



## **Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale**

### **Audit**

#### **L'essentiel en bref**

---

Le principe selon lequel l'efficacité des mesures prises par la Confédération doit faire l'objet d'une évaluation a été inscrit dans la Constitution (art. 170) le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Par ailleurs, plus de cent lois et ordonnances contiennent une clause dite d'évaluation qui oblige l'administration fédérale à évaluer l'efficacité des programmes et des mesures qu'elle met en œuvre. En effectuant un état des lieux, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a voulu notamment savoir si ces clauses sont effectivement appliquées et si leur respect est vérifié. L'examen montre également si les évaluations ont conduit à des recommandations et si leurs résultats sont publiés. Le CDF formule enfin quelques constats quant à l'utilité des clauses d'évaluation.

Se fondant sur une liste des clauses d'évaluation recensées dans la législation fédérale et sur une liste des évaluations réalisées durant la période 2006 à 2009, le CDF a entrepris d'analyser la pratique de l'administration fédérale dans ce domaine. Il a par ailleurs mené une enquête auprès de 27 offices fédéraux sur l'application des clauses d'évaluation, de même que sur leurs effets et leur utilité.

#### **Manque de clarté dans la formulation**

Le CDF a constaté que la formulation de nombreuses clauses d'évaluation manque de clarté. Dans les différents textes, on trouve des termes comme adéquation, efficacité, efficience, caractère économique ou encore d'autres notions comme contrôle de gestion et suivi. Les textes législatifs n'ayant pas tous été rédigés à la même période, la formulation de ces clauses varie beaucoup et s'avère souvent peu précise, d'où nombre de malentendus quant à leur application. Les clauses plus récentes, rédigées en majorité après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, sont formulées de manière plus claire.

#### **Grande variabilité du contenu**

Seules 62 clauses d'évaluation sur les 115 répertoriées mentionnent explicitement l'évaluation au sens de contrôle de l'efficacité. Les autres exigent soit un contrôle de gestion ou un suivi, voire assurent une fonction de surveillance. De 2006 à 2009, les 62 clauses explicites ont déclenché 116 évaluations. Seules les investigations qui sont considérées importantes politiquement sont citées dans le rapport de gestion du Conseil fédéral.

#### **Répartition inégale entre les départements**

En matière d'évaluations, l'examen du CDF a révélé une répartition inégale entre les divers domaines d'activités de la Confédération. Le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie comptent le plus grand nombre de clauses d'évaluation et d'évaluations, celles-ci couvrant un vaste éventail de thèmes. Les activités dont l'efficacité fait le plus souvent l'objet d'évaluations et d'analyses s'inscrivent dans les domaines suivants: santé, économie, formation et recherche, environnement et organisation du territoire, sécurité sociale et relations avec l'étranger. Cette répartition correspond à celle des tâches subventionnées. En effet, on retrouve des clauses d'évaluation dans les diverses lois instituant des subventions, mais souvent indépendamment de l'importance politique ou financière de la tâche concernée.

### **Compétence et autonomie des offices fédéraux**

Le CDF a pu constater que l'administration fédérale applique correctement les clauses d'évaluation, les unités administratives veillant à leur mise en œuvre. La plupart des mandats d'évaluation sont formulés directement par les unités administratives concernées et les évaluations sont le plus souvent réalisées par des bureaux privés, système qui garantit une certaine indépendance à l'égard du mandant. Dans 80% des cas environ, les rapports sont adressés aux responsables des offices, des départements et au Conseil fédéral. Seuls 7% des rapports sont destinés au parlement. Les rapports servent en priorité à optimiser l'exécution de tâches et à rendre compte d'activités. Leurs résultats et leurs recommandations sont souvent utilisés pour motiver le financement de programmes-cadres et la révision de lois. Contrairement aux prescriptions, toutes les évaluations ne sont malheureusement pas enregistrées dans la base de données ARAMIS du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche. Même le site central de la Chancellerie fédérale, ouvert le 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour regrouper les rapports établis par des mandataires externes pour l'administration fédérale, ne contient pas encore les rapports de toutes les évaluations récemment achevées.

### **Objectif premier: optimiser la mise en œuvre des lois**

Dans 45% des cas, les unités administratives estiment que les évaluations sont utiles, car elles améliorent l'exécution des lois, dans 35% parce qu'elles permettent de rendre des comptes ou d'établir un rapport d'activités. Sur l'ensemble, 9% des évaluations aboutissent à une modification de la loi. Dans les autres cas, elles servent à justifier le financement et la poursuite de programmes ou de mesures prises par la Confédération. Le CDF a constaté que ces unités administratives ont institué une véritable culture de l'évaluation.

### **Principaux utilisateurs: les offices fédéraux**

Puisqu'il leur incombe d'attribuer les mandats d'évaluation et de réaliser des évaluations et que les rapports leur sont plus souvent adressés, les offices fédéraux sont les principaux bénéficiaires des clauses d'évaluation. Les offices qui en sont dépourvus risquent de ne jamais prendre l'initiative de vérifier la réalisation des tâches et de la remettre en question. Le CDF a par ailleurs observé que la mise en œuvre des recommandations ne fait pas toujours l'objet d'un suivi, contrairement à ce qui prévaut à l'issue des évaluations réalisées par le CDF et le Contrôle parlementaire de l'administration.

### **Risques**

L'examen a montré que les instances politiques s'attachent, selon les circonstances, à souligner les aspects positifs de nombreux résultats d'évaluation. Elles concluent alors le plus souvent que, pour des raisons explicites ou implicites, aucun besoin d'agir ne s'impose. En raison de la formulation peu précise des clauses d'évaluation, les unités administratives compétentes tendent à utiliser l'évaluation non pas pour soumettre leurs activités à un examen critique, mais pour les justifier. Le CDF a décelé une tendance à axer l'interprétation des évaluations en fonction des intérêts du service concerné et à utiliser leurs résultats pour servir ses propres intérêts dans le processus politique. Les évaluations peuvent aussi devenir un exercice purement bureaucratique, dont il n'est plus toujours possible de dégager une plus-value.

### **Utilité des clauses d'évaluation**

Les clauses d'évaluation contraignent le Conseil fédéral et l'administration à prouver l'utilité de mesures prises par la Confédération et, le cas échéant, permettent de proposer au parlement une modification de la législation. Elles s'avèrent utiles lorsqu'elles facilitent un emploi économe des ressources, accroissent l'efficacité des mesures étatiques et aident les décideurs politiques à concentrer les ressources limitées sur les domaines d'activités prioritaires. Pour remplir ce rôle, les clauses d'évaluation doivent être clairement formulées et déboucher sur des évaluations explicites, dont il importe de publier les résultats. Cependant, les clauses d'évaluation ne sont pas indispensables pour procéder à des évaluations. Favorisant une culture de l'évaluation, elles incitent toutefois à considérer d'un œil critique le bien fondé et la nécessité des mesures prises par la Confédération.

### **Recommandations du CDF**

Se fondant sur les résultats de son examen, le CDF a adressé diverses recommandations aux départements, à la Chancellerie fédérale et à l'Office fédéral de la justice. Il importe en particulier de donner aux clauses d'évaluation une formulation plus précise. Les unités administratives doivent publier les résultats des évaluations en les assortissant d'une prise de position. Enfin, par souci de transparence, il convient d'enregistrer les évaluations dans la base de données ARAMIS et de les publier, sous une forme conviviale, sur le site internet de la Chancellerie fédérale.

Si les services concernés se montrent en général d'accord avec l'orientation des recommandations, ils ne donnent pas de précision sur les mesures qu'ils entendent prendre. Les prises de position se trouvent aux annexes 6 et 7 du rapport. La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance des résultats de l'audit et veillera à la mise en œuvre des recommandations.

### **Texte original en allemand**