



## « Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? »

### **Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux**

- Administration fédérale des contributions
- Administration fédérale des douanes
- Office fédéral des transports
- Office fédéral de l'aviation civile
- Office fédéral de l'assurance militaire
- Office fédéral de la culture
- Office fédéral de la police
- Office fédéral des eaux et de la géologie
- Office vétérinaire fédéral
- Forces aériennes

Mars 2005

## **Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices**

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

---

Faut-il renforcer l'analyse des effets ? Cette question est au centre des débats actuels axés sur la culture du résultat. L'analyse des effets sert à rendre compte de l'activité des offices et à connaître les conséquences des mesures décidées. Elle fournit aussi des éléments d'appréciation sur l'efficacité des programmes et apporte des recommandations afin de les améliorer. L'évaluation n'est pas le seul instrument permettant d'analyser les effets. Elle vient en complément au controlling, monitoring, audit de rentabilité, benchmarking, démarche d'assurance qualité, mais constitue l'instrument le plus complet. Au niveau de la Confédération, il n'existe **pas de standards, ni de démarche uniformisée**. Les Pays-Bas, par exemple, ont retenu une démarche dans laquelle le Ministère des Finances définit des standards et critères d'analyse auxquels chaque ministère doit se référer.

En juillet 2002, le Contrôle fédéral des finances a décidé de mener un projet visant à savoir comment les offices fédéraux analysent les effets de leur action. Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel art. 170 de la Constitution fédérale, qui stipule que toute mesure étatique doit être évaluée. Il s'agit de faire un état des lieux sur l'état de préparation des offices. Dix services ont été retenus selon des critères se rapportant à l'application de politiques à fortes implications financières, à l'absence relative de clauses d'évaluation dans la législation et à l'absence d'analyses existantes donnant des informations sur leur situation. Les résultats présentent une image de la situation des offices à fin 2003.

L'analyse aboutit à des résultats contrastés. Certes, les offices retenus sont eux-mêmes très divers et ils sont plus ou moins enclins à mener naturellement des analyses sur l'efficacité de leurs actions. Cependant, de grandes différences ont été observées et les pratiques des offices sont multiples. Certains ont acquis une expérience depuis plusieurs années, alors que d'autres sont à un stade moins avancé. Il existe une **grande diversité d'organisation**, certains offices ayant une structure centralisée et un concept pour l'ensemble de l'office, alors que d'autres laissent l'initiative à leurs divisions ou sections. Quelques-uns ont aussi un contrôle situé directement au niveau du département.

Il n'existe pas d'unité de doctrine pour mener des analyses sur les effets des mesures, parfois à l'intérieur même d'un office. Le controlling est l'instrument privilégié par les offices et permet de donner des informations régulières sur l'état d'avancement des projets, ainsi que sur la réalisation des objectifs établis. Le controlling se fonde principalement sur l'utilisation des ressources internes, mais la tendance actuelle est d'essayer d'intégrer davantage la mesure des effets externes.

Les analyses approfondies sont conduites de manière plus sporadique. **Les priorités en matière d'analyses à mener sont rarement identifiables**. Il manque souvent des indicateurs permettant de mesurer de manière systématique les effets des mesures. L'accès aux don-

nées est essentiel et constitue un préalable pour mener des analyses approfondies. Cependant, les offices ont parfois de la **difficulté à accéder aux données**, notamment lorsqu'elles sont détenues par les cantons. La complémentarité entre les différents instruments n'est pas toujours exploitée : il existe en effet un problème de définition entre les instruments. Les standards diffèrent d'un office à l'autre. Cependant, le Contrôle fédéral des finances note avec intérêt les **progrès en cours** au sein de plusieurs services et une sensibilisation quant aux avantages de telles analyses dans la conduite de l'office. On ne peut néanmoins augurer des effets de ces changements, compte tenu des mesures d'assainissement en cours.

L'Office vétérinaire fédéral dispose de nombreux instruments, fixe des priorités en matière d'analyse, et utilise les résultats des analyses. A l'inverse, l'Office fédéral de la police et l'Office fédéral de l'aviation civile ont jusqu'à présent peu d'expérience en matière d'analyses des effets de leurs mesures. On peut légitimement se poser la question de savoir si une analyse systématique par l'Office fédéral de l'aviation civile des effets de son système de contrôle aurait permis d'attirer l'attention sur les lacunes existantes et de prévenir une partie des graves problèmes connus ces dernières années.

L'Office fédéral de l'assurance militaire, qui va être rattaché à la SUVA cette année, se contente des analyses émanant du controlling et mène rarement des analyses approfondies. L'Office fédéral de la culture a encore peu de compétence en matière d'analyses des effets, mais certaines de ses sections ont pris des initiatives et poursuivent une réflexion visant à intégrer l'analyse des effets dès le début d'un projet. L'Administration fédérale des contributions prend peu d'initiatives pour intensifier l'analyse des effets. Elle réagit en général à des interventions parlementaires ou à des événements externes. L'Administration fédérale des douanes a récemment introduit des contrats de prestations et a défini toute une série d'indicateurs pour mesurer ses performances. Les Forces aériennes pratiquent systématiquement le benchmarking avec d'autres armées pour mesurer la performance de ses avions de combat. Si les réformes de l'armée ont incité les Forces aériennes à documenter davantage leurs résultats, ces derniers ne sont quasiment jamais publiés. L'Office fédéral des transports mène des analyses des effets potentiels de certains de ses projets, mais a relativement peu d'expérience dans le domaine des évaluations rétrospectives. Il a développé en 2003 un nouveau concept d'évaluation valable pour l'ensemble de l'office. L'Office fédéral des eaux et de la géologie mène surtout des analyses techniques et a l'avantage de pouvoir s'appuyer sur des instituts externes.

Le cas de l'Office vétérinaire fédéral montre que l'existence d'une structure intégrée au sein de l'office permet de mieux coordonner les informations et de planifier les analyses à effectuer. L'exemple de l'Office fédéral de la culture indique que des sections sont tout à fait capables de prendre des initiatives pour introduire l'analyse des effets. Les offices qui se réfèrent à un modèle d'impact ont une démarche plus cohérente, dans la mesure où ils ont défini préalablement leurs principaux produits ou prestations, des objectifs, ainsi que la manière de vérifier la réalisation des objectifs et les effets des mesures. La question des ressources consacrées aux analyses reste un enjeu essentiel : certains offices craignent ne pas pouvoir mener toutes les analyses qu'ils souhaitent ; d'autres préfèrent consacrer leurs ressources à

des aspects purement opérationnels. Cette extrême diversité suivant les offices provient notamment du fait qu'ils n'accomplissent pas des tâches de même nature. D'où la nécessité de maintenir une importante **autonomie** des offices dans la mesure des effets, leur rôle dans le cadre de l'application de l'art. 170 de la Constitution étant essentiel. Mais cette diversité résulte aussi d'une appréciation différente de la nécessité d'évaluer et d'un niveau de compétence variable. Il est nécessaire de systématiser les pratiques et de relever le niveau des offices les moins expérimentés. Il s'agit donc de conjuguer au mieux autonomie et impulsions directrices.

L'art. 170 de la Constitution demande en outre une **approche intégrée** des informations disponibles qu'elles soient produites par l'office lui-même ou par d'autres acteurs: analyse des prestations fournies (nombre, coût des outputs), analyse des effets (statistiques, enquêtes de satisfaction, monitoring etc.), recherche et développement, évaluations. Ces instruments sont complémentaires et non alternatifs. C'est à l'office de déterminer comment il structure ce système d'information et combien de moyens il consacre à l'analyse des effets.

Le Contrôle fédéral des finances distingue différents aspects où des améliorations sont envisageables, en fonction de la situation des offices. La sensibilisation et l'ouverture de certains offices, les progrès réalisés, ou encore les réformes ainsi que les réorganisations en cours sont des opportunités pour développer ou renforcer la culture d'évaluation au sein des offices. Les changements récents ont montré que la situation n'est pas figée et que les offices, ou tout du moins des unités des offices se montrent très intéressées et ont mené des expériences nouvelles afin d'intégrer l'analyse des effets.

**Différentes perspectives générales d'amélioration sont concrétisées par des recommandations que le Contrôle fédéral des finances adresse à chacun des dix offices examinés.**

Les recommandations du Contrôle fédéral des finances ont été intégrées en grande partie dans le rapport du groupe IDEKOWI. Ce groupe interdépartemental, mis sur pied par la Conférence des Secrétaires généraux, avait pour mandat de faire des propositions afin de concrétiser l'art. 170 au niveau de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport en octobre 2004 et a adopté la plupart de ses recommandations.