

# Benchmarking: the missing link between evaluation and management ?

par Emilio Pitarelli and Eric Monnier<sup>1</sup>

## Résumé :

En se concentrant de plus en plus sur les résultats et en adoptant des modes de gestion inspirés des entreprises privées, le secteur public est passé d'une culture administrative à une *culture de gestion*, et d'une culture d'application des règles à une *culture de la performance*. L'utilisation du benchmarking dans les administrations publiques s'inscrit dans cette tendance. Le benchmarking consiste à faire des comparaisons entre un processus utilisé dans une organisation et le même processus utilisé dans une organisation plus performante, le but étant de fixer de nouveaux objectifs.

Dans le cadre de l'évaluation, le benchmarking permet de juger des réussites d'un programme par comparaison à un programme modèle, reconnu comme ayant bien fonctionné ("success story"). Notre présentation se base sur deux évaluations de la Direction helvétique du développement et de la coopération : l'évaluation du programme prioritaire suisse de Recherche-Développement en environnement, et l'évaluation des activités de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement situé à Genève.

Au départ, en tant qu'équipe d'évaluation nous avons envisagé le benchmarking comme l'un des outils d'évaluation au même titre que les autres instruments utilisés : interviews, enquête par questionnaire,.... A l'issue de la deuxième expérience de mise en œuvre de cette démarche il nous est apparu que le benchmarking est mal adapté à l'évaluation proprement dite par contre il renforce spectaculairement les retombées de l'évaluation dans le cadre du management. En effet, grâce à la comparaison avec des "good practices", il permet de traduire des recommandations stratégiques/politiques en propositions d'actions concrètes et donne une capacité de mobilisation des gestionnaires. En conclusion, le benchmarking peut conduire à des déceptions ou des succès selon la place qu'il lui est donné dans un processus d'évaluation.

---

<sup>1</sup> Université de Genève et Centre Européen d'Expertise en Evaluation  
[Monnier@Eureval-c3e.fr](mailto:Monnier@Eureval-c3e.fr)

## Abstract

More and more inspired by result analysis and management styles used in the private sector, the public sector has moved from an “administrative culture” to a “management culture”, and from a “culture of rules enforcement” to a “culture of performance”. The use of Benchmarking in public administrations is a sign of this new trend.

Benchmarking means comparing the processes used in one organisation with those of another considered being gold-standard references, in order to set new objectives.

In the field of evaluation, Benchmarking is used to assess the performance of a programme by comparing it to another programme recognised as being very successful.

This paper is based on two evaluations carried out at the request of the Swiss Agency for Development and Co-operation, namely the evaluation of a research and development programme on Environment, and the evaluation of the activities of the Graduate Institute for Development Studies in Geneva.

At first, we considered using Benchmarking alongside the other selected evaluation tools selected, *i.e.* interviews and questionnaire surveys. After using this new tool on two occasions, we came to the conclusion that it was not well adapted to the evaluation itself, but enhanced considerably the impact of the evaluation on management. Indeed, the comparison with “good practice” allows for strategic/political recommendations to be translated into proposals for concrete action, and helps managers to mobilise their capacities. We would finally emphasise that the success of Benchmarking depends on the way it is planned and used in an evaluation process.

## Introduction : les réformes du secteur public

Le secteur public est traversé par un courant de réformes depuis une quinzaine d'années en Europe. Il tente notamment de concentrer ses efforts sur les résultats et d'adopter des styles de gestion provenant des entreprises privées. Les services publics ont ainsi tendance, notamment au travers du terme "new public management", à se rapprocher du management privé.

Les composantes principales de la "nouvelle gestion publique" sont une orientation vers la qualité des services, l'introduction de mesures de la performance (par exemple indicateurs de performance, *benchmarking*), l'adoption de styles de gestion du secteur privé, l'intégration de principes de concurrence, et l'exigence d'efficacité dans l'utilisation des ressources (Cheung, 1997).

Aujourd'hui encore, deux enjeux de taille traversent le secteur public : tenter de réduire les dépenses publiques, et faire face à une certaine crise de légitimité des administrations.

La privatisation, la décentralisation, le reengineering ou la qualité ne sont que quelques exemples des efforts entrepris pour répondre à ces difficultés, lesquels ont conduit le secteur public à passer d'une culture administrative à une *culture de gestion*, et d'une culture d'application des règles à une *culture de la performance* (OCDE, 1994).

La performance est toutefois un concept relatif. Elle doit être appréciée par rapport à une norme. Ainsi, il y a diverses bases de comparaison possibles :

- ce que l'organisation a réalisé dans le passé par rapport au présent,
- ce qui a été défini comme objectifs,
- ce qui pourrait être réalisé en tenant compte des circonstances,
- **ce que d'autres organisations comparables sont en train de réaliser (les "Benchmarks")**.

## Le Benchmarking

Copier les constitutions des autres pays, étudier la tactique d'équipes sportives performantes, pratiquer l'espionnage industriel, ces activités contiennent les mêmes éléments que le Benchmarking. Auparavant, le benchmarking se référait plutôt à l'analyse concurrentielle ou à l'analyse industrielle. Ces méthodes ou encore l'approche par les "good practices" sont encore considérées comme étant du benchmarking, mais nombre d'éléments nouveaux y ont été ajoutés.

L'approche élargie du benchmarking (Balm, 1994, 23) implique d'une part de procéder à l'étalonnage de tous les processus clés, et d'autre part de se mesurer aussi bien aux concurrents directs qu'à des entreprises non concurrentes reconnues comme étant les meilleures de leur secteur ("Best in the Class", BIC). Enfin, il s'agit de mettre l'accent sur les mesures comparatives qui intéressent les usagers de l'organisation.

Terme emprunté aux géomètres, le "benchmark" est un repère utilisé comme point de référence pour des comparaisons de direction. Autrement dit, le benchmark est "un point de référence à partir duquel on peut mesurer les choses" (Chang, 1995, 21).

Certains managers utilisent le benchmarking tout simplement pour parler de la fixation d'objectifs.

"Le benchmarking est un processus par lequel une petite équipe de personnes peut aider l'entreprise à entrer efficacement dans une démarche d'amélioration continue et l'aider à devenir la meilleure des meilleures. Elle y parvient en maîtrisant parfaitement ses processus (ou produits et services), en trouvant les entreprises qui sont les meilleures dans ce qu'elles font, en apprenant quelles sont les performances de ces entreprises en fonction des critères axés sur la demande du client, en comprenant comment elles ont atteint de tels niveaux de performance et en adaptant les meilleures de ces idées à ses propres processus" (Balm, 1994, 141).

L'idée de base du benchmarking est de faire des comparaisons entre un processus utilisé dans une organisation et le même processus utilisé dans une organisation plus performante, le but de cette comparaison ou du calcul de cet écart étant d'aider à fixer de nouveaux objectifs. L'étalonnage repose sur un échange d'informations avec des entreprises réputées pour leur excellence dans un domaine donné. Il se définit alors comme l'effort accompli pour trouver et mettre en œuvre la pratique la meilleure.

L'utilisation du benchmarking dans le secteur privé et public ne peut se comprendre si l'on ne saisit pas qu'il fait partie intégrante d'une approche qualité, en particulier la démarche de management par la Qualité Totale (TQM). L'étalonnage recherche effectivement l'amélioration continue des processus et la satisfaction des clients, même s'il constitue une voie d'approche indirecte, puisqu'il consiste à aller voir ce que font d'autres prestataires de services. Le benchmarking n'est cependant que l'une des nombreuses manières d'améliorer la qualité des services publics.

"Toute organisation relevant du service public doit se poser une question fondamentale, qui est la suivante : peut-il y avoir une bonne correspondance entre les traits spécifiques de l'étalonnage en tant que technique et les caractéristiques du service à étalonner ?" (Pollitt et al., 1994, 20).

Initialement développé aux Etats-Unis dans les années 1970-1980, le *Total Quality Management* (TQM) est largement appliqué par les Japonais, avant d'être réexporté vers l'Europe. L'adoption des normes internationales ISO permettent d'officialiser le concept dans notre continent.

L'auto-évaluation est un moyen de réaliser un examen systématique des activités et des résultats d'une entreprise, comparé aux **modèles d'excellence des prix qualité, qui servent de benchmark**. Le Prix Deming créé en 1951 au Japon, le Prix Malcolm Baldrige élaboré aux Etats-Unis en 1987, et le Prix européen de la Qualité existant depuis 1992, sont les plus connus.

Depuis peu, ces prix commencent à être remportés par des services publics : hôpitaux, municipalités, ... Les éléments principaux pris en compte sont la politique et la stratégie de l'entreprise, l'implication du personnel et la satisfaction des clients.

Partant, la qualité est une philosophie qui est entrée dans le monde de la gestion privée et publique, dont la communication, la formation, le benchmarking, la mesure des performances et les certifications sont les outils principaux.

**La qualité est un objectif, la gestion par la qualité (TQM) est le moyen de l'atteindre, et le benchmarking est un des outils de cette approche globale.**

Dans la gestion moderne des affaires, l'analyse est centrée sur le fonctionnement du processus, autrement dit sur **la manière de faire les choses**.

Il existe trois types de processus. Les *processus clés* participent directement à la réalisation du produit ou du service, ils sont transversaux. Ce pourrait être par exemple un service à la

clientèle. Les *processus supports* sont nécessaires au fonctionnement des processus clés, même s'ils ne sont pas directement apparents pour les usagers. L'informatique et la comptabilité sont typiquement des processus supports. Enfin, l'objet principal des *processus de management* est le pilotage de l'organisation. Cela concerne généralement la direction générale.

**En définitive, l'étalonnage consiste à décomposer un processus en activités, ensuite à mesurer les activités, et enfin à les comparer.**

Les types de benchmarking les plus importants sont au nombre de trois :

Le *benchmarking interne* se pratique à l'intérieur même d'une organisation. Dans les grandes entreprises, des processus similaires se retrouvent dans des départements différents, ce qui permet d'effectuer des comparaisons internes. Par exemple, une grande entreprise peut comparer des processus tels que le service à la clientèle ou l'exécution des réparations dans différentes succursales. Les partenaires potentiels sont normalement faciles à identifier, mais il y a peu de chances de trouver des sources d'améliorations significatives.

Le *benchmarking concurrentiel* (ou externe) se réfère à une organisation qui excelle dans un processus particulier. La comparaison s'effectue entre des activités identiques ou similaires. Deux cantons peuvent, par exemple, comparer leurs processus dans le domaine des services sociaux, ou alors deux communes leurs systèmes d'entretien des rues. Les bénéfices de cette démarche sont potentiellement importants. Par contre, il faut s'assurer qu'il n'y a pas de problème de partage d'informations confidentielles et que les données peuvent être comparables.

Certaines fonctions ou certains processus sont identiques quelles que soient les différences entre secteurs. Le *benchmarking générique* revient à se comparer aux meilleures entreprises ayant des processus similaires, quel que soit le domaine d'activités. Ainsi, un département des affaires sociales pourrait étudier la zone d'accueil d'une banque. Il est plus difficile d'identifier ces organisations, mais le potentiel d'amélioration est considérable.

En général, différents types de benchmarking sont combinés, et la comparaison implique plusieurs entreprises.

La mise en pratique du benchmarking se déroule par **étapes**, qui chacune a son importance. Il convient ainsi de ne pas se lancer trop tôt dans l'analyse comparative elle-même tant que la démarche n'a pas été préparée : déterminer les produits importants pour l'organisation (quoi), choisir avec qui se comparer (qui), et s'interroger sur la collecte des données (comment).

1. Sélectionner ce qui doit faire l'objet du benchmarking (ce qui doit être amélioré)
2. Identifier les partenaires du benchmarking (points de référence)
3. Collecter et organiser les données
4. Déterminer l'écart concurrentiel en comparant avec les données internes
5. Fixer les futurs niveaux de performance (objectifs)
6. Communiquer les résultats du benchmarking
7. Elaborer des plans d'action
8. Mettre en place des actions concrètes (gestion de projet)
9. Contrôler la progression

Les conditions du succès du benchmarking sont proches de celles exigées par les principales méthodes d'amélioration, comme le TQM : implication de la direction, planification et gestion du projet, utilisation des outils d'aide au travail en groupe, politique de formation adaptée.

Suite à cette présentation, il apparaît qu'**il n'existe pas de formalisation théorique à la base de cette technique**. Les contours en sont flous, et les éléments minimaux pour que l'on puisse parler de "benchmarking" semblent être la comparaison de processus à processus, le contrat, car il y a un véritable partage d'information, ainsi qu'un objectif qui est de s'améliorer et de chercher où se situent les meilleures pratiques.

## **Benchmarking et management public**

Le secteur public subit la pression de la performance depuis un certain nombre d'années. Diverses méthodes visant l'amélioration de cette performance existent, parmi lesquelles l'étalonnage.

L'étalonnage peut par exemple servir à déceler les discordances dans des résultats, par exemple une prison qui utilise deux fois plus de ressources qu'une autre, et l'analyse des processus permet d'expliquer pourquoi ces différences existent.

La réussite de l'étalonnage dépend de la qualité des indicateurs de performance mis au point. **Sans indicateurs de performance, l'étalonnage demeure un exercice relativement théorique**. Ces indicateurs sont toutefois susceptibles de fausser les comportements : les enseignants apprennent à leurs élèves à réussir des examens au lieu de les instruire, les fonctionnaires maximisent leur score sur les indicateurs de performance retenus au lieu de fournir un service.

Un moyen de réduire la capacité qu'ont les normes de performance de fausser les comportements revient à lier les indicateurs à ce qui est important pour les usagers. Les Postes australiennes, *par exemple*, avaient pris comme indicateur le nombre de lettres triées en une journée. Dès lors, le courrier pré-trié était trié à nouveau de façon à améliorer les performances apparentes. Finalement, l'ancienne mesure a été remplacée par le pourcentage du courrier distribué dans les temps de la boîte aux lettres jusqu'au destinataire.

Dans le cadre des services publics, étalonner permet tout d'abord au personnel d'appréhender quels sont ses résultats par rapport à d'autres, ce qui peut le motiver pour améliorer la qualité du service. Les collaborateurs, confrontés à leurs propres processus, sont ainsi intégrés dans un **processus d'apprentissage** (Baumann et Trepp, 1996). Nous pouvons prendre pour exemple des professions telles que médecin, infirmière ou enseignant, qui disposent de solides réseaux nationaux et internationaux grâce auxquels les manières de faire sont soumises à discussion.

Une autre motivation pour procéder à un benchmarking réside dans l'amélioration de l'information sur les services publics. La comparaison permet de définir une sorte de norme, qui sera utilisée pour afficher publiquement un aspect particulier de la fourniture d'un service.

Les organisations fournissant des services publics sont organisées en strates en Suisse (Confédération, cantons, communes). Le processus d'étalonnage peut alors être utilisé par un échelon supérieur pour fixer des objectifs à un organisme subordonné.

L'une des incitations les plus fortes de recourir à un étalonnage dans le secteur public reste la possibilité d'introduire la concurrence. Les gestionnaires peuvent l'utiliser pour démontrer le niveau de performance atteint, ou afin de chercher les meilleures manières de fournir un service. Le benchmarking permet également une ouverture vers l'extérieur : l'organisation doit admettre qu'elle n'est pas unique, et qu'il existe des sources d'idées pour améliorer ses performances (moteur de changement).

L'étalonnage est une technique permettant de formuler des réponses à des problèmes organisationnels ainsi que de mettre l'accent sur les points forts et faibles. Une difficulté tient à l'absence d'informations comparatives sur le niveau de performance d'autres organisations du service public, et il est parfois utile d'avoir recours à des panels d'experts pour mieux identifier les "best practices". En outre, les processus ne sont pas toujours clairement identifiés, et les "clients" difficiles à identifier.

Derrière les processus internes d'une organisation se trouvent toute une série de facteurs (personnel, locaux, technologie, budget, ...). Si ces derniers ne peuvent être contrôlés, alors la base de comparaison sera faussée (Pollitt et al., 1994, 15). **Lorsqu'il s'agit d'un étalonnage international, le problème de la pondération de facteurs hétérogènes est accru.** Les valeurs culturelles vont aussi influencer les attentes de l'utilisateur, donc ses exigences.

En Suisse, le benchmarking sert tout particulièrement d'outil d'évaluation des performances dans le cadre de la gestion communale. Cela s'explique par le fait que les communes fournissent généralement les mêmes prestations et qu'elles ont une taille relativement restreinte, ce qui facilite les comparaisons.

L'avantage de la comparaison réside dans le fait que **la plupart des communes rencontrent des problèmes comparables.** L'établissement d'éléments comparatifs afin de positionner les administrations communales selon leurs activités principales permet de mettre en évidence les éventuels besoins d'action, ce qui aboutit à la mise en œuvre de mesures d'amélioration. Le benchmarking, en décelant les points faibles des communes, sert de point de départ pour les réformes futures.

Le benchmarking semble convenir tout particulièrement à la gestion des entreprises publiques à caractère commercial, comme les entreprises d'approvisionnement en électricité ou en eau, les stations d'épuration, ou encore les usines d'incinération. Ces entreprises observent effectivement pour la plupart les règles de l'économie de marché. Toutefois, bon nombre d'autres branches de l'administration se prêtent également à l'analyse comparative.

*L'exemple* de la piscine de Corseaux Plage à Vevey est parlant (CES, 1998, 3). La comparaison entre les piscines de différentes communes a permis à la commune de Vevey de confirmer l'existence d'un important potentiel d'économie d'énergie pour sa piscine. Sans réduire le confort des usagers, des mesures (arrêt de la ventilation durant la nuit, réduction du temps de fonctionnement des pompes, ...) ont été prises pour corriger le mode d'exploitation. Des économies substantielles d'énergie ont ainsi pu être réalisées.

Un autre *exemple* concerne la comparaison, à l'aide d'indicateurs, du coût par habitant de différents services dans des communes sélectionnées du canton d'Argovie (Güller, 1998).

En analysant les résultats, il s'avère par exemple qu'Aarau consacre une somme par habitant deux fois plus importante à l'aide sociale que Baden. Il convient donc de se

demander si cette différence est justifiée. D'autre part, une bonne connaissance du contexte est importante avant de juger de la situation. La piscine de Brugg, par exemple, dépense deux fois plus par habitant qu'Aarau. Avant de décider quelles mesures adopter, il faut connaître la situation : le prix d'entrée, le nombre d'habitants de la région, les heures d'ouverture, le personnel disponible, etc. Enfin, les différentes parties en présence (personnel, instances publiques, usagers) n'ont pas les mêmes objectifs de qualité, ce qui conduit à faire appel à différents critères de prestations.

Les difficultés de transposition de l'étalonnage dans le secteur public tiennent au fait qu'il n'existe pas de culture de la qualité dans les administrations. De plus, la concurrence est quasi nulle. Qui est le meilleur dans le secteur public ? La plupart du temps, il faut réaliser une enquête relativement importante pour le déterminer.

Le benchmarking appliqué dans les administrations devrait être considéré comme un élément d'une nouvelle culture de la performance. La plupart des pays prennent avant tout comme référence le secteur privé car il semble offrir les normes les plus stimulantes et une plus grande crédibilité auprès de l'opinion. De nos jours, la nécessité d'une analyse comparative internationale est favorisée par plusieurs facteurs :

- ◆ la mondialisation et l'interdépendance croissante (questions financières, environnement, communications, ...) ;
- ◆ l'absence de points de comparaison nationaux ;
- ◆ le désir d'élargir le débat et la réflexion.

## Benchmarking et évaluation

Le **benchmarking** est parfois considéré comme l'un des "nouveaux" outils de l'évaluation. Il s'agit de rechercher des mesures reconnues comme ayant fonctionné avec succès ("best practice") et de s'en servir comme d'un étalon de comparaison. Ceci permet de clarifier la logique du programme, et d'en identifier les points forts et faibles. Les critères de jugement retenus sont avant tout l'efficacité et l'efficience. Son intérêt réside dans son aptitude à identifier les bonnes pratiques et à les adapter pour qu'elles puissent être appliquées dans d'autres situations.

Deux types d'évaluations sont concernés par le benchmarking. **L'évaluation opérationnelle (ou de l'exécution) se concentre avant tout sur les questions de mise en œuvre.** Les caractéristiques de l'environnement, ainsi que son évolution, sont pris en compte. **L'évaluation d'impact examine les effets réels d'une politique publique** et se penche en particulier sur la question de la réalisation des objectifs.

Les apports de *l'analyse comparée des politiques publiques* (Knoepfel, 1992) sont ici importants. Une politique publique se réalise généralement selon les étapes suivantes : conception de la politique publique, programme administratif, mise en œuvre, contrôle/évaluation. L'analyse des politiques publiques nous enseigne que l'échec d'une politique peut résulter non seulement du programme lui-même mais aussi d'une mise en œuvre lacunaire. Cela conduit à définir l'implémentation comme un élément important entre la planification (conception) et l'efficacité (effets). Autrement dit, **la mise en œuvre peut éventuellement constituer le maillon manquant entre causes et effets.**

**La recherche sur la mise en œuvre offre donc un accès à la recherche sur les effets.** Elle vise à mettre en évidence des régularités en cernant le déroulement d'une politique publique. Diverses méthodes sont applicables dans ce cas : analyse de documents, entretiens, et *benchmarking*. Dans la pratique, il apparaît toutefois difficile d'élargir cette recherche par la prise en compte des effets.

Dans ces conditions, le benchmarking, autrement dit l'analyse comparative de diverses mises en œuvre, apparaît comme un instrument tout à fait approprié pour étudier le déroulement d'un programme.

Si l'évaluation consiste avant tout à apprécier les effets d'une politique, elle exigera souvent une bonne compréhension des processus qui ont produit les effets observés, **ce qui implique de procéder à une analyse de la conception et de la mise en œuvre de la politique.**

"Il ne suffit pas d'établir un inventaire exhaustif des effets ; encore faut-il expliquer comment et pourquoi ils se sont produits, s'ils sont la conséquence de la législation elle-même ou s'ils révèlent des modalités de mise en œuvre. La distinction est d'importance car elle permet d'attribuer les résultats observés - efficaces ou non - aux qualités ou aux défauts de la législation ou aux modalités de sa mise en œuvre." (Horber-Papazian, 1992, 151).

En pratique, l'évaluation ne peut se désintéresser des mécanismes internes d'une politique publique. Cela nous conduit à avancer que le benchmarking, s'il n'évalue pas les effets, permet d'analyser les processus internes d'un programme.

Le benchmarking apparaît comme un outil privilégié des évaluations de l'exécution. Cela revient alors à comparer diverses manières de mettre en œuvre des programmes (ou des projets) afin d'améliorer l'implémentation du programme à évaluer. Cette manière de procéder rend possible l'amélioration de la qualité des services fournis.

L'étalonnage peut théoriquement aussi servir l'évaluation d'impact. Dans certains cas, l'étalonnage est utilisé pour comparer les effets qui ont pu être obtenus par différentes organisations ou politiques. Toutefois, les possibilités d'obtenir des résultats fiables sont limitées, car les effets sont généralement enchevêtrés et les facteurs ayant une influence sur les résultats, parmi lesquels la mise en œuvre, sont nombreux.

L'étalonnage pose toutefois des défis : comment trouver les critères pertinents grâce auxquels une activité peut être évaluée et améliorée ?

## **Etude de cas**

Notre analyse se base sur deux évaluations que la Direction helvétique du développement et de la coopération a attribuées au Centre européen d'expertise en évaluation (C3E) de Lyon : l'évaluation du programme prioritaire suisse en environnement, et l'évaluation des activités de l'Institut universitaire d'études du développement, situé à Genève. Pour ces deux évaluations, une démarche proche du benchmarking a été utilisée.

Nous désirons ainsi montrer en quoi l'étalonnage peut contribuer à enrichir l'évaluation des politiques.

Le premier cas concerne le module "développement et environnement" du Programme suisse prioritaire environnement (SPP-E). Suite au Sommet de Rio, les problèmes de l'environnement tels que l'augmentation de la population ou les changements de climat sont considérés comme globaux. Le module "développement et environnement" (module 7) a été ainsi initié pour renforcer les compétences des pays du Sud dans la recherche sur l'environnement. Pour y parvenir, il a créé des collaborations de recherche entre Nord et Sud, et prévoit une aide financière et technique.

Le programme touchant à sa fin, les autorités suisses ont décidé de lancer une évaluation en avril 1999. Celle-ci doit aider à planifier les futures activités de la Suisse dans le domaine des collaborations de recherche Nord-Sud.

L'objectif de cette évaluation ex post était de tirer des leçons de plusieurs années de pratique, et plus particulièrement de tester les nouvelles approches de collaboration de recherche, afin d'orienter les futures décisions à prendre. L'évaluation a inclus l'appréciation des effets par rapport aux objectifs fixés, et par rapport à des benchmarks internationaux.

Les questions évaluatives étaient les suivantes :

- "Did the programme strategy and concept make sense with regards to international needs for research capacity in the South?"
- "Did the program mechanisms achieve an optimal balance between capacity building, scientific results, and cost?"
- "In which cases did project management produce the best outcomes (in terms of both research capacity and scientific results), and how did it work?"

L'évaluation a inclus une comparaison du module 7 avec les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la recherche en partenariat Nord-Sud.

Les autorités suisses voulaient comparer les programmes sur les dimensions suivantes :

- système de monitoring et de management,
- communication entre les gestionnaires de programmes et les chercheurs,
- construction et gestion des collaborations Nord-Sud,
- sélection des projets,
- durabilité des collaborations.

Cet exercice a impliqué trois experts d'agences nationales ou internationales avec une grande expérience dans la recherche Nord-Sud, à savoir : un professeur de l'Université nationale du Bénin, un responsable de l'unité d'évaluation de l'"International Development Research Centre" au Canada, et d'un membre du "Dutch advisory council on scientific research in developing countries".

En juillet 1999, ces experts ont reçu un courrier comprenant le rapport intermédiaire d'évaluation. Ils ont examiné toutes les données et les analyses dans leur état final, recueillies par questionnaires et entretiens, plus trois études de cas. Il leur était ensuite demandé de comparer la gestion et les résultats du module 7, tels qu'ils apparaissaient dans le matériel d'évaluation, avec la gestion et les résultats d'autres "success stories" de coopération Nord-Sud qu'ils considéraient comparables.

Ces experts ont remis leurs commentaires écrits avant que l'instance d'évaluation ne discute les conclusions et recommandations de cette évaluation. Deux experts ont participé à la réunion finale qui s'est déroulée à Berne en août 1999.

Les comparaisons internationales ont produit des résultats intéressants, particulièrement dans les domaines de la sélection de projets, de la durabilité et de la gestion des partenariats. Elles ont par ailleurs joué un rôle essentiel dans l'établissement des recommandations. Par contre, l'exercice n'a pas été très concluant en ce qui concerne la fonction de jugement (d'évaluation à proprement parler) que nous voulions lui faire jouer. Forts de cette première expérience, nous avons considéré le benchmarking comme non comme un outil d'évaluation proprement dit mais comme un complément à la démarche visant à faciliter la formulation de recommandations pertinentes.

Le deuxième cas concerne l'Institut universitaire d'études du développement (IUED). Une convention avec l'Université de Genève formalise les relations entre les deux institutions, tout en garantissant l'autonomie de l'Institut. Celui-ci est géré depuis 1975 par une fondation de droit privé. Ses ressources sont constituées par des subventions de l'Etat de Genève et de la Confédération helvétique (la DDC, principalement), ainsi que par des honoraires perçus pour gérer des programmes ou exécuter des mandats (missions, expertises, formation continue, ...).

Dès 1992, l'Institut s'est engagé dans un processus de restructuration et de diversification de ses programmes afin de s'adapter aux nouveaux enjeux. L'actualité internationale a en effet beaucoup évolué : risques environnementaux, dérégulation des marchés, augmentation des crises humanitaires. Le partage entre Nord et Sud n'est plus aussi clair qu'autrefois, et l'ouverture des pays de l'Est génèrent de nouveaux problèmes en termes de développement. Tout cela a un impact sur les réflexions dans le domaine du développement : enseignement, recherche et activités opérationnelles doivent tenir compte de ces changements. En outre, les institutions académiques suisses sont de plus en plus confrontées à des pressions budgétaires et à la nécessité de mieux s'intégrer dans la communauté académique internationale.

L'évaluation s'appliquait aux activités de l'IUED. Depuis sa création, les activités de l'Institut ont été évaluées en 1976, et à la fin des années 1980. La présente évaluation se concentrait sur les dix dernières années, et entendait formuler des conclusions utiles pour les années à venir.

Afin de préciser les questions évaluatives, un exercice visant à clarifier la logique d'intervention de l'IUED a été mené par l'ensemble du groupe de pilotage. Cela a permis de construire un diagramme d'impacts (escomptés) retraçant les relations de causes à effets.

Suite à un travail de groupe avec l'instance d'évaluation, quatre questions évaluatives ont été retenues :

- En quoi l'intégration des activités de recherche, d'enseignement et de mise en œuvre de projets opérationnels représente-t-elle un avantage comparatif de l'IUED par rapport à d'autres institutions ?
- De quelle façon la notoriété, les activités et les partenariats de l'Institut contribuent-ils au rayonnement de Genève et de la Suisse ?
- Dans quelle mesure les activités et les résultats de l'IUED ont-ils eu une contribution significative à la réflexion stratégique des décideurs nationaux et internationaux,

notamment pour concevoir, promouvoir et lancer des politiques de développement adaptées aux exigences nouvelles et évolutives du secteur du développement ?

- Jusqu'à quel point les résultats des activités et des prestations de l'IUED répondent-ils aux attentes de ses bailleurs de fonds ?

Il a été décidé de compléter le dispositif d'évaluation par un exercice de benchmarking, dans l'optique d'améliorer les performances de l'IUED sur certains domaines.

Les domaines retenus pour la comparaison étaient :

- la synergie entre les différents types de résultats escomptés (enseignement, recherche et mise en œuvre de projets opérationnels) ;
- l'évolution des orientations stratégiques ;
- les impacts en termes de notoriété.

Chaque sujet de comparaison a été examiné par une personne choisie dans une institution considérée comme étant la plus pertinente en raison de sa performance dans un domaine. Trois institutions ont été choisies pour servir d'étalon : l'une en Angleterre, une autre au Canada et une hollandaise. Un dossier par thème a été constitué et envoyé à l'institution de référence. L'exercice se basait sur les premiers résultats d'évaluation, tirés de questionnaires, d'entretiens, et de focus groups. La personne choisie (par exemple le responsable de la communication en ce qui concerne la notoriété) a fait parvenir ses commentaires, en comparant sa propre institution avec ce qui se fait à l'IUED. Trois managers ont participé à la réunion finale du Comité de pilotage de l'évaluation et ont présenté leurs commentaires.

Dans ce cas, la démarche a été beaucoup plus fructueuse, car il était demandé aux personnes de montrer en quoi leur institution faisait mieux que l'IUED dans certaines domaines. Il ne s'agissait pas de juger l'IUED, mais de montrer comment faire mieux. Nous étions donc clairement dans une démarche de benchmarking, et non pas en face d'un panel d'experts comme dans le premier cas.

## Conclusion

Au départ, nous avons envisagé le benchmarking comme l'un des outils d'évaluation au même titre que les autres instruments utilisés : interviews, enquête par questionnaire, etc. A l'issue de la deuxième expérience de mise en œuvre de cette démarche, il nous est apparu que le benchmarking est mal adapté à l'évaluation proprement dite car l'outil n'est pas adapté pour une analyse comparative des impacts. Néanmoins, le Benchmarking renforce fortement les retombées de l'évaluation dans le cadre du management. En effet, grâce à la comparaison avec des "good practices", il permet de traduire des recommandations stratégiques/politiques en propositions d'actions concrètes et donne une capacité de mobilisation des gestionnaires.

**L'étalonnage est pertinent principalement au stade de l'élaboration des recommandations** pour améliorer la mise en œuvre (recherche de bonnes idées). Au travers des comparaisons, cet outil a la faculté de mettre en évidence des bonnes pratiques, ce qui permet aux personnes qui y participent de trouver des idées nouvelles d'amélioration. De plus, il stimule une auto-réflexion auprès des responsables administratifs en précisant des processus et des performances. Le benchmarking participe ainsi au processus d'apprentissage que tente de produire l'évaluation.

Le benchmarking peut conduire à des déceptions ou des succès selon la place qui lui est donnée dans un processus d'évaluation. Le choix des thèmes de benchmarking est central pour que la démarche d'évaluation soit pertinente. Il s'agit de choisir les thèmes qui seront raisonnablement pertinents par rapport aux recommandations de l'évaluation. Il convient de se concentrer sur des processus centraux (processus clés) d'un programme ou d'une organisation, afin que réellement le benchmarking serve de résolution de problème et d'outil d'évaluation. Cela a été le cas pour l'évaluation de l'IUED, où des thèmes de management ont rejoint des thèmes d'évaluation (stratégie, communication, synergie).

La démarche d'étalonnage a ainsi été un stimulant pour l'IUED, qui a mené une réflexion approfondie sur les trois processus retenus. Une contribution importante de cet outil lors d'évaluations réside dans sa capacité à indiquer le déroulement des processus à des personnes qui n'y ont peut-être jamais prêté attention, et dans son soutien à une prise de distance par rapport à sa propre pratique en découvrant ce qui est réalisé ailleurs.

Il faut encore se souvenir que l'étalonnage est un exercice qui demande un investissement important en temps (entre six mois et une année) et en argent (une personne employée à plein temps pour effectuer la démarche, plus les déplacements, les entretiens, etc.).

L'évaluation n'étant pas à proprement parler une discipline scientifique, son apprentissage ne peut se faire que par accumulation d'expériences. Il est donc important que des enseignements soient tirés des avancées réalisées et des difficultés rencontrées par les évaluateurs. Les deux cas présentés participent de ce travail d'apprentissage.

## 8. Bibliographie

### Ouvrages :

- Balm J. G. (1994), *Evaluer et améliorer ses performances. Le Benchmarking*, AFNOR, Paris.
- Baumann K., Trepp R. (1996), "Le benchmarking dans le secteur public" in ATAG Ernst & Young, *Bulletin* 2/96, 1-4.
- Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P. (1998), *Politiques publiques - Evaluation*, Economica, Paris.
- Camp C. R. (1992), *Le benchmarking. Pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Centre d'évaluation des services publics SA (1998), *L'évaluation des performances : un outil simple au service de la gestion communale*, CES, Neuchâtel.
- Centre d'évaluation des services publics SA (1999), *Performances*, n° 1, mars 1999, CES, Neuchâtel.
- Centre européen d'expertise en évaluation (1999), *Evaluation of Module 7 Swiss Priority Programme 'Environment' (SPP-E)*, Lyon, mars 1999.
- Centre européen d'expertise en évaluation (1999), *Evaluation of the IUED, Graduate Institute of Development Studies*, Geneva, Lyon, mars 1999.
- Chang R. Y., Kelly P. K. (1995), *Progresser avec le Benchmarking*, Les Presses du Management, Paris.
- Cheung A. B. L. (1997), "La compréhension des réformes du secteur public : tendances mondiales et questions diverses" in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, décembre 1997, 513-537.
- Conseil scientifique de l'évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation Française, Paris.
- Direction du développement et de la coopération (1998), *La coopération internationale de la Suisse*, Berne.
- Duprat P. (1996), "Le benchmarking, méthodologie de comparaison et d'amélioration des performances" in *Gestions Hospitalières*, mai 1996, 370-376.
- Güller A. (1998), "Le benchmarking dans l'administration publique" in ATAG Ernst & Young, *Bulletin* 2/98, 38-43.
- Horber-Papazian K. (1990), *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Karlöf & Partners (1995), *Pratiquer le benchmarking*, Les Editions d'Organisation, Paris.
- Knoepfel P. (1992), *Politiques publiques comparées*, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne.
- Läubli M. (1997), *Guidelines for Health Programme and Project Evaluation Planning*, Swiss Federal Office of Public Health, Bern.
- Monnier E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Ed. Economica, Paris.
- Monnier E. (1997), *L'évaluation des politiques publiques. Cours de 1<sup>ère</sup> année*, Université de Genève.
- Monnier E. (1998), *L'évaluation des politiques publiques. Cours de 2<sup>ème</sup> année*, Université de Genève.
- OCDE (1994), *La gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, Public Management Service (PUMA), Etudes hors série n°3, Paris.

- OCDE (1997), *Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public*, Public Management Service (PUMA), Paris.
- Pollitt C., Bouckaert G. (1995), *Quality improvement in european public services : Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, London, ch. 1.
- Pollitt C, Cave M., Joss R. (1994), "L'étalonnage international, instrument d'amélioration de la performance du secteur public : panorama critique." in OCDE, *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, Public Management Service (PUMA), Etudes hors série n°5, Paris, 7-25.
- Romagni P. (1996), "Le Benchmarking" in *10 outils clés du management*, Les Presses du Management, les Editions du GO, Paris, 17-34.
- Santo V.-M., Verrier P.-E. (1997), *Le management public*, PUF, Paris.
- Trosa S., Williams S. (1996), "L'étalonnage dans la gestion des performances du secteur public" in OCDE, *La gestion des performances dans l'administration : exemples d'actualité*, Public Management Service (PUMA), Etudes hors série n°9, Paris.
- Weill M. (1994), *Le management : la pensée, les concepts, les faits*, Armand Colin, Paris.

*Sites internet :*

- <http://www.saq.ch> et <http://www.sqs.ch> (sites des sociétés suisses de gestion de la qualité)
- <http://www.oecd.org/puma> (site présentant l'étalonnage appliqué à la gestion publique)
- <http://www.zed.ch> (site du Centre d'évaluation des services publics, lequel utilise le benchmarking dans le cadre de la gestion communale en Suisse)
- <http://www.tectem.ch/e/bmking/index.htm> (site de l'Institute of Technology Management à Saint-Gall, spécialiste du benchmarking)
- <http://www.slsw.gov.au/plb/benchmrk/1994/home.htm> (exemple de benchmarking en Australie impliquant des bibliothèques publiques)
- <http://www.hmce.gov.uk/general/about/bmbackg.htm> (exemple du secteur public de la Grande-Bretagne, qui a introduit le benchmarking comme outil d'amélioration de la qualité)