

SEVAL

Bulletin

No 2, Novembre 1996

Dans la situation difficile que traversent actuellement les finances publiques, l'évaluation court le risque d'apparaître d'abord et

Editorial

L'évaluation, un enjeu politique

En Suisse l'évaluation s'impose progressivement comme une nouvelle modalité de la gestion publique.

On peut observer les premières formes d'institutionnalisation de l'évaluation au niveau fédéral. En 1990, le Conseil fédéral se dote d'un service de contrôle administratif chargé de l'assister dans sa tâche de surveillance de l'administration, notamment sous l'angle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience. La même année est créé un organe parlementaire de contrôle de l'administration au service des commission de gestion. En 1995, le canton de Genève institue une commission externe d'évaluation des politiques publiques (Cf. La présentation " Evaluation au niveau cantonal" à la page 4).

Parallèlement des clauses d'évaluation font leur apparition dans un certain nombre de législations fédérales et cantonales: par exemple les lois fédérales sur la protection de l'environnement, sur les aides financières et les indemnités, sur l'aide aux victimes; les lois genevoises sur l'aide à domicile et le revenu minimum d'aide sociale. Enfin les performances des services administratifs et des fonctionnaires à titre individuel n'échappent pas non plus à l'évaluation qui, à l'occasion, peut justifier l'introduction du salaire au mérite. A cet égard, l'introduction des principes de la nouvelle gestion publique (NPM) dans les administrations ne peut que renforcer le rôle de l'évaluation comme instrument de contrôle de l'activité étatique.

Sommaire

Actualité <i>SEVAL</i>	2
Evaluationsneugigkeiten aus der Schweiz	2
Actualité internationale	5
Rendez-vous	6
Aus Fachzeitschriften	6
Ausgewählte Literatur	6

surtout comme le moyen de localiser les gisements d'économies. Cette approche est certes préférable à la démarche aveugle qui consiste à couper linéairement dans les dépenses. Mais cette approche, marquée par une rationalité purement économique, reste d'une pauvreté affligeante si l'on pense à la contribution possible de l'évaluation au débat politique.

Selon la définition classique, l'évaluation consiste à vérifier que les résultats d'une politique sont bien conformes aux objectifs qui ont été initialement assignés. Mais il n'est pas interdit de donner à l'évaluation une signification et une mission plus ambitieuses. Dans leur ouvrage "Vers un nouveau contrat social" (Paris, 1966, Editions Desclée de Brouwer), Guy Roustang et al. considèrent que "l'objet de l'évaluation est bien en effet d'objectiver la valeur de certaines activités et ressources par d'autres voies que la mise en relation d'une offre et d'une demande. Il s'agit d'identifier les résultats d'une action publique, si possible de les mesurer et, en tout état de cause, de porter un jugement sur leur contribution au bien-être de la collectivité".

Pour ces auteurs, l'évaluation permet la constitution d'un "monde commun", le dépassement de la vieille alternative qui ne voit la coordination des activités humaines que par le marché ou par la bureaucratie étatique. Dans cette perspective, l'évaluation, parce qu'elle tente d'objectiver des valeurs collectives, représente une chance de réhabiliter le débat politique, à une époque où la rationalité économique tend à monopoliser notre compréhension des phénomènes sociétaux.

Jean -Daniel Delley

Actualité SEVAL

Arbeitsgruppe "Verwaltungsreform"

Die Arbeitsgruppe unter der Leitung von Theo Haldemann (Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen) hat sich zum Ziel gesetzt bis Ende 1997 ein Grundlagenpapier zu erarbeiten, in welchem die wichtigsten Kennzeichen von NPM-Projekten aufgelistet, die Informationsinstrumente (Monitoring, Controlling, Evaluation), welche genutzt werden können, dargestellt und Wege aufgezeigt werden, wie solche Reformprojekte bezüglich Prozess und Ergebnissen evaluiert werden können.

Soweit möglich werden Ergebnisse dieser Arbeiten auch an der Jahresversammlung SEVAL präsentiert.

Im übrigen hat die Zeitschrift *Evaluation* bereits Interesse an entsprechenden Beiträgen angemeldet, soweit sie in englischer Sprache vorliegen.

Evaluationsneuigkeiten aus der Schweiz

Wirksamkeits und Wirtschaftlichkeitsanalysen des Bundes 1991- 1995

Le nombre d'évaluations entreprises au sein de l'administration fédérale a fortement augmenté durant la législature 1991-1995. Cet article présente un panorama des

commenditaires et du type d'évaluations qui ont été menées.

Bei den Dienststellen des Bundes wurden in der Legislaturperiode 1991-1995 534 Evaluationen durchgeführt. Verglichen mit dem Jahre 1989 ist eine starke Zunahme an Evaluationsaktivitäten feststellbar. Die Umfrage unter den Bundesstellen wurde im Juli 1996 durch das Bundesamt für Justiz durchgeführt; ausgelöst wurde sie durch ein Begehren der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats.

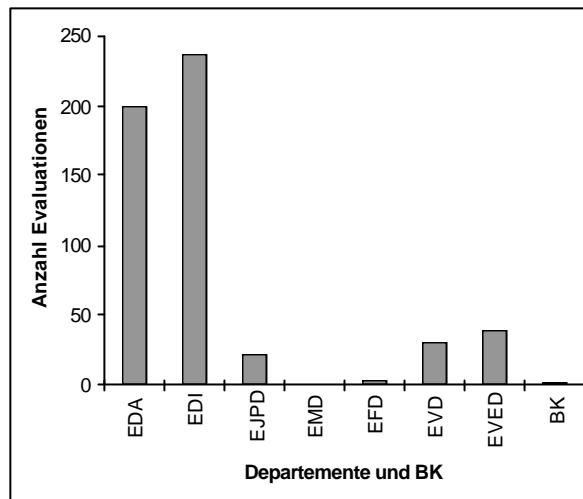
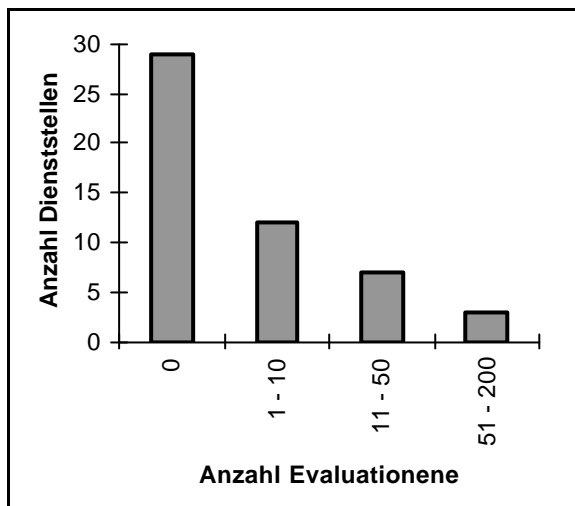
Unterschiedliche Verwendung des Instruments Evaluation

Die Nutzung von Evaluationen in den einzelnen Departementen, Ämtern und Dienststellen ist sehr unterschiedlich. 29 Dienststellen haben in der letzten Legislaturperiode keine Wirtschaftlichkeits- oder Wirksamkeitsstudien durchführen lassen. 12 Dienststellen haben 1-10 Studien, 7 Dienststellen¹ haben 11-51 Studien und 3 Dienststellen² haben 51-200 Studien durchgeführt bzw. durchführen lassen (insgesamt 68 Prozent aller Evaluationsstudien). Zehn Ämter haben somit extensive und z.T. auch lange Erfahrungen mit Evaluationen, viele andere haben keine oder nur geringe Erfahrungen.

Evaluationen nach Dienststellen

¹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, ETH-Rat, Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Landwirtschaft, Dienst für Gesamtverkehrsfragen EVED, Bundesamt für Energiewirtschaft

² Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bundesamt für Gesundheit und Bundesamt für Statistik



Drei Ämter³ haben in ihren Begleitschreiben darauf hingewiesen, dass sie in der vergangenen Legislaturperiode Studien in Angriff genommen haben, die aber noch nicht abgeschlossen sind. Diese wurden nicht in die Auswertung einbezogen. Bei den Departementen gibt es *starke Unterschiede* zwischen dem EDA und EDI mit je 200 und mehr Studien (81% aller Studien), dem EJPD, EVD und EVED mit je 20-40 Studien (17% aller Studien) und dem EFD, dem EMD und der Bundeskanzlei mit 0-4 Studien. Ein Teil dieser Unterschiede mag auf die Unterschiedlichkeit der Aufgabenfelder zurückzuführen sein. So ist beispielsweise durchaus nachzuvollziehen, dass beim EMD ein etwas geringerer Bedarf besteht, die Auswirkungen der Tätigkeit auf Wirtschaft und Gesellschaft empirisch festzustellen. Ein Teil der Unterschiede dürfte indessen auch auf unterschiedliche Kenntnisse des Instruments "Evaluation" und auf eine unterschiedliche Haltung gegenüber wissenschaftlich unterstützten Studien zurückzuführen sein.

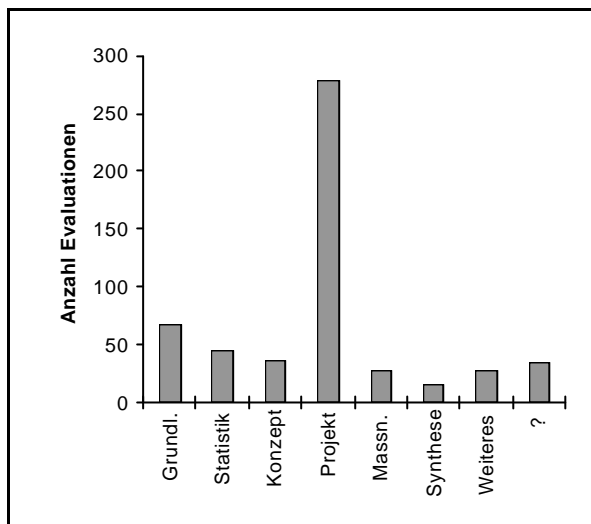
Evaluationen nach Departementen

Projektevaluationen an erster Stelle

Die von den Dienststellen genannten Studien erfüllen ein breites Spektrum von Funktionen. Rund ein Fünftel der Studien sind *Grundlagenstudien* (68) und statistische Analysen (45). Sie geben Aufschluss über die Zusammenhänge im Interventionsfeld, über die Problemlage und über die Bedürfnisse. 37 Studien sind *prospektive und konzeptuelle Studien*. Mehr als die Hälfte aller Evaluationen, nämlich 278 Studien, betreffen einzelne *Projekte*, namentlich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der Drogenbekämpfung, der AIDS-Prophylaxe, der Energiepolitik und des Strafvollzugs. 28 Studien betreffen einzelne *Massnahmen, Gesetze oder Programme* (z.B. Opferhilfegesetz, Förderung des Mietwohnungsbaus nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz). 16 Studien sind *Querschnittsanalysen oder Evaluationssynthesen*, d.h. sie fassen die Ergebnisse von Evaluationsstudien zusammen und versuchen, über die einzelnen Studien hinausgehende Lehren abzuleiten. 28 Studien nehmen weitere Funktionen wahr (kombinierte retrospektive und prospektive Studien, ländervergleichende Politikstudien, Evaluations- und Forschungskonzepte u.a.m.). Aufgrund des Titels nicht einzuordnen sind 34 Studien.

Typen von Evaluationsstudien

³ Bundesamt für Sozialversicherung, Bundesamt für Veterinärwesen und Eidgenössische Finanzkontrolle



Zunehmender Gebrauch von Evaluationen

Die Ergebnisse der Umfrage legen Zeugnis davon ab, dass Evaluationen auf Ebene des Bundes weiter Fuss fassen. In einer früheren Untersuchung⁴ wurden für 1978 - 1989 103 Evaluationsstudien erfasst; in den Jahren 1985-1988 waren es im Durchschnitt knapp 20 Studien. In der Periode 1991-1995 waren es gemäss neuer Umfrage jährlich über 100 Studien. Ob dieser Zuwachs ausschliesslich auf die Zunahme von Evaluationsstudien durchzuführen ist oder auch eine bessere Antwortquote widerspiegelt, ist schwierig zu sagen. Da die Vorgängerstudie alle Bundesstellen mit Ressortforschung und - im Gegensatz zur Umfrage des Bundesamts für Justiz - auch Evaluationen im Rahmen Nationaler Forschungsprogramme umfasste, dürfte der statistisch ausgewiesene Zuwachs zum grösseren Teil *eine effektiv stärkere Verbreitung von Evaluationen* widerspiegeln.

Die Umfrage des Bundesamts für Justiz ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Evaluationsmethodik und auf die Qualität der Studien. Mit der Zunahme der Zahl der Studien dürfte indessen eine *systematische Qualitätspflege* immer bedeutsamer werden. Abzusehen ist ferner, dass mit dem Anwachsen der Zahl von Evaluationsstudien auch deren systematische Auswertung in Form von Quer-

schnittstudien und Evaluationssynthesen vermehrt an die Hand genommen wird.

Zur Methodik der durchgeführten Umfrage

In die Umfrage über die in der in der Legislaturperiode 1991-1995 durchgeführten Studien zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns wurden alle zivilen Dienststellen der Exekutive sowie das Generalsekretariat EMD einbezogen. Von den 58 angeschriebenen Dienststellen haben 51 geantwortet.

Die von den Dienststellen gelieferten Angaben wurden bei der Auswertung weitgehend übernommen. In verschiedenen Fällen sind Evaluationen im Rahmen Nationaler Forschungsprogramme, die von den zuständigen Dienststellen nicht oder nur unmassgeblich unterstützt worden sind, aus der Zusammenstellung eliminiert worden. Dies schliesst aber nicht aus, dass darin weiterhin Studien enthalten sein können, die den Kriterien nicht vollständig entsprechen. Namentlich sind verschiedene Dienststellen von einer recht extensiven Interpretation des Begriffs "Studien über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns" ausgegangen. Einzelne Untersuchungen stammen aus dem Jahre 1990; sie wurden ebenfalls in der Zusammenstellung belassen.

Weitere Aufschlüsse über die Umfrage sind erhältlich bei: Bundesamt für Justiz, Abteilung für Rechtsetzungsprojekte und -methodik, 3003 Bern (Tel. Dr. W. Bussmann 031 322 47 98.)

⁴ Zimmermann Willi, Kolly Doris und Mahon Pascal 1989. *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*. Bern: EDMZ

Evaluation au niveau cantonal: le canton de Genève pionnier

Eine schweizerische Neuheit: Der Kanton Genf hat eine ausserparlamentarische Expertenkommission zur Evaluation öffentlicher Politik geschaffen. Diese besteht aus 16 Personen und verfügt über ein ständiges Sekretariat und gegenwärtig über ein Budget von 350'000 Franken. Sie kann Aufträge vom Genfer Staatsrat oder von der Finanzkommission des Grossen Rats entgegennehmen. Gegenwärtig sind drei grössere Untersuchungen im Gange

En fonction depuis une année, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est la première instance d'évaluation cantonale en Suisse. Son président, J.-D. Delley et son secrétaire permanent, E. Sangra, font partie du Comité de la SEVAL.

Un pouvoir d'autosaisine

Mettre en évidence et apprécier les effets des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la commission. Elle travaille sur mandat du Conseil d'Etat ou de la Commission des finances du Grand Conseil. Elle peut en outre engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat. Trois thèmes sont traités actuellement: la politique du logement social, la formation des personnes actives susceptibles d'obtenir un certificat fédéral de capacité et les rapports entre l'Etat et le contribuable. Les premiers rapports sont prévus pour début 1997.

Une commission de milice assistée par un secrétaire permanent et des experts externes

La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Ses organes de travail sont le plénum (organe

de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget annuel d'environ Fr. 350'000.- pour la rémunération des mandats pris en charge par ses membres ou par des experts externes.

Une pluralité de méthodes

Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir l'esquisse de projet, l'étude de faisabilité et l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les interviews approfondies, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages auprès de la population, ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence. En général ces outils sont combinés. Un poids particulier est accordé aux comparaisons intercantionales.

La nécessité de coordonner

La législation genevoise récente renforce les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Des expériences de nouvelle gestion publique sont en cours. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets pris en charge par les services eux-mêmes ou leur département, l'Inspection cantonale des finances ou le Conseil économique et social.

Sans transparence, pas de raison d'être

Sauf exception, les rapports finaux sont publiés. En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel. Quant aux informations transmises à la commission, elles sont traitées de manière à ce que les personnes qui les fournissent ne puissent pas être identifiées. En ce qui concerne les services évalués, la CEPP peut exiger la communication de tout dossier, document ou renseignement en leur possession. Elle adresse préalablement au Conseil d'Etat la liste des collaborateurs auditionnés en demandant, le cas échéant, qu'ils soient déliés du secret de fonction.

Premiers enseignements

Il est bien entendu trop tôt pour tirer un bilan des activités de la CEPP. Cependant, les éléments suivants méritent d'être relevés. C'est la commission elle-même qui a choisi ses mandats actuels. Son indépendance, la publicité de ses résultats et le système départemental cantonal expliquent probablement l'inexistence de mandats provenant du gouvernement. Le pouvoir d'autosaisine s'est donc révélé extrêmement précieux. Par ailleurs, il n'a pas toujours été facile d'accéder aux dossiers internes, en particulier à ceux qui contiennent des données personnelles, souvent indispensables pour évaluer une politique cantonale. Le processus d'apprentissage en cours devrait améliorer la situation et accélérer les choses. Il convient en effet de bien distinguer l'évaluation, des audits internes qui doivent souvent être confidentiels, de par leur nature.

Finalement, la légitimité de la commission tiendra avant tout à deux éléments: d'une part, à la qualité de ses rapports et en particulier à sa capacité de réunir un consensus clair sur ses conclusions; et d'autre part, à ses efforts de communication pour mieux faire connaître l'utilité de la démarche évaluative.

Actualité internationale

Conférence Européenne sur les Méthodes d'Evaluation des Interventions des Fonds Structurels. Berlin 2 et 3 décembre 1996.

Cette conférence a pour but d'améliorer la qualité et l'utilisation des évaluations dans le contexte des Fonds Structurels Européens. Elle abordera des sujets tels que l'appréciation des besoins et des stratégies, la collecte et le traitement de l'information, l'explicitation des critères de jugement, l'analyse d'impact etc.

La conférence est organisée par la D.G. XVI, politique régionale de la Commission Européenne avec l'appui scientifique de: **E. Monnier** C3E (Lyon) et Université de Genève, **F. Naschold** WZB (Allemagne), **O. Rieper** AKF (Copenhague), **E. Stern** Tavistock Institute (Londres) et UK Evaluation Society, **J. Toule-**

monde C3E et ENTPE (Lyon), **L. Senn** Università Commerciale Luigi Bocconi (Milan), **H. Wollmann** Humboldt Universität (Berlin).

Rendez-vous

Jahresversammlung SEVAL

Die Jahresversammlung der SEVAL findet am 18. April 1997 in Murten statt. Ihr Hauptthema ist "*Verwaltungsreform und Evaluation*". Beiträge von namhaften Referenten mit universitärer und praktischer Erfahrung (u.a. Regierungsrat Prof. E. Buschor, Prof M. Finger, T. Haldemann) werden sich mit den Querbeziehungen zwischen Evaluation und wirkungsorientierter Verwaltung befassen. Einzelheiten über das Programm folgen im SEVAL BULLETIN 3.

Aus Fachzeitschriften

Evaluation Sage

Volume 2 Number 3 July 1996

Network and Evaluating Public-sector Reforms. *Bert Bulder, Frans Leeuw and Henk Flap*

Qualitative Evaluation and Scientific Citizenship: Reflection and Refractions.

Jennifer C. Greene

Anything Goes: Evaluation and Relativism
Clem Aldeman

Democracy and Evaluation's Contribution to Negotiation, Empowerment and Information: Some Findings From Swiss Democratic Experience. *Werner Bussmann*

The Evaluator's Apprentices: Learning to Do Evaluation. *Dermot F. Murphy*

Qualitative Evaluation of a Program on Self-care and Health Education for Diabetics. *Miguel Angel Santos-Guerra and Juan Fernandez-Sierra*

Ausgewählte Literatur

Conseil scientifique de l'évaluation, (1996)
*Petit guide de l'évaluation des politiques
publiques*, Paris: La documentation fran-
çaise. 123 pages.

Ce guide est le fruit de l'expérience accumulée par le conseil scientifique de l'évaluation. Cet organe a été créé en France en 1990. Son but est de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière. Il est, entre autres, amené à examiner des projets et des rapports produits dans le cadre d'évaluations décidées par le gouvernement concernant des politiques complexes à objectifs et auteurs multiples.

Bien que le contenu de ce guide soit largement basé sur l'expérience française, il n'en est pas moins intéressant dans sa tentative de définition de règles méthodologiques de portée générale et dans son effort de vulgarisation. En effet, le propos de ce livre n'est pas de fournir un guide exhaustif mais plutôt, aux dires de ses auteurs, "de s'adresser d'abord aux agents publics impliqués dans des opérations d'évaluation au

titre d'utilisateurs, de commanditaires ou de membres d'instance d'évaluation."

Cet ouvrage traite, dans une première partie, des étapes de la conception et du pilotage de l'évaluation. Chaque aspect est passé en revue: la problématique, la préparation, la conduite et la valorisation des résultats d'une évaluation. La deuxième partie de l'ouvrage est plus centrée autour des outils de l'évaluation et sur les problèmes de causalité dans l'analyse de systèmes complexes.

En annexe de ce guide, figure trois cahiers des charges d'évaluation. Cet aspect est indéniablement un plus, car il permet d'illustrer la démarche évaluative en présentant le contexte, les objectifs, les méthodes utilisées et le dispositif d'évaluation adopté dans trois situations concrètes.

**Redaktionschluss der nächsten Ausgaben
des SEVAL Bulletin: 31. Januar 1997**

Impressum: Bulletin de la Société suisse d'évaluation ; Bulletin der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft
Marc Maugué, Uni-Mail, CETEL, 102 Bd Carl Vogt, 1211 Genève 4. *Marc.Maugue@droit.unige.ch*.