont les activités dans le domaine de l'évaluation étaient insuffisantes jusqu'à présent intensifient leurs efforts*. Dans certains cas isolés, il se peut au contraire qu'une légère réduction des activités d'évaluation s'impose.

Les offices *développent leurs propres profils d'évaluation* en s'inspirant des modèles de "bonnes pratiques". Ils ont par exemple la possibilité de se servir des évaluations de l'efficacité comme d'un instrument stratégique d'orientation de leur politique (ce que fait p.ex. l'OFSP) et de l'intégrer dans un système global de gestion des projets (comme le fait la DDC). Les offices peuvent procéder à des évaluations de l'efficacité très complètes (comme l'OFE avec son analyse du secteur "Energie Suisse" ou l'OFJ dans les domaines "aide aux victimes" et "exécution des peines et des mesures"). Mais ils ont aussi la possibilité d'intégrer le controlling et l'évaluation dans un système de direction intégrée des prestations et des effets (Rieder 2003), ce que font actuellement les offices chargés de tâches transversales.

#### **Mesures proposées aux offices**

Les offices

1. développent, d'entente avec le département, une stratégie d'évaluation qui leur est propre et la remettent à jour périodiquement. Cette stratégie est *porteuse notamment des informations suivantes* :
  - *organisation des opérations d'évaluation de l'efficacité* (sont-elles conduites par la direction et/ou par les sections/divisions ?);
  - *objectifs et concepts de l'évaluation de l'efficacité* (comment les différents instruments d'information sont-ils utilisés ? Quel est le rapport entre information permanente et information ponctuelle ?);
  - *mesures prises pour garantir la qualité* et pour assurer l'indépendance et l'objectivité des évaluations de l'efficacité;
  - *modalités de compte rendu des résultats* issus des évaluations de l'efficacité;
  - *usage prévu* des résultats de l'évaluation à l'intérieur de l'office.

2. dotent les services chargés d'opérations d'évaluation des ressources nécessaires et leur permettent de *travailler de manière indépendante* ;
3. profitent de la révision des textes législatifs les concernant pour y introduire les bases légales nécessaires pour garantir l'accès aux données dans le cadre des évaluations de l'efficacité ;
4. favorisent la *synergie* entre évaluation, controlling, monitoring, recherche, inspection des finances etc. et coordonnent les activités de ces unités ou les fusionnent ;
5. *rendent les résultats* des évaluations de l'efficacité *accessibles au public*, soit sur papier, soit sur support électronique. Selon l'intérêt de ces résultats, ils en informent en outre le département compétent, les offices chargés de tâches transversales ainsi que les autres offices intéressés, le Conseil fédéral, le parlement (commissions spécialisées et, le cas échéant, commissions de surveillance, Conseil national et/ou Conseil des Etats), les organismes chargés de l'exécution (cantons, associations économiques etc.) et les médias ;
6. introduisent les résultats de leurs évaluations dans la *banque de données ARAMIS* ;
7. *planifient* les principales opérations d'évaluation (notamment toutes les évaluations dépassant 50'000 CHF) dans le cadre du programme de la législature et du programme annuel, à l'intention du département, de la Chancellerie fédérale et du Conseil fédéral ;
8. veillent à prendre en compte de manière optimale les *aspects d'efficience* lors de l'établissement du cahier des charges et lors de l'exécution des opérations d'évaluation ;
9. *coordonnent* leur action avec celle d'autres acteurs. Ils font participer les offices spécialisés et les offices chargés de tâches transversales de manière appropriée (prise en compte de leur avis lors de la formulation des cahiers des charges destinés à préciser les mandats, participation aux groupes de direction ou de suivi etc.) et veillent à ce que leurs vœux soient satisfaits dans toute la mesure du possible ;
10. *garantissent la qualité* des évaluations de l'efficacité au moyen de mesures adéquates (vérification de la qualité par le service ayant adjudgé le mandat, respect de standards de qualité, le cas échéant, peer review ou méta-évaluation).

#### **4.2 Tâches des départements et de la Chancellerie fédérale**

Le rôle que les départements jouent actuellement dans la mise en œuvre des évaluations de l'efficacité doit être renforcé. Jusqu'à maintenant, les départements et leurs chef(fe)s ne se sont intéressés que sporadiquement aux résultats des évaluations (p.ex. études relatives à l'assurance-maladie au DFI) et n'ont que rarement été à l'origine d'analyses de l'efficacité (p.ex. étude sur les transports aériens en Suisse que le DETEC a commandée à l'institut néerlandais de l'aéronautique et de l'espace NLR).

### **Mesures proposées aux départements et à la Chancellerie fédérale**

Les départements et la Chancellerie fédérale

1. *veillent à ce que les offices remplissent les exigences posées par les évaluations de l'efficacité (cf. ch. 4.1).* Lorsque tel n'est pas le cas, ils prennent les mesures qui s'imposent ;
2. *soutiennent les offices* dans leurs tâches d'évaluation et *assurent*, dans l'exercice de leur surveillance, *que les lacunes découvertes au niveau des offices sont comblées* ;
3. développent des *stratégies* d'évaluation de l'efficacité au niveau du département et, le cas échéant, établissent des directives à l'intention des offices ;
4. contrôlent les *planifications* des offices et les transmettent à la Chancellerie fédérale ;
5. *coordonnent les activités des offices* dans les domaines politiques touchant plusieurs offices (p.ex. Office fédéral des transports, Office fédéral des routes et Office fédéral du développement territorial dans le domaine de la circulation) ou se chargent eux-mêmes de l'évaluation de l'efficacité ;
6. coordonnent leurs activités avec celles des autres départements dans le contexte des *évaluations de l'efficacité interdépartementales* (p.ex. dans les domaines de l'éducation, de l'aide au développement ou de la sécurité) ;
7. désignent un *agent de liaison* chargé du contact avec la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance du parlement afin d'assurer la cohérence des évaluations de l'efficacité au sens de l'art. 54, al. 4, de la loi sur le parlement (cf. ch. 4.5.3).
8. soumettent au Conseil fédéral les résultats des évaluations de l'efficacité pertinents en prévision de la décision à prendre sous la forme de documents de travail et de propositions.

*Les départements et la Chancellerie fédérale – par l'intermédiaire de leurs chef(fe)s - peuvent aussi se servir des évaluations de l'efficacité comme d'un instrument de contrôle et de réorientation stratégiques et opérationnels des mesures de la Confédération ainsi que de leur organisation. En cas de besoin, ils peuvent pour cela*

1. convenir avec les offices d'objectifs qu'ils doivent atteindre et encourager les travaux entrepris en vue de cet objectif par des mesures de controlling<sup>21</sup> ;
2. formuler des exigences en ce qui concerne les *indicateurs quantitatifs et qualitatifs devant figurer dans le rapport de gestion* des offices ;
3. *préciser les prescriptions* en matière de planification et d'exécution de l'évaluation ainsi que de mise en oeuvre des résultats et déterminer dans quelle mesure et de quelle manière le ou la chef(fe) du département doit être partie aux opérations d'évaluation ;

---

<sup>21</sup> Cf. art. 21 OLOGA

4. *centraliser certaines tâches* d'évaluation, notamment celles qui incombent aux offices de petite taille ;
5. procéder périodiquement à des *contrôles de qualité* (méta-évaluations) des opérations d'évaluation terminées ou faire faire des expertises sur l'organisation, l'étendue et le déroulement des évaluations de l'efficacité dans certains offices.

#### **4.3 Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral chapeaute toutes les activités des offices et des départements. L'appui du Conseil fédéral, assorti de signaux politiques clairs, ainsi que l'adoption des évaluations de l'efficacité comme outil de travail sont indispensables si l'on veut que les personnes agissant pour le compte de l'Etat apprennent à ne jamais perdre de vue les effets de leur action.

##### **Mesures proposées au Conseil fédéral**

1. *Le Conseil fédéral se fait l'avocat* d'une évaluation de l'efficacité conduite de manière adéquate. Dans le cadre du Programme de la législature ou du Programme annuel, il peut compléter la liste des contrôles suggérés par les offices ou en éliminer certains. Il fixe donc les *priorités*.
2. Le Conseil fédéral *décide des évaluations dans les domaines interdépartementaux* comme celui de la sécurité.
3. Le Conseil fédéral est le *destinataire final des résultats* des opérations d'évaluation. Il en tient compte lors de la préparation de ses *décisions stratégiques*.
4. Le Conseil fédéral donne un aperçu des conclusions des principales évaluations de l'efficacité dans son *rapport de gestion*.

#### **4.4 Tâches des offices chargés de tâches transversales**

On a choisi de mettre en oeuvre l'art. 170 cst. de manière décentralisée, en laissant une marge de manœuvre très importante aux offices et aux départements et en misant très largement sur l'autoréglementation. Comme la responsabilité de la mise en oeuvre de l'art. 170 cst. relève d'organes existants, on a renoncé à la création de nouvelles unités administratives. Cette structure décentralisée ne peut cependant pas fonctionner sans une transparence très poussée, sans une coordination efficace et sans que les services chargés des opérations d'évaluation ne soient soutenus sur le plan technique et sur le plan de l'organisation par les offices chargés de tâches transversales. Les tâches de ces derniers sont notamment les suivantes:

##### **Chancellerie fédérale**

Si la Chancellerie fédérale tient déjà compte d'évaluations de l'efficacité dans sa planification et sa conduite stratégique (cf. note 1), elle doit encore renforcer cette fonction. La Chancellerie fédérale doit diriger le groupe de coordination interdépartemental „évaluations de l'efficacité“ (cf. ch. 4.5.3).

### Office fédéral de la justice

L'Office fédéral de la justice assume aujourd'hui déjà certaines fonctions de conseil et de soutien dans le contexte de la préparation des actes normatifs. Dans le cadre de ses tâches législatives, il a acquis les connaissances nécessaires en matière d'évaluation de l'efficacité<sup>22</sup> et a d'ailleurs déjà été consulté à plusieurs reprises par des commissions parlementaires à ce propos. L'Office fédéral de la justice a donc pour mission de *soutenir la mise en œuvre de l'art. 170 cst.* A cet effet, il développe certaines de ses fonctions existantes (conseil dans le domaine de la législation et de l'évaluation, formation en matière de technique législative axée sur les effets, secrétariat du réseau „Evaluation dans l'administration fédérale“ et gestion de son site internet). Globalement, l'Office fédéral de la justice assume les fonctions suivantes:

- il fonctionne comme *plaque tournante de l'information* en matière d'évaluation de l'efficacité au sein de l'administration fédérale;
- il *conseille* les autres services sur le plan méthodologique et du point de vue de l'organisation et établit le contact avec des experts, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration fédérale ;
- il gère un *site Internet* détaillé; on y trouve notamment les standards d'évaluation appliqués par la Confédération ainsi que différents outils destinés à faciliter le respect de ces normes (listes de vérification, marche à suivre, renvois bibliographiques etc.);
- il *coordonne* le réseau „Evaluation dans l'administration fédérale“ et collabore avec des réseaux similaires comme „LEWICO“ (Leistungs- und Wirkungscontrolling);
- il prend les mesures qui s'imposent pour assurer que la *banque de données de la Confédération en matière d'évaluation* est bien complète et, s'aidant des informations fournies par le système ARAMIS, procède à des analyses périodiques à l'attention du parlement, du Conseil fédéral et du Contrôle fédéral des finances.

### Administration fédérale des finances

L'Administration fédérale des finances renforce sa participation aux évaluations de l'efficacité (participation à la conception des cahiers des charges, à la conduite ou au suivi d'opérations d'évaluation ainsi qu'à la concrétisation des résultats), notamment en vue de leur utilisation dans le cadre de la préparation de décisions de politique financière. Pour plus d'information, nous renvoyons au ch. 3.3.4 ci-dessus, Efficience : un critère qui prend de l'importance.

---

<sup>22</sup> Selon l'art. 7 de l'ordonnance sur l'organisation du DFJP, les tâches suivantes reviennent à l'office fédéral de la justice en rapport avec l'évaluation de l'efficacité:

<sup>1</sup> En collaboration avec d'autres offices compétents, l'OFJ prépare les actes législatifs, participe à leur exécution et à l'élaboration des instruments internationaux requis dans les domaines suivants:

<sup>4</sup> Il développe les principes méthodologiques de l'élaboration des actes législatifs et de l'évaluation des mesures étatiques, notamment dans l'optique de leur efficacité et de leur rentabilité, et veille à ce qu'il existe des possibilités adéquates de perfectionnement.

### seco

Prise en compte plus conséquente des évaluations prospectives des conséquences de réglementations ainsi que des études rétrospectives auprès des PME.

### Office fédéral du personnel

Depuis quelques années, l'Office fédéral du personnel propose des cours de gestion administrative axés sur l'efficacité (cf. [www.educ.admin.ch](http://www.educ.admin.ch)). Il est prévu que le programme actuel des cours soit revu en collaboration avec d'autres services s'occupant d'évaluation de l'efficacité et qu'il soit adapté aux besoins dans ce domaine, dans les limites des ressources financières et du personnel disponible. Tant les chargés de cours que les exemples discutés doivent, dans toute la mesure du possible, être choisis à l'intérieur de l'administration fédérale, comme on le fait avec grand succès pour les séminaires de controlling axé sur l'efficacité.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, l'évaluation et le controlling sont des tâches dont le profil a eu tendance à s'uniformiser au fil des dernières décennies. Cette évolution générale n'est pourtant pas parvenue à effacer les disparités parfois considérables qui existent entre les salaires des spécialistes de l'évaluation du parlement, du Contrôle fédéral des finances et des différents services de l'administration, malgré la similitude de leurs cahiers des charges. Ces différences sont gênantes sur le plan de la politique du personnel car elles sont responsables d'une „distorsion de la concurrence“ sur le marché du travail interne à l'administration fédérale. De plus, elles sont ressenties comme une injustice. Nous proposons par conséquent - une fois que l'évaluation de l'efficacité aura été institutionnalisée dans les départements et dans les offices - de réfléchir à la nécessité de revoir les descriptions des postes occupés par des spécialistes de l'évaluation, du controlling etc dans les services du parlement, du contrôle fédéral des finances ou d'autres unités administratives, à la lumière de ces disparités.

### Office fédéral de l'éducation et de la science

Adaptation du système ARAMIS aux fins de rendre sa consultation plus aisée et mise en place d'une banque de données relatives aux évaluations. Pour plus de détails, cf. ch. 3.3.2 ci-dessus, transparence des résultats des évaluations de l'efficacité.

### Office fédéral de la statistique

Mise à disposition des données, interprétation des analyses.

### **Mesures proposées aux offices assumant des tâches transversales**

Les offices chargés de tâches transversales intensifient les efforts de soutien et de coordination qu'ils fournissent aujourd'hui déjà dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité. Ce renforcement porte notamment sur les tâches suivantes :

1. Programme de la législature, programme annuel et rapport de gestion: prise en compte des opérations d'évaluation et de leurs résultats (Chancellerie fédérale).
2. Législation : lors de la création de nouveaux actes normatifs ou lors de l'adaptation de textes existants, ne pas perdre de vue l'effet recherché ; informer et conseiller les services qui en ont besoin (instruments d'évaluation

- et mesures à prendre), faciliter les échanges de vues (Office fédéral de la justice).
3. Critère de l'efficience: en tenir compte de manière plus conséquente (Administration fédérale des finances et seco).
  4. Formation: cours sur les instruments d'évaluation de l'efficacité (Office fédéral du personnel).
  5. Recherche: perfectionnement et simplification du système d'information ARAMIS, mise en place d'une banque de données pour les évaluations (Office fédéral de l'éducation et de la science).

#### **4.5 Rapports entre le parlement, le pouvoir exécutif et le Contrôle des finances**

##### **4.5.1 Evaluation de l'efficacité: une tâche qui relève de la responsabilité collective**

L'évaluation de l'efficacité ne relève pas de la compétence exclusive d'un organe, mais de la responsabilité commune de l'exécutif et du parlement, avec, il est vrai, des priorités différentes.

Le parlement

- *est l'autorité à laquelle le mandat de l'art. 170 cst. est adressé en premier lieu; il a de ce fait l'obligation de garantir l'évaluation de l'efficacité des mesures de la Confédération ;*
- *s'est doté, en instituant le Contrôle parlementaire de l'administration, d'un centre de compétence propre en matière d'évaluation de l'efficacité, même si ce dernier se consacre prioritairement à l'évaluation rétrospective ;*
- *peut exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité (art. 27, let. a, LParl),*
- *peut examiner les évaluations de l'efficacité effectuées par l'administration ainsi que leur utilisation dans le contexte des procédures de décision (art. 27, let. b, LParl),*
- *procède à une analyse politique des résultats des évaluations et se sert de ces derniers dans des contextes très divers (p.ex. législation et surveillance).*

L'exécutif

- *est l'autorité à laquelle le mandat de l'art. 170 cst. est adressé indirectement;*
- *est responsable de l'évaluation de l'efficacité en vertu de plusieurs dispositions constitutionnelles (cf. Annexe 2) ;*
- *se sert de l'instrument de l'évaluation au niveau des offices, des départements et du Conseil fédéral depuis plusieurs années ;*
- *est donc l'élément moteur des évaluations de l'efficacité ;*
- *a la volonté de combler les lacunes constatées dans les modalités d'évaluation, de rendre systématiques les évaluations de l'efficacité, d'augmenter leur degré de professionnalisation ainsi que d'améliorer leur qualité et leur utilisation.*

Le Contrôle fédéral des finances

- est *l'organe de surveillance financière* suprême de la Confédération ;
- procède à des *opérations d'évaluation de l'efficacité* ;
- peut (faire) contrôler la qualité des évaluations de l'efficacité effectuées par l'exécutif.

#### **4.5.2 Points de jonction entre les tâches du parlement, de l'exécutif et du Contrôle fédéral des finances**

Il existe des points de jonction entre les activités du parlement, de l'exécutif et du Contrôle des finances, d'où l'importance d'une *information mutuelle*.

Le *parlement* entend se servir des évaluations de l'efficacité dans les domaines de son activité législative et de sa surveillance, mais aussi pour planifier ses propres évaluations de l'efficacité et, le cas échéant, pour surveiller la mise en œuvre de l'art. 170 cst. et *attend donc de l'exécutif*

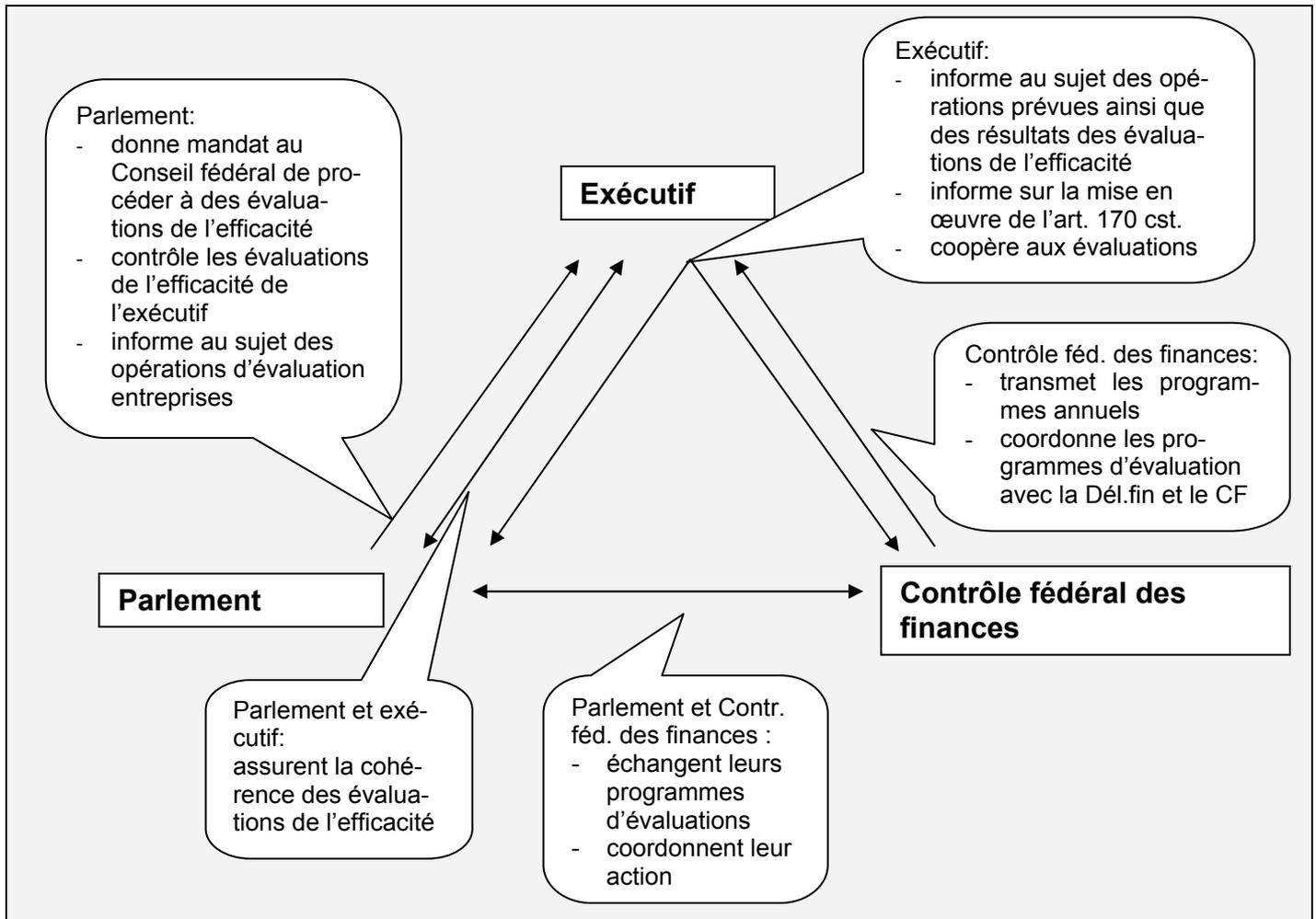
- qu'il lui fournisse la liste complète des opérations d'évaluation terminées, en cours ou prévues,
- qu'il lui fournisse rapidement une *information* détaillée et claire *au sujet des résultats* des évaluations de l'efficacité et des conclusions que le Conseil fédéral en tire.

L'*exécutif* attend du parlement et du Contrôle fédéral des finances

- qu'ils *coordonnent* le programme de leurs évaluations et qu'ils *l'informent le plus tôt possible* des évaluations prévues
  - dans le cadre même des institutions de surveillance (p.ex. entre les commissions de gestion et les commissions ou les délégations des finances) ou
  - entre le Contrôle des finances et les organes du parlement.
- qu'ils lui permettent de *prendre part aux évaluations dans des conditions correctes* (qu'ils lui donnent p.ex. la possibilité de prendre connaissance des conclusions et de donner son avis avant qu'elles soient soumises aux commissions des Chambres et surtout avant leur publication).

Les flux d'informations indispensables à une bonne collaboration sont illustrés par le graphique suivant:

## Collaboration entre le parlement, l'exécutif et le Contrôle fédéral des finances



### 4.5.3 Développement sur mesure de la collaboration et de l'information

Assez bonnes dans l'ensemble, la collaboration et l'information entre le parlement, l'exécutif et le Contrôle des finances peuvent encore être améliorées de manière ponctuelle.

Selon l'art. 54, al. 4, de la loi sur le parlement, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance assure la *cohérence des évaluations de l'efficacité* en collaboration avec le Conseil fédéral. Pour que cette fonction de coordination puisse être remplie correctement, *il faut que des interlocuteurs soient désignés dans le camp du Conseil fédéral et que les informations sur les programmes d'évaluation de l'efficacité et les sujets prioritaires circulent dans un sens comme dans l'autre.*

**Mesures proposées en vue de renforcer la collaboration entre le parlement, l'exécutif et le Contrôle fédéral des finances**

- Dans le cadre du Programme de la législature et des programmes annuels, l'exécutif annonce les évaluations de l'efficacité prévues.
- Les secrétaires généraux des départements et la Chancellerie fédérale désignent chacun un représentant fonctionnant comme agent de liaison. Ces représentants forment un groupe de coordination interdépartemental „Evaluations de l'efficacité“, qui est présidé par la Chancellerie fédérale. En collaboration avec la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillances des Chambres fédérales, ce groupe de coordination assure la cohérence des évaluations de l'efficacité conformément à l'art. 54, al. 4, de la loi sur le parlement. Le Groupe de coordination interdépartemental surveille en outre la mise en oeuvre de l'art. 170 cst. Il a le pouvoir d'émettre des recommandations à l'intention des départements et des offices. La Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice apportent leur soutien au Groupe de coordination interdépartemental.

## **5. Adaptation du droit et suivi de la mise en oeuvre**

### **5.1 L'obligation générale d'évaluer l'efficacité des mesures est utile et nécessaire**

La concrétisation des propositions passe par une *obligation générale* d'évaluation de l'efficacité. Il est cinq raisons pour lesquelles une telle obligation est utile et nécessaire:

1. Le parlement a tenu compte de l'art. 170 cst. dans les articles 26, 27, 44, 54, al. 4, et 141 de la loi sur le parlement (LParl) (cf. Annexe 2). *Ce genre de concrétisation fait défaut* du côté de l'exécutif.
2. Bien que l'art. 170 s'adresse au parlement, c'est l'exécutif qui accomplit aujourd'hui déjà la majeure partie du travail d'évaluation de l'efficacité et qui continuera sans doute de s'en charger à l'avenir. En proposant une disposition rendant l'évaluation obligatoire, le Conseil fédéral manifeste *sa volonté d'assumer activement sa responsabilité en matière d'évaluation de l'efficacité et d'y consacrer toute l'énergie nécessaire*. Il entend se servir des résultats d'évaluation d'une part pour améliorer sa conduite et son contrôle de l'administration et d'autre part pour assurer la transparence de son activité ainsi que pour rendre compte de cette dernière au parlement, au Contrôle fédéral des finances et aux administrés.
3. En comparaison avec l'activité législative et l'application des lois, l'évaluation de l'efficacité est aujourd'hui encore considérée parfois comme n'étant pas prioritaire. Une disposition applicable à l'ensemble de l'administration fédérale donnerait à l'évaluation de l'efficacité *le poids et la légitimité nécessaires*.
4. L'inscription de l'obligation d'évaluer l'efficacité des mesures dans une loi permettrait en outre de *faire ressortir l'orientation que le Conseil fédéral entend donner à l'évaluation* de l'efficacité et de poser des jalons méthodologiques.
5. La pratique actuelle, dictée par des clauses d'évaluation confinées à des domaines spécifiques, est apparue au gré des aléas de l'activité législative. Faite de disparités et d'incohérences, elle peut même, dans certains cas, basculer dans l'excès. S'ils pouvaient se fonder sur une obligation générale d'évaluer l'efficacité des mesures de l'Etat, les organes compétents auraient la possibilité d'assumer la responsabilité de cette tâche *de manière autonome et en adéquation avec les besoins*.

### **5.2 Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration : un cadre approprié pour la nouvelle disposition**

Le contexte approprié pour l'inscription de l'évaluation de l'efficacité dans le cahier des charges de l'exécutif est la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). C'est dans ses dispositions que sont définies les structures de direction et de décision ainsi que les tâches du gouvernement et de l'administration. La LOGA est en ce sens *le pendant de la loi sur le parlement*, qui régit la mise en œuvre de l'art. 170 cst. par les Chambres fédérales.

La LOGA date de 1997. Elle a subi de nombreuses révisions partielles en rapport avec d'autres actes normatifs. Dans l'ensemble, la LOGA repose sur une concep-

tion moderne de la gestion administrative. Elle définit entre autres les compétences de l'exécutif en matière de planification, de coordination et d'évaluation. A la lumière de l'art. 170 cst., *le mandat de prestation qui en résulte est cependant trop restrictif* : la LOGA est concentrée sur les activités déployées à l'intérieur de l'appareil exécutif et ne tient pas compte des effets qu'elles peuvent avoir sur l'économie, la société ou l'environnement. Elle ne prend pas suffisamment en considération le fait que la valeur de l'administration fédérale ne tient pas essentiellement à l'exécution des mesures, mais à ses activités législatives ainsi qu'à ses tâches de planification et de coordination. En règle générale, la mise en oeuvre des mesures de la Confédération incombe en effet à d'autres organismes (cantons, communes, villes, organes para-étatiques etc.). La conception très large de la façon dont les mesures de la Confédération déploient leurs effets, sur laquelle repose l'art. 170 cst., n'est encore pas suffisamment ressentie dans la LOGA, qui doit donc être modifiée et complétée.

L'idée que nous proposons d'introduire dans la LOGA pourrait être formulée de la manière suivante : dans les limites de leurs compétences, le gouvernement et l'administration prennent les mesures qui conviennent pour évaluer l'adéquation, l'efficacité et l'efficience des mesures de la Confédération. Ils tiennent compte des résultats de cette évaluation de l'efficacité dans leur activité.

L'inscription de l'évaluation de l'efficacité dans la LOGA sous la forme proposée synthétise les idées suivantes :

- La responsabilité de l'évaluation de l'efficacité est partagée par *l'ensemble de la ligne*, en fonction des compétences respectives de chaque niveau. La ligne doit donc s'atteler à cette tâche et ne peut pas la déléguer entièrement à ses services d'état-major.
- *Le caractère de la nouvelle disposition doit être général* : elle ne doit ni limiter le choix des instruments dans le cas concret (opération d'évaluation, controlling, monitoring, contrôle de qualité etc.) ni prescrire la fréquence des évaluations.
- *Les mesures d'évaluation doivent être proportionnées*. On souhaite une évaluation optimale et non une évaluation maximale. En d'autres termes, le rapport entre les ressources qui y sont consacrées et les informations que l'on en espère doit être raisonnable.
- *Les résultats des évaluations de l'efficacité doivent prendre corps sous la forme de mesures appropriées*, répercutées sur les différents niveaux en fonction des compétences de chacun. Les organes de direction et d'administration doivent en tenir compte dans leurs décisions.

### 5.3 Projet de modification de l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

#### Nouvelle version de l'art. 5 LOGA ; proposition

##### Art. 5 *Evaluation de l'efficacité*

<sup>1</sup> *Le Conseil fédéral examine régulièrement les mesures de la Confédération et leur mise en œuvre ainsi que l'organisation de l'administration fédérale en appliquant les critères de la nécessité, de l'adéquation,, de l'efficacité et de l'efficience.*

<sup>2</sup>*Il élabore, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif et, le cas échéant, adapte les mesures de la Confédération ainsi que l'organisation de l'administration fédérale en fonction des résultats des évaluations.*

Commentaire de la modification proposée:

1. L'al. 1 exige du Conseil fédéral qu'il évalue l'efficacité des mesures de la Confédération et de leur mise en œuvre. Par « mesures » on entend les différentes activités ou actions déployées soit pour résoudre des problèmes concrets, soit en vue d'atteindre les objectifs qui ont été fixés au Conseil fédéral dans la Constitution ou dans les lois ou qui en résultent. La loi ne prescrit ni les instruments d'évaluation devant être appliqués ni la fréquence des opérations d'évaluation, car les différences d'un office à l'autre et d'un département à l'autre ne le permettent pas. Les mesures prises dans le contexte de l'évaluation de l'efficacité doivent satisfaire aux critères de l'opportunité et de la proportionnalité. Le sens exact des termes "adéquation", "efficacité" et "efficience" est défini à la première page de l'Annexe 3. Si les évaluations de l'efficacité ou d'autres analyses révèlent qu'un problème peut être résolu sans l'intervention de l'Etat ou qu'il n'existe au contraire aucune mesure de l'Etat permettant de le résoudre sans produire des effets indésirables excessifs, il est préférable de renoncer à toute action.  
L'évaluation de l'efficacité peut aussi porter sur l'organisation de l'administration fédérale. En règle générale, le critère déterminant de l'évaluation est celui de l'adéquation de l'organisation avec les tâches de l'administration fédérale.
2. En vertu de l'alinéa 2, le Conseil fédéral doit assujettir son action à une stratégie : il est chargé d'aménager la politique de la Confédération en fonction des évolutions et des tendances qui se dessinent dans la société, l'économie et l'environnement et donc de trouver des solutions prospectives aux problèmes qui se posent. Les résultats des évaluations de l'efficacité ont pour but de l'y aider. Les opérations d'évaluation ne représentent donc pas un objectif en tant que telles, mais un instrument destiné à faciliter la mise en place de mesures adéquates. Dans les cas où il résulte de l'évaluation des mesures (au sens de l'al.1) que des changements s'imposent, le Conseil fédéral doit procéder aux ajustements nécessaires par voie d'ordonnance ou en modifiant l'ordre de priorité de ses

activités. Si ces mesures ne suffisent pas, il propose au parlement des modifications législatives ou constitutionnelles.

#### **5.4 Clauses d'évaluation limitées à un domaine spécifique: elles restent utiles dans certains cas**

La législation fédérale compte aujourd'hui une soixantaine de clauses d'évaluation et leur nombre ne cesse d'augmenter.

##### **Proposition**

1. Une fois que l'obligation générale d'évaluation de l'efficacité aura été introduite dans la LOGA, l'instrument de la clause d'évaluation limitée à un domaine spécifique ne devra plus être utilisé qu'avec la plus grande retenue et sera réservé aux actes normatifs ou aux mesures d'une grande importance (cf. critères selon le ch. 3.3.2, Transparence dans le contexte de la planification).
2. Cela ne signifie cependant pas que les prescriptions en matière d'évaluation de l'efficacité faites aux départements (par voie d'ordonnance) vont disparaître complètement.

Dans les cas où une clause d'évaluation spécifique est jugée nécessaire, il serait bon qu'elle soit axée essentiellement sur les rapports entre le Conseil fédéral et le parlement : adressée au Conseil fédéral, la disposition doit l'inviter à informer le parlement des résultats des évaluations de l'efficacité ainsi que des conclusions que l'on peut en tirer. Ces renseignements doivent être fournis dans le cadre de messages ou, le cas échéant, de rapports périodiques (comme le rapport sur la politique économique extérieure).

Etant donné que l'art. 5 LOGA ne contient qu'une définition très générale des exigences auxquelles doivent satisfaire les évaluations de l'efficacité, il serait souhaitable que les clauses d'évaluation indiquent de manière aussi claire et concrète que possible l'autorité visée par la norme, le destinataire des résultats, la périodicité du contrôle, les mesures à prendre ainsi que l'objet de l'évaluation.

| <b>Proposition de formulation des clauses d'évaluation limitées à un domaine spécifique</b> |  |  |
|---|--|--|
| <b>objet</b>  | <b>options</b>   | <b>motivation des différences (italique) ou commentaire</b>                                  |
| <b>autorité visée</b>   | Le Conseil fédéral adresse   |  |
| <b>destinataire des résultats</b>   | - aux Chambres fédérales<br>- à la commission parlementaire compétente | <i>selon l'importance de la mesure ou de l'acte normatif faisant l'objet de l'évaluation</i> |

|                              |  |   |
|------------------------------|--|---|
| <b>produit final</b>         | un rapport sur l'opportunité, l'efficacité et l'efficience <sup>23</sup>   | <i>Y figurent également des propositions de modification, d'amélioration ou de financement</i>  |
| <b>objet de l'évaluation</b> | - de la présente loi<br>- des mesures au sens des articles XX - XX   | <i>L'objet de l'évaluation peut aussi être défini de manière concrète (p.ex. « Intégration des personnes handicapées »)</i>                 |
| <b>périodicité</b>           | - au moins tous les ... ans<br>- ... ans au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi<br>- régulièrement | <i>La fréquence des évaluations dépend de l'importance du texte ainsi que de la régularité avec laquelle le parlement doit être informé</i> |

### **5.5 Suivi de la mise en œuvre de l'art. 170 cst.**

Il est prévisible qu'un renforcement du suivi et du contrôle de la mise en œuvre de l'art. 170 cst. sera nécessaire à moyen terme, par exemple pour satisfaire aux exigences du parlement lorsqu'il exige des informations du Conseil fédéral dans le cadre de son mandat de garantie de l'évaluation de l'efficacité<sup>24</sup>. En collaboration avec les organismes en mesure d'apporter leur appui au sens du chiffre 4.4, le Groupe de coordination interdépartemental „évaluation de l'efficacité“ qui doit être créé en vue de coordonner l'action de l'administration avec celle du parlement et qui sera composé de représentants des départements et de la Chancellerie fédérale (cf. ch. 4.5.3) sera en mesure d'assumer les mandats que le Conseil fédéral et le parlement pourraient lui confier dans la perspective de l'examen de la mise en œuvre de l'art. 170 cst. Le réseau „Evaluation dans l'administration fédérale“ proposera lui aussi son aide technique. Dans le contexte de sa fonction de haute surveillance, le parlement contrôle par ailleurs lui-même le travail de l'administration en matière d'évaluation de l'efficacité (cf. aussi art. 27, let. b, LParl).

### **5.6 Mesures destinées à accroître l'efficacité de l'action de la Confédération**

Le présent rapport a pour but de démontrer la nécessité de renforcer l'évaluation de l'efficacité des mesures de la Confédération ainsi que de présenter le concept

<sup>23</sup> Pour ce qui est des termes "opportunité, efficacité et efficience" cf. la première page de l'annexe 3.

<sup>24</sup> Il est arrivé plusieurs fois que les commissions de gestion adressent de telles demandes au Conseil fédéral, notamment en 1996, lorsque la Commission de gestion du Conseil national avait demandé à l'Office fédéral de la justice une liste des analyses de l'efficience et de l'efficacité réalisées entre 1991 et 1995, en 2000, lorsque les commissions de gestion des deux conseils avaient exigé un aperçu des évaluations de l'efficacité prévues et de celles qui avaient été terminées durant l'exercice, de même qu'en 2001, année au cours de laquelle les présidents des deux commissions de gestion ont demandé au Conseil fédéral de leur faire parvenir une liste indiquant pour chaque clause d'évaluation les opérations d'évaluation terminées, en cours ou prévues.

et les mesures proposées en vue de ce renforcement. Le Groupe de contact inter-départemental "Evaluations de l'efficacité" remplit ainsi le mandat de la Conférence des secrétaires généraux, qui l'avait chargé de rédiger un rapport sur la mise en œuvre de l'art. 170 cst. dans le contexte des activités de l'exécutif. Les propositions contenues dans ce rapport ont pour objectif de développer le potentiel des évaluations de l'efficacité en tant qu'instruments d'information et de direction. Il importe que toutes ces structures disparates que l'on retrouve dans les différents offices et départements soient renforcées dans certains domaines et unifiées. On ne peut pas axer son action sur les effets sans se demander continuellement si les mesures de la Confédération et les ressources affectées permettent d'atteindre les objectifs et – dans l'affirmative – si les solutions choisies sont bien les plus efficaces. Cette observation continue ne peut être obtenue qu'au prix d'efforts considérables. A moyen terme et à long terme, le renforcement de l'évaluation de l'efficacité permettra cependant d'obtenir une meilleure adéquation de l'action de la Confédération avec les intérêts et les besoins des citoyens en leur qualité de contribuables et de destinataires des prestations de l'Etat.

## **Bibliographie**

- Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation" 1991. *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Bern: EDMZ (vergriffen).
- Aubert, Jean-François et Mahon, Pascal 2003. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Art. 170; Évaluation de l'efficacité. Zurich: Schulthess: 1289-1293.
- Balthasar, A. und Bächtiger, Chr. 2000. *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik: Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*. Bern.
- Balthasar, A. 2003. Evaluation. In: Carigiet, E.; Mäder, U.; Bonvin, J.-M. *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Zürich: Rotpunktverlag: 99.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise 2002. Evaluation in the Netherlands 1990 – 2000: Consolidation and Expansion. In: Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. und Sandahl, Rolf (Hrsg.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction: 93-114.
- Bundesamt für Justiz 2002. *Liste der gesetzlichen Evaluationsklauseln: Stand der Umsetzung. Schreiben vom 7. November 2002 an die Präsidien der Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung*. Unveröffentlichtes Dokument.
- Bussmann, Werner 1995. *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen*, Ein Leitfaden, Chur, Rüegger.
- Bussmann, Werner 1996. Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsanalysen des Bundes 1991–1995. *SEVAL Bulletin* 1995/2, November: 2-4 (<http://www.seval.ch/documents/bull02.pdf>).
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter 1997. *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Chancellerie fédérale 2004. *Rapport sur le Programme de la législature 2003-2007. La stratégie du Conseil fédéral*. Berne.
- Chancellerie fédérale 2003. *Défis 2003-2007. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale*. Rapport de l'Etat-major de prospectives de l'administration fédérale. Berne.
- Contrôle fédéral des finances 2004. *Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux*. Projet de rapport, publication prévue en automne 2004.
- Forschungsgruppe Energieanalysen ETH Zürich und Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern 1993. *Evaluation der Bewilligungspflicht für elektrische Widerstandsheizungen*, BFE, Bern.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. und Sandahl, Rolf (Hrsg.) 2002. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction.
- Jacob, Steve und Varone, Frédéric 2003. *Évaluer l'action publique: état des lieux et perspective en Belgique*. Gent: Academia Press.
- Janett, Daniel 2003. Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung. In: Schweizer, Rainer J., Jeanrenaud, Claude, Kux, Stephan, Sitter-Liver, Beat (Hrsg.). *Verwaltung im 21.*

- Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege.* Freiburg/Schweiz: Universitätsverlag: 97-109.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Hrsg.) 2000. *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1981. *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects and Materials*, New York, McGraw-Hill.
- Kettiger, Daniel 2000. *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Wien: Haupt.
- Les indicateurs, instruments stratégiques de conduite pour la politique. *Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 en réponse au postulat "Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite"* (00.3225) de la Commission chargée de l'examen du Programme de la législature (00.016 CN).
- Mader, Luzius 1985. *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Collection Juridique Romande.
- Mader, Luzius 2003. Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz. In: Karpen, Ulrich und Hagen, Hof (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht IV. Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*. Baden-Baden: Nomos: 96-110.
- Mastronardi, Philippe 2002. Art. 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller, Bernhard u.a. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Schulthess/Dike: 1677-1682.
- Morand, Charles-Albert 2001. L'évaluation des effets des mesures étatiques, paru dans: Thürer Daniel, Aubert Jean-François et Müller Jörg Paul (Ed.). *Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess: 1119-1129.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration, 2000. *Evaluation: Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse?* Rapport final à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national, Berne.
- Rieder, Stefan und Ruth Bachmann 1998. *Wirkungen von Evaluationen im Energiebereich: Vier Fallstudien zu den Auswirkungen von Evaluationsergebnissen*. Luzern: Interface Institut für Politikstudien (Typoskript).
- Rieder, Stefan 2003. *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG*. Bern (unveröffentlichtes Typoskript).
- Sägesser, Thomas (Hrsg.) 2000. *Die Bundesbehörden*. Bern: Stämpfli (Kommentar zu Artikel 170 BV: 345-353).
- Widmer, Thomas 2001. Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren. *Leges 2001/2*: 9-39.
- Widmer, Thomas, Landert, Charles und Bachmann, Nicole 2000. *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*, Bern, Genève, SEVAL.
- Widmer, Thomas, Rüegg, Erwin und Neuenschwander, Peter 2001. *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft (Internetadr.: [http://www.admin.ch/ch/d/cf/rq/div/20010309-  
evalbund.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/cf/rq/div/20010309-evalbund.pdf)).

## **Annexes**

### **Annexe 1: Membres du Groupe de contact interdépartemental "Evaluations de l'efficacité"**

- Werner Bussmann (Office fédéral de la justice: président),
- Peter Müller, Secrétaire général du Département fédéral des affaires étrangères (depuis le 10 mars 2004; représentant de la CSG) / Gabriella Bardin Arigoni (Secrétaire générale suppl. du Département fédéral de l'intérieur, 2 avril 2003 – 9 mars 2004,) / Claudia Kaufmann (Secrétaire générale du Département fédéral de l'intérieur, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2003).
- Claude-Fabienne Husson Albertoni (Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique ; représentation des départements, jusqu'au 17 mars 2004),
- Thomas Bürgi (Chancellerie fédérale ; depuis le 30 juillet 2003) / Michael Brändle (jusqu'au 30 juillet 2003),
- Daniel Janett (Services du Parlement),
- Emmanuel Sangra (Contrôle fédéral des finances)
- Marlène Läubli (Office fédéral de la santé publique, représentante du réseau "Evaluation dans l'administration fédérale »)

Secrétariat, Thomazine von Witzleben (Office fédéral de la justice)

## **Annexe 2: Dispositions légales relatives à l'évaluation de l'efficacité par le parlement, par l'exécutif et par le Contrôle fédéral des finances**

### **Constitution**

Le *parlement* est le seul à disposer d'une base constitutionnelle explicite (art. 170 cst.) contenant un mandat d'évaluation (cf. ch. 2.2.1 et 2.2.2).

Il n'existe pas de norme explicite analogue s'adressant à l'*exécutif*. L'évaluation de l'efficacité ne relève néanmoins pas de la compétence exclusive du parlement. Les tâches de l'exécutif dans ce domaine résultent en effet de manière implicite de différentes dispositions figurant au chapitre 3 (Conseil fédéral et administration fédérale) du titre 5 de la Constitution fédérale:

- art. 174 cst.: le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême
- art. 178, al. 1, cst.: le Conseil fédéral est l'organe dirigeant l'administration fédérale
- art. 180 cst.: politique gouvernementale (planification et coordination, information du public)
- art. 181 cst.: préparation des projets législatifs
- art. 182 cst.: législation et mise en oeuvre
- art. 183 cst.: finances (plan financier, budget, compte d'Etat; gestion financière correcte)
- art. 187 cst.: le Conseil fédéral surveille l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération, il rend compte de sa gestion et de l'état du pays
- art. 169 cst. et art. 170 cst.: obligation de rendre des comptes au parlement.

Pour toutes ces tâches, le Conseil fédéral et les autorités qui lui sont subordonnées doivent avoir une connaissance approfondie de l'efficacité des mesures de la Confédération.

Le Contrôle fédéral des finances n'est pas expressément mentionné dans la Constitution. Aux termes de la loi sur le Contrôle des finances, ses compétences sont fondées sur les articles 167, 169, 183 et 187 cst.

### **Lois**

#### **Parlement**

Dans la loi sur le parlement (LParl) et l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le parlement et relative à l'administration du parlement (ordonnance sur l'administration du parlement, OLPA), le parlement a jalonné la mise en oeuvre de l'art. 170 cst. au moyen des dispositions suivantes:

- haute surveillance (art. 26);
- évaluation de l'efficacité (art. 27);

- attributions des commissions (art. 44, let. e) et de la Conférences des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (art. 54, al. 4);
- message accompagnant un projet d'acte (art. 141);
- invitation du Conseil fédéral à remettre un rapport (art. 150, al.1, let. a)

### Exécutif

Si les lois et ordonnances obligeant le Conseil fédéral ou l'administration fédérale à réaliser des évaluations sont nombreuses (clauses d'évaluation, cf. ch. 5.4), la grande majorité des clauses d'évaluation existantes sont limitées à des tâches ou à des domaines bien définis. Elles ne suffisent donc pas à satisfaire aux exigences de l'art. 170 cst., qui exige l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble des mesures de la Confédération.

### Contrôle fédéral des finances (CDF)

L'article 5 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) est la base légale sur laquelle sont fondées les analyses de l'efficacité : le Contrôle fédéral des finances examine si les ressources sont employées de manière économique, si la relation entre coûts et utilité est avantageuse et si les dépenses consenties ont bien l'effet escompté.

### **Annexe 3: Evaluation de l'efficacité : définition de la notion et des instruments**

#### **"Efficacité": différences de sens entre la Constitution et les lois**

La notion d'"efficacité" telle qu'elle doit être comprise à l'art. 170 cst. *va bien au-delà* du sens qui lui est normalement attribué dans la méthodologie de l'évaluation (efficacité = proportion de l'objectif que les mesures ont permis d'atteindre). La genèse de la disposition constitutionnelle révèle clairement que l'évaluation ne se limite pas à son sens strict, mais qu'elle englobe aussi la mise en oeuvre des mesures, leurs effets (directs ou indirects) ainsi que leur efficience. Sur l'axe temporel, l'évaluation recouvre tant la dimension prospective que rétrospective.

Au niveau de la loi, la notion d'efficacité a tendance à être utilisée de manière un peu plus restrictive, même si, en parallèle, les critères en fonction desquels l'efficacité est appréciée se multiplient<sup>25</sup>. Parmi les critères selon lesquels le parlement exerce sa fonction de haute surveillance en vertu de l'article 26 de la loi sur le parlement, par exemple, on trouve, outre la "légalité" et la "régularité" qui n'ont rien à voir avec la notion d'efficacité, l'"efficacité" ainsi que l'"opportunité\*" et l'"efficience économique".

Nous estimons que la notion d'"efficacité" au sens large, telle qu'elle est utilisée dans la Constitution, peut être rendue par une synthèse des trois termes "adéquation", "efficacité" (au sens restreint) et "efficience", que nous définissons de la manière suivante<sup>26</sup>:

- Le terme *adéquation* indique si une mesure est propre à résoudre un problème concret ou à atteindre un objectif fixé dans la Constitution ou dans une loi ou défini par le Conseil fédéral. Lorsqu'une mesure ne produit pas les effets escomptés, le problème peut être dû à des déficiences au niveau de la mise en oeuvre, mais aussi à un manque d'opportunité de la mesure. Voilà pourquoi l'examen de l'efficacité d'une mesure doit normalement porter aussi sur la question de son opportunité.
- Le terme *efficacité* exprime le rapport entre les effets escomptés et les effets obtenus dans les domaines de l'économie, de la société et de l'environnement grâce à la mesure en question (= taux de succès d'une mesure).<sup>27</sup> Lors de l'examen des effets obtenus, il ne faut pas oublier les effets qui n'étaient pas voulus, mais qui sont intervenus accessoirement.

---

<sup>25</sup> P.ex. art. 5 de la loi sur le contrôle des finances (RS 614.0) et art. 26 de la loi sur le parlement.

\* Note de la traductrice: à la différence de la loi sur le parlement qui emploie le terme "opportunité", on parle dans le présent rapport d'"adéquation", au motif que ce terme correspond davantage à la définition donnée à cette notion.

<sup>26</sup> cf. aussi 01.401. Initiative parlementaire - Loi sur le Parlement (LParl) Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er mars 2001, FF 2001, 3373.

<sup>27</sup> Mader 1985: 77.

- Le terme *efficience* désigne soit le rapport entre le produit prévu ou le produit effectif et les ressources prévues ou les ressources effectives (=efficience axée sur le produit obtenu), soit le rapport entre les effets prévus ou les effets effectifs et les ressources prévues ou les ressources effectives (efficience axée sur l'effet obtenu).

### **L'évaluation de l'efficacité comprise comme une appréciation**

Aux termes de l'art. 170 cst., l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Le terme *évaluation* choisi dans cette disposition exprime bien qu'il ne s'agit pas d'un simple examen, mais bien d'une *appréciation*, qui ne doit pas reposer sur des impressions, mais *procéder d'une analyse méthodique. Elle doit être le fruit d'une réflexion logique et d'affirmations fondées sur des critères transparents*. Le procédé d'évaluation doit être *systématique* et avoir pour but un recensement complet des effets significatifs, qui permette *d'analyser les liens de causalité de la manière la plus objective possible* (cf. Groupe de travail « Evaluation législative » 1991: 13).

### **Evaluation de l'efficacité : panoplie d'instruments**

Il existe plusieurs instruments d'appréciation de l'efficacité satisfaisant aux exigences détaillées plus haut : opération d'évaluation, controlling, monitoring, indicateurs de performance, contrôle de qualité (TQM), observation de la vie politique etc.

Dans le contexte du contrôle de l'efficacité, il y en a trois qui sont particulièrement utiles : l'évaluation, le controlling et le monitoring. La façon dont ces instruments sont utilisés dans la pratique et la forme concrète qui leur est donnée peut varier de manière considérable. En voici néanmoins les principales caractéristiques :

#### L'évaluation en tant qu'analyse de l'efficacité

**L'évaluation**<sup>28</sup> est un instrument qui convient tout particulièrement à l'appréciation de l'efficacité des mesures de l'Etat. Elle se présente sous la forme d'examens précis entrepris dans un laps de temps déterminé. Ses spécificités sont les suivantes:

- Elle 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. L'**objectif** des évaluations est (1) de rendre compte de l'action publique, (2) d'en déceler les points faibles, de suggérer des améliorations et de faire progresser les choses, (3) de fournir les données nécessaires à l'aménagement et à l'adaptation de mesures étatiques ainsi qu'à leur planification et (4), d'une manière plus générale, d'élargir les connaissances que l'on a des mesures de l'Etat, ou, plus précisément, des conditions indispensables à l'efficacité de l'action étatique.

---

<sup>28</sup> En Allemagne, il est différents milieux (notamment de juristes) qui, suivant l'exemple de la Haute école des sciences administratives de Speyer, ont remplacé le terme "Gesetzesevaluation" par "Gesetzesfolgenabschätzung". Le terme Evaluation continue cependant d'être utilisé couramment (p.ex. par la Deutsche Gesellschaft für Evaluation, cf. [www.degeval.de](http://www.degeval.de)). Cf. aussi Balthasar 2003: 99.

- Elle a pour **mission**, au moyen de méthodes scientifiques, d'apporter des réponses à une multitude de questions spécifiques relatives aux effets (positifs/négatifs, attendus/inattendus/, souhaités/accessoires) des mesures de l'Etat, mais aussi, compte tenu des facteurs ayant une influence (sociale, économique, politique ou autre) déterminante, d'expliquer ces effets (comment et à quelles conditions se manifestent-ils ? qui les subit ? etc.) et de faire ainsi la lumière sur les liens de causalité.
- Les **critères d'appréciation** les plus fréquemment appliqués dans le contexte de l'évaluation de l'efficacité des mesures de l'Etat sont l'opportunité, l'efficacité et l'efficience (cf. première page de l'Annexe 3).
- Les évaluations peuvent porter sur les **éléments** suivants du déroulement de la vie publique : programme, exécution/mise en oeuvre et conséquences indirectes des mesures de l'Etat sur l'environnement social, économique, écologique etc.
- Le **résultat** est matérialisé par le rapport sur l'aboutissement de l'opération d'évaluation, par les conclusions qui en ont été tirées ainsi que par les recommandations adressées aux personnes ayant pris part à l'évaluation et aux personnes touchées par elle concernant leur action future.
- **Sur l'axe temporel**, on fait la distinction entre l'évaluation prospective (ou ex ante), qui consiste à prévoir les effets qu'une mesure de l'Etat pourrait avoir, et l'évaluation rétrospective (ou ex post), qui consiste à apprécier la mise en oeuvre et les effets d'une mesure de manière empirique (cf. ch. 3.3.1 ci-dessus),

Les données de monitoring ou de controlling peuvent être prises en compte dans le contexte d'une évaluation.

"Evaluation" est un terme générique qui s'applique aussi à des instruments qui ont en fait une appellation et un profil propres comme l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation de la durabilité. *L'analyse d'impact de la réglementation* est un instrument visant à améliorer la qualité de la législation en soumettant les textes législatifs à une analyse préalable des enjeux économiques. *L'évaluation de la durabilité* est un instrument qui est encore en préparation. Il aura pour but d'évaluer et d'optimiser les projets et activités de la Confédération à la lumière de l'objectif du développement durable. Une phase d'essai permettra non seulement de répondre à des questions institutionnelles, mais aussi de reconnaître les synergies et de délimiter l'évaluation de la durabilité par rapport aux instruments d'évaluation et d'examen qui sont déjà utilisés ou en voie de préparation dans l'administration fédérale<sup>29</sup>.

### Le controlling comme instrument de conduite

Le **controlling** doit être compris comme une activité de conduite. Il s'applique à la totalité du processus de planification et de direction dans un domaine d'activité donné. Le controlling est aussi un outil destiné à faciliter l'activité de conduite.

---

<sup>29</sup> On a déjà établi un programme-cadre ainsi que des bases méthodiques. (<http://www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/beurteilen/index.html>); pour plus d'informations, voir aussi: [http://europa.eu.int/comm/sustainable/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/index_en.htm).

- Son **but** est de permettre une direction à la fois efficace et efficiente des procédures et de contribuer ainsi à ce que les mesures étatiques atteignent leur objectif le mieux possible.
- Il a pour **mission** a) de définir et de formuler des objectifs, b) de contrôler les procédures et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs, c) de procéder à des comparaisons entre objectifs fixés et objectifs atteints, d) de procéder à des comparaisons avec des institutions faisant œuvre de pionniers dans ce domaine aux fins de déceler des améliorations potentielles (benchmarking) et e) d'identifier le plus rapidement possible les procédures et déroulement critiques afin de permettre les ajustements nécessaires.
- Les **critères d'appréciation** ne sont pas les mêmes au niveau stratégique et au niveau opérationnel. Ils doivent être définis cas par cas, en fonction des besoins spécifiques.
- Les **éléments** dont se compose l'analyse sont des indicateurs de quantité et de qualité, comme ceux qui ont été mis au point sur les plans stratégique (p.ex. mandat de prestation) et opérationnel (p.ex. convention de prestations ou d'effets, observation et appréciation des effets, comptabilité analytique et bilan de prestation, budget et rapport de gestion).
- Le **résultat** est un système permanent et complet d'observation et d'appréciation des prestations.

Les données de monitoring et les résultats des évaluations peuvent être pris en compte dans le contexte du controlling.

#### Monitoring : recueil et analyse systématiques de données

Le **monitoring** consiste à rassembler des données comparables de manière permanente, systématique et routinière.

- Son **but** est d'aider les responsables de mesures étatiques à reconnaître les changements ou les tendances dans le contexte de la mise en œuvre, dans le comportement des groupes-cibles ainsi qu'au niveau des effets.
- Il a pour **mission** de mesurer les changements de manière systématique sur un laps de temps très long.
- Comme il s'agit d'une activité d'observation, le monitoring peut se passer de **critères d'observation**.
- Les **éléments** du monitoring sont les indicateurs observés.
- Le **résultat** se compose des données ainsi que des changements et tendances décelés grâce aux indicateurs choisis.

Parmi les systèmes de monitoring les plus connus, citons celui du Conseil fédéral qui est intitulé "Les indicateurs, instruments stratégiques de conduite pour la politique (2004)". Il sert à l'analyse de la situation, à l'orientation politique (formulation des objectifs, planification politique, notamment programme de la législature) ainsi qu'au contrôle des résultats obtenus. Il existe dans l'administration fédérale encore différents autres systèmes de monitoring, mais leur application est limitée à des domaines spécifiques.

Les évaluations et le controlling peuvent contribuer à l'identification d'indicateurs et de systèmes de monitoring appropriés.

### Ambiguïté entre conduite/direction de projets et recherche

Les instruments d'information mentionnés sont bien des instruments de conduite, mais ils doivent aussi servir à la recherche: menée par l'administration fédérale, elle a pour but l'acquisition et le développement de connaissances qui serviront ensuite de base aux stratégies politiques de la Confédération. Dans de nombreux cas, la recherche de la Confédération est tributaire de certains instruments d'information, notamment de l'évaluation. Il est cependant fréquent que les instruments d'information mentionnés dépassent les besoins de la recherche pour servir d'instruments de conduite aux organes dirigeants. La mise en place et l'entretien de tels instruments de conduite (notamment le controlling et le monitoring) ne coïncident donc que partiellement avec les activités de recherche.

### Synergie des instruments

Si les instruments utilisés pour l'évaluation de l'efficacité remplissent parfois des fonctions similaires, ils sont avant tout complémentaires. Le choix des instruments dépend des données du problème et de l'objectif du contrôle de l'efficacité. Pour différentes raisons (elle fait ressortir les liens de cause à effet, elle est reconnue par la doctrine et la recherche, elle a été institutionnalisée dans les organisations internationales et dans de nombreux pays, elle contribue au développement de standards de qualité), l'évaluation reste l'instrument privilégié. Fréquemment, les évaluations permettent en effet d'obtenir des informations sur les mécanismes d'action des mesures étatiques et donc de mieux en comprendre les effets. Il est cependant d'autres cas dans lesquels une évaluation n'est pas nécessaire (parce que d'autres instruments comme le monitoring ou le contrôle de qualité font parfaitement l'affaire) ou pas suffisante (par exemple lorsqu'un controlling ou d'autres instruments tels que le "performance audit" sont nécessaires pour assurer une observation et une surveillance permanentes et complètes). En raison des procédures d'analyse approfondie qu'elles impliquent périodiquement, les évaluations servent souvent non seulement au contrôle des mesures de l'Etat, mais aussi à leur perfectionnement (p.ex. dans le cas de projets, de programmes ou de lois).

**Annexe 4: Exemples d'actions de sensibilisation aux effets obtenus**

| <b>Les mesures</b>  | <b>Utilisation des structures / compétences existantes</b>  |
|---|---|
| <p><b>Activités de sensibilisation :</b></p> <p><b>Présentations</b> ad hoc aux pairs par des pairs sur les bénéfices de l'évaluation pour le développement et la mise en œuvre efficace d'une politique publique. Les cas concrets, sur les bénéfices qui peuvent en être tirés, doivent être mis en évidence.</p>   | <p>Par exemple :<br/>Directeurs des Offices fédéraux (par exemple Prof. Zeltner aux Conférences des directeurs des Off. fédéraux du DFI)</p> <p>Présentations par des spécialistes du réseau « évaluation » de l'administration fédérale</p>  |
| <p><b>Conférence annuelle</b>, organisée pour les hauts cadres de la Confédération et les spécialistes de l'examen de l'efficacité des mesures fédérales (similaire à la journée « Etat actuel et perspectives de l'évaluation au sein de la Confédération » organisée par Claudia Kaufmann et Luzius Mader en novembre 2001).</p>  |   |
| <p><b>Des ateliers sur le thème évaluation pour des destinataires ciblés.</b></p> <p>Par exemple, pour les gestionnaires des programmes/projets, il serait approprié de présenter le thème de l'évaluation en tant que partie intégrante d'un projet de gestion, ainsi qu'en relation aux instruments d'examen des effets.</p>  |   |
| <p><b>Travail de réseau renforcé :</b></p> <p>Réunions régulières organisées entre réseau évaluation dans l'administration fédérale et les autres réseaux LEWICO et Ressortforschung.</p>   | <p>Organisé par le réseau « évaluation » de l'administration fédérale</p>   |
| <p><b>Activités de „promotion“ (en termes de visibilité) :</b></p> <p>Un site web ("homepage") pour la promotion de la mise en oeuvre de l'article 170 cst. devrait être développé pour tenir l'administration au courant de l'état du travail. Cette "homepage" devrait mettre en lien les visiteurs avec divers sites web d'organes d'évaluation existants dans l'administration, afin qu'ils puissent trouver des ressources disponibles telles que par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les documents existants (guides de planification en évaluation, check-lists,...);</li> <li>▪ personnes de référence avec des compétences en évaluation (évaluateurs, méta-évaluateurs, responsables d'évaluation etc.)</li> <li>▪ liste des études publiées / en cours, etc. – qui mettent en évidence les leçons tirées politiques et stratégiques ;</li> <li>▪ liste des offres de cours de formation (voir ci-dessous).</li> </ul> | <p>Mettre en commun les connaissances en termes des documents déjà existants (Guide d'évaluation de l'Office fédéral de la justice, de l'OFSP, check-lists de l'OFSP, du Contrôle fédéral des finances, etc. ainsi que les concepts-cadre stratégiques pour l'évaluation existants dans l'administration fédérale), et en termes des "links" aux sites Web existants.</p> <p>Utiliser la banque de données déjà existante de la SEVAL.</p> <p>Développer le travail déjà mis sur pied par l'Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale, ainsi que la banque de donnée ARAMIS.</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Activités de „formation“</b><br/>Afin de promouvoir des évaluations de haute qualité et la bonne gestion des mandats d'évaluation, il y a trois types de cours nécessaires :</p> <p>1) des cours destinés à ceux qui conduisent des évaluations (évaluateurs) - cours de base et cours de formation continue ;</p> <p>2) des cours pour les mandants d'évaluation (cours de base dans le développement du dispositif d'évaluation, du cahier des charges, de la gestion de l'évaluation et de la méta-évaluation) ;</p> <p>3) Des ateliers d'une durée de 1-2 jours pour faciliter l'échange entre évaluateurs et mandants en évaluation.</p> | <p>1) Les universités organisent déjà des cours de base et des cours post-grades pour les évaluateurs (KWB de l'Université de Berne, et l'IDHEAP). La SEVAL s'occupe déjà de l'organisation de cours de formation continue (développement professionnel).</p> <p>2) L'Office fédéral du personnel comme instance fédérale pour la promotion et l'organisation administrative des cours de formation à l'interne de l'administration fédérale, devrait être chargé d'administrer les cours destinés aux mandants fédéraux d'évaluation. Un groupe de travail devrait être mis sur pied pour les tâches scientifiques du développement du programme et pour identifier et engager les enseignants par mandat. On fera recours en premier lieu aux spécialistes en évaluation déjà en fonction dans l'administration fédérale.</p> <p>(3) La KWB de l'Université de Berne organise déjà un tel atelier en allemand (1 x par an). La SEVAL prévoit d'organiser un tel cours en français. L'OFPER pourrait aussi organiser de tels cours.</p> |
| <p><b>Activités de soutien / conseil :</b><br/>Ici, on part surtout du principe que pour les instances fédérales sans expérience ou avec des expériences limitées, les premières études / expériences en évaluation peuvent prendre en compte la culture organisationnelle déjà existante. Cela veut dire qu'un consultant <b>externe doit faire attention à ne pas essayer d'orienter ce travail, mais doit offrir des conseils</b> – par exemple concernant les outils de gestion, les méthodes d'évaluation, les standards d'évaluation, les cours, les références à la littérature en évaluation, etc.</p>                                      | <p>La banque de données SEVAL est un point de référence – le site Web discuté ci-dessus en offre un autre. Le réseau de l'administration en évaluation offre une autre ressource.</p>  |

## **Annexe 5: Les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL)**

### **Quatre aspects de qualité**

Les 27 standards que la SEVAL a formulés au total sont regroupés dans quatre catégories, représentant chacune un aspect de la qualité :

- Les standards d'utilité (U1-8) garantissent qu'une évaluation est orientée sur les besoins d'information des utilisateurs potentiels.
- Les standards de faisabilité (F1-3) garantissent qu'une évaluation est exécutée de manière réaliste et mûrement réfléchi, avec diplomatie et dans la conscience des coûts.
- Les standards de déontologie (D1-6) garantissent qu'une évaluation est exécutée correctement du point de vue juridique et éthique et qu'elle accorde à l'intégrité des parties prenantes et groupes concernés l'attention qui leur est due.
- Les standards de précision (P1-10) garantissent qu'une évaluation fournit et transmet des informations valides et utilisables.

### **Standards maximums et non standards minimums**

Les standards de la SEVAL représentent les objectifs visés et non des exigences minimums. Certains se concurrencent et ne peuvent donc pas être pris en compte dans la même mesure.<sup>30</sup> C'est aux utilisateurs qu'il revient par conséquent de faire la part des choses dans le cas concret (Widmer/Landert/Bachmann 2000, et Widmer 2001, 26).

### **Adoption des standards de la SEVAL par la Confédération**

Les standards de la SEVAL sont un excellent instrument de garantie de la qualité. Pour pouvoir être appliqués par la Confédération, ils ont toutefois besoin d'être concrétisés et complétés en certains points. La représentation ci-après des standards dans le cycle de projet devrait faciliter leur utilisation.

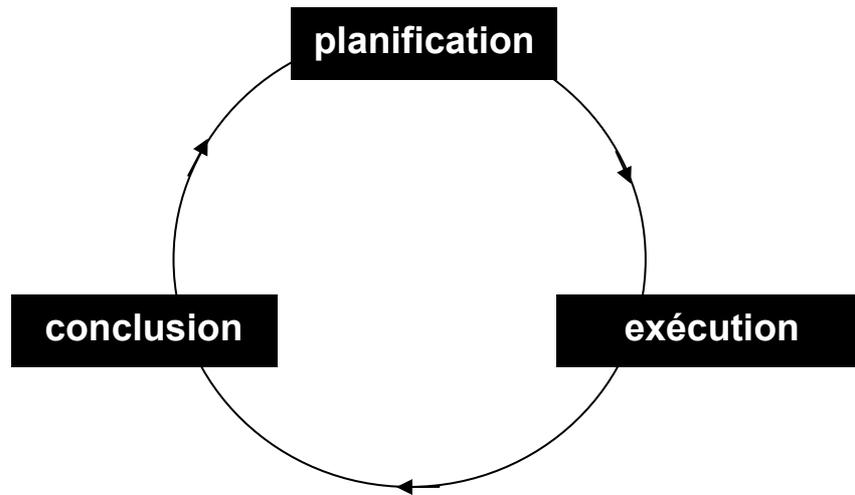
### **Les standards dans le cycle de projet**

Désireux d'en faciliter l'application, nous présentons les principaux standards d'évaluation dans l'ordre de leur intervention dans un cycle de projet idéal. Celui-ci se déroule en trois phases :

---

<sup>30</sup> Des exigences très strictes en matière de précision scientifique, par exemple, peuvent avoir pour conséquence de prolonger la durée du projet et donc entrer en concurrence avec le standard demandant la présentation du rapport en temps utile.

### Graphique Cycle de projet



- Durant la *phase de planification*, les responsables du projet constatent le besoin d'évaluation, formulent le mandat d'évaluation, esquissent un concept de recherche et mettent sur pied l'organisation du projet avec calendrier et plan financier. Selon le mode de fonctionnement des organes chargés de l'évaluation, la phase de planification aboutit normalement à des ébauches de projet, des études de faisabilité ou des cahiers des charges destinés aux mandataires externes, qui doivent les approuver par contrat. L'adjudication de mandats à des organismes extérieurs à l'administration fait également partie de cette première phase.
- La *phase d'exécution* comprend la réalisation de l'évaluation, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, conformément aux prescriptions méthodologiques et d'organisation établies durant la phase de planification. En règle générale, cette phase se termine par la remise d'un rapport d'évaluation au mandant.
- La *phase terminale* comprend la présentation et la diffusion du rapport d'évaluation et des recommandations qui en résultent, la prise en compte des résultats par les utilisateurs et l'établissement d'un bilan de qualité et d'utilité de l'évaluation. Les produits typiques de cette phase sont des présentations, des publications, des communiqués de presse, des consultations et le cas échéant, des méta-évaluations.

A l'image d'une marche à suivre pratique, nous présentons ici chaque phase de projet avec les standards correspondants. Relevons que certains standards doivent être appliqués dans plus d'une phase.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Widmer (2001, 30) et le Joint Committee (2000, 13) mettent en garde les utilisateurs qui opèrent au moyen de listes de contrôle : il peut être dangereux de se limiter strictement aux standards déclarés comme étant déterminants dans telle phase du projet.

## *Standards déterminants dans la phase de planification*

*(Entre parenthèses le renvoi au standard correspondant de la SEVAL)*

Etablissement du besoin de planification (pas de standard correspondant): l'évaluation prévue doit répondre à un besoin confirmé ; l'évaluation doit être l'instrument approprié pour répondre à la question posée ; l'évaluation prévue a été coordonnée avec les autres projets en voie de réalisation ou de planification portant sur des questions similaires, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration fédérale.

Participation des parties prenantes et des groupes concernés (U1, U8, F2). Les parties prenantes à une évaluation et les groupes concernés („stakeholders“) sont identifiés. On les invite à participer à la planification et à la réalisation du projet sous une forme appropriée. Les responsables de la conception, du financement et de la mise en oeuvre du projet, notamment, ainsi que les groupes visés par le projet devraient avoir l'occasion d'exprimer leur avis. Cette participation a pour but de les mettre en confiance et de les inciter à coopérer, autrement dit, de créer les conditions nécessaires à la mise à profit ultérieure des résultats de l'évaluation. Si possible, les responsables de l'évaluation tiennent aussi compte des avis exprimés dans les milieux intéressés de manière indirecte par l'objet de l'évaluation<sup>32</sup>. Lorsque plusieurs offices sont touchés par l'objet de l'évaluation, la constitution d'un groupe de suivi est indispensable. Au terme de la phase de réalisation et après la présentation des résultats, la consultation des parties prenantes et des groupes concernés est essentielle.

Définition des buts de l'évaluation (U2): L'évaluation répond à des questions posées de manière précise et poursuit un but clairement énoncé, qui ne laisse subsister aucun doute chez les parties prenantes et les groupes concernés. Les attentes sont claires et il n'y a aucune équivoque.

Crédibilité (U3, D3): Le groupe qui exécute l'évaluation est compétent et digne de confiance ; ce n'est qu'à cette condition que les résultats bénéficieront d'un maximum de crédibilité et d'acceptation. Les membres du groupe se distinguent par leurs compétences techniques et sociales, par leur intégrité et leur indépendance ainsi que par leur objectivité.

Réalisation par des services de la Confédération ou mandat externe (pas de standard correspondant): le choix de l'organe chargé de l'évaluation dépend de la fonction que celle-ci doit remplir en premier lieu : alors qu'une évaluation endoformative (axée sur l'apprentissage) peut très bien être confiée à des services de la Confédération, il est préférable, pour des raisons de crédibilité, que les évaluations récapitulatives (établissant le bilan d'une mesure) fassent l'objet de mandats externes.<sup>33</sup>

Choix d'évaluateurs externes (pas de standard correspondant). Les évaluateurs externes sont choisis conformément aux dispositions légales sur l'adjudication de mandats de services par la Confédération (cf. Annexe 6: Dispositions légales relatives aux soumissions régissant l'adjudication de mandats de services par la Confédération).

---

<sup>32</sup> Programme, mesure ou projet faisant l'objet de l'évaluation.

<sup>33</sup> Cf. aussi Bussmann, 1995, 19ss.

Conventions formelles (D1): Au début d'une évaluation, les règles importantes et les principales obligations des parties contractantes sont consignées par écrit. Il serait bon, notamment, que les aspects suivants soient précisés: financement, délais, exécutants, publication, questions traitées, méthodologie et démarche. Si des modifications se révèlent nécessaires en cours de projet, les conditions peuvent être renégociées.

### *Standards déterminants dans la phase de réalisation*

Informations recueillies (U4, F1, F3). La quantité et le choix des informations recueillies sont déterminants de la façon dont les questions relatives à l'objet d'évaluation pourront être traitées. Les procédures d'évaluation appliquées sont choisies en fonction de critères scientifiques, certes, mais aussi en fonction de critères pratiques. Il importe en effet d'éviter de trop mettre à contribution l'objet de l'évaluation. La valeur des informations générées doit justifier les moyens employés.

Sensibilité et protection des droits individuels (D2, D3, U3): Les contacts entre les personnes intéressées doivent être empreints de sensibilité et fondés sur le respect. Les droits individuels ainsi que certains principes éthiques et autres règles fondées sur le simple bon sens doivent être respectés. Les personnes touchées par une évaluation en sont informées. La diffusion de résultats d'évaluation représentant une menace pour l'intégrité de certaines personnes a lieu dans le respect des droits individuels de ces personnes. Les évaluateurs et leur mandant veillent au respect des dispositions de protection des données ainsi qu'à une protection suffisante de leurs sources d'information.

Accès à l'information (pas de standard correspondant): les services de la Confédération, des cantons ou des communes ainsi que les particuliers touchés par une évaluation se montrent coopératifs et fournissent aux évaluateurs les informations dont ils ont besoin pour accomplir leur mandat tout en respectant les dispositions en matière de protection des données<sup>34</sup>. Le recueil de données doit reposer sur une base légale, sous la forme d'une réglementation contenue dans une loi spéciale ou alors sous la forme d'une norme générale assortie d'une délégation de la compétence législative au Conseil fédéral. Les dispositions en question doivent satisfaire aux principes fondamentaux du droit public et du droit administratif (liberté des cantons dans l'aménagement des dispositions d'exécution du droit fédéral, principes de légalité et de proportionnalité, protection des données).

Déclaration des conflits d'intérêts (D6): Si les conflits d'intérêts potentiels entre évaluateurs et parties prenantes ou groupes concernés ne peuvent pas être éliminés dès la phase de planification (participation de toutes les parties à la formulation du mandat d'évaluation, choix d'un mandataire adéquat etc.), toutes les personnes impliquées s'efforcent de les aborder de manière ouverte et franche afin d'en assurer la transparence.

Récolte d'informations (P5, P6, P7): La procédure de récolte d'informations doit satisfaire aux critères de la validité et de la fiabilité. Les informations utilisées sont contrôlées systématiquement (au moyen de tests de plausibilité, de validation communicative etc.), ce qui permet de détecter d'éventuelles erreurs. Les informa-

---

<sup>34</sup> A titre d'exemple, cf. p.ex. les droits d'information des commissions parlementaires de surveillance, art. 153 à 157 LParl).

tions recueillies sont analysées de manière systématique, conformément aux règles de la méthodologie qualitative et quantitative. Si l'on veut accroître la fiabilité des résultats, l'application des deux méthodes en parallèle peut souvent se révéler utile. Pour assurer le contrôle de qualité des produits intermédiaires de l'évaluation, on met à disposition les procédures et ressources nécessaires.

Le rapport doit être clair et complet (U6, P1, P2, P3, P4, P8): Le rapport d'évaluation doit être clair, complet et aisément compréhensible. L'objet de l'évaluation et son contexte sont décrits de manière claire; les objectifs, les questions, la démarche de l'évaluation et les résultats sont documentés avec suffisamment de précision. Les écarts par rapport à la procédure prévue sont motivés de manière explicite. Les sources d'information sont nommées. Les conclusions de l'évaluation sont expressément motivées, de manière que les parties prenantes et les groupes concernés puissent les comprendre et les apprécier.

Evaluation transparente et équilibrée (U5, D4, P9): Les perspectives et visions sur lesquelles repose l'interprétation des résultats sont décrites de sorte que les fondements des jugements de valeur ressortent clairement. L'appréciation est objective, complète et équitable. Un projet du rapport d'évaluation est présenté pour consultation aux services qui sont l'objet de l'évaluation ainsi qu'aux personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation.

Présentation du rapport en temps utile (U7): Les résultats intermédiaires importants et les rapports finaux doivent être communiqués aux utilisateurs prévus de telle sorte que ceux-ci puissent en faire usage en temps utile.

### *Standards déterminants dans la phase finale*

Publication et diffusion des résultats (D5): Par principe, les résultats des évaluations de l'administration fédérale sont publics. Ils sont donc publiés. Les parties prenantes à une évaluation, les groupes concernés ainsi que le public qui s'y intéresse sont informés activement au moyen de présentations, de communiqués de presse et de publications scientifiques. Le mandant peut déroger à ce principe lorsque des intérêts dignes d'être protégés s'opposent à la publication.<sup>35</sup> Les personnes concernées par les résultats d'une évaluation ainsi que toutes celles qui sont en droit d'attendre une telle communication doivent avoir accès aux résultats d'une évaluation dans tous les cas.

Les parties prenantes et les groupes concernés prennent acte des résultats (pas de standard correspondant): les parties prenantes et les groupes concernés (notamment les mandants ainsi que les responsables de la conception, du financement et de la mise en œuvre des mesures évaluées) prennent acte de l'évaluation et tiennent compte des résultats dans leur action.<sup>36</sup>

Méta-évaluation (P10): En cours de projet et au terme de l'évaluation, le déroulement et les résultats du projet sont l'objet d'un contrôle de qualité, qui peut aussi se présenter sous la forme d'échanges de vues de nature endoformatrice. Si les

---

<sup>35</sup> Cf. principe de publication analogue s'appliquant aux évaluations réalisées dans le contexte de la haute surveillance du parlement (art. 10, al. 6, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement). Cf aussi projet de loi sur la transparence.

<sup>36</sup> Cf. disposition analogue de l'art. 44, al. 1, let. f, LParl, s'appliquant aux commissions des Chambres fédérales.

méta-évaluations complètes ne sont pas courantes pour des raisons d'économie des ressources, les mandants et les mandataires ne devraient pas négliger de recueillir au moins les réactions des intéressés concernant le déroulement, la qualité et l'utilité du projet.

## **Annexe 6: Dispositions légales relatives aux soumissions régissant l'adjudication de mandats de services par la Confédération**

L'adjudication de mandats d'évaluation à des mandataires extérieurs à l'administration a lieu dans le respect des dispositions légales relatives aux soumissions. L'adjudication de mandats publics par la Confédération est régie par la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1 et par l'ordonnance y relative OMP, RS 172.056.11). La majeure partie des dispositions de la LMP résultent de la transcription de l'accord du GATT sur les marchés publics (RS 0.632.231.422) dans le droit suisse.

La LMP prévoit différents types de procédures d'adjudication de mandats publics. Le choix de la procédure adéquate est déterminé par ce que l'on appelle la valeur seuil. Selon l'ordonnance du DFE en la matière, la valeur seuil pour les mandats de services de la Confédération est de **248'950 francs** en 2004.<sup>37</sup>

Conformément au schéma ci-après, les mandats d'évaluation n'atteignant pas la valeur seuil peuvent faire l'objet d'une procédure invitant à soumissionner. Si leur coût est inférieur à 50'000 francs, ils peuvent même être adjugés de gré à gré.<sup>38</sup>

- Dans le cas de la procédure invitant à soumissionner, l'adjudicateur doit demander au moins trois offres.
- Dans le cas de la procédure de gré à gré, le marché est directement adjugé à un soumissionnaire.

Les mandats dépassant la valeur seuil, doivent, selon la LMP, être par principe adjugés dans le contexte d'une procédure ouverte ou d'une procédure sélective. Dans les deux cas, la soumission doit être publiée dans la Feuille officielle suisse du commerce.

- Dans le cadre de la procédure ouverte, tous les soumissionnaires peuvent présenter une offre.
- Dans le cadre de la procédure sélective, seuls les soumissionnaires sélectionnés après avoir été invités à déposer une demande de participation peuvent présenter une offre.
- Dans certains cas d'exception, la procédure de gré à gré suffit.

L'adjudication des marchés au-dessus de la valeur seuil doit être publiée. Le marché est, par principe, adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre la plus avantageuse économiquement. Celle-ci est déterminée en fonction de différents critères (comme l'adéquation de la prestation, le prix, le délai ou la qualité). Les décisions de l'adjudicateur peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité de recours indépendante (Commission fédérale de recours en matière de marchés publics).

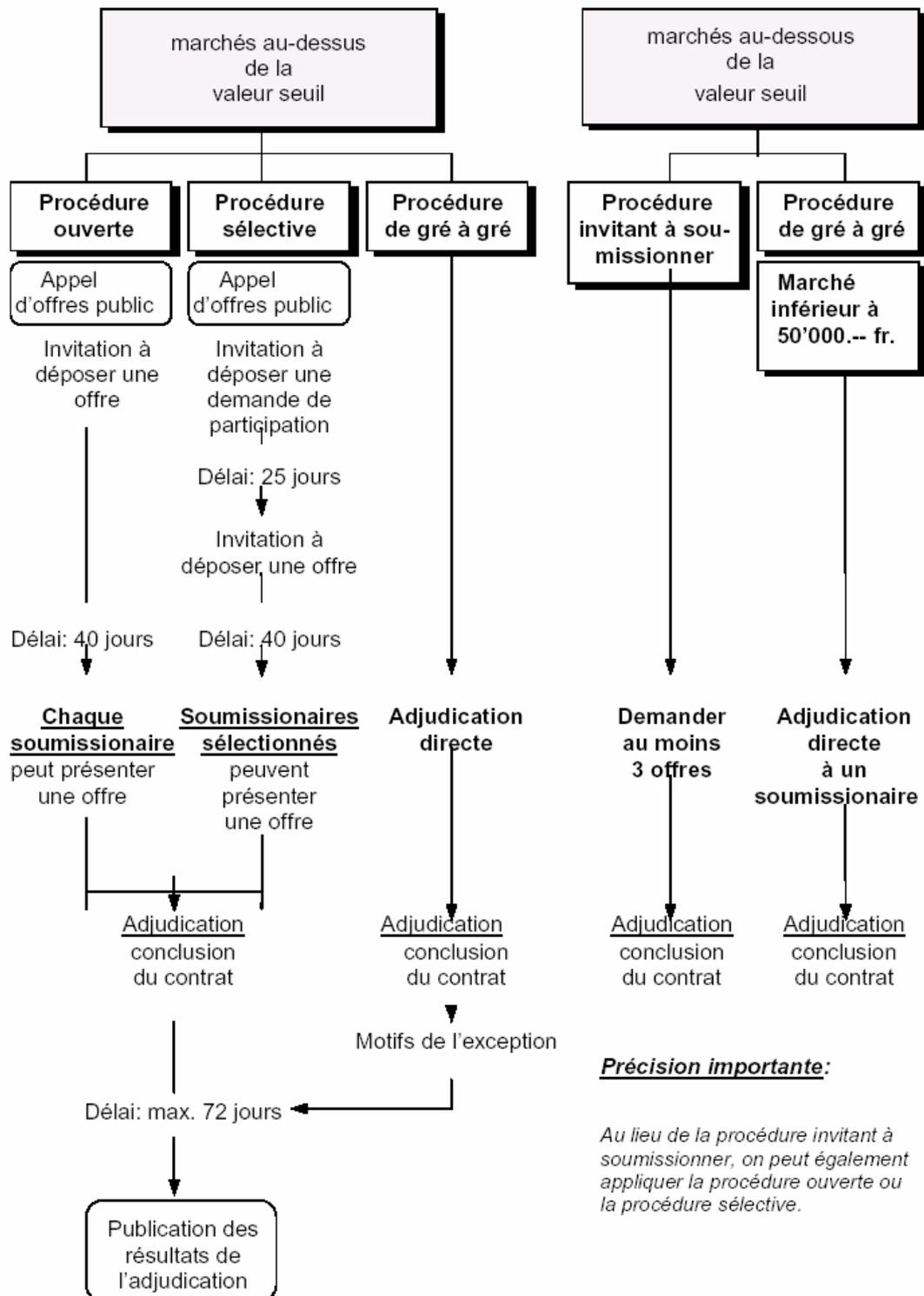
---

<sup>37</sup> Art. 1, let. b, de l'ordonnance du DFE du 13 octobre 2003 sur l'adaptation des valeurs seuils des marchés publics pour l'année 2004 (RS 172.056.12).

<sup>38</sup> Au lieu de la procédure invitant à soumissionner, on peut toujours appliquer aussi la procédure ouverte ou la procédure sélective.

Les marchés qui ne dépassent pas la valeur seuil entrent, selon le chapitre 3 de l'OMP, dans la catégorie des "Autres marchés". Aucune protection légale ni aucune voie de recours n'est prévue dans ce cas.

### Schéma relatif à l'adjudication des mandats de services par la Confédération



## **Table des matières**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Condensé.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. Mandat.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2. Mesures à prendre.....</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Evaluations de l'efficacité: un instrument de contrôle et de gestion .....           | 7         |
| 2.1.1 Importance croissante des évaluations de l'efficacité.....                         | 7         |
| 2.1.2 L'Etat a besoin de nouvelles bases de décision .....                               | 7         |
| 2.1.3 Construire sur les succès obtenus.....   | 8         |
| 2.2 Droit constitutionnel : le pouvoir exécutif relève le défi.....                      | 10        |
| 2.2.1 L'évaluation de l'efficacité fait son entrée dans la<br>Constitution.....          | 10        |
| 2.2.2 Portée de l'art. 170 cst.....  | 11        |
| 2.2.3 Une tâche qui revient au Conseil fédéral et à<br>l'administration fédérale.....    | 11        |
| 2.3 Lacunes constatées dans l'évaluation de l'efficacité .....                           | 12        |
| 2.3.1 Evolution de la situation au cours des vingt dernières<br>années.....              | 12        |
| 2.3.2 Comparaison internationale : la Suisse moyennement<br>notée.....                   | 13        |
| 2.3.3 Différences entre offices et départements .....                                    | 14        |
| 2.3.4 Des points forts, mais aussi des points faibles .....                              | 14        |
| <b>3. Idées phare pour le renforcement de l'évaluation de l'efficacité.....</b>          | <b>15</b> |
| 3.1 Aperçu général.....  | 15        |
| 3.2 Quatre priorités .....   | 16        |
| 3.3 Quatre idées-clés .....  | 17        |
| 3.3.1 But : ne jamais perdre de vue l'effet recherché .....                              | 17        |
| 3.3.2 Transparence .....   | 19        |
| 3.3.3 Qualité .....  | 21        |
| 3.3.4 Efficience : un critère qui prend de l'importance .....                            | 24        |
| <b>4. Champs d'action et mesures proposées .....</b>                                     | <b>25</b> |
| 4.1 Tâches des offices .....   | 25        |
| 4.2 Tâches des départements et de la Chancellerie fédérale .....                         | 26        |
| 4.3 Conseil fédéral .....  | 28        |
| 4.4 Tâches des offices chargés de tâches transversales.....                              | 28        |
| 4.5 Rapports entre le parlement, le pouvoir exécutif et le Contrôle des<br>finances..... | 31        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 4.5.1     | Evaluation de l'efficacité: une tâche qui relève de la responsabilité collective .....   | 31        |
| 4.5.2     | Points de jonction entre les tâches du parlement, de l'exécutif et du Contrôle fédéral des finances .....  | 32        |
| 4.5.3     | Développement sur mesure de la collaboration et de l'information .....   | 33        |
| <b>5.</b> | <b>Adaptation du droit et suivi de la mise en oeuvre .....</b>   | <b>35</b> |
| 5.1       | L'obligation générale d'évaluer l'efficacité des mesures est utile et nécessaire .....   | 35        |
| 5.2       | Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration : un cadre approprié pour la nouvelle disposition .....                                  | 35        |
| 5.3       | Projet de modification de l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.....  | 37        |
| 5.4       | Clauses d'évaluation limitées à un domaine spécifique: elles restent utiles dans certains cas .....  | 38        |
| 5.5       | Suivi de la mise en œuvre de l'art. 170 cst.....   | 39        |
| 5.6       | Mesures destinées à accroître l'efficacité de l'action de la Confédération.....  | 39        |
|           | <b>Bibliographie .....</b>   | <b>41</b> |
|           | <b>Annexes .....</b>   | <b>43</b> |
|           | Annexe 1: Membres du Groupe de contact interdépartemental "Evaluations de l'efficacité" .....  | 43        |
|           | Annexe 2: Dispositions légales relatives à l'évaluation de l'efficacité par le parlement, par l'exécutif et par le Contrôle fédéral des finances ..... | 44        |
|           | Constitution .....   | 44        |
|           | Lois .....   | 44        |
|           | Annexe 3: Evaluation de l'efficacité : définition de la notion et des instruments.....   | 46        |
|           | "Effacité": différences de sens entre la Constitution et les lois .....  | 46        |
|           | L'évaluation de l'efficacité comprise comme une appréciation.....  | 47        |
|           | Evaluation de l'efficacité : panoplie d'instruments .....  | 47        |
|           | Annexe 4: Exemples d'actions de sensibilisation aux effets obtenus .....   | 51        |
|           | Annexe 5: Les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) .....  | 53        |
|           | Quatre aspects de qualité .....  | 53        |
|           | Standards maximums et non standards minimums.....  | 53        |
|           | Adoption des standards de la SEVAL par la Confédération .....  | 53        |
|           | Les standards dans le cycle de projet .....  | 53        |
|           | Annexe 6: Dispositions légales relatives aux soumissions régissant l'adjudication de mandats de services par la Confédération .....                    | 59        |