



UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique



MPA Cours de base « politiques publiques » (Journée 4)

L'évaluation dans le cycle des politiques publiques

Prof. Pirmin Bundi
pirmin.bundi@unil.ch

Introduction à l'évaluation

Les problèmes sociaux et l'évaluation



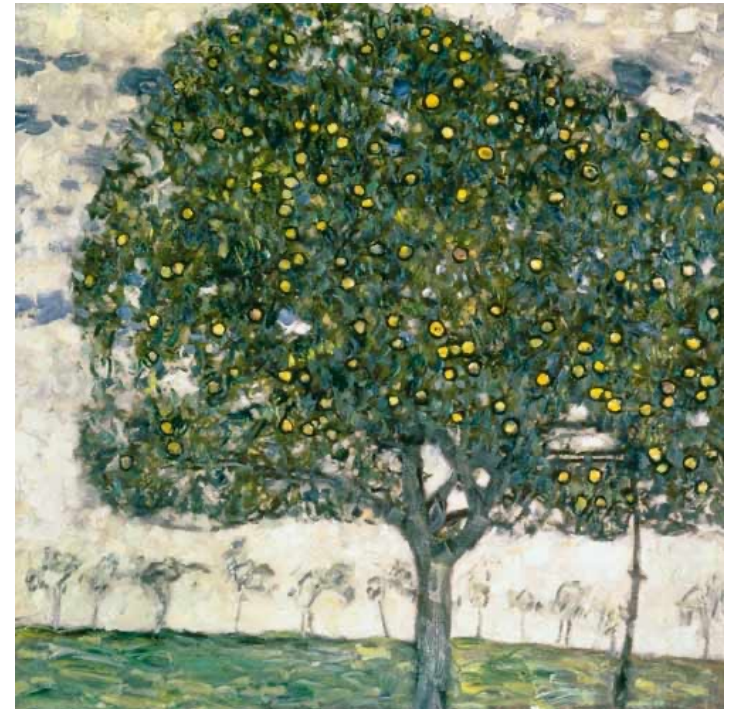
Objectifs de la deuxième partie du cours

Première partie du cours (jours 1-3)

- Qu'est-ce qu'une pomme, qui la produit et veut la manger ?

Deuxième partie du cours (jours 4 à 6)

- Comment reconnaître une bonne pomme et quels sont les critères qui en font une bonne pomme ?



Objectifs de la deuxième partie du cours

- Mettre en évidence les spécificités de l'approche évaluative
- Situer l'évaluation dans le cycle des politiques publiques
- Déterminer la place de l'évaluation dans les mécanismes de contrôles politiques et administratifs
- Savoir formuler des questions d'évaluation et définir un modèle d'impact
- Analyser les enjeux de l'évaluation
- Identifier les tâches du mandant et du mandataire dans une évaluation
- Mettre en application les connaissances acquises dans un projet d'appel d'offre

Programme : Journée 4

L'évaluation dans le cycle des politiques publiques

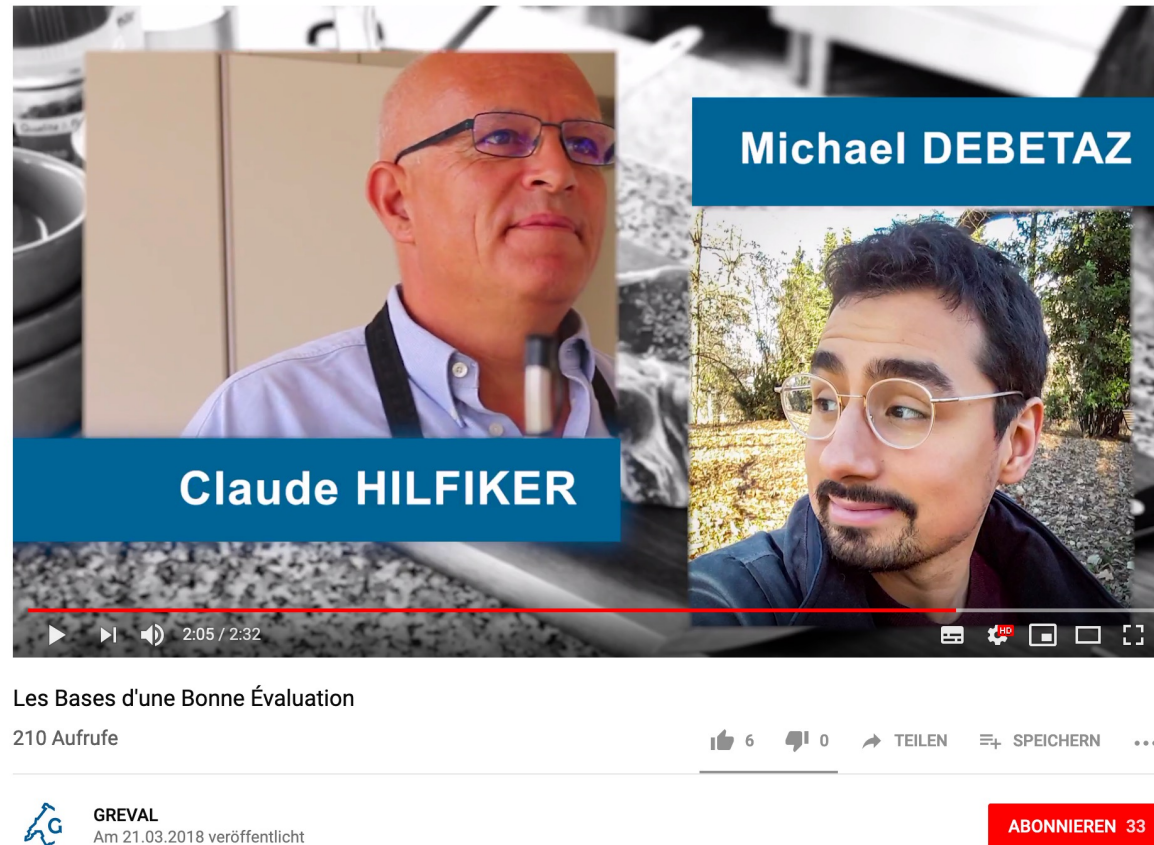
09h15 – 10h30	Introduction à l'évaluation
10h30 - 11h00	<i>Pause</i>
11h00 - 12h30	La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques
12h30 - 13h30	<i>Repas</i>
13h30 - 14h00	Les spécificités de l'évaluation par rapport aux autres instruments administratifs
14h00 - 15h00	Travaux de groupe 4 : Choisir un objet d'évaluation
15h00 – 15h15	<i>Pause</i>
15h15 – 16h15	Présentation des travaux de groupe

Définition

Qu'est-ce qu'une évaluation ?

Définition

Qu'est-ce qu'une évaluation ?



Définition

Évaluer

1. Porter un jugement sur la valeur, le prix de qc/qn
 - *Faire évaluer un meuble, un tableau, par un expert (-> expertiser)*
 - Evaluer un bien au-dessus de sa valeur (-> surévaluer), en-dessous (-> sous-évaluer)*
2. Déterminer (une quantité) par le calcul sans recourir à la mesure directe
 - *Evaluer un volume, le débit d'une rivière (-> jauger)*
3. Fixer approximativement
 - *Evaluer une distance à vue d'œil, évaluer des chances, un risque (-> apprécier, estimer, juger)*

Évaluation

1. Action d'évaluer
 - *L'évaluation d'une fortune, d'une distance, d'une longueur (-> calcul, détermination, estimation)*
2. La valeur, la quantité évaluée
 - *Evaluation insuffisante, trop faible (-> mesure, prix, valeur)*

Source: Le Robert Micro (1998)

Définition

Définition :

« L'évaluation est un service scientifique qui permet un jugement systématique et transparente d'un objet »

Widmer et De Rocchi (2012)

Définition

Définition :

« *L'évaluation est un service scientifique qui permet un jugement systématique et transparente d'un objet »*

Widmer et De Rocchi (2012)

Définition

Définition :

« *L'évaluation est un service scientifique qui permet un jugement systématique et transparente d'un objet »*

Widmer et De Rocchi (2012)

Distinction entre évaluation et recherches de base

	Recherches de base	L'évaluation en tant que recherche appliquée
But	Production de connaissances	Utilisation et utilité
Question de recherche	Débat de recherche, théorie	Mandant et parties prenantes
Résultat	Généralisabilité, développement de la théorie	Référence à la situation, fidélité au cas
Jugement	Débat de recherche, théorie	Objectifs du programme, critères normatifs, mandant
Causalité	Aucune différence : variables dépendantes, indépendantes et intermédiaires	
Méthode	Aucune différence : spectre complet des méthodes	
Contexte	Principe d'indépendance	Pressions politiques, contraintes de temps et de service

Sager & Hinterleitner (2014 : 438)

Pourquoi évaluer ?

Recherches antérieures sur l'utilisation des évaluations :

"Policy makers do not listen to evaluation results" (Weiss 1999)

- Les évaluations ne sont que modérément utilisées par l'administration publique (Weiss et Bucuvalas 1980 ; Balthasar 2007 ; Frey et Widmer 2011 ; Frey 2012; Ledermann 2012 ; Alkin et King 2016)
- Les gouvernements dépensent quand même des montants considérables pour les évaluations chaque année (Alkin et Solmon 1983 ; Rieder 2011)
- Pourquoi évaluons-nous ?

Pourquoi évaluer ?

Évaluation des effets induits par l'action étatique (politique publique) :

- Résultats de l'action publique sur les groupes cibles (changement de comportements des GC)
- Degré de résolution du problème (changement de la situation des bénéficiaires finaux)
- Évaluation = test empirique de la validité du modèle d'impact (hypothèses d'intervention et sur les solutions) et de la pertinence de la «théorie de l'action» sous-jacente à la politique publique
- Nombreux obstacles:
 - Attribuer à la politique publique évaluée des effets provenant en réalité d'autres politiques publiques ou de facteurs conjoncturels
 - Caractère souvent stratégiques et secrets des résultats

Pourquoi évaluer ?

- L'évaluation, un instrument polyvalent :
 - Responsabilité : Qui est responsable du succès ou de l'échec de la politique ?
 - L'amélioration : Comment pouvons-nous améliorer une politique publique ?
 - Approfondissement des connaissances : Qu'apprenons-nous de la mise en œuvre d'une politique publique ?
 - La stratégie : Pouvons-nous montrer que la politique publique a été un succès grâce à notre implication ?

Evaluations Formative et sommative

- Evaluation formative: Une évaluation formative est réalisée lors du développement ou de l'amélioration d'un programme ou d'un produit (ou d'une personne, etc.). Il s'agit d'une évaluation qui est menée pour le personnel interne du programme et qui reste normalement interne ; mais elle peut être réalisée par un évaluateur interne ou externe ou (de préférence) une combinaison des deux (Scriven 1991: 63).
- Evaluation sommative: Une évaluation sommative d'un programme (etc.) est réalisée à l'issue de celui-ci et au profit d'un public ou d'un décideur externe (par exemple un organisme de financement, un historien ou de futurs utilisateurs éventuels), bien qu'elle puisse être effectuée par des évaluateurs internes ou externes ou par un mélange des deux. Pour des raisons de crédibilité, il est beaucoup plus probable qu'elle fasse intervenir des évaluateurs externes qu'une évaluation formative (Scriven 1991: 150).

Evaluations Formative et sommative

Quelle est la différence ?

Stake (1977): Quand le cuisinier goûte la soupe, c'est formative ; quand les invités goûtent la soupe, c'est sommative.

Bon appetit!



Exercice

- Vous travaillez à l'Office fédéral de l'environnement. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga souhaiterait une évaluation dans le domaine de la politique climatique. Imaginez quatre exemples différents de la manière dont une évaluation pourrait couvrir les fonctions suivantes :
 - Responsabilité
 - Amélioration
 - Approfondissement des connaissances
 - Stratégie
- Vous discutez en groupes de quatre pendant 7min



Développement en Suisse

Une brève histoire de l'évaluation en Suisse (Widmer 2021)

- La phase pionnière (jusqu'en 1990)
 - L'État minimal suisse n'a guère stimulé la réflexion sur les développements sociaux et politiques pendant le boom de l'économie
 - L'évaluation comme instrument de mesure de la capacité (gouvernementale) à résoudre les problèmes est rarement employée
 - Jusqu'à la fin des années 1980, les évaluations en Suisse n'étaient que sporadiques et n'avaient que peu de liens entre elles (Exceptions : politique d'éducation, politique environnementale, coopération au développement)
 - Il y a eu environ 250 évaluations jusqu'en 1989 et aujourd'hui, ces activités d'évaluation pourraient également être appelées «évaluation pop-up»

Développement en Suisse

- La phase de fondation (1990-2000)
 - Le paysage de l'évaluation en Suisse s'est développé de manière plus dynamique, ce qui peut être attribué à deux facteurs :
 - La création du Groupe de travail pour l'évaluation de la législation (AGEVAL) du Département fédéral de justice et police
 - La mise en œuvre d'un "Programme national de recherche sur l'efficacité des mesures gouvernementales" par le FNS
 - Création de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) en 1996
 - L'évolution dynamique a été complétée par deux événements :
 - Introduction de la clause générale d'évaluation 170 dans la Constitution fédérale
 - Adoption des premières standards d'évaluation en dehors de l'Amérique du Nord (Widmer et al. 2001)

Développement en Suisse

- La phase de maturité (2000-2010)
 - L'article 170 n'a pas eu une influence forte et directe sur les activités d'évaluation (selon Widmer)
 - «Groupe de contact interdépartemental sur les évaluations d'impact» a abordé la mise en œuvre de l'article dans un rapport (IDEKOWI 2004) : → Le Conseil fédéral informe le Parlement de la mise en œuvre des mesures dans ses rapports annuels
 - Mise en œuvre est mitigée, grandes différences entre les offices fédéraux
 - Fort développement de l'offre : création de nouveaux bureaux d'évaluation, nominations dans les universités, etc.

Développement en Suisse

- La phase de bureaucratisation (depuis 2010)
 - Les activités d'évaluation en Suisse ont été davantage standardisées
 - Les prestataires d'évaluation établis effectuent des évaluations standardisées en grand nombre, avec des calendriers serrés et des ressources limitées
 - Principalement des bureaux du secteur privé et de plus en plus rarement des universités
 - L'évaluation est de plus en plus considérée comme une routine bureaucratique dont le client est principalement intéressé par la mise en œuvre la plus fluide et la plus efficace possible
 - Les approches innovantes mais peu testées sont évitées en raison des risques qu'elles comportent
 - L'évaluation est donc de plus en plus interprétée comme une "technologie bureaucratique"

Développement en Suisse

Quelles sont vos expériences ? Partagez-vous cette image ?



La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

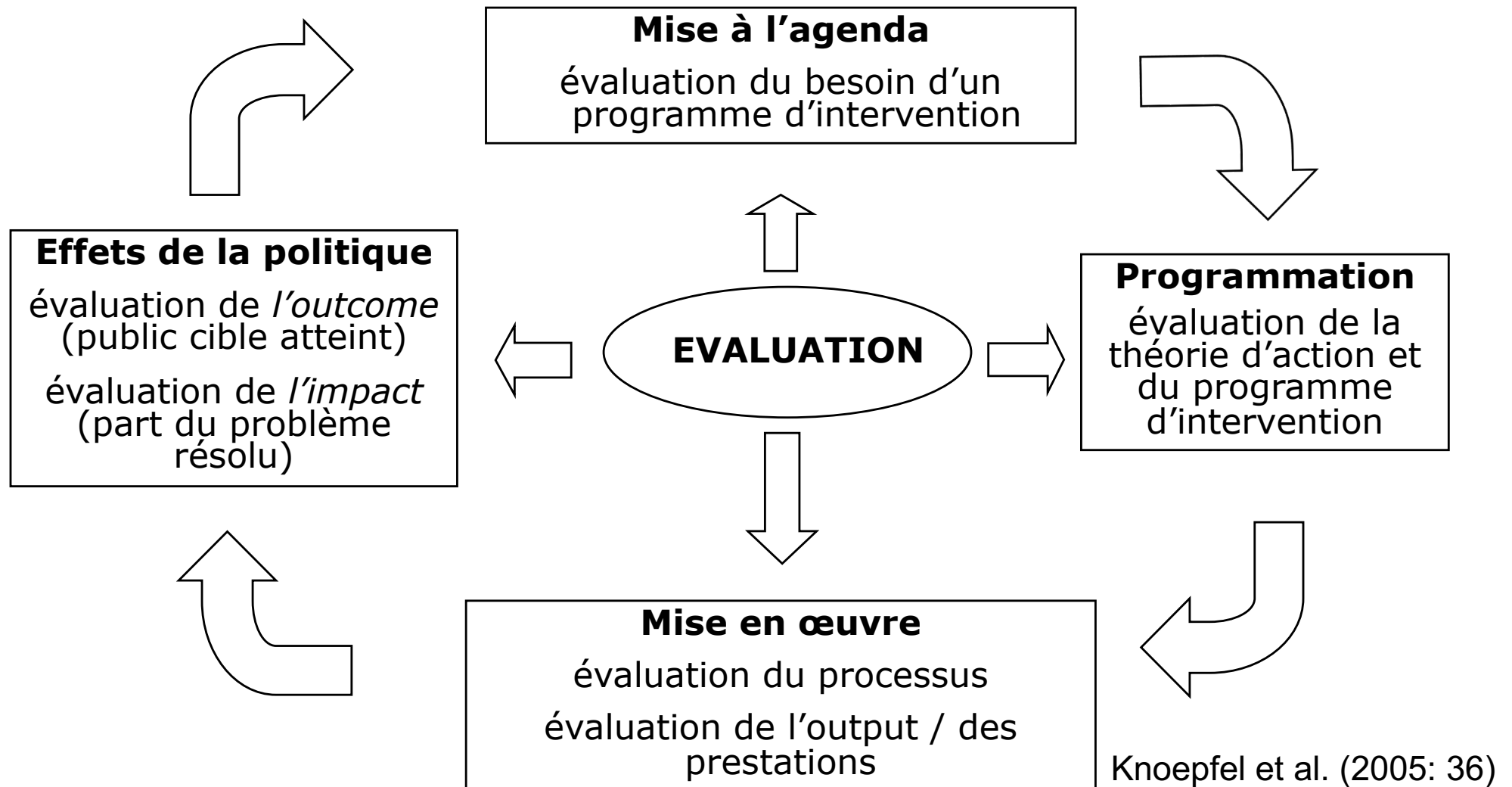
La politique publique

Définition d'une politique publique :

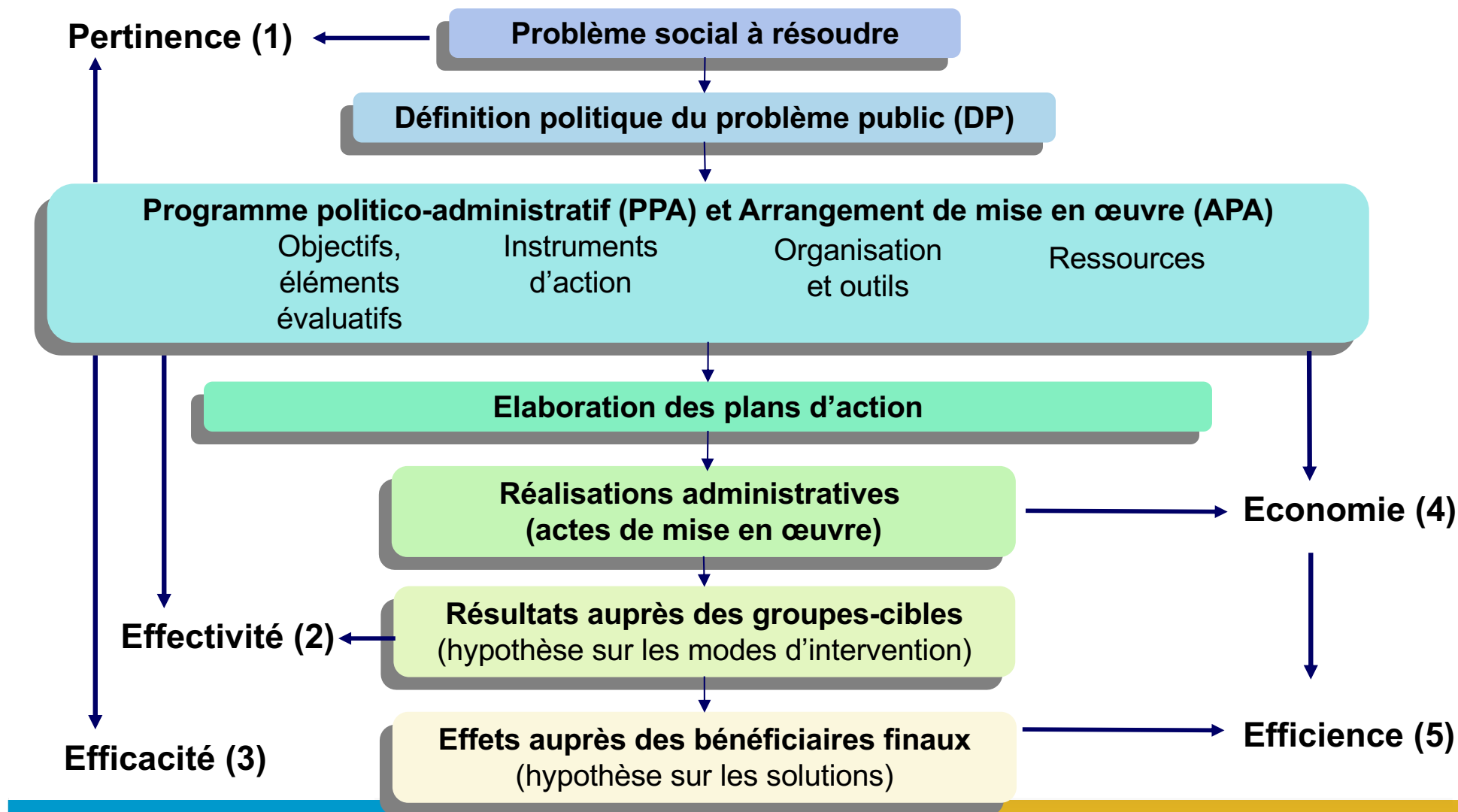
« Une politique publique constitue un **enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes**, prises par différents **acteurs, publics** et parfois **privés**, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de **résoudre** de manière ciblée un **problème** défini politiquement comme **collectif**.

Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des **actes formalisés**, de nature plus ou moins **contraignante**, visant à **modifier le comportement de groupes sociaux** supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (**groupes cibles**), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (**bénéficiaires finaux**) » (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone 2010: 12).

L'évaluation dans le cycle d'une politique publique



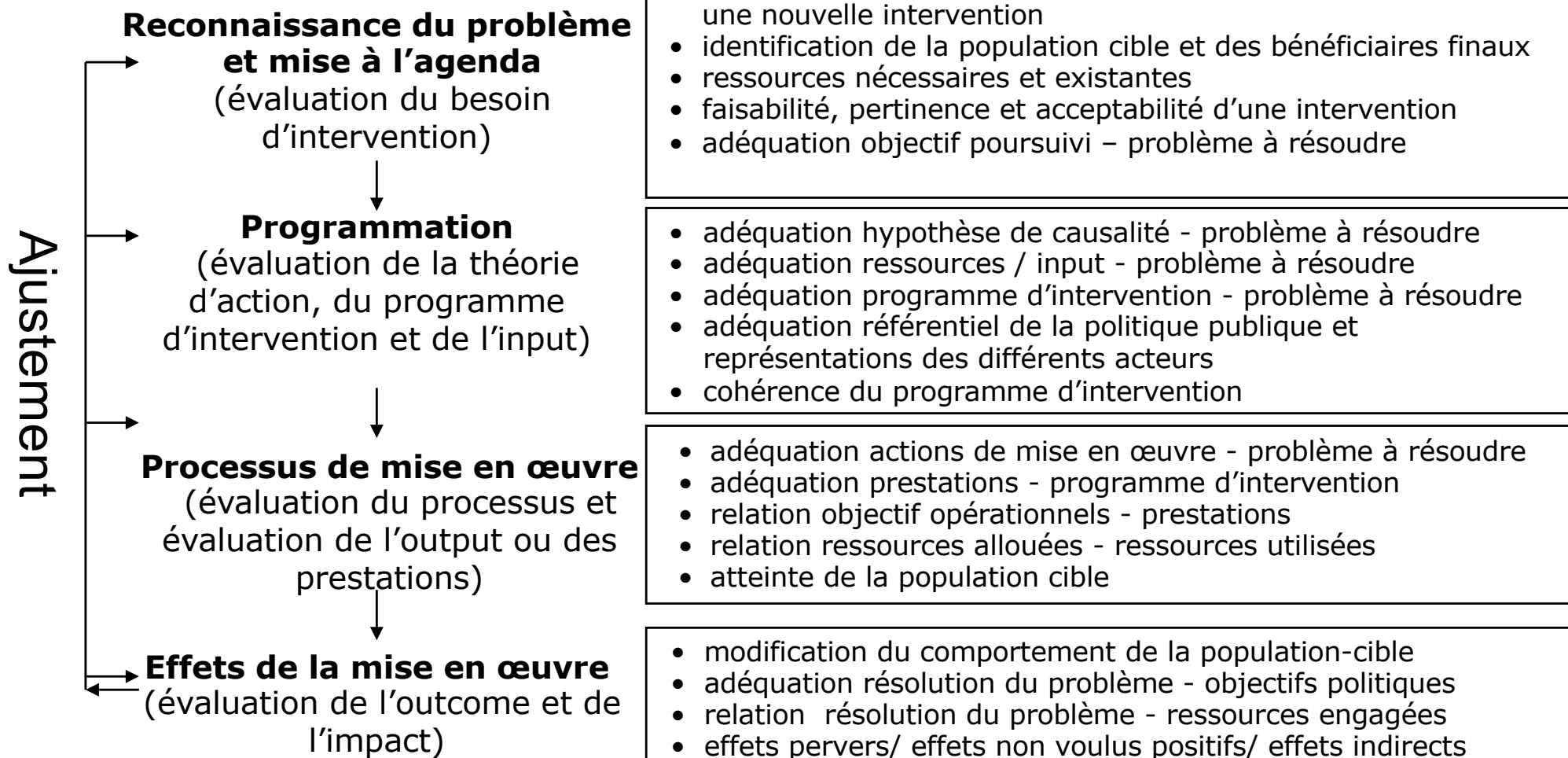
Les moments de l'évaluation



Exemples d'objets d'évaluation

politique publique

exemples d'objets d'évaluation



Exemples d'objets d'évaluation

Types d'évaluations et exemples

Types d'évaluation	Exemples de questions génériques
Évaluation des besoins	Quels besoins le programme vise-t-il à satisfaire? Les besoins des participants ont-ils évolué depuis le début de la mise en œuvre ? <i>Voir chapitre 16.</i>
Évaluation de la pertinence	Le programme répond-il aux besoins des participants? Le programme prend-il en compte le contexte de sa mise en œuvre ? <i>Voir chapitre 14.</i>
Évaluation du processus	Le programme est-il mis en œuvre tel qu'il a été planifié? Quels facteurs facilitent ou entravent la mise en œuvre du programme ? <i>Voir chapitres 17 et 19.</i>
Évaluation de l'efficacité	Les effets constatés à court terme correspondent-ils aux objectifs initialement fixés? Comment les effets relevés chez les participants au programme se comparent-ils avec la situation des non-participants ? <i>Voir chapitres 15, 16, 18, 19 et 20.</i>
Évaluation de l'impact	Les effets constatés à long terme correspondent-ils aux objectifs initialement fixés ?
Évaluation de l'efficience	Quel est le rapport entre les ressources et les effets du programme? Ce programme est-il plus onéreux qu'un autre qui produirait le même effet ? <i>Voir chapitre 11.</i>

Ridde & Dagenais (2012: 29)

L'évaluation dans le cycle d'une politique publique

Exemple: OGM moratoire

Cultures d'OGM : le Conseil fédéral veut prolonger le moratoire

Berne, 11.11.2020 - Le Conseil fédéral souhaite prolonger de quatre ans le moratoire sur les cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) à des fins agricoles. Lors de sa séance du 11 novembre 2020, il a décidé d'envoyer en consultation le projet de modification de la loi sur le génie génétique (LGG). Le moratoire concerne aussi les produits issus des nouvelles techniques de modification génétique.

Exemples d'objets d'évaluation

Exemple: OGM moratoire

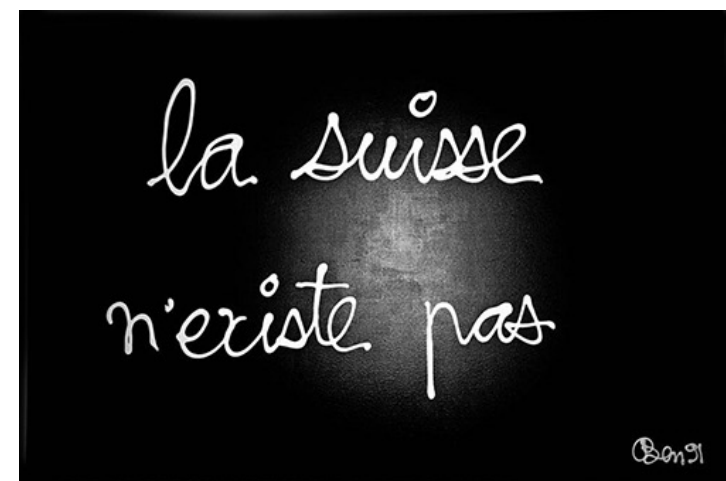
- Mise à l'agenda : le moratoire sur les OGM est-il encore nécessaire actuellement ? (Risques du génie génétique pour la biodiversité, etc.)
- Programmation : quels sont les risques négatifs que le moratoire sur le génie génétique comporte pour le paysage de la recherche suisse ? Quels acteurs doivent être visés par l'interdiction ?
- Mise en œuvre : le moratoire sur les OGM est-il mis en œuvre conformément aux règles ? Comment les exceptions pour la recherche sont-elles gérées ?
- Effets de la politique : le moratoire sur les OGM a-t-il empêché les agriculteurs suisses d'utiliser de telles techniques ? La biodiversité a-t-elle été préservée grâce à cette mesure ?

Les moments de l'évaluation

- Les évaluations sont le plus souvent entreprises soit :
 - de manière **prospective** pendant la phase de planification et de conception d'une politique publique (évaluation ex ante ou concomitante)
 - de manière **rétrospective**, après qu'une politique publique ait été mis en place pendant un certain temps (analyse ex post)
- Les évaluations ex ante sont plus importantes pour les programmes qu'il sera difficile d'abandonner une fois qu'ils auront été mis en place ou qui nécessitent des engagements importants en termes de financement et de temps pour être réalisés
- Les évaluation ex post montrent l'efficacité ou l'efficience pour évaluer si les coûts de l'intervention peuvent être justifiés par l'ampleur des effets du programme

Exercice

- Formez des groupes de quatre personnes et trouvez un objet d'évaluation pour la politique culturelle suisse. Déterminez les éléments suivants :
 - Quel est le domaine du cercle politique concerné par l'évaluation ?
 - Quel objectif principal souhaitez-vous atteindre avec l'évaluation ?
 - L'évaluation doit-elle être réalisée ex post, concomitante ou ex ante ?
- Vous discutez en groupes pendant 15min

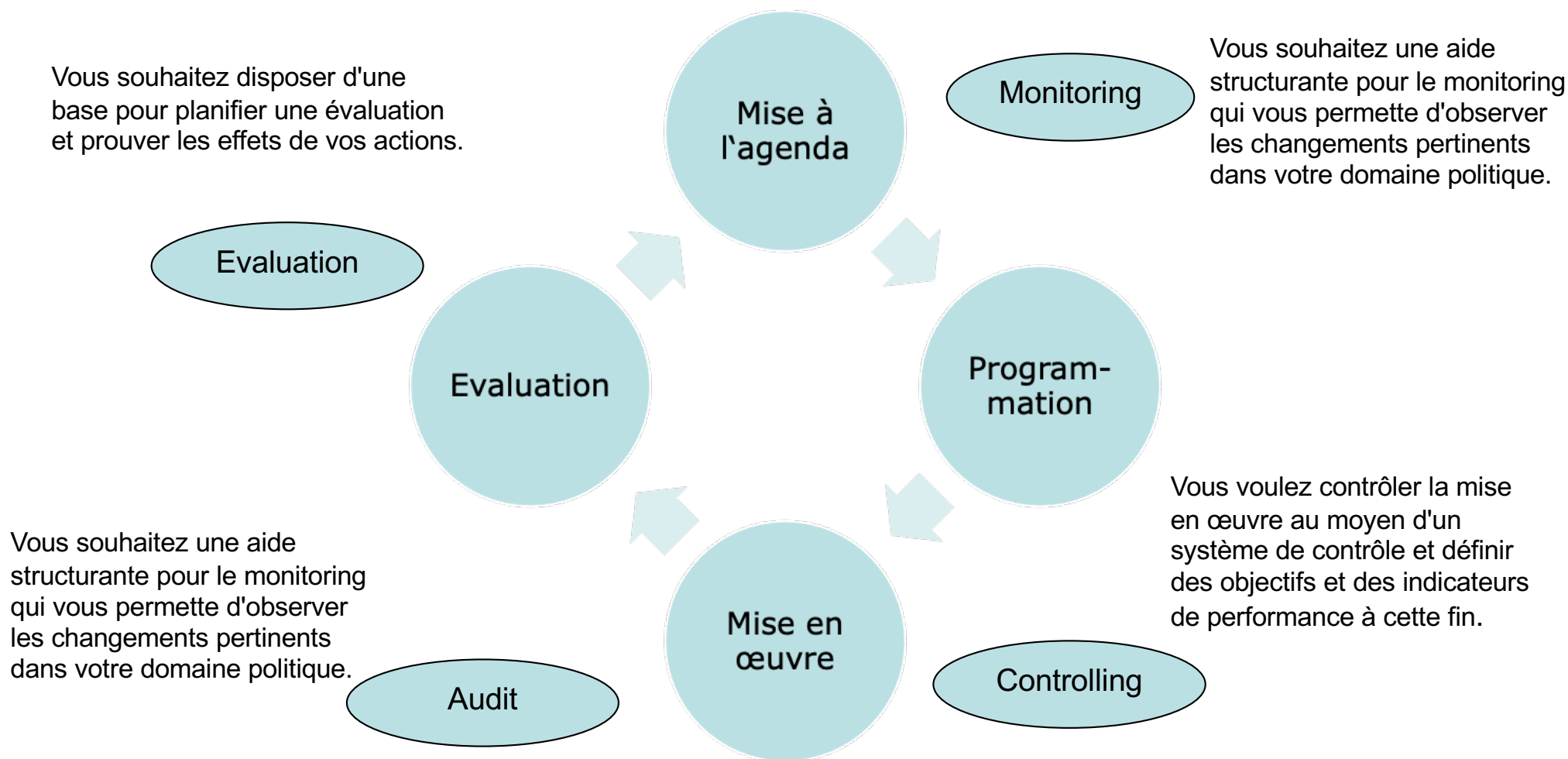


Les spécificités de l'évaluation par rapport aux autres instruments administratifs

Instruments administratifs

- Il existe divers instruments dans la pratique administrative permettant d'améliorer les processus et les performances de l'administration publique
- L'évaluation se distingue par de nombreux aspects du contrôle, de la surveillance ou de l'audit, mais aussi par la manière dont elle est utilisée
- Important : l'évaluation est le seul instrument qui peut fournir une attribution causale claire, c'est-à-dire établir un lien entre la prestation et les résultats et effets

Instruments administratifs



Adaption de Brunold et al. (2016)

Aperçu des instruments administratifs

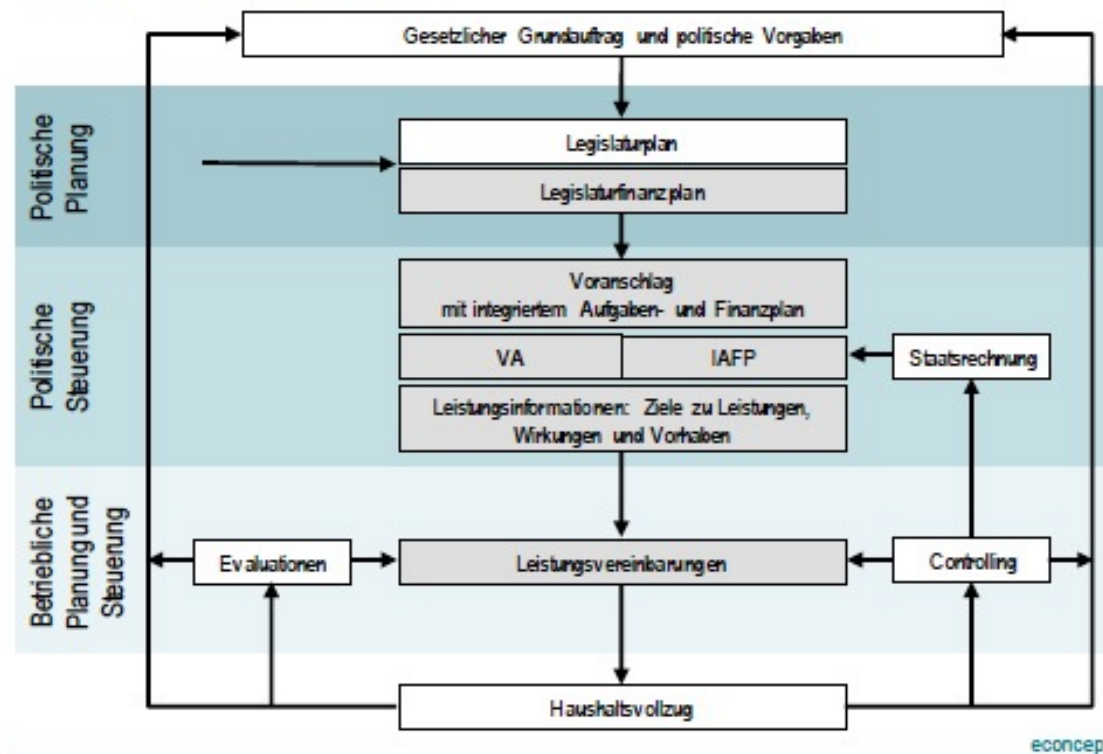
	Evaluation	Controlling	Monitoring	Audit
Manière	Jugement	Pilotage	Observation	Inspections (des performances)
Objectif	Identification et évaluation du concept, de la mise en œuvre et de l'impact	Contribution au contrôle effectif et efficace des procédures et processus pour la meilleure réalisation possible des objectifs	Identification des changements et/ou des tendances dans la mise en œuvre, le comportement des groupes cibles ou les impacts	Vérification des règles et résultats de conformité des activités internes
Finalité	Responsabilité, amélioration, renforcement des connaissances etc.	Améliorer la coordination et le contrôle des processus opérationnels	Mesurer systématiquement les changements sur une plus longue période	Veiller à ce que les processus, les exigences et les résultats répondent aux règles requises
Couverture	Non	Oui	(Non)	Oui
Permanence	Non	Oui	Oui	(Oui)
Causalité	Oui	Non	Non	(Non)

Bundi (2021)

Exemples: Controlling

Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale

Instrumente des NFB im Kontext



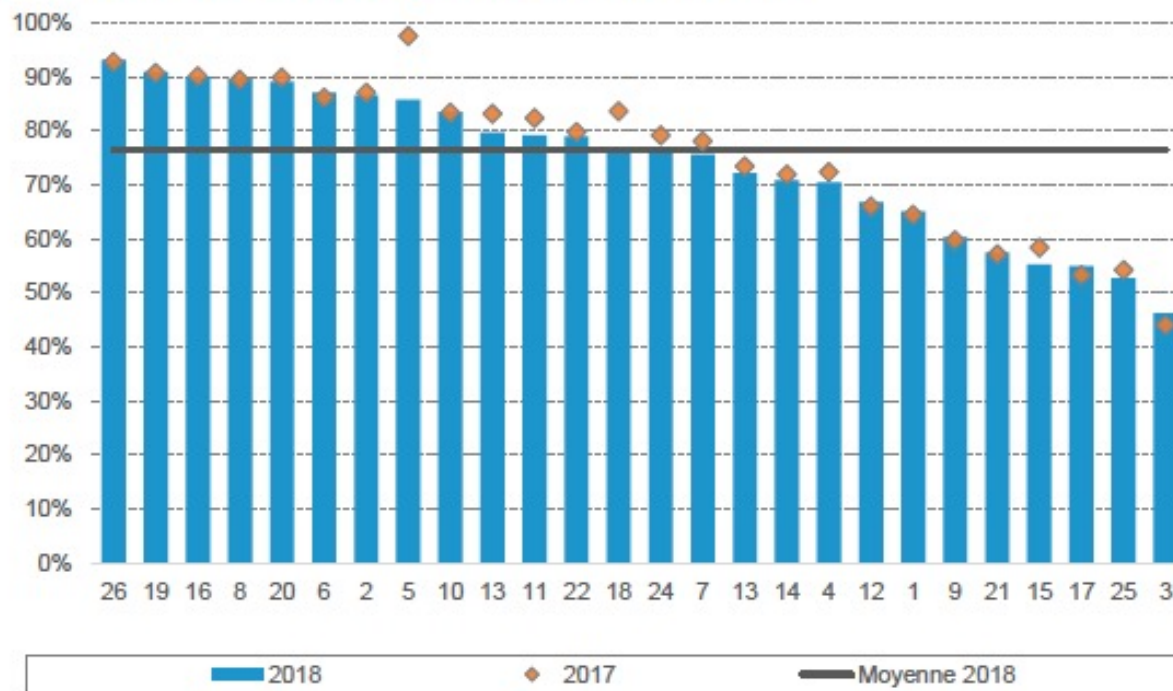
Figur 1: Instrumente des NFB im Überblick (grau hinterlegt sind die zentralen Instrumente des NFB)

Kaiser et al. (2021)

Exemples: Monitoring

Monitoring de l'efficacité des cantons suisses 2009 – 2018

Figure 4 – Efficacité dans le domaine de l'aide sociale selon les cantons

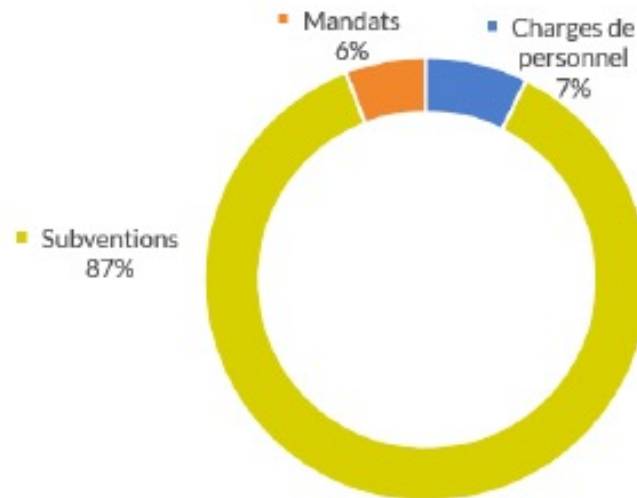


Bundi et al. (2021)

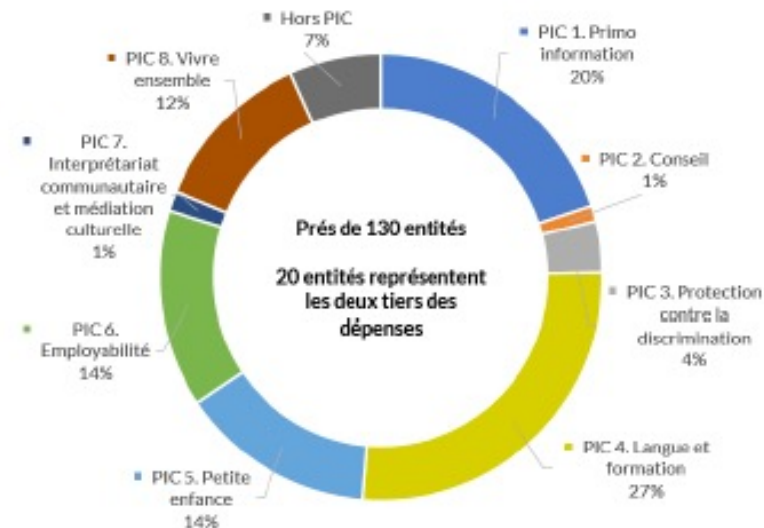
Exemples: (Performance) Audit

Audit de performance bureau de l'intégration des étrangers (BIE)

Répartition du budget 2019 du BIE
par type de dépenses (%)



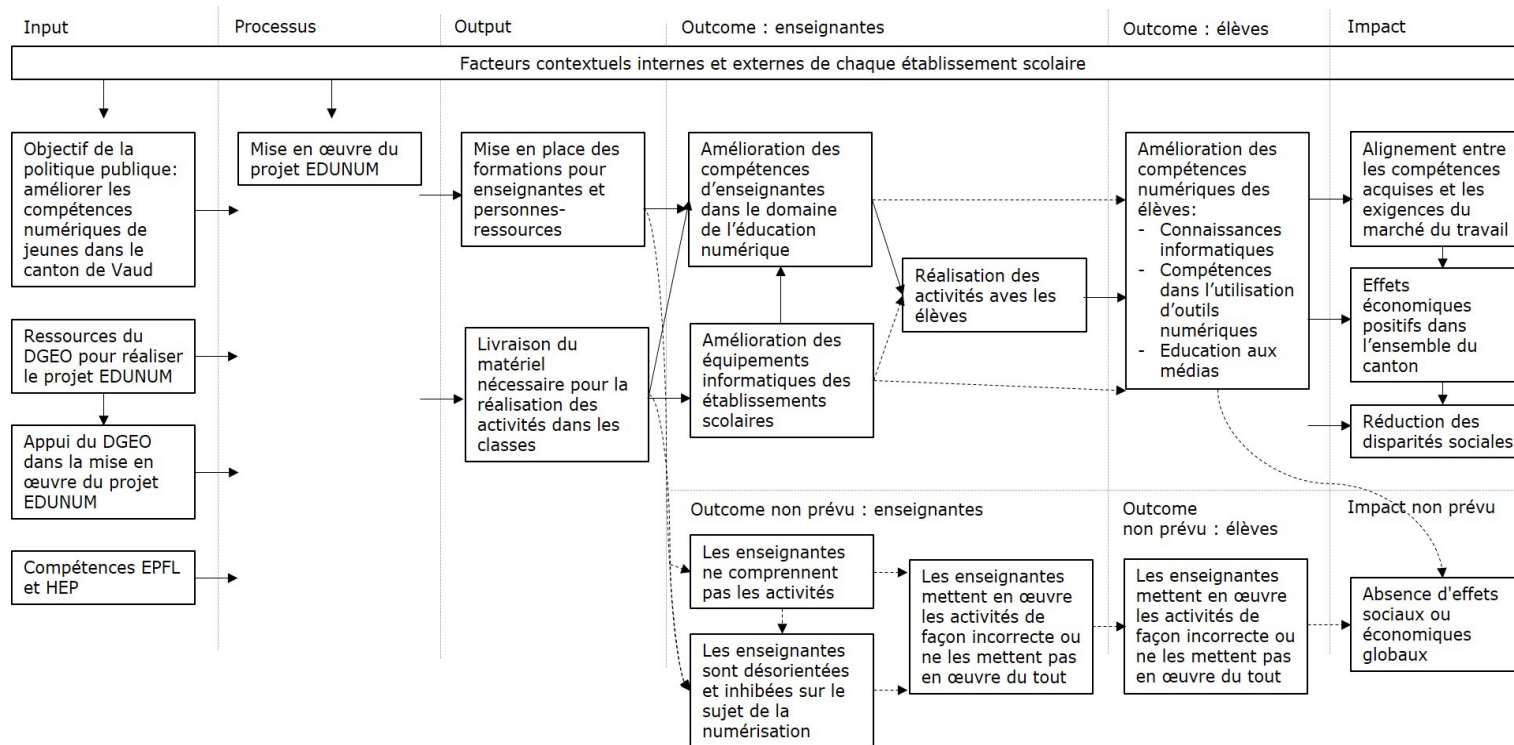
Répartition des subventions et mandats (6.2
millions) par domaine du PIC (hors AIS) (%)



Courts de comptes (2021)

Exemples: Evaluation

Évaluation de « la mise en oeuvre de l'éducation numérique dans le système de formation vaudois »



Bundi et al. (2019)

Travaux de groupe

Consignes pour le travail écrit

Les participant-e-s développent un plan d'évaluation basé sur la politique publique choisie en groupes:

1. Choisir un objet d'évaluation dans le cadre du programme spécifique analysé et justifier ce choix
2. Définir les objectifs de l'évaluation
3. Élaborer le modèle d'impact
4. Identifier les questions et critères de l'évaluation
5. Définir les instruments d'analyse
6. Établir le plan de questions-méthodes

Chaque objectif vaut 1 point, le travail ne doit pas dépasser 10 pages

Le travail sera à rendre au plus tard le 5 avril 2022 et il est à transmettre à pirmin.bundi@unil.ch et moulay.lablih@unil.ch

Travaux de groupes

Tâche no 1 : Choisir un objet d'évaluation

- Choisissez un élément d'évaluation dans le cadre du programme spécifique analysé et justifiez ce choix
- Décrivez brièvement la politique publique : De quoi s'agit-il, quels acteurs jouent un rôle et quels sont les instruments utilisés ?
- Expliquez l'objectif de l'évaluation et sa fonction

Travaux de groupes

Tâche no 1 : Choisir un objet d'évaluation

- Réaliser l'exercice en collaboration avec les membres de votre groupe
- Rédiger les réponses sur un maximum de deux pages A4. Veuillez noter que la description doit pouvoir être comprise même par les personnes qui ne connaissent pas le domaine politique et le sujet de l'évaluation (Le Temps Test)
- Préparez une brève présentation de la théorie de l'action que vous pouvez présenter aux autres groupes (max. 7min)