

Evaluation et Politique : Résumé de la Conférence annuelle de la SEVAL du 11 Juin 2004 à Berne

rencontre de la classe politique et espérons trouver les arguments qui permettront de renforcer le dialogue.

Des représentations multiples du rôle et de la place de l'évaluation

S'il n'est pas surprenant que les évaluateurs, rejoints le plus souvent en cela par les responsables administratifs, aient la représentation la plus large de l'évaluation et de son rôle tout au long du cycle des politiques publiques, il est par contre intéressant de noter qu'il a été possible au cours de la journée de faire une distinction entre les représentations des membres d'exécutifs et de législatifs. Les responsables d'exécutifs présents, tout en soulignant l'apport que l'évaluation peut avoir comme outil d'apprentissage et d'ajustement, ont regretté que le plus souvent l'évaluation soit utilisée à des fins d'allocation de ressources et comme outil de justification de celles-ci. Tandis que des membres de législatifs ont mis l'accent sur les risques d'instrumentalisation des évaluateurs par leurs mandataires ainsi que sur la crainte de voir les évaluateurs outrepasser leurs compétences. Certains ont par ailleurs été conquis par l'idée de la création d'interfaces entre mandants et mandataires chargées de garantir la qualité des évaluations et de leur objectivité. Ces différents points mettent en évidence l'importance de clarifier le rôle de chacun des partenaires et de faire connaître les standards d'évaluation de la SEVAL.

Un plébiscite implicite des analyses de Carol Weiss²

Il est très clairement ressorti des interventions comme des débats que les résultats des évaluations sont un des facteurs susceptibles d'influencer les processus de décisions au même titre que les autres sources d'information au rang desquelles les médias jouent un rôle central, l'idéologie partisane, le contexte institutionnel, ou les intérêts en jeu. C'est donc sur un appel à la modestie, à la vigilance et à l'action que la journée s'est conclue et qu'il s'agit aujourd'hui de rebondir.

Katia Horber-Papazian

L'importance accrue accordée à l'évaluation, notamment avec l'introduction des instruments de la NGP dans les administrations publiques, s'est traduite par un renforcement de son institutionnalisation et de sa professionnalisation. L'art. 170 de la Constitution Fédérale et les standards d'évaluation de la SEVAL en sont la preuve. Cependant, et comme Andreas Balthasar l'a souligné, il ne suffit pas de faire une bonne évaluation, encore faut-il qu'elle soit utilisée par et utile pour les décideurs. Ceci implique la création d'une relation stable entre les responsables politiques et les évaluateurs. Selon Katia Horber-Papazian, la reconnaissance mutuelle d'un besoin de collaboration entre les responsables politiques et les évaluateurs est donc indispensable. Ceci pose très clairement la question de la place que les évaluations peuvent occuper dans les processus de décision et de leur fonction. Ceci pose également la question de la capacité des évaluateurs à faire la preuve du besoin de leurs travaux et par là, à comprendre les attentes des responsables politiques. Ces deux questions ont été au centre des débats de la journée, dont les principaux éléments sont résumés ici.

L'indispensable connaissance des effets de l'action publique ?

Mme Ruth Dreifuss, ancienne Conseillère fédérale.

Connaître les effets de l'action publique est une tâche difficile, souvent attribuée à l'évaluation. Selon l'ancienne Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, la réalité est cependant trop complexe pour qu'un tel objectif puisse être atteint. L'évaluateur est appelé à l'aide pour permettre à la politique de garder à l'esprit le but poursuivi par les mesures prises et d'apprécier le degré de réalisation des objectifs fixés. Si le Département fédéral de l'intérieur (DFI) s'est caractérisé tout au long de la dernière décennie par une forte « culture d'évaluation », c'est d'abord parce que ce Département « de la vie quotidienne » a davantage à gérer des programmes incitatifs que des règlements rigides, parce qu'il est appelé à collaborer étroitement avec d'autres partenaires (cantons, institutions, associations). C'est aussi parce que plusieurs de ses hauts fonctionnaires ont été des pionniers de l'évaluation des législations et des mesures administratives. Ruth Dreifuss elle-même avait déjà expérimenté, avant même de diriger ce Département, la nécessité de l'évaluation dans des domaines tels que l'égalité entre hommes et femmes et la coopération au développement.

Pour que l'évaluation puisse remplir son rôle politique et pédagogique, et contribuer à la prise de mesures adéqua-

² «Have we learned anything new about the use of Evaluation?», American Journal of Evaluation, vol 19(1), 1998, pp. 21-33.

tes, il faut que le mandataire lui donne les moyens de le faire. Il s'agit notamment de :

- créer un climat favorable à l'évaluation ;
- poser les bonnes questions ;
- assurer la participation des destinataires politiques au processus d'évaluation ;
- bien choisir l'évaluateur et assurer qu'un climat de confiance – sans complaisance – existe entre responsable politique et évaluateur ;
- constituer un potentiel évaluatif, notamment par la collecte d'information ;
- assurer l'intégration des bénéficiaires de l'évaluation dans le processus d'évaluation ;
- mettre un budget suffisant et les collaborateurs nécessaires à disposition de l'évaluation ;
- définir un bon calendrier d'évaluation qui soit en corrélation avec l'agenda politique ;
- considérer l'évaluation comme un outil politique et l'institutionnaliser, c'est-à-dire inscrire dans les lois le mandat de l'évaluation des effets.

Tout au long de son mandat, Madame Dreifuss a recouru à l'évaluation. Ses expériences lui permettent d'illustrer comment l'évaluation peut jouer un rôle important à différents moments du processus politique (la LAMal, la loi sur le CO₂, la politique nationale de la santé). La « politique expérimentale » en matière de stupéfiants ou la lutte contre l'épidémie du SIDA sont d'autres domaines dans lesquels l'évaluation est nécessaire pour construire et préserver un consensus en faveur de mesures novatrices.

L'évaluation constitue donc, selon Mme Dreifuss un instrument politique indispensable. Elle contribue à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible. Cette démarche démocratique et pédagogique remplit pleinement son rôle si elle rend tous les participants aux décisions plus intelligents et plus sensibles.

L'article 170 de la Constitution Fédérale : ce qui est atteint, ce qui reste à faire

M. Luzius Mader, Vice directeur aux sein de l'office fédéral de la justice.

L'adoption de l'art. 170 de la Constitution Fédérale constitue un pas important vers l'institutionnalisation de l'évaluation à tous les niveaux politiques. Son application implique que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'obligation d'évaluer toutes les mesures étatiques, y compris celles dont la mise en oeuvre est confiée aux cantons ou au secteur pri-

vée, soit appliquée par le Gouvernement et l'administration publique. Ceci indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une évaluation prospective ou rétrospective. En plus, les évaluations ne doivent pas se limiter à l'efficacité d'une action, mais doivent s'intéresser à tous les effets de cette dernière. Si le renforcement du recours à l'évaluation qu'on connaît actuellement aurait, selon M. Mader, probablement eu lieu même en l'absence de l'art. 170, l'existence de ce dernier a cependant sûrement renforcé ce processus. M. Mader illustre le rôle d'input qu'a joué l'art. 170 à l'exemple de la nouvelle loi sur le Parlement qui permet un renforcement légal important de la demande d'évaluation et qui contribue, par là même, à la concrétisation de l'art. 170.

Au niveau du Gouvernement et de l'administration, M. Mader met en évidence qu'un rapport concernant la mise en oeuvre de l'art. 170 a été élaboré par le groupe de travail interdépartemental pour le contrôle des actions étatiques (Idekowi)³. Ce rapport se prononce sur la répartition des tâches et responsabilités entre les différents acteurs dans le cadre de l'évaluation de l'effectivité des mesures étatiques et propose l'intégration de l'évaluation dans les dispositions légales générales. Si son contenu n'a pas constitué une nouveauté fondamentale, il a néanmoins amélioré l'utilisation pratique des évaluations de l'efficacité et a permis de combler un certain nombre de lacunes existantes. L'existence de l'art. 170 ne constitue pas en lui-même un progrès, encore faut-il qu'il soit appliqué. Pour ce faire, un certain nombre de conditions cadres doivent être mises en place :

- La sensibilisation des autorités politiques et administratives pour l'évaluation.
- Le développement de la qualité et de la quantité de l'offre évaluative (cf. standards d'évaluation).
- La clarification du rôle de l'évaluateur vs le rôle du politique pour éviter des attentes trop élevées et des frustrations. En d'autres termes, il s'agit notamment d'améliorer l'utilisation des résultats des évaluations par le politique, non pas par une reprise telle quelle de ces derniers, mais par leur utilisation comme base de décision et de discussion.

Pour M. Mader, le contexte actuel d'économies financières rend d'autant plus important de renforcer l'évaluation et de montrer qu'elle peut être un instrument qui permet de réaliser des économies raisonnables dans des domaines spécifiques.

³ Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI)

L'évaluation au service du Parlement

M. Philippe Schwab, Secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Le Parlement dispose, depuis le début des années 90, d'une base légale lui permettant d'effectuer des évaluations pour le compte des Commissions de gestion. Avec l'introduction de l'art. 170 Cst., l'évaluation parlementaire a gagné un rang constitutionnel. Dans son principe, la compétence d'évaluation du Parlement procède d'une idée simple : mandataires du peuple et des cantons, les Chambres fédérales doivent s'assurer que les mesures qu'elles prennent déploient les effets escomptés. Si l'évaluation est une nécessité évidente sur le plan des principes, le passage à la pratique dans le travail parlementaire est lent et difficile.

Il faut remarquer qu'à ce jour, mise à part les Commissions de gestion, aucune commission n'a encore exprimé un besoin en évaluation. Cela s'explique entre autres par le fait que l'analyse de l'efficacité est un processus long et coûteux, avec plusieurs étapes, qui demande un grand investissement de temps de la part des parlementaires ainsi qu'un savoir-faire complexe.

La réalité montre deux rythmes de travail différents entre politiciens et évaluateurs. D'une part, l'évaluation est en général longue, coûteuse et dérange. Elle pose aussi le problème de rapport de force entre évaluateur et évalué. D'autre part, chaque parlementaire a sa définition personnelle de l'évaluation, ce qui fait que les attentes vis-à-vis des évaluations sont différentes. Il faut relever également le problème de la définition des textes et mesures devant être soumis à évaluation, ce qui pousse le Parlement à devoir faire un tri et hiérarchiser les priorités en veillant à ne pas faire de politique avec l'évaluation. Il faut également être attentif à ce que les rapports d'évaluation ne soient pas trop longs ou techniques, et leurs résultats directement opérationnalisables, cela en coordonnant les calendriers respectifs. Il est aussi important de réfléchir à la transmission des résultats des évaluations dans le processus politique. Une mise en réseau entre discours politique – général et aléatoire – et discours de l'évaluation semble indispensable, tout en gardant à l'esprit que les décisions politiques visent non pas des objectifs optimaux ni à déployer les meilleurs effets, mais à effectuer des choix satisfaisants.

Il faut garder à l'esprit que la politique n'est pas une science et que l'évaluation doit donc s'ouvrir à cette dernière. Car l'évaluation ne sera jamais la recette miracle aux problèmes actuels que rencontre la Confédération, tels la crise des finances publiques, l'absence de croissance économique ou

la difficulté à définir sa position vis-à-vis de l'Union européenne. Actuellement, l'évaluation est encore peu utilisée au Parlement. Cela n'est pas l'expression d'un désintérêt, mais le résultat de certaines conditions de fonctionnement d'un Parlement de milice qui ne peuvent pas être corrigées sans remettre en question toute l'institution. Il est donc important de ne pas surévaluer le rôle de l'évaluation dans la politique. Elle est sûrement une condition nécessaire, mais pas suffisante pour le bon fonctionnement de la politique. En d'autres termes : « Les évaluations ne servent bien que ceux qui s'en servent » !

La place et le rôle de l'évaluation à l'exemple du canton de Berne

M. Kurt Nuspliger, Chancelier d'Etat du canton de Berne.

L'art. 101 de la Const. du canton de Berne définit que la nécessité, l'utilité et les répercussions des mesures étatiques doivent être évaluées régulièrement et inclure des évaluations prospectives aussi bien que rétrospectives. Notamment par l'intégration de l'évaluation prospective dans la loi (art. 65 loi sur le Grand Conseil), le canton de Berne montre sa volonté de créer une culture d'apprentissage au sein de son administration. Cependant, l'évaluation dans le canton de Berne – et les directives sur la procédure législative le met en évidence – ne s'applique pas de manière généralisée à toutes les mesures étatiques. Selon M. Nuspliger, la politique a plutôt créé les conditions d'une analyse scientifique, systématique et profonde de ses actions dans un certain nombre de domaines spécifiques.

M. Nuspliger souligne le fait que la traduction d'une norme constitutionnelle dans la réalité ne peut se faire qu'en créant une culture de dialogue et en clarifiant les rôles respectifs des acteurs politiques et des évaluateurs, ce qui n'est pas une tâche facile. Avec l'exemple du groupe d'évaluation des subventions cantonales (ERKOS), M. Nuspliger illustre la conflictualité existante des attentes envers l'évaluation qui, d'un côté, devrait établir des faits bien fondés et, de l'autre côté, manque de ressources pour atteindre cet objectif. Ainsi, selon M. Nuspliger, il est important d'examiner, dans des cas concrets, le rapport coût – bénéfice d'une évaluation et de définir les cas dans lesquels elle est réellement nécessaire et souhaitable. Pour qu'une culture d'évaluation puisse se développer, M. Nuspliger propose de travailler sur les conditions de coopération en :

- optimisant le dialogue entre les deux acteurs concernant la définition des objectifs, des démarches et des méthodes à utiliser pour évaluer une politique.

- définissant des domaines prioritaires à évaluer.
- évitant d'utiliser l'évaluation comme instrument d'économie budgétaire.
- évitant de réaliser des évaluations avec le seul objectif de détruire ou de légitimer une action publique.
- créant un entourage favorable à l'évaluation au sein de l'administration publique afin de mener des évaluations avec succès. Pour y parvenir, un centre de compétence pour la préparation, l'accompagnement et la mise en oeuvre d'évaluations est une condition nécessaire.

Résumé des travaux des ateliers

La présentation en plénière des résultats des ateliers tournait autour de la question concernant la distance et la proximité nécessaire ou souhaitable entre le politique et l'évaluation (pour de plus amples informations, voir les rapports de Corine Mauch et Salika Wenger publiés plus loin dans ce bulletin).

Il faut noter toutefois qu'un soutien important peut être donné par la SEVAL pour améliorer et renforcer la relation entre politique et évaluation en :

- renforçant le professionnalisme de l'évaluation (formation, standard de qualité et de forme) ;
- effectuant un travail d'éclaircissement et de communication de la valeur ajoutée et du rôle de l'évaluation ;
- renforçant l'intégration des politiciens au sein des activités de la SEVAL.

Riccarda Schaller, (IDHEAP), Chavannes
Valérie Bourdin (CCE), Berne

Bericht zur SEVAL Jahrestagung 2004: Politik und Evaluation

Die diesjährige Jahrestagung der SEVAL bot einen ausgezeichneten Anlass, sich mit anderen Mitgliedern zu treffen und auszutauschen. Sie wurde rege besucht, nicht zuletzt dank des gewählten Querschnittsthemas und den hochkarätigen Gästen. Unter diesem sozialen Aspekt betrachtet, kann die Tagung nur als voller Erfolg bezeichnet werden. Inhaltlich wählte die Tagung die sehr grundsätzliche Frage nach dem Zusammenspiel zwischen Politik und Evaluation. Es folgt eine Zusammenfassung der Beiträge, Interventionen und einzelner Diskussionen vom Vor- und Nachmittag, wobei – angesichts der Breite und Menge der Wortmeldungen – für Verkürzungen und persönliche Gewichtungen durch den Berichtersteller um Nachsicht gebeten wird.

Im Unterschied zur Verwaltung, so die kurze Einleitung von *Andreas Balthasar*, sind die Beziehungen zu den Parlamenten, Regierungen und Parteien instabil und lose. Grundsätzlich stossen Evaluationen in der Politik auf Unterstützung, die einzelnen Evaluationsstudien bleiben aber meistens unbekannt und werden kaum direkt genutzt. Vielleicht gelinge es mit dieser Tagung, stabilere Brücken zu schlagen. *Katia Horber-Papazian* lud die Vortragenden ein, gerade auch Dysfunktionen zwischen Politik und Evaluation und deren Gründe aufzuzeigen. Wo überschneiden sich die Rollen der Evaluation und Politik? Wo wird aus der Politikberatung aktive Gestaltung? Braucht die Politik überhaupt Evaluationen?

Prädestiniert durch ihre Erfahrung und gestützt auf einen reichhaltigen Fundus an treffenden Beispielen von Evaluationen in verschiedensten Politikfeldern zeichnete Alt-Bundesrätin *Ruth Dreifuss* ein differenziertes und anschauliches Bild der Verwendung von Evaluationen durch den Bund. Es könne nicht darum gehen, die komplexen und dynamischen Wirkungen von politischen Massnahmen mit Sicherheit zu belegen. Vielmehr sollen Evaluationen eine Quelle systematischen Zweifelns bieten und die Politik insgesamt versachlichen. Evaluationen können die Politik für die Anliegen und Bedürfnisse von Zielgruppen aus der Bevölkerung sensibilisieren, und helfen, grobe Fehler und (auch gut gemeinten) Leerlauf zu vermeiden. Sie können Lernprozesse unterstützen, etwa wenn Evaluationen parallele Versuche mit verschiedenen Instrumenten begleiten (Bsp. Drogenpolitik). Evaluatorinnen und Evaluatoren sollten in der Politik Vertrauen in die Evaluation und Selbstevaluation schaffen, die Verwendungen und Gründe der Evaluation aufzeigen und die einzelnen Studien als ein gemeinsames Werk von Auftraggeber und -nehmer verstehen. Die Politik müsse für Evaluationen genügend finanzielle Ressourcen zur

Verfügung stellen und das Angebot an Evaluatorinnen und Evaluatoren sollte so sein, dass gleichermassen Kontinuität gewährleistet ist und Auftraggeber trotzdem die Möglichkeit haben, aus verschiedenen Anbietern auswählen zu können.

Luzius Mader, Vizedirektor des Bundesamt für Justiz, gab einen Überblick der rechtlichen Grundlagen und der weiteren Lücken für die Evaluationstätigkeiten auf der Ebene des Bundes. Artikel 170 BV bildete den Abschluss einer Entwicklung hin zur Institutionalisierung und Professionalisierung von Evaluationen, löste aber auch einiges aus, das im neuen Parlamentsgesetz aufgenommen und weiterentwickelt wurde. Die parlamentarische Oberaufsicht über die Wirksamkeit der Massnahmen wurde konkretisiert und auf der Seite von Regierung und Verwaltung besteht ein Netzwerk von Leuten, das die praktische Nutzung von Evaluationen verbessern will (IDEKOWI). In Zukunft sollten die Massnahmenvorschläge dieses Netzwerks realisiert werden, die Bereitschaft für ernsthafte Auseinandersetzungen mit Resultaten gestärkt, und das Angebot an Evaluatorinnen und Evaluatoren quantitativ und qualitativ erweitert werden. Aufhorchen liess schliesslich die Einschätzung von Mader, dass jetzt gerade wegen der vielen Sparübungen der Zeitpunkt sehr günstig sei, um einen weiteren Ausbau von Evaluationen zu realisieren, weil Sparmassnahmen in einem Konsenssystem rational begründet werden müssen.

Zeigten Ruth Dreifuss und Luzius Mader, dass der Bund bereits erfolgreich Evaluationen verwendet, so stellte *Philippe Schwab*, Sekretär der Geschäftsprüfungskommission GPK, fest, dass namentlich das Parlament noch weit von einer systematischen Nutzung von Evaluationen entfernt ist. Evaluationen stellen zunächst hohe Anforderungen an das Parlament, welches Themen aussuchen, Mandate formulieren, den Forschungsprozess begleiten und Resultate politisch umsetzen können müsste. Gerade die Auswahl der Themen ist politisch brisant und die Gefahr droht, dass nur Evaluationen für politisch Unbestrittenes in Auftrag gegeben werden. Parlamentarierinnen und Parlamentarier vermuten, dass sich die Stimmberechtigten nicht für Evaluationen interessieren und dass Evaluationen in der Verwaltung auf zuviel Widerstand stossen könnten. Misstrauen gegenüber Evaluationen wecken aber auch die sehr uneinheitlichen Ansätze und Begriffsverwendungen, sowie die oft zu wenig konkreten Empfehlungen und allzu technischen und wissenschaftlichen Berichte. Es gibt also noch Hindernisse zu überwinden, bevor das Parlament durch Evaluationen besser politisch steuern kann.

Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kanton Bern, veranschaulichte die Anforderungen der Politik an Evaluationen für die Praxis in einem Kanton, der in der Verwendung von Evaluationen mit prospektiven und retrospektiven Gesetzesevaluationen und den (auslaufenden) periodischen Untersuchungen im Rahmen der Erfolgskontrolle für Staatsbeiträge (ERKOS) führend ist. In Bern stehen die Evaluatorinnen und Evaluatoren in der Kantonsverwaltung aber unter hohem Druck durch die Politik. Ausgaben für Evaluationen werden eingespart, und von Evaluationen wird immer mehr erwartet, dass sie sanieren helfen. Angesichts des Spardrucks will man nicht lange auf Resultate warten und es drohen Killer- und Rechtfertigungsevaluationen. Es ist deshalb umso wichtiger, ein positives Umfeld für Evaluationen zu schaffen, indem die Akzeptanz in der Politik erhöht wird und Evaluationen im Kader verankert werden. Zudem sollten Kompetenzzentren für Evaluationen institutionalisiert werden.

Nach diesen Beiträgen fasste zunächst Nationalrat *Urs Hofmann* seine Eindrücke der Haltungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zum Thema zusammen. Grundsätzlich seien Evaluationen im Parlament kein Thema von Priorität, Evaluationen seien aber akzeptiert, weil niemand auf fundierte Entscheidungsgrundlagen verzichten möchten. Daran ändere auch nichts, dass manchmal verdächtigt werde, Evaluationsstudien seien ein Selbstzweck, und dienen bloss dem finanziellen Überleben der Evaluationsgilde. Zwar hätten die Parlamentarier keine Zeit, Studien zu lesen und kritisch zu hinterfragen, klare Aussagen werden aber erwartet und fliessen – falls dies ins eigene politische Kalkül passt – auch in das politische Handeln ein. Ein schlechtes Image haben Studien, die als Schlussfolgerung primär mehr Ressourcen für die Umsetzung fordern; beliebter seien Studien, die bereits kurzfristig finanziell etwas bringen.

Zwei wiederkehrende Themen der anschliessenden Diskussion zwischen den Referierenden und SEVAL-Mitgliedern waren die Rolle des Sparkontexts für Evaluationen und die Ansprüche an die Genauigkeit der Studien. Evaluationen sollten nicht als verkürzte Sparinstrumente eingesetzt werden, falls Evaluationen aber Sparmöglichkeiten ohne Wirkungseinbussen aufzeigen können, sei das ein Vorteil. Sparmöglichkeiten sollten nicht als Verkaufsargument für Evaluationen gebraucht werden, langfristig besser sei, auf das menschliche Bedürfnis nach sinnvoller Reflexion der eigenen Tätigkeiten zu setzen. Dadurch wird auch das für erfolgreiche Evaluationen notwendige

Erwartungen der Evaluation an die Politik?

Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggebern und -nehmern aufrecht gehalten. In Hinblick auf die Genauigkeit und Wissenschaftlichkeit von Evaluationsstudien wurde öfters davor gewarnt, mit Evaluationen Gewissheiten herstellen zu wollen. Die Erfahrung zeige zudem, dass Studien oft dieselbe Wirkung erreichen würden, wenn sie mit weniger Aufwand „quick and dirty“ durchgeführt worden wären. Dem steht aber gegenüber, dass von Auftraggebern immer noch Gewissheiten gefordert werden.

Der Nachmittag stand im Zeichen der Arbeitsgruppen, die anhand zentraler Fragen zunächst das Verhältnis von Politik und Evaluation diskutieren und daraus auch mögliche Vorschläge für zusätzliche Aktivitäten der SEVAL folgern sollten. Die Berichte aus den Arbeitsgruppen im Plenum konzentrierten sich auf die grundsätzlichen Fragen nach der angebrachten Nähe und Distanz zwischen der Politik und Evaluation (auf eine Zusammenfassung wird verzichtet, vergleiche die Beiträge von Corine Mauch und Salika Wenger hinten). Der Hauptbeitrag der SEVAL für ein fruchtbares Verhältnis zwischen Politik und Evaluation sollte nicht darin bestehen, ein Gefäss zum regelmässigen Austausch zu institutionalisieren. Vielmehr ist die SEVAL gefordert, mit Ausbildungsgängen, transparenten Standards und Begriffsklärungen die Kompetenzen der Evaluierenden zu verbessern und zu vereinheitlichen. Dadurch werden Evaluationen gegenüber der Politik bekannter und glaubwürdiger und Evaluierende noch stärker zu professionellen Beraterinnen und Beratern, deren Dienste gerne in Anspruch genommen werden.

Kurt Bisang, Redaktor SEVAL-Bulletin

Die Frage nach den „Erwartungen der Evaluation an Politik“ erstaunt zunächst. Ist es nicht primär die Politik, die Erwartungen an die Evaluation formulieren muss, denn umgekehrt? Ich postuliere dazu zwei Punkte: Erstens müssen Evaluationen im Dienste der Politik stehen (sollen also nicht einfach „Selbstzweck“ sein) und zweitens sollen sie (für die Politik) nützlich sein. Um diesem Anspruch genügen zu können, braucht es einerseits einen Beitrag der EvaluatorInnen und andererseits der Auftraggebenden, also der Politik.

Die nähere Betrachtung des Themas führt uns umgehend zur zentralen Frage nach dem „Sinn von Evaluationen“. Zunächst kann an vier verschiedene Nutzendimensionen von Evaluationen erinnert werden (vgl. dazu Balthasar, Andreas: Die Auswirkungen des institutionellen Kontextes einer Evaluation auf die Verwendung von Evaluationsergebnissen, Zwischenbericht zuhanden des SNF, 2003).

Die instrumentelle Verwendung von Evaluationen zeigt sich darin, dass Impulse der Evaluation nachweisbar in Politikformulierungsprozesse eingebaut wurden, beispielsweise in Form einer Umsetzung von Empfehlungen. Die Evaluation übt damit einen Einfluss auf den Politik- oder Programmformulierungsprozess aus.

Die konzeptionelle Verwendung von Evaluationen äussert sich in einer Veränderung des Denkens, der Ansichten und der Begrifflichkeiten von EntscheidungsträgerInnen gegenüber bestimmten Aspekten eines evaluierten Programms oder einer evaluierten Politik. Sie beeinflusst damit die Perzeption der Entscheidungspersonen.

Die symbolische Verwendung einer Evaluation dient der Legitimationsbeschaffung oder einer Bestätigung der eigenen Sichtweise. Das Ziel liegt in diesem Fall also nicht primär in einer Programmverbesserung.

Der prozessbezogene Nutzen einer Evaluation schliesslich postuliert, dass alleine die Durchführung einer Evaluation Lernprozesse bei den beteiligten Akteuren bewirkt. Diese können unter anderem mit den Inhalten der Fragen, der Deklaration einer Kontrollabsicht oder den Kriterien und Standards der Bewertung in Zusammenhang stehen.

Im Hinblick auf diese verschiedenen Verwendungsarten dürften auch die Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen Politik und Evaluation teilweise unterschiedlich sein. Bei der symbolischen Verwendung einer Evaluation besteht eine grundsätzliche Gefahr von „Gefälligkeitsgutachten“ der Auftragnehmenden zuhanden der Auftraggebenden. Dies würde jedoch einer falsch verstandenen und der Qualität der Evaluationsarbeit abträglichen Art der Zusammenarbeit entsprechen (vgl. SEVAL-Qualitätsstan-

dards). Der prozessbezogene Nutzen hingegen ist aufgrund seines Charakters in hohem Mass von einer engen Zusammenarbeit zwischen Evaluierenden und Evaluierten abhängig, da bei letzteren Lernprozesse stattfinden. Auch für eine instrumentelle und konzeptionelle Verwendung von Evaluationen braucht es die Zusammenarbeit zwischen Politik und Evaluation. Eine grundsätzliche Akzeptanz und Respektierung der Evaluation durch die Politik ist dabei hilfreich. Dazu könnte die Evaluationsgemeinschaft beispielsweise mit ihrer weiteren Professionalisierung beitragen. Vor diesem Hintergrund muss die Profession „Evaluation“ an die Politik auch Anforderungen stellen. Im wesentlichen beruhen die Anforderungen auf den folgenden vier Aspekten: Erstens muss die Politik zur Kenntnis nehmen, dass es Evaluationen gibt und was sie leisten können (und was nicht). Zweitens muss die Politik die Ziele kennen, die sie mit einer Evaluation verfolgt. Drittens ist die Politik gefordert, auf dieser Basis gute und präzise Evaluationsfragen zu formulieren (formulieren zu können). Und viertens muss die Politik – im oben ausgeführten Sinne – am Evaluationsprozess aktiv teilnehmen.

Corine Mauch, Mitarbeiterin und Projektleiterin Interface Politikstudien (Luzern) und Gemeinderätin der Stadt Zürich

Politique et évaluation, un mariage de raison

Les parlements tant cantonaux que fédéral sont composés de miliciens, si ce système garantit la pluralité des points de vue il a ses limites. On ne peut attendre de parlementaires de milice qu'ils aient dans tous les domaines les connaissances suffisantes pour prendre les décisions nécessaires à une bonne gouvernance. C'est pourquoi il est indispensable à ces politiciens de disposer de rapports en lesquels ils aient confiance.

Voici quelques pistes pour que le mariage entre politique et évaluation soit le plus satisfaisant possible, pour tous :

L'une des spécificités de l'évaluation des politiques publiques est sa technicité. Un réel professionnalisme est requis aux différents stades de la démarche d'évaluation. Cette caractéristique induit des conséquences qu'il faut prendre en compte pour rassurer les politiques. Chacun des stades de l'évaluation réclame une réelle maîtrise technique et le processus d'évaluation lui-même doit être correctement organisé. Le jeu de relations entre le commanditaire et l'instance d'évaluation est à prendre en compte de manière sérieuse.

L'intervention, ou non, du commanditaire dans la composition de l'instance évaluatrice, ou encore les compétences pour déterminer la publicité des travaux d'évaluation ou les recommandations sont à définir clairement. L'organisation du dispositif d'évaluation ne doit pas être laissée au hasard et s'il est important de bien structurer les différentes étapes de l'évaluation, les relations entre les acteurs de chaque projet évaluatif ne le sont pas moins. Les politiques doivent pouvoir distinguer formellement le commanditaire, l'animateur de l'évaluation, l'instance d'évaluation, les prestataires de services et, idéalement, une autorité gardienne des méthodes afin de lever toute ambiguïté sur les résultats de l'évaluation.

Premier stade du processus, la définition de l'évaluation, implique de posséder l'art de préciser le « projet d'évaluation ». Une grande attention doit notamment être portée à la formulation de la question évaluative et c'est souvent là que commence le mal entendu. Il ne s'agit pas ici d'accréditer l'idée que l'évaluation des politiques publiques est une démarche technocratique. C'est tout l'inverse, l'évaluation vaut avant tout par sa dimension politique. Cependant, même au stade de la formalisation de la demande politique d'évaluation, étape initiale du projet évaluatif, une réelle maîtrise est nécessaire et devrait faire l'objet d'une définition aussi précise et exhaustive que possible de la part des commanditaires.

Il serait erroné de considérer, sinon dans la conduite de la démarche, que l'évaluation est une discipline intellectuelle

pouvant revendiquer son autonomie. Si l'évaluation peut se prévaloir de méthodes spécifiques, elle emprunte aussi à toutes les sciences sociales et cet éclectisme, qu'illustre la typologie des travaux réalisés par les instances d'évaluation, s'il est reconnu, contribue aussi à la méfiance des politiques à l'égard des évaluateurs.

La qualité de l'offre d'évaluation, quant à elle, reste très inégale. Elle ne se trouve que rarement contrôlée, ce qui laisse sans garantie de qualité un grand nombre de travaux d'évaluation. Cette situation est particulièrement regrettable s'agissant d'une activité de haute technicité où des solutions peuvent être trouvées et proposées. Il manque aux utilisateurs une instance qui aurait pour vocation de contribuer à favoriser et garantir le respect de règles éthiques et de procédures. Un lieu de rencontre, de débat et de formation ouvert à l'ensemble des praticiens et des utilisateurs de rapports d'évaluations.

Il faut aussi instaurer une procédure permettant de garantir ou de renforcer la déontologie des prestataires d'évaluation, et en particulier de s'assurer de leur niveau de compétence technique.

C'est à ce prix que les politiques feront peut être confiance aux évaluateurs.

Salika Wenger, Députée au Grand Conseil de Genève

Weiterbildung / formation continue

Theory-driven evaluation: an antidote to 'black box' program evaluation?

Professional development course of the University of Fribourg and SEVAL

10th – 11th March 2005, University of Fribourg

The use of program theory for program evaluation surfaced as an idea in the 1970s after Carole Weiss showed how to produce a model of the ways in which program processes were expected to bring about outcomes. Since then, especially since the 1990's, there has been increased attention paid to using program theory as a basis for "driving" evaluation. For "theory-driven" evaluations, the first essential task is making explicit why and how the program is supposed to achieve its outputs and outcomes. The focus then turns to analysing and investigating likely causal factors. 'Program logic' is one of the models commonly used today to analyse the program's theory and consequently "drive" its evaluation. This course will explore the program logic model, particularly the Australian approach, and look at its different approaches and applications, especially the conditions under which its use is most and least appropriate! The course will be facilitated by Sue Funnell, a co-developer of the model under review.

Target groups are evaluation practitioners with some notion of program logic and possibly having used some variant such as logframe; and evaluation commissioners who, for example, may wish to develop a program logic for commissioning an evaluation, or commission projects that involve the preparation and use of program logic, or review evaluations that have used program logic.

Information and enrolment:

http://www.unifr.ch/formcont/D/offre/courses.php?c_id=244

The course is jointly organized by the Centre of Continuing Education of the University of Fribourg and SEVAL. Members of SEVAL register at a reduced fee. Course directors are Prof. Marc-Henry Soulet and Dr. Marlène Läubli Loud. Sue Funnell was President of the Australasian Evaluation Society from 1997–1999 and has been one of the key contributors to the development, dissemination and use of program logic approaches in Australia for over a decade and has extensive experience in their application across a wide array of public sector areas.

Enrolment deadline is January 17th 2005.