

Quels outils pour mesurer quelles performances? : Essai de typologie pour mieux définir les apports respectifs de l'évaluation, de la recherche et de l'audit

Autor(en): **Sangra, Emmanuel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie
SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC =
Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC**

Band (Jahr): **34 (2017)**

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1051457>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Quels outils pour mesurer quelles performances ? Essai de typologie pour mieux définir les apports respectifs de l'évaluation, de la recherche et de l'audit

EMMANUEL SANGRA¹

Table des matières

Résumé	67
1. Introduction.....	68
2. Brève description des caractéristiques principales des trois outils....	69
2.1 L'évaluation.....	69
2.2 La recherche menée par l'administration (Ressortforschung)..	71
2.3 L'audit et, en particulier, l'audit de performance	73
3. De grandes similarités quant au contexte institutionnel.....	74
4. Les principales différences.....	75
5. Quel outil choisir pour mesurer quelles performances ?	78
6. A quoi faut-il faire attention lorsqu'on mandate une évaluation ?....	80
7. Synthèse	80
Bibliographie	81

Résumé

Quand recourir à une évaluation, à un audit ou à une recherche ? Le présent article a pour objectif de mieux faire comprendre les apports possibles et les limites de ces outils afin de faciliter le choix du mandataire adéquat. Il s'inscrit dans un contexte de multiplication des outils disponibles et d'une tendance de chaque profession à définir de manière large le champ qu'elle recouvre.

Fondamentalement, il n'y a pas de ligne de démarcation nette entre les trois outils. Suivant les secteurs, une étude similaire peut être appelée « évaluation », « recherche », voire « audit » ou « audit de performance ». L'évaluation cherche à intégrer l'objet à analyser dans la perspective de sa

¹ L'auteur qui est également responsable du responsable du centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation » au Contrôle fédéral des finances, s'exprime en tant que président de la Société suisse d'évaluation.

finalité et des besoins auxquels il doit répondre. La recherche menée par l'administration est utile pour acquérir et développer des connaissances nécessaires à l'action de l'Etat. Elle nécessite davantage de ressources et de temps et son lien est en général moins direct avec une politique ou une législation. L'audit, quant à lui, se révèle bien adapté lorsque l'objet à analyser concerne une unité administrative et que ce sont les processus et/ou les systèmes de mesure des résultats qui doivent être analysés.

Les récentes normes internationales concernant les audits de performance comportant de profondes similitudes avec les standards en matière d'évaluation. Les audits de performance mesurant les outcomes ou les impacts d'une politique publique sont encore rares. Ils se concentrent sur la mesure de l'économicité, de l'efficacité et l'efficacités au sein d'une organisation administrative.

1. Introduction

Le programme 2016 du Congrès annuel du Groupe suisse de criminologie aborde pêle-mêle toute une série d'outils visant à mesurer la performance et la conformité d'activités étatiques. Avant de rentrer dans le vif du sujet, il est souhaitable de bien distinguer les différents outils visant à mesurer la performance. Il s'agit de comprendre leur utilisation et leur portée, car ils sont parfois confondus.

Quand recourir à une évaluation, à un audit, à une recherche ou une autre expertise ? Nombreux sont les évaluateurs, chercheurs, auditeurs ou autres experts qui cherchent à offrir leurs prestations, parfois sous la même étiquette, mais avec des compétences très différentes. Le présent article se réfère au domaine de la criminologie, même si ces questions se posent dans bien d'autres domaines.

La performance est définie comme le résultat obtenu par une politique publique, une administration, une entreprise, un système ou une activité du secteur public. Elle est opposée à la « compliance », soit la conformité à la loi ou à la règle². Des outils tels que l'enquête administrative, l'enquête disciplinaire ou pénale examinent le respect d'une législation ou d'une règle, portent en général sur des personnes et abordent rarement les effets externes à une administration. Elles sont actionnées en cas de

² Le fait de distinguer strictement « performance » et « compliance » a tendance à se renforcer depuis quelques années. Les compétences professionnelles requises sont effets très différentes. Les approches lors des études, des audits sont différentes.

soupçons et sont soumises à des règles spécifiques dans leur déroulement, par exemple quant aux modalités de récolte des informations et de diffusion des résultats. B-F. Brägger décrit ces outils et leur différence avec l'audit dans sa contribution à cet ouvrage³.

Je vais commencer par décrire les caractéristiques principales de l'évaluation, de la recherche et de l'audit lorsqu'ils sont utilisés dans le secteur public. Ensuite, j'aborderai les similarités, puis les différences en proposant un essai de typologie pour déterminer quels outils choisir pour mesurer quelles performances. Je me concentrerai sur l'évaluation, le thème principal du congrès et aborderai différents éléments importants à prendre en compte lorsqu'on mandate une évaluation. Je terminerai pas une conclusion générale.

2. Brève description des caractéristiques principales des trois outils

2.1 L'évaluation

Une évaluation est une analyse et une appréciation systématique et transparente de la conception, de la mise en œuvre et/ou des effets d'un objet d'évaluation. Une évaluation est en général rétrospective, mais peut aussi être prospective (analyse de l'impact futur d'une législation par exemple). Une politique publique, une norme juridique, un programme, un projet, une mesure, une prestation, une organisation ou un processus peuvent notamment faire l'objet d'évaluations.

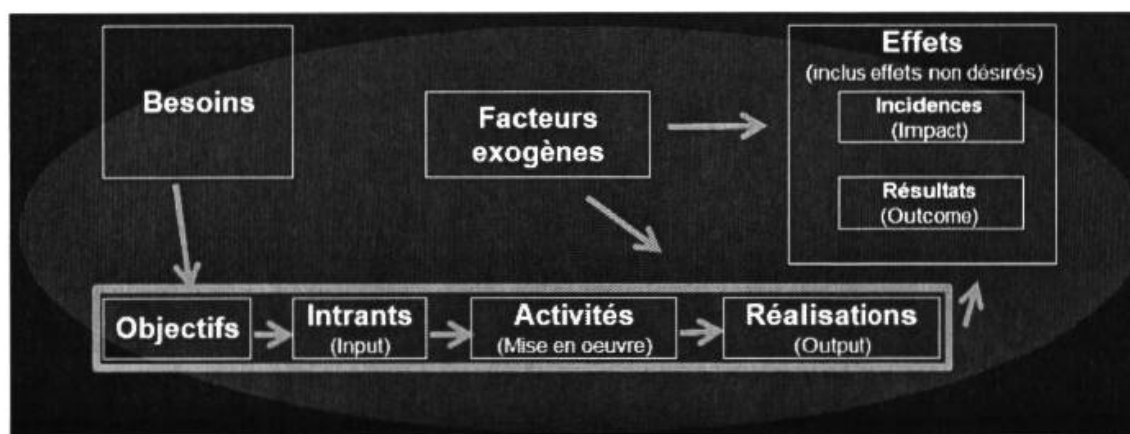
Pourquoi évaluer ? Ni les débats parlementaires, ni les journaux, ni les inspections des finances, ne répondent à des questions simples, qui reviennent de manière récurrente. Le nouveau système de sanctions pénales diminue-t-il les risques de récidive ? Quels sont les effets du placement dans des établissements d'éducation pour les jeunes sur leur avenir ? Combien d'étudiants stoppent-ils leurs études faute de moyens finan-

³ Benjamin F. Brägger (2016) *Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug* (voir sa contribution dans cet ouvrage). L'audit est compris dans cet article dans un sens restreint, portant essentiellement sur le respect de normes ou de standards. Par ailleurs, Hanspeter Uster (2016) *Administrativuntersuchungen – eine Bestandesaufnahme* (voir sa contribution dans cet ouvrage) explique de manière détaillée les caractéristiques et le déroulement de l'enquête administrative.

ciers ? Les évaluations peuvent viser à acquérir des connaissances, à rendre des comptes, à élaborer des décisions ou à améliorer et piloter l'objet d'évaluation ou à favoriser un processus d'apprentissage. Dans un article récent paru dans la présente revue, Widmer (2016) explique l'origine de l'évaluation, les raisons de son important développement en Suisse, ainsi que certaines limites à l'activité d'évaluation. Selon Delley (2005) « l'évaluation doit faire partie intégrante de la culture administrative; elle doit devenir un véritable réflexe au sein de l'administration. Mais l'acquisition de ce réflexe implique une profonde réforme, l'adoption de principes de gestion modernes qui privilégient les objectifs à atteindre et octroient aux administrations l'autonomie indispensable à une gestion par objectifs... ».

Comme le montre le schéma ci-après, l'évaluation a un champ d'examen qui va au-delà du fonctionnement d'une unité administrative. Ce sont les effets de l'activité et leur rapport avec les besoins et les objectifs politiques qui sont au centre de la perspective évaluative, c'est-à-dire la mesure de l'efficacité et, parfois même du rapport coût-efficacité. L'examen de la mise en œuvre, des interrelations entre les acteurs et de l'organisation administrative restent indispensables pour identifier les causes éventuelles d'un manque d'efficacité et formuler les recommandations adéquates.

Schéma 1 : Perspective de l'évaluation



Source : Manuel d'audit de la performance 2015, Cour des comptes européenne (sans mention de date et de lieu)

En fonction des questions posées, l'évaluation requiert une intégration de l'ensemble des parties prenantes, que ce soit les destinataires réels ou potentiels d'un mesure ou d'un subside, les autres acteurs concernés et ceux qui mettent en œuvre la politique.

L'évaluation recourt à des méthodes scientifiques et très souvent combine plusieurs méthodes différentes, aussi bien qualitatives que quantitatives. En plus des traditionnelles analyses documentaires et interviews, ces méthodes peuvent inclure des entretiens de groupe, des analyses statistiques, des sondages, des comparaisons, des expérimentations etc. Les résultats de ces différentes méthodes sont ensuite triangulés afin d'augmenter la fiabilité et la validité de l'étude et de fournir une meilleure compréhension du domaine évalué.

Les évaluateurs respectent les standards SEVAL⁴. C'est un engagement déterminant pour la qualité et l'indépendance des résultats. Les évaluations peuvent être réalisées et financées par des organisations totalement indépendantes de l'administration (Contrôle parlementaire de l'administration ou Contrôle fédéral des finances) ou mandatées par une administration à un bureau, une organisation ou un expert externe, voire parfois réalisées à l'interne.

Pour résumer, les aspects suivants caractérisent l'évaluation : une approche systématique et scientifique, un champ d'analyse qui porte sur la conception, l'application et/ou les effets d'un objet d'évaluation, la volonté de donner un jugement de valeur, une appréciation se fondant sur des critères d'appréciation et l'objectif de contribuer à l'amélioration d'une politique, d'un programme ou d'une mesure (voir notamment Weiss 1998 et Widmer 2004).

2.2 La recherche menée par l'administration (Ressortforschung)

Les disciplines universitaires telles que la sociologie, la science politique, l'économie, la psychologie organisationnelle, l'anthropologie sociale, l'ethnologie, mais aussi la criminologie procèdent à des recherches empiriques en utilisant des méthodes quantitatives et qualitatives. Ces recherches peuvent concerner des activités étatiques.

Les recherches sont habituellement guidées par des prémisses et des concepts théoriques et visent à générer des théories. Elles se réfèrent de manière explicite à la littérature actuelle relative au thème de la recherche. Elles recourent à des méthodes scientifiquement reconnues. Les méthodes qualitatives sont souvent moins établies dans les universités, même si elles

⁴ Voir www.seval.ch.

sont de plus en plus utilisées⁵. Le choix des méthodes, la collecte et l'analyse des données, l'intégration du contexte, de même que le respect des règles éthiques sont proches de l'évaluation, même s'il n'existe pas de standards formalisés valables pour l'ensemble des disciplines. C'est d'ailleurs une différence importante par rapport à l'évaluation qui se distingue par son approche interdisciplinaire.

Dans le cadre de la réalisation de ses tâches et pour fixer l'orientation de ses politiques basée sur des faits (evidence based public policies), l'administration fédérale déploie des activités de recherche appliquée dans de nombreux domaines, tels que santé publique, sécurité sociale, environnement, énergie ou sécurité. Notons que la criminologie n'est pas relevée comme domaine dans les derniers rapports d'activité concernant la recherche réalisée par la Confédération⁶. Ces recherches sont mandatées par les offices fédéraux et parfois réalisées dans des institutions qui en dépendent (ex. Agroscope pour l'agriculture). Dans le cadre de programmes nationaux de recherche, le Fonds national de la recherche scientifique offre des financements indépendants pour des projets de recherche appliquée. Ces projets peuvent être similaires à des recherches menées et financées par l'administration.

Dans plusieurs secteurs de l'administration fédérale, l'évaluation est considérée comme une catégorie de la « Ressortforschung ». C'est ainsi que l'Office fédéral de la santé publique indique dans sa plan directeur de recherche « Convaincue de la capacité de la science à répondre aux problèmes et aux enjeux de la société, l'administration fédérale attribue des mandats de recherche ou encourage des activités de recherche. Communément appelée « Ressortforschung », la recherche de l'administration fédérale englobe toutes les activités d'acquisition et de développement de connaissances nécessaires aux stratégies de la Confédération. Ces activités incluent des travaux de recherche, de développement, d'évaluation et d'expertise scientifique »⁷.

⁵ Voir : Académie suisse des sciences humaines et sociales (2010), Déclaration sur la signification, l'évaluation de la qualité et l'enseignement des méthodes qualitatives, www.sagw.ch.

⁶ Voir site www.ressortforschung.admin.ch.

⁷ Office fédéral de la santé publique (2016), Plan directeur de recherche « Santé » 2017-2020.

2.3 L'audit et, en particulier, l'audit de performance

Dans le secteur public et lorsqu'il n'aborde pas prioritairement des aspects de conformité et de légalité, l'audit est défini comme une expertise professionnelle effectuée par un agent compétent et impartial aboutissant à un jugement sur les états financiers, le contrôle interne, l'organisation, les procédures ou une opération quelconque d'une administration (selon Wikipedia). L'audit a souvent un but d'attestation.

Lorsqu'un audit est mandaté par une administration ou réalisé en son sein, il concerne rarement les effets d'une politique publique ou d'une activité administrative. Il est vrai que certaines grandes compagnies d'audit possèdent un know how qui leur permet parfois d'obtenir des mandats d'évaluation, notamment pour des politiques fiscales ou financières.

Certaines institutions supérieures de contrôle des finances publiques, notamment diverses institutions nationales anglo-saxonnes procèdent depuis de nombreuses années à des audits qui vont au-delà de la gestion ou de l'organisation et cherchent à mesurer l'efficacité de la gouvernance. C'est le cas du Government Accountability Office (GAO) aux Etats-Unis, du National Audit Office au Royaume Uni (NAO), de l'Algemene Rekenkamer aux Pays-Bas ou de la Cour des comptes européenne. Ces audits appelés « audit de performance » se rapprochent des évaluations, voire même se recoupent. Relevons que les cours des comptes francophones et le Contrôle fédéral des finances en Suisse utilisent plutôt le terme d'« évaluation » lorsqu'ils mesurent les effets externes des mesures étatiques. Par contre, il existe des institutions supérieures de contrôle qui n'ont pas la possibilité de remettre en cause des objectifs ou des lois définies par le Parlement. C'est le cas par exemple de l'Allemagne.

Les nouvelles normes définies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) s'alignent sur les standards en matière d'évaluation. Selon les principes fondamentaux ISSAI 300, « l'audit de la performance vise principalement à encourager, de façon constructive, une gouvernance économique, efficace et efficiente. Il permet également de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence ⁸ ». « Les auditeurs doivent tenir compte du caractère significatif à toutes les étapes du processus d'audit. Il convient

⁸ ISSAI 300 (2013), Principes fondamentaux de l'audit de la performance, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – INTO-SAI.

d'examiner les questions financières, mais également les aspects sociaux et politiques du sujet considéré, afin d'apporter le plus de valeur ajoutée possible » (ISSAI 300 - no33). L'INTOSAI a tendance à considérer l'évaluation comme une catégorie à l'intérieur des audits de performance, ce qui génère actuellement un grand débat au sein de l'organisation.

Actuellement en Suisse, les audits portent plutôt sur la gestion ou l'organisation d'une administration. Des audits transversaux comparent des aspects semblables de la gestion dans plusieurs unités administratives. D'autres audits examinent la pertinence des instruments utilisés pour mesurer la performance, sans toutefois mesurer eux-mêmes cette performance, lorsqu'ils concernent les effets externes à l'administration auditée. Ces audits se contentent d'attester que les conditions sont réunies pour atteindre un résultat, sans que le résultat lui-même ne soit examiné.

3. De grandes similarités quant au contexte institutionnel

Les trois instruments (évaluation, recherche, audit) sont similaires quant aux modalités de définition des mandats et de subordination.

Le mandat peut être défini par l'organisation elle-même, puis attribué à un mandataire externe. A ce sujet, il existe dans certains offices fédéraux de mandants spécialisés dans le domaine de la recherche et de l'évaluation (« gestionnaires d'évaluation ») qui assurent le lien entre le domaine examiné et le mandataire.

Dans d'autres cas, il y a des organes internes à l'organisation qui procèdent eux-mêmes à l'audit (audit interne, inspectorat des finances) ou à la recherche (en Suisse, c'est le cas par exemple d'Agroscope dans le domaine de la politique agricole). Ces organes peuvent soit définir eux-mêmes les contours de leur projet, soit obtenir des mandats concrets. Ce cas de figure est plus rare en ce qui concerne l'évaluation.

Il peut également y avoir des organes externes sans lien de dépendance. C'est le cas des institutions supérieures de contrôle indépendantes (cours des comptes, Contrôle fédéral des finances etc.) qui décident de manière autonome des thèmes et qui réalisent ensuite l'audit ou l'évaluation. Pour la recherche, cette situation se présente lors de programmes de recherche décidés et financés de manière indépendante (Fonds national de la recherche scientifique, fonds européens, ou parfois

une institution de recherche, lorsqu'elle décide et finance elle-même un projet).

Lorsque l'objectif principal du mandat est d'apprendre et de s'améliorer, il est important que le service concerné puisse lui-même définir, attribuer et suivre le mandat. Lorsque l'objectif principal du mandat est de rendre des comptes, d'attester de la performance, il est plus adéquat de proposer à des organes externes de réaliser l'examen, ne serait-ce que pour des questions de crédibilité. Le financement devrait également être externe, mais cela n'est pas toujours possible.

4. Les principales différences

Le tableau suivant présente les principales différences entre les trois outils. Il s'agit d'un essai de typologie afin de montrer les traits principaux des trois instruments. Pour faciliter l'analyse, le tableau réduit volontairement la complexité de la situation.

Tableau 1 : Principales différences entre évaluation, recherche et audit dans le secteur public - essai de typologie

	Evaluation	Recherche menée par l'administration	1. Audit 2. Audit de performance
Objectif	Donner un jugement de valeur, une appréciation sur la base de différents critères, notamment l'efficacité.	Produire de nouvelles connaissances, confirmer ou établir de nouvelles théories.	1. Attester, donner une expertise sur des aspects financiers, organisationnels et processuels 2. Mesurer l'économicité, l'efficacité et l'efficacité.
Valeurs professionnelles	Utilité, faisabilité, déontologie, précision (standards SEVAL).	Précision, caractère scientifique.	Utilité – résultats « pragmatiques ».
Compétences nécessaires	Gestion d'une évaluation, méthodes en sciences sociales. Interdisciplinarité ⁹ .	Démarche et méthode scientifique. Méthodes en sciences sociales.	1. Gestion d'un audit, finances et analyse de processus. 2. Egalement compétences méthodologiques.

⁹ Descriptif des compétences nécessaires (SEVAL) – voir http://www.seval.ch/documents/seval_competences_fr.pdf

	Evaluation	Recherche menée par l'administration	1. Audit 2. Audit de performance
Titres et certifications	Interdisciplinaire CAS, DAS et MAS en évaluation, Université de Berne. CAS à l'IDHEAP. Pas de titres requis.	Titre universitaire requis de facto.	1. Titres et certifications professionnelles reconnus et souvent requis (Certified internal auditor, Expert-comptable dipl. etc.). 2. Pas de formation universitaire spécifique pour les auditeurs de performance.
Maîtrise du domaine examiné	Moyenne – généraliste.	Souvent longue expérience – spécialiste.	Souvent moins pointue, à l'exception de l'audit interne.
Outils méthodologiques	Recours fréquents à plusieurs méthodes (qualitatives et quantitatives) triangulation. Parfois analyses de causalité.	Souvent méthodes quantitatives. Observations, interviews. Analyses de causalité. Prise en compte systématique de l'état de la recherche (analyse de littérature)	1. Principalement interviews et analyses documentaires 2. Egalement méthodes en sciences sociales.
Intégration des acteurs	Intégration de toutes les parties prenantes au niveau de la récolte des informations et parfois même dans l'accompagnement de l'évaluation.	Préservation d'une grande autonomie en ce qui concerne la conduite de la recherche.	1. Intégration des responsables administratifs et év. de leur équipe. 2. Egalement interviews, sondages auprès de stakeholders.
Ressources et temps nécessaires	Ressources et temps nécessaires importants.	Ressources et temps nécessaires très importants.	1. Exécution assez rapide. 2. Ressources et temps assez importants.
Résultats	Rapport publié présentant de manière explicite le contexte et les méthodes.	Rapport publié, en général assez long et technique. Présentation détaillée des méthodes utilisées.	1. Rapport court adressé principalement aux décideurs. Contexte peu explicité et méthodes d'audit souvent peu décrites. Note de révisions non publiées. 2. Rapport détaillé et publié.
Recommandations	Fréquentes et adressées à l'autorité de décision.	Moins systématiques et souvent non adressées.	Systematiques et adressées à l'autorité de décision.

Malgré ces différences, il n'y a pas de ligne de démarcation nette entre les trois outils. Suivant les secteurs, une étude similaire peut être appelée « évaluation », « recherche », voire « audit » ou « audit de performance ». Ainsi, une entreprise d'audit mandatée pour examiner des comptes peut ensuite être appelée à réaliser une étude d'organisations, voire une évaluation. Un bureau d'évaluation peut décrocher un mandat d'étude d'organisation, du fait de sa connaissance du mandant et de son domaine d'activité.

Dans le domaine de la criminologie il est paradoxal de constater que certains instituts de recherche sont mandatés pour réaliser des évaluations, sans que les auteurs ne se prétendent évaluateurs ou qu'ils ne soient membres de la Société suisse d'évaluation. Cette situation se retrouve également dans le domaine de la politique en matière de formation et de recherche. La connaissance du domaine et des acteurs est valorisée de manière plus importante que la maîtrise des techniques évaluatives. Dans ces cas, les chercheurs se forment sur le tas et sont en général actifs uniquement dans leur domaine. C'est donc souvent les mêmes mandataires qui reçoivent des projets.

Si les différences entre recherche scientifique et évaluation sont assez marquées¹⁰, les frontières sont particulièrement floues lorsqu'on compare avec certaines recherches appliquées. La base de données fédérale ARAMIS réunit aussi bien les recherches que les évaluations réalisées pour le compte de la Confédération. Force est de constater que les critères de distinction entre recherche appliquée de l'administration et évaluation ne sont pas clairement définis. Nombreux sont les projets qui pourraient rentrer dans l'une ou l'autre des catégories ou alors dans les deux !

L'avènement de l'audit de performance depuis quelques années a tendance à brouiller les cartes et vient empiéter sur les plates-bandes des autres outils ! Les nouveaux principes fondamentaux ISSAI 300 ont repris la plupart des standards en matière d'évaluation. Selon le groupe de travail « évaluation » de l'INTOSAI, l'audit de performance se concentre princi-

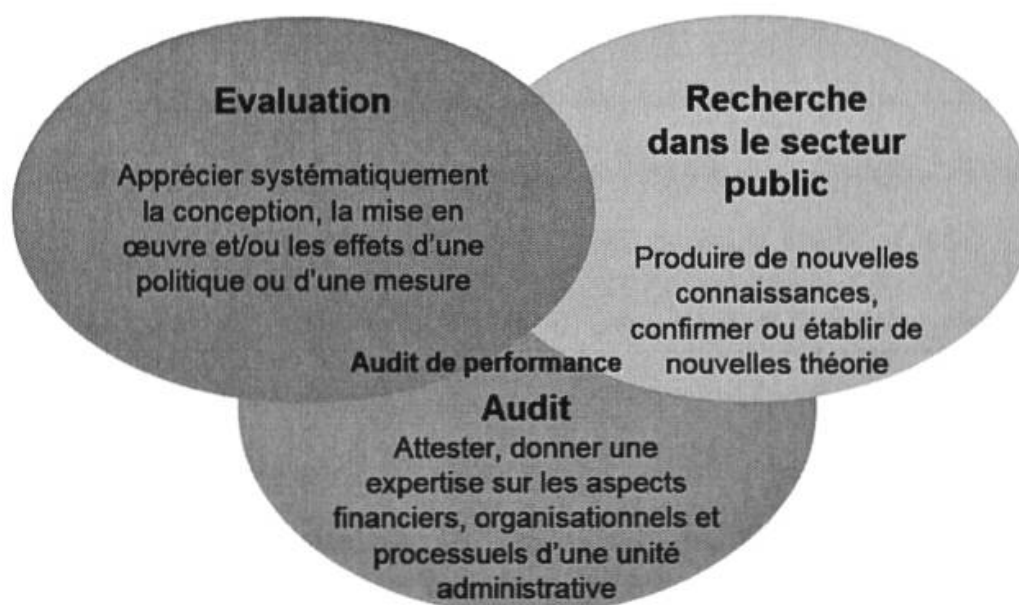
¹⁰ Selon Widmer, une évaluation est une prestation scientifique dont l'objectif principal est de donner une appréciation, un jugement de valeur. Ce n'est en général pas le cas de la recherche appliquée qui cherche à décrire, à comprendre ou à donner un pronostic par rapport à un phénomène. Un jugement de valeur est en général problématique pour la recherche scientifique. L'orientation vers l'utilité et le traitement de problèmes concrets qui surviennent dans la pratique est bien plus forte au niveau de l'évaluation que de la recherche scientifique. Par contre la recherche scientifique donne davantage d'importance à la possibilité de généraliser, de faire des théories. Widmer (2012) : 15-17.

palement sur le lien entre mesures mises en œuvre et ressources employées, ainsi que sur les effets directs et indirects et se fonde sur les décisions prises ou sur les objectifs établis par le législatif. L'évaluation des politiques publiques ne se limite pas à des objectifs prédéfinis et permet de remettre en cause les objectifs prévus par la législation. La caractéristique principale de l'évaluation des politiques publiques est l'existence d'un jugement de valeur sur les objectifs et l'impact socio-économique d'une politique, ainsi que la volonté d'améliorer la pertinence globale de cette politique¹¹. L'économicité, l'efficacité et l'efficacité seraient du ressort de l'audit de performance, alors que l'évaluation porterait sur la pertinence et la relevance. Ces distinctions restent cependant assez artificielles.

5. Quel outil choisir pour mesurer quelles performances ?

Le schéma ci-après synthétise le positionnement respectif de l'évaluation, de la recherche et de l'audit en fonction de leur objectif principal.

Schéma 2 : Positionnement de l'évaluation, de la recherche et de l'audit en fonction de leur objectif principal



¹¹ Ces considérations sont tirées du projet de document INTOSAI GOV 9400 Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques.

Si les frontières entre les trois outils ne sont pas étanches, les performances mesurées et les finalités varient.

L'évaluation s'impose lorsqu'on souhaite mesurer des résultats et intégrer l'objet à analyser dans la perspective des besoins auxquels il doit répondre. Elle intègre l'ensemble des parties prenantes, offre la possibilité de recourir à diverses méthodes et de trianguler leurs résultats. L'évaluation est particulièrement adaptée si les objectifs fixés au niveau politique sont susceptibles d'être remis en question (l'étude peut-elle aboutir à des propositions de modifications législatives) et lorsqu'il s'agit d'examiner les liens de causalité entre l'action de l'administration et ses effets externes. L'évaluateur va essayer d'adapter au mieux les méthodes aux questions qui lui sont posées. Il y a une phase de préparation importante pour concevoir l'évaluation.

Dans le domaine de la criminologie et en fonction des objectifs de l'étude, l'évaluateur n'hésitera pas à récolter des nouvelles informations, par exemple en interrogeant directement les personnes concernées. Il ne se contentera pas de faire des analyses sur la base de données existantes. Si besoin est, il alliera méthodes quantitatives et qualitatives. Les exemples présentés dans le cadre du congrès montrent que les informations sont rarement récoltées directement auprès des parties concernées, que cela soit des délinquants ou des mineurs placés en institution.

La recherche dans le secteur public est recommandée lorsqu'il existe encore très peu d'information dans un domaine, que des compétences très spécifiques sont nécessaires pour comprendre ou mesurer l'objet analysé et lorsqu'il s'agit de confirmer ou d'établir de nouvelles théories. Un des avantages de la recherche est certainement l'importance donnée à la prise en compte de l'état de la recherche dans le domaine examiné.

L'audit est particulièrement adapté lorsqu'il porte sur le fonctionnement d'une unité administrative, sur des processus au sein cette unité ou sur des aspects financiers. L'auditeur a tendance à rapidement se rendre sur le terrain pour récolter des informations au moyen d'interviews. Il ne favorisera pas de longues recherches préalables concernant l'historique et les rapports ou des travaux scientifiques existant dans le domaine. L'audit de performance va se concentrer sur l'économicité, l'efficience ou l'efficacité en mettant en relation les moyens à dispositions et les prestations fournies par l'unité administrative. La démarche sera plus proche de celle qu'adopte un évaluateur, notamment pour préparer le projet.

6. A quoi faut-il faire attention lorsqu'on mandate une évaluation ?

Fixer le cahier des charges est une opération cruciale pour le bon déroulement de l'évaluation. Le cahier des charges doit être clair, compréhensible et suffisamment détaillé quant à l'objet de l'évaluation et à sa description. L'évaluateur soumissionnaire est rarement un spécialiste du domaine. Le cahier des charges doit lui permettre de présenter un projet d'évaluation adéquat. Il devrait donner la possibilité au futur mandataire de compléter ou de préciser le questionnement. En outre, il est essentiel qu'il laisse une grande marge de manœuvre quant aux méthodes à utiliser et aux modalités pratiques de l'évaluation. Le budget alloué au projet doit être suffisant.

Le guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération édité par l'Office fédéral de la justice est une aide précieuse pour le mandant (Widmer 2005). Le mandant qui n'a pas beaucoup d'expérience ne doit pas hésiter à se faire accompagner par un professionnel lors de la rédaction du cahier des charges. Certains offices fédéraux ont d'ailleurs des mandants professionnels qui assurent le lien entre le domaine examiné et le mandataire. La banque de données de la SEVAL des évaluateurs et évaluatrices est à disposition pour identifier les mandataires potentiels pour les appels d'offres¹².

7. Synthèse

Fondamentalement l'évaluation cherche à intégrer l'objet à analyser dans la perspective de sa finalité et des besoins auxquels il doit répondre. Une unité administrative peut être bien organisée, mais peu utile. L'évaluation tient compte du fait que – pour être efficace - ses missions impliquent en général une coordination avec d'autres organisations qu'elles soient publiques, non gouvernementales ou privées. L'évaluation doit se soucier des effets positifs ou négatifs sur les bénéficiaires finaux, qu'ils soient réels ou potentiels.

La recherche menée par l'administration est utile pour produire de nouvelles connaissances, confirmer ou établir de nouvelles théories. Elle

¹² Voir <http://www.seval.ch/fr/evaluator/index.cfm>

nécessite davantage de ressources et de temps et son lien est en général moins direct avec une politique ou une législation.

L'audit, quant à lui, se révèle bien adapté lorsque l'objet à analyser concerne une unité administrative et que ce sont les processus et/ou les systèmes de mesures des résultats qui doivent être analysés. Depuis peu, l'audit de performance brouille la donne en même temps qu'il déboule dans les prés carrés d'autres outils! En Suisse, ces audits de performance portent sur l'économicité, l'efficacité et l'efficacités de l'activité des administrations, mais rarement sur les effets externes.

Bibliographie

Chelimsky Eleanor (1995), *Contrasting Auditor and Evaluator. Emphases in the Performance of Program Assessments*. International Evaluation Conference. Vancouver, November 1995.

Académie suisse des sciences humaines et sociales (2010), *Déclaration sur la signification, l'évaluation de la qualité et l'enseignement des méthodes qualitatives*, www.sagw.ch.

Delley Jean-Daniel (2005), *La commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève*, LeGes, 1/2015.

ISSAI 300 (2013), *Principes fondamentaux de l'audit de la performance*, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – INTOSAI.

Office fédéral de la santé publique (2016), *Plan directeur de recherche « Santé » 2017-2020*.

Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation : Methods for studying policies and programs*, 2nd ed. Upper Saddle River, Prentice Hall.

Widmer Thomas (2016), *Evaluation : Woher, wohin und Wozu*, *Zeitschrift für Kriminologie* 1/2016.

Widmer, Thomas/De Rocchi, Thomas (2012), *Evaluation : Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Reihe Kompaktwissen, Band 16. Zürich.

Widmer Thomas (2005) *Guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération. Instrument d'assurance qualité fondé sur les standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL)*, Thomas Widmer, Berne, 2005.

