



L'évaluation à l'OFSP : concept-cadre

Herbert Brunold
Service Évaluation et recherche (E+F)
6.8.2020

Ce concept-cadre remplace celui de 2005.
Il a été approuvé par la direction le 26.8.2020

Traduit de l'allemand par Sophie Vrtacic, E+F

Sommaire

Introduction	2
1. Intégration de l'évaluation dans le cycle politique et le modèle de gestion de la Confédération	2
2. L'évaluation en tant qu'instrument de l'acquisition de connaissances	3
3. Le service Évaluation et recherche	4
4. Terminologie et notions clés en bref	5
4.1. Évaluation sommative	5
4.2. Évaluation formative	5
4.3. Questions d'évaluation.....	5
4.4. Recommandations des évaluations.....	6
5. Principes directeurs du recours aux évaluations	6
6. Gestion de l'évaluation	6
6.1. Objectifs de la gestion de l'évaluation	7
6.2. Phases principales d'un projet d'évaluation et leurs objectifs	7
6.3. Organisation de projet : rôles et tâches des acteurs	8
7. Références	10
7.1. Références bibliographiques	10
7.2. Sites web et documents	10

Introduction

La Suisse est l'un des rares pays au monde à avoir ancré l'exigence de l'évaluation de l'efficacité de l'action étatique au niveau de sa Constitution. L'article 170 de la Constitution fédérale demande en effet que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Ce mandat touche directement le Parlement, mais indirectement aussi le Conseil fédéral et l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral a pris diverses mesures en ce sens en 2004^{1,2}. Il entend renforcer l'orientation vers l'efficacité dans l'administration fédérale, améliorer la transparence et la qualité des évaluations de l'efficacité et donner davantage de poids à l'efficience.

Quant aux offices fédéraux, ils assument la responsabilité des évaluations de l'efficacité et sont tenus de les intégrer dans leur structure de conduite. Ils développent des stratégies, organisent l'évaluation de l'efficacité, y allouent les ressources nécessaires et garantissent l'indépendance des professionnels mandatés pour réaliser les évaluations. Ils doivent en outre créer des bases légales adéquates pour garantir l'accès aux données dans le cadre des révisions leurs actes normatifs, assurer la qualité des évaluations de l'efficacité et rendre publics leurs résultats.

Le présent concept-cadre traite de l'évaluation et non de l'évaluation de l'efficacité, car les questions que posent les évaluations ne se limitent pas à l'aspect de l'efficacité. Il décrit cet instrument, tel qu'il est utilisé à l'Office fédéral de la santé publique.

1. Intégration de l'évaluation dans le cycle politique et le modèle de gestion de la Confédération

Il existe de nombreuses théories sur le processus politique. Le modèle le plus simple du cycle politique (policy cycle) suffit cependant pour illustrer comment l'évaluation est intégrée, en principe, dans le processus politique. Le cycle politique distingue les phases suivantes :

Phase	Brève description
Définition du problème	Décision de se pencher sur un problème
Définition de l'agenda	Le problème est inscrit à l'agenda politique.
Formulation de la politique	Processus de prise de décision
Implémentation	La décision qui a été prise est transformée en droit et mise en œuvre.
Évaluation	L'évaluation détermine si et dans quelle mesure une loi ou son exécution présentent certains défauts.
Redéfinition du problème ou fin du cycle	Fin du cycle. Si l'évaluation a abouti au constat que des changements sont nécessaires, le thème est à nouveau inscrit à l'agenda politique et le cycle répété. Un programme politique peut également être arrêté.

Source : OFSP, service E+F ; propre représentation en référence à Jann, W. & Wegrich, K. (2014)

Selon les circonstances, le moment et sa forme, l'évaluation peut jouer un rôle dans toutes les phases du cycle politique. Seul le cas ordinaire est illustré ici.

L'évaluation joue, par analogie au cycle politique, un rôle dans la gestion administrative également. Le [nouveau modèle de gestion de la Confédération \(NMG\)](#), introduit en 2017, doit renforcer à tous les échelons la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Les trois principaux éléments de ce nouveau modèle sont les suivants : toutes les unités de l'administration fédérale sont gérées au moyen d'enveloppes budgétaires, le budget et le

¹ [Décision du Conseil fédéral du 3 novembre 2004](#) (Ce document n'est pas disponible en français.)

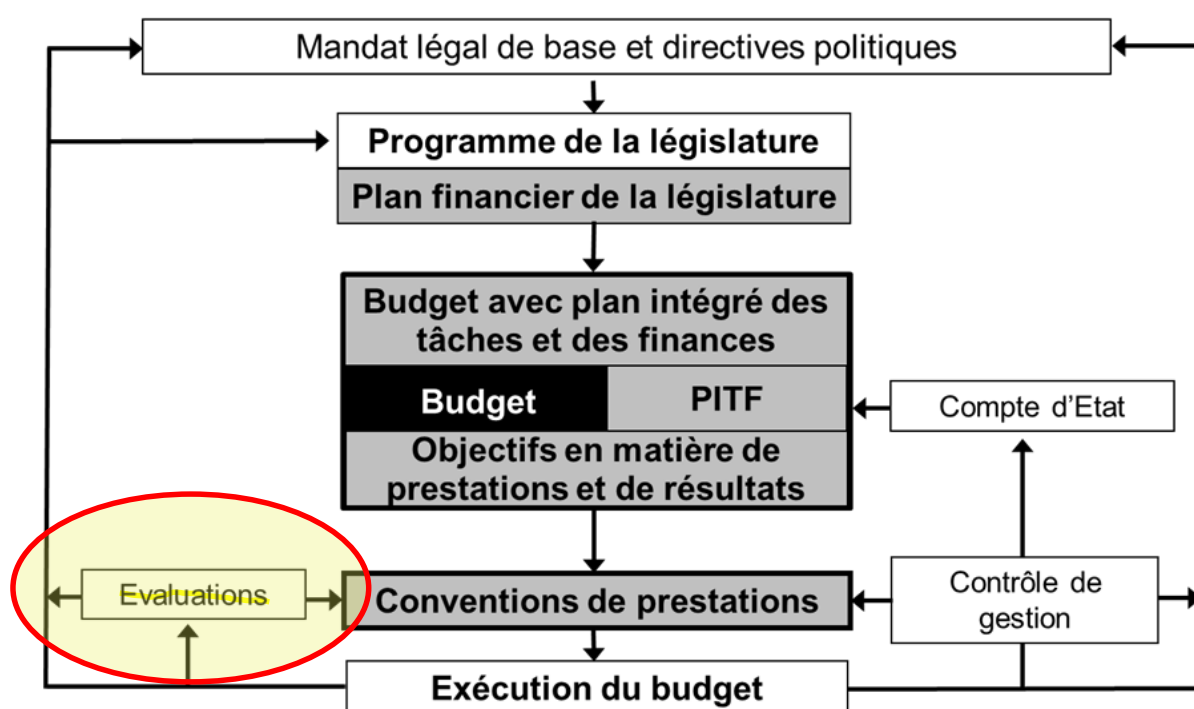
² [Rapport final du groupe de contact interdépartemental 'Evaluations de l'efficacité' du 14 juin 2004](#)

plan financier sont regroupés et ils contiennent également des informations sur les prestations. Le NMG vise à axer davantage la budgétisation et la planification sur les objectifs et les résultats, ainsi qu'à accroître la transparence et l'efficacité au sein de l'administration. Le modèle d'effets élémentaire représenté ci-dessous sert de ligne directrice pour les mandats attribués aux offices (mandats de base des groupes de prestations).

Concept →	Exécution →	Prestation →	Effet auprès des groupes cibles →	Impacts dans la société
Objectifs de la politique	Fourniture de prestation	Extrants	Effet direct ³	Impact

L'évaluation peut être appliquée à tous les éléments du modèle d'effets. Elle joue un rôle particulièrement important dans la mesure de l'effet direct et de l'impact de l'action étatique car elle fournit des informations sur les prestations et les effets, et, le cas échéant, également des informations sur les besoins d'intervention dans un contexte précis.

Figure 1 : Vue d'ensemble des instruments du NMG



Source : Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), p. 762

2. L'évaluation en tant qu'instrument de l'acquisition de connaissances

Un des objectifs de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est de rendre possible une élaboration des politiques qui soit éclairée par l'évidence scientifique (*evidence-informed*) et d'orienter le système de santé sur la base de données probantes (*evidence-based*). Pour atteindre cet objectif, des connaissances sont nécessaires. Le champ de fonction Évaluation et recherche contribue à acquérir les connaissances adaptées aux besoins, qui servent à définir des orientations et des actions. Ces connaissances résultent de l'utilisation de méthodes

³ L'OFSP emploie les termes d'effet direct et d'impact dans l'ordre en usage à l'international.

scientifiques⁴ dans le cadre du recours à trois instruments : le [monitorage](#), la [recherche de l'administration fédérale](#) et l'[évaluation](#).

Figure 2 : Politiques dont l'élaboration et l'exécution sont éclairées par l'évidence scientifique (evidence-informed) et basées sur des données probantes (evidence-based)



Source : OFSP, service Évaluation et recherche

Contrairement à l'évaluation, le monitorage et la recherche de l'administration fédérale sont des instruments dont le pilotage est organisé de manière décentralisée, assuré par les domaines d'activité. Le recours à l'évaluation est lui, en revanche, piloté par la direction et les tâches correspondantes centralisées dans le service Évaluation et recherche. Cette organisation a fait ses preuves.

3. Le service Évaluation et recherche

Le service Évaluation et recherche (E+F) apporte sa contribution à l'office et à ses différents domaines d'activité dans l'acquisition de connaissances stratégiques. Ces connaissances répondent aussi bien aux besoins de la direction et des unités de l'OFSP qu'à ceux de la politique nationale suisse de la santé portée par les cantons.

Au moyen de l'évaluation, ce service procure à l'OFSP l'évidence scientifique qui contribue à développer des stratégies, à optimiser l'efficacité et à rendre des comptes envers les milieux politiques et le grand public. De plus, le service E+F coordonne la recherche de l'administration fédérale au sein de l'OFSP, rédige le Plan directeur de recherche « Santé », conseille et soutient les différents domaines d'activité en matière d'assurance qualité de la recherche. Il coordonne la participation de la Suisse aux enquêtes internationales de la fondation Commonwealth Fund consacrées aux politiques de la santé, a la responsabilité de l'utilisation d'[ARAMIS](#) à l'OFSP (base de données de la recherche de la Confédération) et de divers comptes rendus dans le domaine de la recherche de l'administration et de l'évaluation. Les principaux destinataires des comptes rendus sont la direction de l'OFSP, le secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, la Chancellerie fédérale, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et l'Office fédéral de la statistique.

⁴ L'« utilisation de méthodes scientifiques » est le critère qui démarque la recherche et l'évaluation de l'activité de conseil.

4. Terminologie et notions clés en bref

L'évaluation désigne de manière générale une prestation scientifique visant à porter une appréciation systématique et transparente sur un objet, tel qu'une stratégie, une loi, un programme, un projet, une mesure, etc.

L'évaluation est à comprendre tout à la fois comme un processus et comme un produit.

L'OFSP mandate des évaluations externes et recourt ainsi essentiellement à deux sortes d'évaluation : l'évaluation sommative et l'évaluation formative.

4.1. Évaluation sommative

Une évaluation sommative (également appelée évaluation récapitulative) est une évaluation dont le dessein est de tirer un bilan, afin de démontrer à des tiers la performance et l'efficacité de l'objet d'évaluation.

4.2. Évaluation formative

Une évaluation formative (également appelée évaluation endoformative) est une évaluation dont le dessein est de déclencher des processus d'apprentissage pour contribuer à l'amélioration de l'objet d'évaluation.

Il est fréquent de rencontrer des combinaisons entre évaluation formative et évaluation sommative, celles-ci génèrent cependant des problèmes en cela que les deux buts différents qu'elles poursuivent peuvent se concurrencer. Il est donc essentiel de déterminer de manière claire la fonction principale d'une évaluation. À l'OFSP, les évaluations formatives sont explicitement désignées comme telles dans le titre de l'étude. Le titre des évaluations sommatives, en revanche, ne comporte généralement que le terme évaluation.

Une image permet de bien différencier l'évaluation formative de l'évaluation sommative : « Quand le cuisinier goûte la soupe, c'est formatif. Quand les invités goûtent la soupe, c'est sommatif⁵ ».

Le [Glossaire de l'évaluation de l'OFSP](#)⁶ fournit des informations détaillées sur l'emploi des termes relatifs aux évaluations et à la gestion de l'évaluation.

4.3. Questions d'évaluation

Les évaluations répondent à des questions. Les questions clés d'une évaluation se focalisent généralement sur :

- la pertinence (importance des besoins ou des problèmes),
- l'opportunité (caractère approprié d'une mesure à résoudre un problème),
- l'efficacité,
- la rentabilité,
- la cohérence (logique / consistance – par exemple entre les diverses mesures d'une stratégie de politique de la santé)
- les influences contextuelles

... de l'action étatique et non étatique.

⁵ Traduction de la citation de Bob Stake, tirée de Scriven, 1991, p. 169

⁶ Widmer & Brunold, 2017

Ces aspects peuvent servir de critères pour porter un jugement (une appréciation) sur un objet d'évaluation dans la réponse à une question ouverte que pose l'évaluation, par exemple « Dans quelle mesure la mise en œuvre d'une stratégie se déroule-t-elle avec succès ? ».

Les évaluations doivent comporter des questions évaluatives, c'est-à-dire des questions qui exigent une appréciation. Il existe d'autres types de questions, les questions descriptives et les questions normatives par exemple. Les premières appellent une description qui a pour but d'explorer l'objet examiné, tandis que les secondes thématisent ce qui doit être, notamment quelles actions doivent être entreprises, et quelles valeurs et buts doivent être visés.

4.4. Recommandations des évaluations

Les recommandations d'une évaluation reposent sur les conclusions tirées de l'interprétation de ses résultats. Elles doivent être compréhensibles, réalistes et pertinentes pour l'action, et viser des destinataires spécifiques.

Les évaluations ne doivent pas obligatoirement contenir des recommandations. L'exposé des besoins d'intervention est suffisant dans certains cas.

L'OFSP demande en règle générale des recommandations qui ont trait aux plans suivants :

- plan politique
- plan stratégique
- plan opérationnel

En formulant des recommandations, les évaluations devraient notamment montrer si les causes possibles des problèmes identifiés se situent dans un déficit d'exécution ou de mise en œuvre ou dans le cadre juridique.

5. Principes directeurs du recours aux évaluations

L'OFSP adopte une approche évaluative participative, axée sur l'utilisation.

Le recours à l'évaluation se conforme aux principes directeurs suivants :

- intégrer suffisamment tôt l'évaluation dans la planification et la mise en œuvre de mesures de politique de la santé ;
- impliquer des parties prenantes et groupes concernés (*stakeholder*) dans les projets d'évaluation ;
- axer l'évaluation sur une utilisation pratique ;
- privilégier les évaluations mandatées à l'externe en vue d'obtenir des jugements impartiaux et compréhensibles (qui peuvent être reconstitués) ;
- respecter strictement les règles des marchés publics ;
- favoriser une pensée et une action orientées vers l'efficacité par le biais des projets d'évaluation ;
- garantir la transparence des résultats d'évaluation.

6. Gestion de l'évaluation

La gestion des projets d'évaluation à l'OFSP est centralisée dans le service Évaluation et recherche. Elle garantit la direction (conduite de processus) des projets d'évaluation et l'assurance qualité des produits des évaluations, et fournit une base pour les décisions à prendre.

6.1. Objectifs de la gestion de l'évaluation

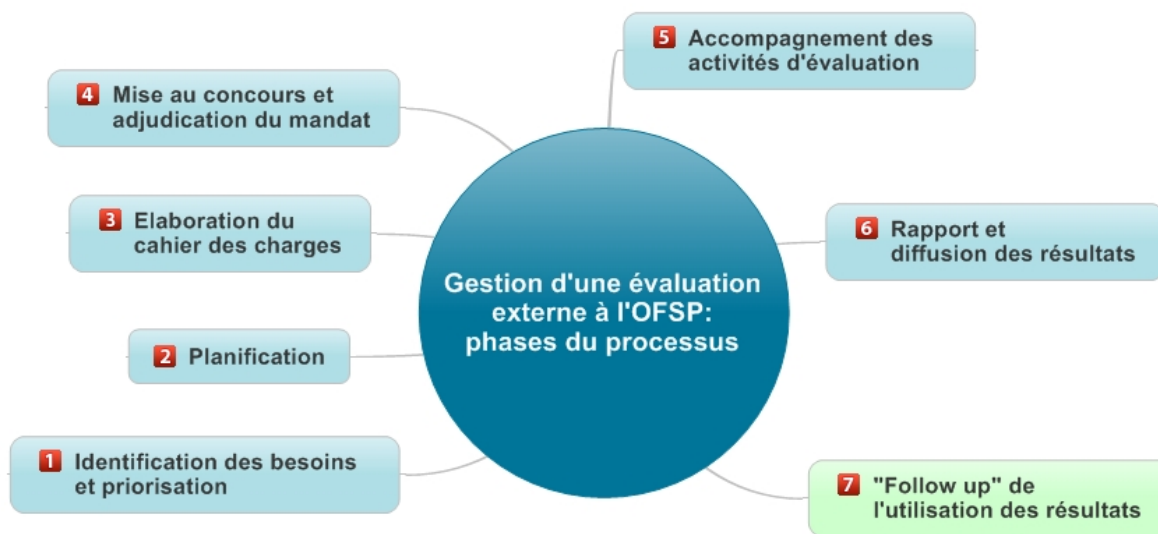
Les objectifs de la gestion de l'évaluation à l'OFSP s'appuient sur les standards de qualité de la Société suisse d'évaluation SEVAL. Ces objectifs sont formulés comme suit :

- garantir qu'une évaluation est axée sur les besoins en information des utilisateurs prévus de l'évaluation ;
- garantir que l'adjudication des mandats d'évaluation observe la législation sur les marchés publics ;
- garantir qu'une évaluation est exécutée de manière réaliste et cohérente, avec diplomatie et dans la conscience des coûts ;
- garantir qu'une évaluation est planifiée et exécutée correctement du point de vue juridique et éthique et qu'elle accorde à l'intégrité des parties prenantes et groupes concernés l'attention qui lui est due ;
- garantir que la qualité scientifique de l'évaluation est avérée et que ses contenus sont corrects ;
- garantir qu'une évaluation fournit à temps des informations valides et utilisables ;
- garantir que les résultats de l'évaluation sont transmis et qu'ils conduisent à des décisions quant à leur utilisation.

6.2. Phases principales d'un projet d'évaluation et leurs objectifs

La gestion de l'évaluation à l'OFSP est subdivisée en sept phases principales.

Figure 3 : Les sept phases de la gestion de l'évaluation à l'OFSP



Chaque phase a ses objectifs. Ils sont exposés ci-après.

Phases de la gestion de l'évaluation	Objectifs
① Identification des besoins et priorisation	Les besoins en évaluation sont collectés annuellement, au cours de la planification intégrée des tâches et des finances de l'office. La direction décide de la réalisation des projets d'évaluation en se basant sur des critères définis ⁷ et approuve la « planification des capacités et des interventions » du service E+F.
② Planification	(→ lancement du projet) Les attentes vis-à-vis l'évaluation sont clarifiées à l'interne. Les grandes lignes de l'évaluation sont fixées. L'évaluabilité / la faisabilité est vérifiée. Une organisation de projet est mise en place.
③ Élaboration du cahier des charges	Un mandat d'évaluation, consolidé avec les partenaires internes et externes et approuvé par les mandants, est disponible sous forme de cahier des charges.
④ Mise au concours et adjudication du mandat	L'équipe d'évaluation qui a présenté la meilleure offre obtient le mandat d'évaluation.
⑤ Accompagnement des activités d'évaluation	L'équipe d'évaluation bénéficie d'un soutien et d'un accompagnement, au sens de « facilitator ». L'assurance qualité de l'utilisation des méthodes scientifiques est garantie.
⑥ Rapport et diffusion des résultats	La qualité des produits de l'évaluation est garantie. Les résultats de l'évaluation sont discutés avec les partenaires internes et externes, sont « mis en valeur » et des décisions sont prises quant à leur utilisation. Les résultats de l'évaluation sont publiés, accompagnés d'une prise de position. (→ fin du projet)
⑦ « Follow-up » de l'utilisation des résultats	Les résultats de l'évaluation ainsi que l'utilisation qui en a été faite sont consignés dans le <i>Mehrjahresbericht Evaluation</i> du service E+F.

Des [instruments de travail](#) sont disponibles pour chaque phase de la gestion de l'évaluation sur le site web de l'OFSP.

6.3. Organisation de projet : rôles et tâches des acteurs

Les projets d'évaluation à l'OFSP sont gérés. Les acteurs principaux en sont les mandants, le gestionnaire d'évaluation, les parties prenantes et groupes concernés, ainsi que l'équipe d'évaluation. L'organisation d'un projet d'évaluation est présentée ci-après.

⁷ Un [aide-mémoire](#) décrit les critères utilisés pour identifier les besoins en évaluations. Ces critères sont : la pertinence (importance) politique, la pertinence par rapport aux ressources, les besoins en connaissances et les bases légales.

Tâches principales, compétences et responsabilités des acteurs	
Qui	Quoi
Direction de l'OFSP (Mandant)	Responsabilité générale d'un projet d'évaluation • Attribution formelle du mandat pour la réalisation du projet dans le cadre de la planification de l'évaluation de l'OFSP • Garantie des ressources⁸ • Prise de connaissance des résultats du projet
Unité de direction de l'OFSP compétente	• Le responsable de l'unité de direction ou de la division compétente pour l'objet d'évaluation préside le groupe de pilotage de l'évaluation.
Groupe de pilotage de l'évaluation	Supervision et pilotage d'un projet d'évaluation dans une perspective d'ensemble • Approbation du cahier des charges de l'évaluation (mandat d'évaluation) le cas échéant avec le concours du groupe d'accompagnement • Sélection de l'équipe d'évaluation • Approbation des produits de l'évaluation (si cette compétence n'a pas été déléguée à la direction du projet) • Discussion des résultats avec la participation du groupe d'accompagnement et validation de constatations • Décision relative à la diffusion et à l'utilisation des résultats • Rédaction de la prise de position sur les résultats d'évaluation (selon les cas, avec le concours du groupe d'accompagnement)
Groupe d'accompagnement de l'évaluation	Conseil et soutien dans le cadre d'un projet d'évaluation • Apport d'une expertise spécialisée • Conseil et soutien (notamment en ce qui concerne les questions liées aux données) • Discussion et utilisation des résultats de l'évaluation
Direction de projet de l'évaluation (collaborateur du service E+F)	Planification, coordination, conduite du processus et accompagnement de l'évaluation conformément aux objectifs de la gestion de l'évaluation à l'OFSP • Conduite de la gestion des parties prenantes et de la communication • Élaboration du cahier des charges de l'évaluation (mandat d'évaluation) • Application de la procédure d'adjudication, y compris la présélection des offres reçues pour la réalisation du mandat d'évaluation • Responsabilité de l'atteinte des objectifs de la démarche évaluative et responsabilité des résultats du projet (temps, coûts, qualité des méthodes et des produits de l'évaluation) • Soutien à la diffusion et à l'utilisation des résultats de l'évaluation
Équipe d'évaluation	Réalisation de l'évaluation • Exécution du mandat d'évaluation dans le respect des standards de qualité de la Société suisse d'évaluation SEVAL

Remarque : il convient d'accorder une attention toute particulière à la question de l'inclusion de la perspective juridique dans l'organisation du projet, en y impliquant un représentant de la division Droit.

⁸ Le service Évaluation et recherche dispose d'un budget pour les évaluations.

7. Références

7.1. Références bibliographiques

- Jann, W. und Wegrich, K. (2014): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle*. In: Schubert, K. und Bandelow, N. C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Auflage. München: De Gruyter Oldenbourg, 97–132.
- Sager, F., Widmer, T. und Balthasar, A. (Hg.) (2017): *Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Sager, F., Ingold, K. und Balthasar, A. (2017): *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Scriven, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park: Sage.

7.2. Sites web et documents

- Site web de l'OFSP, « [Législation Evaluation & recherche](#) »
- Site web de l'OFSP, « L'évaluation à l'OFSP » www.bag.admin.ch/evaluation-ofsp
- Site web de l'OFSP, « Gestion de l'évaluation à l'OFSP » www.bag.admin.ch/gestion-evaluation
- Site web de l'OFSP, « Instruments de travail pour la gestion de l'évaluation » www.bag.admin.ch/outils-evaluation
- Site web de l'OFSP, « Rapports d'évaluation » www.bag.admin.ch/rapports-evaluation
- Site web de l'OFSP, « Monitoring à l'OFSP » www.bag.admin.ch/monitorage
- Site web de l'OFSP, « Recherche à l'OFSP » www.bag.admin.ch/recherche
- Office fédéral de la justice, page internet « Évaluation de l'efficacité » <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation.html>
- ARAMIS, Système d'information sur les projets de recherche et d'innovation de la Confédération (Base de données de la recherche de la Confédération) www.aramis.admin.ch/
- Société suisse d'évaluation [SEVAL](#)
- [L'élaboration de modèles d'effets et d'indicateurs](#) (Brunold et al., 2016)
- [Glossaire de l'évaluation de l'OFSP](#) (Widmer & Brunold, 2017)
- [Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale \(NMG\)](#)