

SAMY JOST
 DANIEL AEBY
 GILLES MOINAT
 ETIENNE ANTILLE

AUDIT DE PERFORMANCE OU ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Comment choisir?

L'audit de performance et l'évaluation de politiques publiques sont deux méthodologies permettant d'appréhender le niveau de réalisation ainsi que les effets des prestations fournies. Au travers d'exemples tirés de la pratique du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de la Cour des Comptes de Genève (CdC), l'article met en perspective les caractéristiques inhérentes à chacune des approches.

1. INTRODUCTION: AUDIT DE PERFORMANCE ET ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES, ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET DÉFINITIONS

L'audit de performance ainsi que l'évaluation de politiques publiques sont deux méthodologies permettant d'appréhender le niveau de réalisation de prestations fournies dans le cadre de politiques publiques délivrées, de même que leurs effets.

L'article souhaite donner des clés aux lecteurs pour appréhender les éléments significatifs dont ils doivent tenir compte pour choisir l'une ou l'autre des méthodologies. Dans un premier temps, nous allons préciser ce que sont l'évaluation de politiques publiques et l'audit de performance, puis ébaucher les différences entre l'une et l'autre des méthodes, pour finalement illustrer ce qui précède par des exemples de missions réalisées par le Contrôle fédéral des finances et par la Cour des comptes du canton de Genève.

1.1 Définition de l'évaluation de politiques publiques.

Étant donné le caractère protéiforme des différentes politiques développées au sein d'une collectivité, nous souhaitons rappeler que le terme politique publique est issu de la traduction littérale du terme «*public policy*». Ce terme issu des sciences politiques désigne les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de l'autorité gouvernementale qui visent, sur un territoire délimité, à résoudre un problème social défini politiquement.

Parmi la multitude de définition de la notion de politique publique, celle fournie par Knoepfel, Larrue et Varone (2001:29)[1] est relativement exhaustive, soit:

«Une politique publique est 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).»

Dès lors, une évaluation de politiques publiques est une analyse et une appréciation systématique et transparente de la conception, de la mise en œuvre et/ou des effets d'une politique publique. Elle vise à porter un jugement objectif sur la façon dont les autorités administratives gèrent leurs activités, leurs responsabilités et leurs ressources afin d'atteindre les objectifs fixés par le législateur.

En d'autres termes, ce mode d'analyse évalue les structures et procédures administratives en fonction de leur capacité à encadrer voire à résoudre une situation jugée politiquement comme problématique et inacceptable.

1.2 Définition de l'audit de performance. L'Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques (INTOSAI) définit l'audit de performance comme suit dans ses principes fondamentaux [2]:



SAMY JOST,
 CERTIFIED GOVERNMENT
 AUDITING PROFESSIONAL
 (CGAP®), ADMINISTRATEUR,
 DIRECTION DU
 DÉPARTEMENT DE LA
 CULTURE ET DU SPORT
 DE LA VILLE DE GENÈVE
 (DCS), GENÈVE



DANIEL AEBY,
 CERTIFIED INTERNAL
 AUDITOR (CIA®),
 AUDITEUR,
 CONTRÔLE FÉDÉRAL
 DES FINANCES (CDF),
 BERNE

«Lorsqu'il est réalisé par une Institution supérieure de contrôle, l'audit de performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles.»

Trois principes d'analyse sont pris en compte dans l'audit de performance:

- Le principe d'économie consiste à réduire au minimum le coût des ressources. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.
- Le principe d'efficacité consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des échéances.
- Le principe d'efficacités concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés.

2. ÉVALUATION ET AUDIT: DES APPROCHES DIFFÉRENCIÉES

L'INTOSAI a adopté fin 2016 des lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques [3]. Ces lignes directrices mentionnent que:

«Si le contrôle de l'économie, de l'efficacité ou de l'efficacités est au cœur de l'audit de performance, s'agissant de l'évaluation de politique publique, l'essentiel est d'évaluer l'impact global à court et à long terme d'une politique (ce qui implique souvent de tenir compte des autres politiques ayant des effets dans le même domaine) ainsi que le jugement de la pertinence de cette politique.»

Ainsi, au-delà des critères d'économie, d'efficacité et d'efficacités, l'évaluation des politiques publiques s'intéresse également à la pertinence et à l'utilité de l'action publique.

- Le principe de pertinence vise à analyser le niveau d'adéquation entre les objectifs de la politique publique et les besoins sociaux, économiques et environnementaux en amont de cette politique.
- Le principe d'utilité consiste à questionner le bien-fondé de la politique – se référer aux effets directs et indirects, voire imprévus ou involontaires, aux impacts, et aux besoins auxquels la politique devrait répondre.

Si l'on se réfère au modèle logique d'impact d'une politique publique (cf. *tableau*), on distingue un périmètre différent pour les deux approches. L'audit de performance va analyser

la relation entre les objectifs fixés et les résultats alors que l'évaluation va intégrer en plus l'analyse des impacts socio-économiques de la politique publique par rapport aux besoins déterminés.

En d'autres termes, les audits de performance se concentrent davantage sur des sujets restreints, à savoir une activité, une

«L'audit de performance ainsi que l'évaluation de politiques publiques sont deux méthodologies permettant d'appréhender le niveau de réalisation de prestations fournies dans le cadre de politiques publiques délivrées, de même que leurs effets.»

entité, un office ou un établissement public autonome. Pour les évaluations de politiques publiques, le sujet est plus large et porte plutôt sur une question d'ordre sociétal telle que la réinsertion des chômeurs de longue durée, la prostitution, la protection des mineurs ou encore la mobilité douce.

En outre, l'audit de performance va analyser principalement le fonctionnement de l'entité et traiter des aspects financiers; les auditeurs vont avoir affaire essentiellement avec les personnes en charge de l'entité, à savoir la direction, les services financiers et comptables, les services opérationnels.

L'évaluation va se concentrer sur les effets d'une loi en relation avec l'aspect sociétal et va donc nécessiter pour les évaluateurs de rencontrer tous les acteurs qui sont impliqués dans la politique publique (les politiques qui ont voté la loi, les bénéficiaires des prestations, l'administration en charge de fournir les prestations, etc.).

3. EXEMPLES D'AUDITS ET D'ÉVALUATIONS

Dans les prochains paragraphes, il est question de la pratique de la Cour des comptes du canton de Genève (la Cour) ainsi que du Contrôle fédéral des finances (CDF). Les exemples développés mettent en lumière les caractéristiques de l'audit de performance et de l'évaluation des politiques publiques.

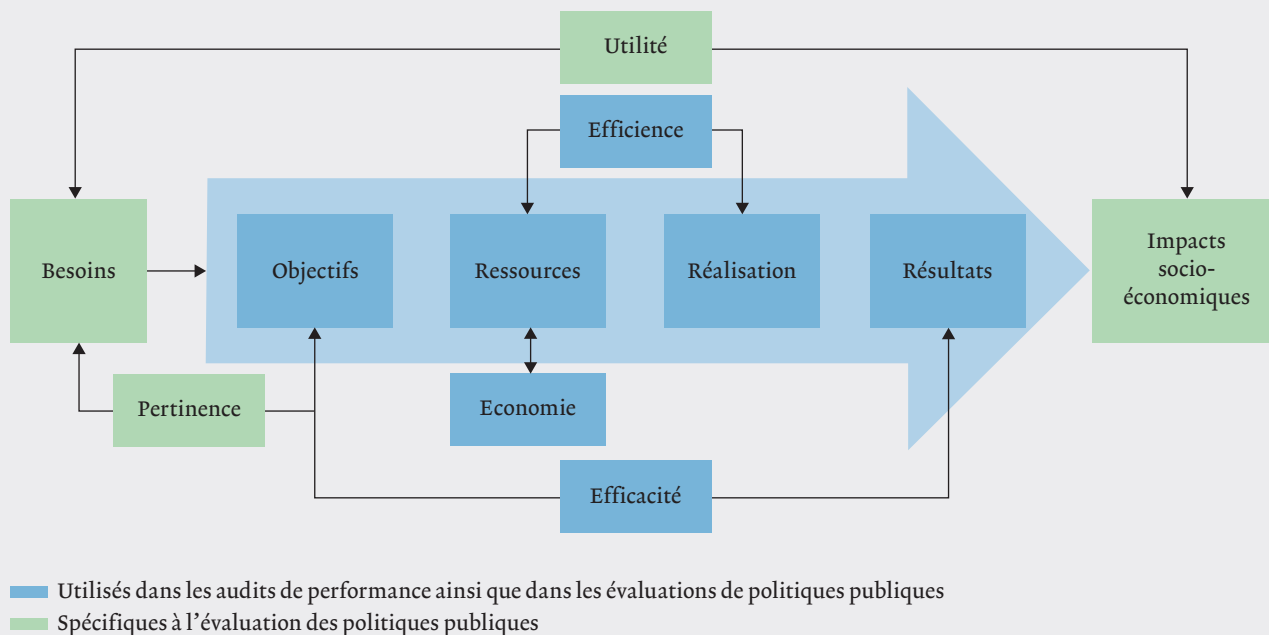
3.1 Exemples de la Cour des comptes du Canton de Genève. Pour illustrer les différences d'approches entre un



GILLES MOINAT,
EXPERT-COMPTABLE DIPL.,
DIRECTEUR D'AUDIT,
COUR DES COMPTES
DE GENÈVE,
GENÈVE



ETIENNE ANTILLE,
DR EN SCIENCES
POLITIQUES, CHARGÉ
D'ÉVALUATION, COUR DES
COMPTES DE GENÈVE,
GENÈVE

Tableau: **MODÈLE LOGIQUE D'IMPACT**

Source: INTOSAI GOV 9400 – Guidelines on the evaluation of public policies

audit de performance et une mission d'évaluation, la Cour des comptes a choisi de présenter succinctement deux dossiers qui ont fait l'objet d'une publication en 2016.

3.1.1 Cas de l'audit de performance du Bureau du logement et des restaurants universitaires (BLRU) de l'Université de Genève (UNIGE). L'audit de performance de la Cour a porté sur le Bureau du logement et des restaurants universitaires (BLRU) de l'Université de Genève (UNIGE) [4].

Le BLRU a pour mission principale de développer et gérer des logements à caractère social pour les étudiants, en louant des chambres ou des appartements. Son fonctionnement s'apparente à celui d'une régie immobilière.

Les principales caractéristiques de l'audit ont consisté à analyser la gestion du BLRU sous les aspects organisationnels et de conformité pour s'assurer que les prestations rendues répondaient à sa mission et que les fonds étaient correctement utilisés.

Pour ce faire, plusieurs processus ont été analysés sous l'angle de l'économicité, de l'efficacité et de l'efficience, afin de répondre aux questions suivantes:

- Les demandes de logements prises en compte sont-elles remplies exactement et complètement et comprennent-elles toutes les annexes exigées?
- Les attributions de logements sont-elles réalisées conformément aux directives internes et surtout de manière impartiale (sans fraude)?
- La facturation est-elle établie de manière exacte, complète et régulière?
- Le contentieux est-il effectué dans les délais et selon les dispositions légales?
- Le BLRU dispose-t-il des compétences et des outils de gestion adéquats pour effectuer ses travaux?

L'examen des processus analysés démontre que:

- *Critère d'économicité*: en comparaison des prix du marché pour des biens semblables, les loyers pratiqués sont relativement bas pour permettre aux étudiants de se loger à des conditions acceptables. De toute manière, les éventuelles hausses de loyers sont soumises aux dispositions du droit du bail. Dès lors, le critère de l'économicité est peu pertinent d'autant

«L'audit de performance va analyser la relation entre les objectifs fixés et les résultats alors que l'évaluation va intégrer en plus l'analyse des impacts socio-économiques de la politique publique par rapport aux besoins déterminés.»

plus que le but du BLRU n'est pas d'enregistrer des bénéfices, mais de couvrir ses charges.

- *Critère d'efficacité*: la gestion du BLRU n'est pas efficace de par l'absence d'une organisation et d'outils de gestion adaptés à son activité (p. ex. absence d'un logiciel de gestion immobilière pour gérer les attributions, la facturation et le contentieux; absence d'un système comptable propre au BLRU). Ces lacunes se traduisent par des risques financiers importants à cause d'une facturation suivie de manière partielle, et par des pertes financières dues à une information non exhaustive sur le contentieux.

- *Critère d'efficience*: les prestations et les coûts internes de l'organisation du BLRU ne sont pas totalement comparables aux

prestations et honoraires des régies immobilières. Une externalisation de l'activité du BLRU ne conduirait pas forcément à des économies au vu des particularités de cette activité (des logements essentiellement d'une pièce, des loyers relativement bas, des contrats de bail à terme fixe, des travaux qui ne sont pas du ressort du BLRU, etc.). Par contre, grâce à une meilleure organisation, les prestations qu'elles soient rendues par le BLRU ou par un mandataire seraient améliorées avec les mêmes moyens financiers mis actuellement à sa disposition.

Cette mission a consisté à analyser le fonctionnement d'une entité au travers de plusieurs processus en entendant les collaborateurs de cette entité. Si la Cour avait voulu effectuer une mission d'évaluation, celle-ci aurait porté sur la politique de logement pour étudiants dans le canton de Genève.

Pour analyser cette politique, la Cour aurait dû alors, notamment, déterminer quelles sont l'offre et la demande à une date donnée, qui sont les acteurs du logement pour étudiants, quels sont les moyens (financiers, humains) à disposition pour cette politique, et mettre en perspective la politique du logement pour étudiants avec la politique de l'UNIGE en matière de développement de ses effectifs.

3.1.2 Cas de l'évaluation des mesures liées au placement des mineurs en danger dans leur développement. L'autre exemple de la CdC concerne une évaluation de la politique publique de la protection des mineurs. La Cour a évalué la mise en œuvre, l'efficacité et la pertinence des placements décidés dans le cadre de l'action publique en faveur de la protection des mineurs. Ces mesures visent à répondre aux besoins de protection et d'encadrement des mineurs dont le développement est mis en danger en raison de maltraitances, d'un abandon, d'un empêchement parental ou par leur propre comportement.

Les trois questions qui ont guidé les travaux d'évaluation étaient les suivantes:

- Dans quelle mesure le dispositif de protection des mineurs permet-il de détecter des cas d'enfants en danger dans leur développement [5]?
- Dans quelle mesure la décision de placement correspond-elle aux besoins des mineurs en danger dans leur développement [6]?
- Dans quelle mesure le suivi des mineurs durant leur placement ainsi que la surveillance des lieux de placements permettent-ils de s'assurer du bien-fondé et de l'adéquation des mesures prises avec les besoins identifiés [7]?

La politique publique repose sur un réseau d'acteurs chargés d'identifier les mineurs en danger dans leur développement puis de les placer sur le court, moyen, long terme dans des foyers ou des familles d'accueil. Les capacités de détection des acteurs institutionnels sont satisfaisantes mais varient en fonction des caractéristiques du milieu familial dans lequel le mineur vit ainsi que de la nature des maltraitances subies.

Les placements en foyer mobilisent la majorité des ressources financières investies par l'État de Genève dans le cadre de la politique publique de protection des mineurs. La problématique principale à laquelle se heurte la mise en

œuvre de la politique publique concernée est le manque de places disponibles en foyer ou en famille d'accueil. Cette situation engendre un délai d'attente ou, pour les mineurs qui ne peuvent pas rester chez eux, des placements provisoires.

«L'audit de performance ainsi que l'évaluation de politiques publiques sont deux méthodologies permettant d'appréhender le niveau de réalisation de prestations fournies dans le cadre de politiques publiques délivrées, de même que leurs effets.»

Ces placements provisoires peuvent prendre la forme d'une hospitalisation sociale ou d'un placement dans un foyer dont la prise en charge ne correspond pas aux besoins du mineur.

Afin de libérer des capacités d'accueil au sein des foyers, la Cour a adressé six recommandations qui plaident pour l'adoption d'une vision alternative aux placements de mineurs sur le long terme. Selon la Cour, l'État doit se recentrer sur le développement des capacités parentales afin de faciliter le retour du mineur dans sa famille d'origine.

Les responsables du problème sociétal que la politique publique cherche à résoudre sont les parents maltraitants ou empêchés, lesquels devraient dès lors être désignés comme groupe cible de la politique concernée. Or, les placements permettent de mettre les mineurs à l'abri mais n'ont pas pour principal objectif de modifier le comportement des responsables du problème sociétal. Ainsi, en sous-estimant le soutien à la parentalité, l'intervention étatique ne cherche pas à résoudre le problème sociétal, mais uniquement à en réduire les effets. Cette situation rallonge la durée des placements, sature les capacités d'accueil des différents foyers et rend la mise en œuvre de la politique publique plus coûteuse.

Cette évaluation de politique publique menée par la Cour porte sur l'évaluation de la pertinence des placements de mineurs, sur les changements de comportement qu'impliquent les placements auprès des mineurs ainsi qu'auprès de leurs parents, sur l'efficacité de l'intervention de l'État lors de l'identification et du suivi des mineurs en danger dans leur développement ainsi que sur l'efficacité allocative au travers de la comparaison des coûts et des bénéfices relatifs aux différentes formes de prise en charge des mineurs.

3.2 Exemples de la pratique du Contrôle fédéral des finances. Pour le CDF, les audits de performance et les évaluations s'inscrivent dans le cadre de l'examen de la rentabilité prévu par l'article 5 de la loi sur le contrôle des finances. Afin de mettre en lumière les différences et particularités des audits de performance par rapport aux évaluations, le CDF s'appuie sur deux rapports publiés en 2015 et 2016.

3.2.1 Cas de l'audit de rentabilité des prestations de voyage. Le premier exemple concerne un audit de performance.

Pour effectuer leurs voyages de service, les collaborateurs de la Confédération doivent utiliser les prestations de transport et d'hébergement proposés par la Centrale des voyages de la Confédération (CVC). Celle-ci réserve chaque année pour environ CHF 36 millions de prestations de voyage.

L'objectif d'audit est d'examiner l'économicité, l'efficacité ainsi que l'efficacité des prestations de voyages (transport et hébergement) proposées aux collaborateurs de la Confédération par la CVC dans le cadre de leurs voyages de services [8]. Les principales questions d'audit traitées sont les suivantes:

- La CVC a-t-elle fixé des objectifs mesurables et une stratégie claire?
- La CVC obtient-elle des tarifs économiques pour les prestations offertes?
- Le personnel de la Confédération utilise-t-il les prestations offertes par la CVC, et si non pourquoi?
- Les personnes utilisant les prestations de la CVC sont-elles satisfaites?

L'examen des prestations analysées selon les critères de performance définis démontre que:

- **Critère d'économicité:** les tarifs appliqués pour les billets d'avion et les nuitées d'hôtel par la CVC sont globalement

avantageux et compétitifs en comparaison avec ceux obtenus par des administrations et entreprises comparables.

→ **Critère de l'efficacité:** la CVC dépend fortement du respect des procédures par les collaborateurs de la Confédération et du choix de prestations des voyageurs. Une proportion importante de collaborateurs réserve les prestations de voyages sans passer par la CVC. De plus, les collaborateurs ne sont pas obligés de prendre la prestation de voyage la plus économique proposée. La CVC ne peut donc pas effectuer son travail de manière efficace.

→ **Critère d'efficacité:** les prestations et coûts internes de l'organisation de la CVC ne sont pas totalement comparables aux prestations et commissions prélevées par des agences privées spécialisées dans les voyages d'affaires. Une externalisation de l'activité de la CVC n'amènerait pas nécessairement d'économie ou d'amélioration de la prestation, compte tenu des prestations particulières réalisées par la CVC, comme l'organisation des voyages de retour pour les ressortissants étrangers expulsés de Suisse.

Cet audit de performance s'est concentré sur les relations entre les ressources mises en œuvre et les prestations effectuées (réalisation) par une des unités de la Confédération,

ainsi que sur le résultat de ces prestations pour leurs bénéficiaires. Si le CDF avait voulu procéder à une évaluation dans ce domaine, il aurait encore dû analyser l'impact de cette activité sur la société (p. ex. l'effet sur la concurrence entre les compagnies d'aviation ou le bilan carbone).

3.2.2 *Cas de l'évaluation de certaines mesures du marché du travail.* Le deuxième exemple du CDF concerne une évaluation.

L'assurance-chômage propose des programmes d'emploi temporaire et des stages professionnels dans le cadre des mesures du marché du travail. Ces mesures ont pour objectif de favoriser une réinsertion rapide et durable de chômeurs considérés comme difficile à placer. Le coût de ces deux mesures représentait environ CHF 190 millions en 2013.

L'effet de ces mesures, leur exécution au niveau cantonal et leur surveillance ont été analysés à l'exemple de huit cantons et des mesures conduites au niveau national [9].

Les questions d'évaluation sont les suivantes:

- Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels améliorent-ils l'aptitude au placement et l'employabilité des demandeurs d'emploi?
- Les organes responsables de la mise en œuvre de la politique active de l'assurance chômage se portent-ils suffisamment garants de l'efficacité des programmes d'emploi temporaire et des stages professionnels?
- La surveillance est-elle suffisante pour prévenir les effets indésirables (p. ex. concurrence faussée) liés aux postes proposés dans le cadre des programmes d'emploi temporaire et des stages professionnels?

Le résultat de l'évaluation sur l'efficacité des mesures examinées démontre que:

- Deux tiers des personnes ayant bénéficié d'un programme d'emploi temporaire ont trouvé un emploi, mais seule la moitié d'entre elles ont jugé leur programme utile. Il existe une grande disparité des résultats entre les cantons examinés.
- 80% des stagiaires ont jugé la mesure positive et 90% d'entre eux ont trouvé un emploi par la suite. Les stages offrent donc une plus grande chance de réinsertion, mais sont cependant rarement proposés (1% des demandeurs d'emploi en 2013).
- Les cantons apprécient diversement la notion d'aptitude au placement, préalable à l'éligibilité pour les mesures examinées: une harmonisation s'impose donc pour garantir une utilisation efficace des ressources. En outre, beaucoup de

participants ont relevé le fait qu'aucun objectif n'avait été convenu et communiqué aux acteurs impliqués.

- Une meilleure surveillance des mesures de programmes d'emplois temporaire et des stages professionnels doit être mise en œuvre tant au niveau des conseillers personnels que du SECO, ceci afin d'examiner de façon plus systématique les incidences négatives que ces mesures peuvent avoir sur le marché du travail.

Cette évaluation a examiné les effets d'une politique publique mise en œuvre par plusieurs acteurs, c'est-à-dire le résultat de cette politique sur le public-cible (les chômeurs) et son impact sur la société (marché de l'emploi). Elle ne s'est pas spécifiquement intéressée aux tâches et aux prestations offertes par une unité administrative, tel que l'aurait abordé un audit de performance.

4. CONCLUSION

Comment faire le choix entre l'audit de performance et l'évaluation? De notre point de vue, celui-ci dépend principalement des objectifs poursuivis:

- Pour les audits de performance, les objectifs ont consisté à analyser la performance d'une entité afin d'en améliorer le fonctionnement;
- Pour les évaluations de politiques publiques, les objectifs poursuivis ont consisté à porter un jugement sur les effets qu'a l'intervention étatique sur la résolution du problème sociétal.

Pour l'évaluation de politique publique, l'amélioration du fonctionnement intrinsèque du secteur public ne constitue, dès lors, pas une fin en soi, mais plutôt une des conditions nécessaires, mais non suffisante, à la qualité de la prestation publique.

L'évaluation des politiques publiques se démarque ainsi des orientations plus managériales qui visent principalement à s'assurer que les ressources de l'administration sont utilisées conformément aux règles en vigueur et que les résultats constatés sont proportionnels aux moyens mobilisés.

Finalement, il ne faut pas perdre de vue que les destinataires du rapport sont assez indifférents quant au choix de la méthode utilisée (audit de performance, évaluation de politiques publiques); seules comptent l'information et la valeur ajoutée générée qui se traduisent par la pertinence du choix du thème, la qualité de l'analyse et l'utilité des recommandations émises. ■

Notes: 1) Référence: Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Analyse et pilotage des politiques publiques Genève-Bâle-Munich: Helbing & Lichtenhahn (2001). 2) ISSAI 300, chiffre 9. 3) INTOSAI GOV 9400. 4) Référence: www.cdc-ge.ch/fit/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation.html. 5) Cette question a été analysée sous l'angle de l'efficacité du dispositif d'identification des mineurs en danger dans leur développement. 6) Cette question a été analysée sous l'angle de la pertinence de la décision de placement face aux besoins des mineurs puis sous l'angle du critère d'efficience allocative

qui permet de comparer les différents instruments de la politique publique de protection des mineurs (placement en foyer, placement en famille d'accueil, action éducative en milieu ouvert) en fonction des ressources consommées et des effets obtenus (mise à l'abri et encadrement des mineurs en danger). 7) Cette question vise à s'assurer de la mise en place par les autorités administratives de mesures de suivi ainsi que de leur portée. La Cour s'est également prononcée sur la qualité et l'utilité du suivi des lieux de placement, des mineurs et de leur cadre familial. 8) «Organisation des voyages de service –

Audit de rentabilité de la Centrale des voyages de la Confédération», publication mai 2016. Référence: www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=187&lang=fr. 9) «Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'assurance-chômage – Evaluation de leur efficacité, de leur exécution et de leur surveillance», publication octobre 2015. Source: www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=fr.