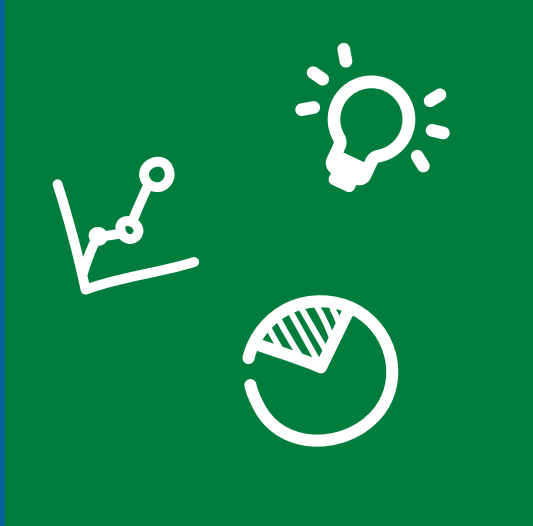




Comment les gouvernements
peuvent-ils mobiliser l'évaluation
des politiques pour améliorer
une action publique éclairée
par les preuves?

*Éléments clefs d'une étude
comparative de l'OCDE*

2020



OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
Définitions, méthodologie et intégration dans l'élaboration des politiques publiques	9
Pourquoi l'institutionnalisation de l'évaluation est-elle si difficile à réaliser ?	12
Favoriser une culture de l'évaluation par la promotion de la qualité et de l'utilisation de l'évaluation	20

Graphiques

Graphique 1. Principaux objectifs des pouvoirs publics en matière d'évaluation	5
Graphique 2. Les défis à relever pour promouvoir l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement	6
Graphique 3. Définition officielle de l'évaluation des politiques publiques établie par les pays	9
Graphique 4. Groupes de concepts inclus dans la définition de l'évaluation des politiques	10
Graphique 5. Les cadres juridiques guidant l'évaluation des politiques des politiques publiques à l'échelle interministérielle	13
Graphique 6. Disponibilité et contenu des cadres politiques	14
Graphique 7. Institutions relevant de l'exécutif dotées de compétences en matière d'évaluation à l'échelle interministérielle	15
Graphique 8. Le mandat du centre de gouvernement en matière d'évaluation des politiques	17
Graphique 9. Le mandat du ministère des Finances / de l'Économie / du Trésor ou équivalent en matière d'évaluation des politiques	18
Graphique 10. Comment les pays assurent-ils la qualité des évaluations à l'échelle interministérielle ?	21
Graphique 11. Renforcer les compétences en matière d'évaluation des politiques publiques	23
Graphique 12. Comment les pays encouragent-ils l'utilisation de l'évaluation ?	24
Graphique 13. Publication des résultats de l'évaluation	25
Graphique 14. Comment les résultats de l'évaluation des politiques publiques sont-ils utilisés dans le cycle budgétaire ?	27

Encadrés

Encadré 1. Les composantes du système d'évaluation des politiques publiques	7
Encadré 2. Le cycle de l'élaboration des politique	11

Résumé

L'évaluation des politiques publiques contribue indiscutablement à une bonne gouvernance publique. Elle peut aider les gouvernements à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques qui, à leur tour, peuvent être porteuses de prospérité pour le pays et de bien-être pour ses citoyens. L'évaluation des politiques contribue à promouvoir la responsabilité publique, l'apprentissage et une plus grande efficacité du secteur public à travers une meilleure prise de décision.

Le rapport propose une analyse générale de l'institutionnalisation, de la qualité et de l'utilisation de l'évaluation des politiques publiques portant sur 42 pays. Cette perspective systémique permet d'examiner de façon approfondie la manière dont l'évaluation peut contribuer à l'élaboration des politiques et d'analyser les outils politiques qui s'appuient sur l'évaluation, comme la budgétisation et la réglementation. Une structure institutionnelle peut aider à harmoniser les activités d'évaluation isolées et non planifiées avec des approches plus formelles et systématiques. La promotion d'une meilleure qualité et d'une meilleure utilisation des évaluations peut avoir un effet positif en leur permettant d'atteindre pleinement leur objectif.

De manière générale, les pays accordent une grande importance à l'évaluation des politiques publiques. Certains pays l'ont inscrite dans leur constitution, et environ deux tiers des pays répondants ont créé un cadre juridique qui sous-tend l'évaluation. De même, la plupart des pays ont adopté des lignes directrices sur l'évaluation des politiques applicables à l'ensemble de l'administration.

Le terme « évaluation » peut s'appliquer à toute une série de pratiques. Près des deux tiers des pays étudiés disposent d'au moins une définition de l'évaluation des politiques publiques. Si ces définitions reflètent souvent les spécificités du cadre institutionnel du pays, on peut identifier des termes et concepts communs à toutes les définitions, notamment en ce qui concerne *ce qui doit être mesuré* (politiques, programmes, plans, réformes), *pourquoi une évaluation doit être menée* (objectifs) et *quand* (ex ante ou ex post).

Dans la plupart des pays, l'évaluation des politiques publiques à l'échelle interministérielle se heurte à des difficultés importantes, principalement liées à l'utilisation limitée de ses résultats dans l'élaboration des politiques, à l'absence de stratégie pan-gouvernementale cohérente et au manque de ressources humaines, que ce soit en termes de compétences, de capacités ou d'aptitudes.

La solidité des structures institutionnelles peut permettre de garantir que les évaluations soient menées efficacement. Elle peut favoriser la transparence et la responsabilisation dans la gestion des évaluations et contribuer à améliorer la comparabilité et la cohérence des résultats ainsi que leur utilisation dans les processus d'élaboration des politiques. C'est la raison pour laquelle les pays utilisent une série d'approches institutionnelles pour ancrer l'évaluation des politiques dans leur appareil de gouvernance. Ils peuvent également coordonner leurs approches et leurs cadres d'évaluation des politiques publiques avec ceux liés à la gouvernance des données et des preuves.

En plus des cadres juridiques, des cadres politiques ont également été élaborés dans environ la moitié des pays étudiés. Ces cadres politiques définissent des principes et des orientations stratégiques pour les évaluations, fournissent un encadrement de haut niveau et offrent une certaine clarté aux institutions en esquissant les meilleures pratiques et les objectifs primordiaux à atteindre.

Dans deux tiers des pays étudiés, le centre de gouvernement détermine l'orientation stratégique pour l'évaluation des politiques. En tant que tel, le centre joue un rôle crucial dans l'intégration d'une approche pan-gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques et dispose généralement pour ce faire d'un large mandat. Les ministères des Finances assument aussi des responsabilités importantes dans environ six pays sur dix. Ces résultats montrent la forte impulsion économique donnée à l'évaluation et le lien étroit entre les incitations à améliorer la qualité des dépenses publiques et les incitations à obtenir des résultats. Les ministères de la Réforme du secteur public et de la Planification jouent également un rôle dans certains pays, de même que les agences autonomes. Les agences constituent souvent une source de bonnes pratiques d'évaluation, en particulier dans les pays nordiques, même si leur rôle reste décentralisé. Elles sont généralement bien placées pour mener des évaluations indépendantes, transparentes et responsables.

Lorsqu'ils existent, les mécanismes de coordination tels que les commissions et les services interministériels intégrés peuvent contribuer à renforcer les systèmes d'évaluation, pour ce qui est par exemple du personnel et des capacités. Le fait de placer le bureau chargé de l'évaluation des politiques à proximité du décideur politique peut lui permettre d'être plus efficace dans l'organisation des évaluations des politiques et le suivi des engagements pris par les ministères. Dans le même temps, pour renforcer la confiance des citoyens dans les résultats, il peut s'avérer utile de veiller à l'indépendance, à la transparence et à la responsabilité des systèmes d'évaluation.

L'évaluation des politiques publiques ne peut être vraiment efficace que si elle est de grande qualité et que ses résultats sont mis à profit. Le contrôle et l'assurance de la qualité sont essentiels pour garantir la solidité des évaluations. Les normes jouent un rôle important dans l'assurance de la qualité, et des lignes directrices sont mises en place dans les trois quarts des pays étudiés. D'autres mécanismes de contrôle de la qualité, tels que l'examen par les pairs, les examens systématiques et les compétences requises des évaluateurs, sont relativement courants. La moitié des pays organise des formations pour les évaluateurs, et une majorité d'entre eux reconnaît l'importance de développer les compétences des évaluateurs.

Si l'utilisation des résultats des évaluations reste un défi, elle est primordiale pour avoir un impact. Les pays s'appuient sur une série de mécanismes organisationnels et institutionnels pour promouvoir l'utilisation des évaluations et stimuler la demande. Certaines de ces mesures prennent la forme d'une plate-forme de coordination (dans environ un tiers de l'échantillon) ou d'une réponse apportée par les autorités publiques (dans un quart de l'échantillon). Des systèmes de notation et de classement sont également utilisés dans une certaine mesure. Enfin, la plupart des mécanismes visant à promouvoir les aptitudes et les compétences sont destinés aux évaluateurs et aux gestionnaires plutôt qu'à renforcer la capacité des responsables politiques et des décideurs à utiliser des données probantes.

L'hétérogénéité des approches nationales laisse à penser que la création d'un marché de l'évaluation dépend du contexte politique et culturel local. L'évaluation peut également être intégrée dans les processus de planification et d'élaboration des politiques. Pour une moitié d'entre eux, les pays intègrent les résultats de l'évaluation dans le cycle budgétaire. En particulier, de nombreux pays membres de l'OCDE utilisent l'examen des dépenses. La politique réglementaire est également un domaine dans lequel l'utilisation de l'évaluation est très répandue, le processus d'analyse d'impact réglementaire étant assorti d'exigences importantes en matière d'évaluation.

Le rôle des institutions qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif reste limité en matière de promotion de la qualité et de l'utilisation des évaluations – en dehors de leur implication dans le cycle budgétaire – même si les institutions supérieures de contrôle des finances publiques restent d'importants fournisseurs d'évaluations.

Introduction

L'importance de l'évaluation des politiques

Dans les sociétés modernes, les pouvoirs publics n'opèrent pas dans le vide ; ils doivent prendre et justifier leurs décisions auprès d'un large éventail de parties prenantes, notamment les citoyens et les entreprises au niveau national, les investisseurs internationaux ou la communauté internationale dans certains cas. Il est essentiel d'évaluer les politiques publiques pour garantir qu'elles contribuent effectivement à améliorer les résultats en permettant de comprendre ce qui fonctionne, pourquoi, pour qui et dans quelles conditions. L'évaluation associe les stratégies, les résultats, les décisions des responsables de l'action publique et les principaux acteurs (pouvoirs publics et citoyens) à la réalisation de niveaux élevés de bien-être et à la concrétisation progressive d'objectifs gouvernementaux ou d'engagements internationaux plus généraux, tels que les Objectifs de Développement Durable.

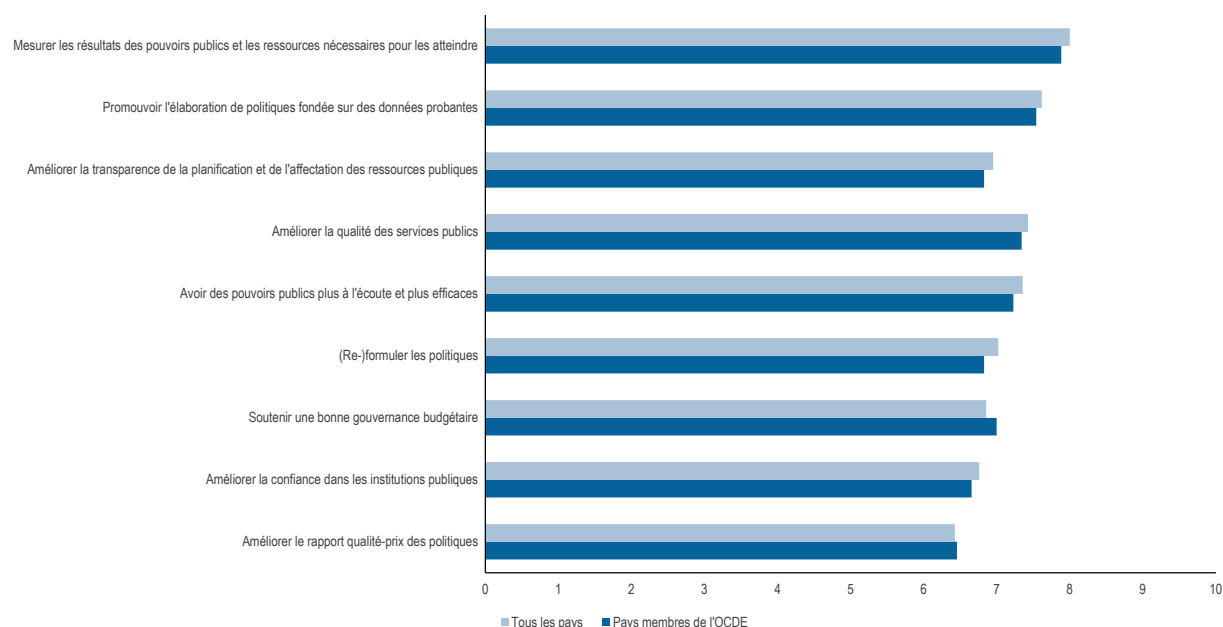
L'évaluation des politiques est un instrument essentiel de la bonne gouvernance publique qui peut contribuer à éviter la captation de l'action publique, à favoriser l'apprentissage et à promouvoir la responsabilisation des gestionnaires. Les pouvoirs publics sont invités à démontrer que leurs décisions et leurs orientations sont fondées sur des faits, qu'ils fixent des attentes réalistes en ce qui concerne les différents choix politiques et qu'ils dépensent les ressources publiques de manière adéquate. En ce sens, l'évaluation des politiques publiques facilite l'**apprentissage** car elle aide à comprendre pourquoi et comment une action publique a été une réussite ou peut l'être, en informant les décideurs politiques sur les raisons et les mécanismes de causalité menant au succès ou à l'échec. Elle contribue à la qualité du processus décisionnel en fournissant des indications sur la manière d'améliorer les liens entre l'élaboration, la mise en œuvre et les résultats des politiques. En même temps, l'évaluation des politiques a le potentiel d'améliorer l'optimisation des ressources, la **responsabilité** et la transparence, et de donner une légitimité à l'utilisation des fonds et des ressources publiques : elle informe les citoyens et les autres parties prenantes sur la question de savoir si les décisions publiques, notamment en termes d'allocation des ressources budgétaires et de mise en œuvre de nouvelles lois et réglementations, produisent les résultats escomptés (OCDE, 2018^[1]).

Jusqu'à une date récente, les informations comparatives disponibles sur les pratiques réelles des pays dans ce domaine étaient très limitées. Cette note présente les points saillants d'une analyse comparative de 42 pays, dont 35 pays membres de l'OCDE, et 7 pays non membres, ce qui représente l'une des plus grandes collectes de données de ce type dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Les informations ont été collectées par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE entre 2018 et la mi-2019 et concernent les trois piliers essentiels que sont l'institutionnalisation, la qualité et l'utilisation des évaluations, qui permettent aux systèmes évaluatifs de contribuer de manière décisive à une bonne gouvernance publique. De plus amples informations sur l'enquête et les méthodes sont disponibles dans (OECD, 2020^[2]).

D'une façon générale, les pouvoirs publics mènent des évaluations pour réaliser de grands objectifs de politique publique, comme le montrent les résultats de l'enquête (Graphique 1). D'après l'enquête, les pays se montrent fortement engagés en faveur de l'évaluation des politiques, même si aucun ordre de priorité

n'est bien défini entre les objectifs, en dehors de la préoccupation principale de mesurer les performances/résultats des pouvoirs publics, ainsi que de promouvoir l'utilisation de données probantes dans l'élaboration des politiques et d'améliorer la qualité des services publics.

Graphique 1. Principaux objectifs des pouvoirs publics en matière d'évaluation



Note : n=42 (35 pays membres de l'OCDE). La question posée était « Quels sont les objectifs principaux poursuivis par les pouvoirs publics lorsqu'ils mènent des évaluations ». 0 signifie « objectif le moins important », 5 « sans opinion » et 10 « objectif principal ».

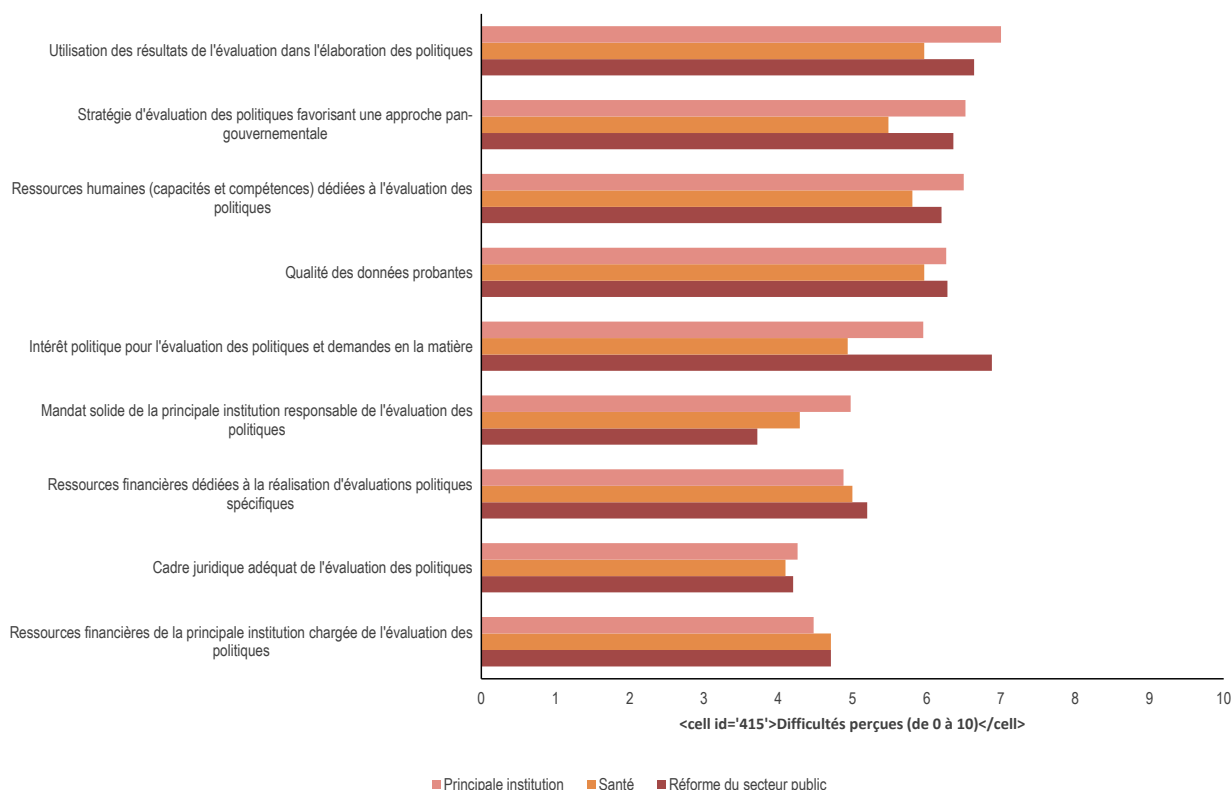
Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Un agenda inachevé

Malgré l'intérêt croissant que suscite l'évaluation des politiques et la reconnaissance de la nécessité d'élaborer un cadre à cette fin, celle-ci constitue souvent le maillon faible du cycle d'élaboration des politiques publiques. Les pays se heurtent à des obstacles techniques dans la réalisation des évaluations. Ces difficultés résident notamment dans le partage des connaissances entre les experts universitaires/techniques et les décideurs politiques qui peuvent poursuivre des objectifs différents, et dans la nécessité de surmonter la fragmentation du contexte social et politique et les défis auxquels sont confrontés les gouvernements, pour créer et partager des données de qualité, utilisables et objectives au sein et en dehors de l'administration publique (Rutter, 2012^[2]).

Les résultats de l'enquête montrent bien les défis à relever pour promouvoir l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement, comme l'ont révélé les pays répondants (voir Graphique 2). Ces défis tiennent notamment à **l'utilisation limitée des résultats de l'évaluation dans l'élaboration des politiques publiques**, de **l'absence de stratégie d'évaluation** à même de favoriser une approche pan-gouvernementale et à la **disponibilité limitée des ressources humaines** (capacités et aptitudes). Les enquêtes sectorielles, qui mettent en évidence les perceptions des ministères de la Santé et des ministères chargés de la Réforme du secteur public, fournissent des informations supplémentaires. Dans le domaine de la santé, la qualité des données probantes est perçue comme un défi. Les ministères chargés de la Réforme du secteur public soulignent que l'intérêt politique pour l'évaluation des politiques et la demande croissante en la matière apparaissent comme une gageure.

Graphique 2. Les défis à relever pour promouvoir l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement



Note : Pour la principale institution n=42 (35 pays membres de l'OCDE). Pour le ministère de la Santé n=31 (28 pays membres de l'OCDE). 9 pays (7 pays membres de l'OCDE) n'ont pas participé à cette enquête. Par ailleurs, ne sont pas inclus les 2 pays (1 pays membre de l'OCDE) qui ont répondu qu'aucune des politiques relevant de la responsabilité de leur institution n'était évaluée. Pour le ministère chargé de la Réforme du secteur public n=25 (20 pays membres de l'OCDE). 11 pays (10 pays membres de l'OCDE) n'ont pas participé à cette enquête. Par ailleurs, ne sont pas inclus les 6 pays (5 pays membre de l'OCDE) qui ont répondu qu'aucune des politiques relevant de la responsabilité de leur institution n'était évaluée. Les questions posées étaient « Quels sont les défis que les pouvoirs publics doivent actuellement relever pour promouvoir l'évaluation de politiques » pour la principale institution et « Quels sont les défis actuels à relever pour promouvoir l'évaluation des politiques dans votre institution » pour le ministère de la Santé et le ministère chargé de la Réforme du secteur public. 0 signifie « défi peu fréquent », 5 « sans opinion » et 10 « principal défi ».

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Définir une perspective systémique : promouvoir l'institutionnalisation, la qualité et l'utilisation de l'évaluation des politiques publiques

Les gouvernements doivent faire face à des défis complexes, confrontés qu'ils sont à des questions sensibles, mal définies, épineuses et ambiguës, qui exigent d'adopter une approche systémique des défis du secteur public (OCDE, 2017^[3]). Ces questions sont liées entre elles de multiples façons, difficiles à définir. Les approches traditionnelles ne donnent plus les résultats escomptés et sont davantage révélatrices d'une mauvaise conception et d'approches sectorielles cloisonnées que d'initiatives pan-gouvernementales. Si l'évaluation des politiques peut être considérée de manière parcellaire comme une activité essentielle à l'accomplissement de différentes tâches, elle joue en fait un rôle transversal en soutenant l'efficacité de l'élaboration des politiques et la prise de décision à l'échelle du gouvernement dans son ensemble. C'est pourquoi bon nombre des actions engagées à divers niveaux doivent être appréhendées globalement, dans le cadre d'un système d'évaluation des politiques publiques. Un système d'évaluation des politiques est un système dans lequel « l'évaluation fait partie intégrante du cycle de vie

des politiques et des programmes, elle est menée de manière rigoureuse et systématique, et ses résultats sont utilisés par les décideurs, qui en informent alors l'opinion publique » (Lázaro, 2015^[4]).

Cette étude définit l'évaluation à travers **l'angle triple de l'institutionnalisation, de la qualité et de l'utilisation** dans une perspective de gouvernance. L'attention portée à ces trois composantes permettra d'assurer que l'évaluation des politiques contribue à une bonne gouvernance publique tout au long de l'élaboration des politiques, et ainsi de garantir que les politiques, programmes et initiatives du gouvernement atteignent les objectifs visés(OCDE, 2019^[5]).

Encadré 1. Les composantes du système d'évaluation des politiques publiques

D'après la littérature universitaire, cet angle triple peut être défini comme suit :

- L'institutionnalisation désigne le processus systématique d'intégration des pratiques d'évaluation dans des approches plus formelles et systématiques. Elle peut inclure la mise en place d'un système d'évaluation dans un cadre gouvernemental par le biais de politiques ou de stratégies spécifiques (Lázaro, 2015^[4]) ; (Gaarder et Briceño, 2010^[6]).
- La qualité désigne une évaluation des politiques techniquement rigoureuse et bien gérée, c'est-à-dire indépendante et adaptée au processus décisionnel (Picciotto, 2013^[7]).
- L'utilisation de l'évaluation des politiques se définit par trois conditions (Ledermann, 2012^[8]) :
 - Il y a utilisation symbolique (également dite persuasive) lorsque les résultats de l'évaluation sont repris pour justifier ou légitimer une position préexistante, sans la modifier ;
 - L'utilisation est dite conceptuelle lorsque les résultats d'une évaluation conduisent à une meilleure compréhension ou à un changement dans la conception de l'objet de l'évaluation ;
 - L'utilisation instrumentale correspond aux cas où les recommandations de l'évaluation éclairent la prise de décision et conduisent à une modification de l'objet de l'évaluation.

Source : dans le texte.

Malgré les progrès accomplis, un système d'évaluation pleinement fonctionnel reste à construire dans de nombreux pays

Les pays affichent des pratiques mixtes dans leurs approches de l'institutionnalisation de l'évaluation, qui peuvent présenter de nombreuses formes et divers niveaux de solidité. Alors que, dans certains pays, l'évaluation des politiques publiques est encouragée par un cadre politique pan-gouvernemental, avec une institution centrale dotée de larges responsabilités, dans d'autres pays, l'évaluation ressort de la seule responsabilité des ministères sectoriels concernés. Dans la plupart des pays, l'institutionnalisation de l'évaluation repose sur toute une série d'acteurs, comprenant les centres de gouvernement, le Trésor, les ministères de la Planification ainsi que des agences autonomes, aux mandats et rôles divers. L'institutionnalisation n'est pas une panacée ni une fin en soi dans la mesure où, même si elle est bien développée sur le papier dans certains pays, elle accuse encore un retard dans la pratique.

Les pays investissent dans toute une série d'outils de promotion de la qualité et de l'utilisation des évaluations. À cet égard, il est essentiel d'investir dans les compétences du secteur public, en particulier en matière de conseil et d'analyse politique, et de faciliter la participation des parties prenantes aux processus d'évaluation. Certains outils méthodologiques visant à mieux comprendre dans quelle mesure et comment ces priorités intergouvernementales sont évaluées, selon quels critères, et ce qui est évalué

(apports, activités, résultats, produits) sont également élaborés. L'analyse a permis d'identifier de nombreuses lignes directrices en matière d'évaluation des politiques, qui servent de guide de référence au processus évaluatif dans de nombreux pays. Dans certains cas, les pays mettent également en œuvre des mécanismes de contrôle de la qualité, et les institutions qui ne relèvent pas de l'exécutif, telles que les institutions supérieures de contrôle et les parlements, jouent généralement un rôle dans le cadre d'initiatives plus larges engagées pour assurer la responsabilité.

L'utilisation des évaluations reste peut-être le plus grand défi à relever. Les raisons en sont multiples et se rapportent à la compréhension, à l'opportunité des évaluations ainsi qu'à la manière dont celles-ci sont communiquées au sein du secteur public et à l'extérieur. Certains mécanismes généraux susceptibles de favoriser l'utilisation ont été identifiés, et il serait intéressant d'examiner leur efficacité. Il s'agit notamment de mener des évaluations axées sur l'utilisation, de faciliter la communication et la diffusion des résultats d'évaluation, d'accroître la demande de données probantes en promouvant les compétences nécessaires à l'utilisation des évaluations et de stimuler la demande d'évaluations en intégrant l'exploitation des données probantes dans la structure institutionnelle.

La richesse des résultats illustre le potentiel d'un partage des bonnes pratiques entre les pays à l'avenir et de l'identification de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Dans la mesure où l'évaluation nécessite des investissements importants en amont de la chaîne d'élaboration des politiques, de nombreux pays ont intégré certaines orientations dans leurs processus et dans leur appareil institutionnel. Le renforcement de ces orientations dans le contexte de perspectives internationales plus larges peut contribuer à mieux ancrer l'évaluation dans les cadres institutionnels et de gouvernance, tout en respectant la flexibilité et la diversité des approches. Les objectifs à court terme consistent à concrétiser l'évaluation et à garantir sa pertinence, sa qualité et son impact. En un sens, le but ultime devrait être d'assurer un intérêt public en augmentant l'efficacité du secteur public dans son ensemble et en dotant les pouvoirs publics, l'économie et la société d'une compréhension commune des défis à relever, des avantages, des coûts et des implications des différentes options politiques envisagées pour y faire face.

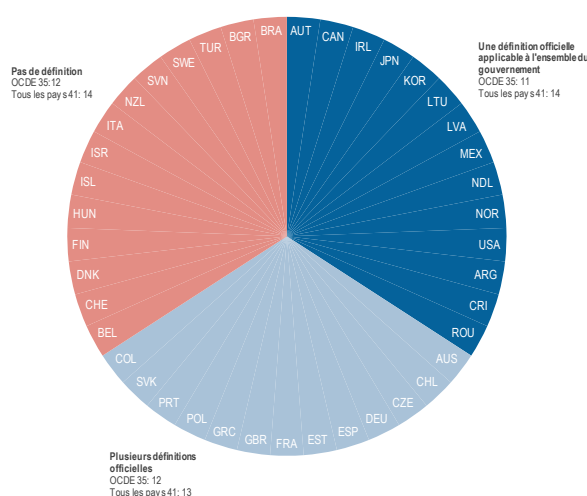
Définitions, méthodologie et intégration dans l'élaboration des politiques publiques

Des définitions s'imposent

L'évaluation peut s'avérer nécessaire pour comprendre pourquoi et comment une politique a été fructueuse ou a le potentiel de l'être (apprentissage) et tire avantage d'une allocation efficace des ressources financières (reddition des comptes). Cela étant, de nombreux outils et pratiques permettent déjà de mesurer les réussites et d'évaluer si les actions du gouvernement ont atteint les objectifs escomptés. Ces outils peuvent comprendre le suivi des programmes gouvernementaux, l'examen des dépenses et la gestion des performances – qui peuvent se compléter. À cet égard, il est important de définir et de comprendre le rôle spécifique de l'évaluation des politiques, à travers d'autres pratiques qui peuvent mesurer et promouvoir l'efficacité et l'efficacité du gouvernement.

Il y a donc un avantage à établir une définition appropriée de l'évaluation des politiques. Les résultats montrent que plus de la moitié des répondants à l'enquête (27 pays) ont une définition de l'évaluation des politiques : 14 d'entre eux ont une définition formelle applicable à l'ensemble de l'administration, tandis que 13 ont plusieurs définitions formelles et 14 n'en ont pas (Graphique 3). D'une façon générale, les définitions de l'évaluation des politiques reflètent la structure institutionnelle des pays et impliquent une certaine hétérogénéité dans la définition.

Graphique 3. Définition officielle de l'évaluation des politiques publiques établie par les pays



Note : n=41 (35 pays membres de l'OCDE). Le Kazakhstan a répondu qu'il ne savait pas s'il disposait d'une définition officielle de l'évaluation des politiques. Les questions posées étaient « Votre pays dispose-t-il d'une définition officielle de l'évaluation des politiques ? » et « Veuillez indiquer la ou les définitions et la référence aux documents pertinents ».

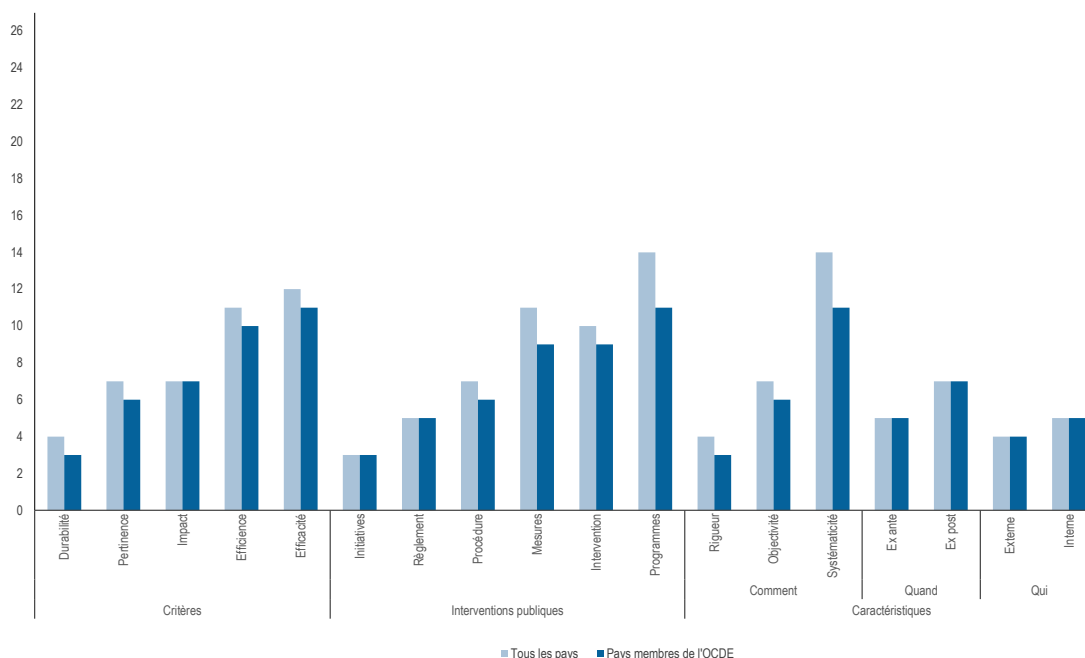
Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

De multiples définitions coexistent, en dépit de quelques approches conceptuelles communes

Les résultats montrent que les pays ont adopté un certain nombre de définitions pour aborder l'évaluation des politiques. Le présent rapport lui-même a eu recours à une définition spécifique pour établir le questionnaire. Les concepts de base qui sous-tendent ces définitions ont été regroupés afin d'en faciliter l'analyse.

Cette approche par groupe a permis d'identifier des éléments communs (Graphique 4). Ces éléments comprennent *ce qui* doit être mesuré (politiques, programmes, plans, réformes), *pourquoi* une évaluation doit être menée (critères), *quand* (ex ante ou ex post) et *qui* est impliqué. En pratique, la plupart des pays incluent les éléments liés aux interventions publiques évaluées, ainsi que les critères de l'évaluation et les caractéristiques de la qualité. Mais, les éléments relatifs au moment de l'évaluation (*quand*) et aux évaluateurs (*qui*) sont moins représentés.

Graphique 4. Groupes de concepts inclus dans la définition de l'évaluation des politiques



Note : Les questions posées étaient « Votre pays dispose-t-il d'une définition officielle de l'évaluation des politiques » et « Veuillez indiquer la ou les définitions et la référence aux documents pertinents ».

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018)

Les pays disposent de toute une série de méthodes et d'outils

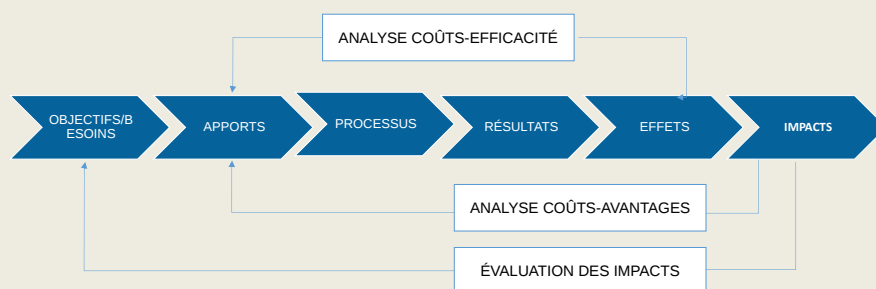
Les conclusions de l'enquête permettent de mettre en lumière la nature et le degré de précision des définitions de l'évaluation des politiques publiques dans les différents pays. À cette fin, il est nécessaire de créer une terminologie commune pour les différents types d'évaluation tout au long de la chaîne d'élaboration des politiques. Les éléments qui sont le plus souvent évalués dans la chaîne politique comprennent les résultats (93 %) et les effets (97 %), suivis de l'impact (86 %), de l'apport (83 %) et du processus (79 %). Malgré le potentiel des essais contrôlés randomisés (ECR ou MQE) pour fournir des résultats plus rigoureux, les ECR ne sont utilisés que par 28 % de l'échantillon. En outre, des méthodes

telles que les régressions, l'économétrie et la modélisation d'équations structurelles sont utilisées par 59 % de l'échantillon pour l'évaluation des priorités gouvernementales, par 39 % pour les aspects liés à la santé et par 32 % dans le domaine de la réforme du secteur public.

Encadré 2. Le cycle de l'élaboration des politiques

Le graphique ci-dessous met en évidence le cycle de l'élaboration des politiques et décrit l'interaction entre les **besoins** ou les problèmes identifiés dans un contexte spécifique, l'intervention correspondante pour les résoudre (**apports, processus et résultats**), ses **effets** et son évaluation (**impact**) ; plus précisément, chaque élément est défini comme suit (OCDE, 2017^[9]) :

1. Le **niveau des apports** fait référence aux ressources utilisées pour mettre en œuvre une politique, telles que le personnel, l'argent, le temps, l'équipement, etc.
2. Le **niveau du processus** fait référence aux activités menées dans le cadre d'une politique.
3. Le **niveau des résultats** fait référence à un premier niveau de résultats, directement associé aux retombées de la politique mise en œuvre.
4. Le **niveau des effets** fait référence aux conséquences (directes) à moyen terme de la politique mise en œuvre.
5. Le **niveau des impacts** s'intéresse aux conséquences à long terme d'une initiative politique.



En pratique, les choses sont généralement plus complexes, compte tenu de la portée d'une évaluation : l'évaluation d'une initiative isolée, par opposition à un plan d'action global, nécessite des outils différents et permet probablement d'atteindre des niveaux de compréhension différents (OCDE, 2017^[9]). Différentes méthodes peuvent être utilisées pour mesurer l'impact, comme l'efficacité (analyse coûts-efficacité) ou l'efficacités (évaluation des impacts). Ainsi, une analyse coûts-efficacité impose de comparer les coûts (des apports ou des ressources utilisées) et les résultats obtenus.

Source : OCDE (2017^[9]).

Pourquoi l'institutionnalisation de l'évaluation est-elle si difficile à réaliser ?

Un cadre institutionnel solide est un élément important de la mise en œuvre d'un système d'évaluation fonctionnel. L'institutionnalisation peut contribuer à encourager la conduite systématique d'évaluations et à établir des règles simples pour une gestion claire et transparente. Cela étant, les pays restent confrontés à des défis majeurs lors du processus d'institutionnalisation, notamment pour créer des cadres cohérents dans une perspective gouvernementale globale. La disponibilité des ressources humaines, en termes de capacités et de compétences, constitue aussi un enjeu important. Enfin, il reste difficile de garantir de manière durable l'intérêt politique pour l'évaluation des politiques publiques et la demande en la matière.

Des cadres institutionnels solides sont à même d'harmoniser les efforts déployés pour l'évaluation de programmes isolés et non planifiés ; d'améliorer la comparabilité des résultats dans le temps, entre les institutions et entre les disciplines ; et de promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des évaluations, isolant ainsi les pratiques d'évaluation des politiques des influences politiques indues ou des pratiques bureaucratiques déplacées (Gaarder et Briceño, 2010^[6]) (Parkhurst, 2017^[10]) (Lázaro, 2015^[4]). Néanmoins, les résultats montrent que les pays font face à des défis importants dans ce domaine (Graphique 5) :

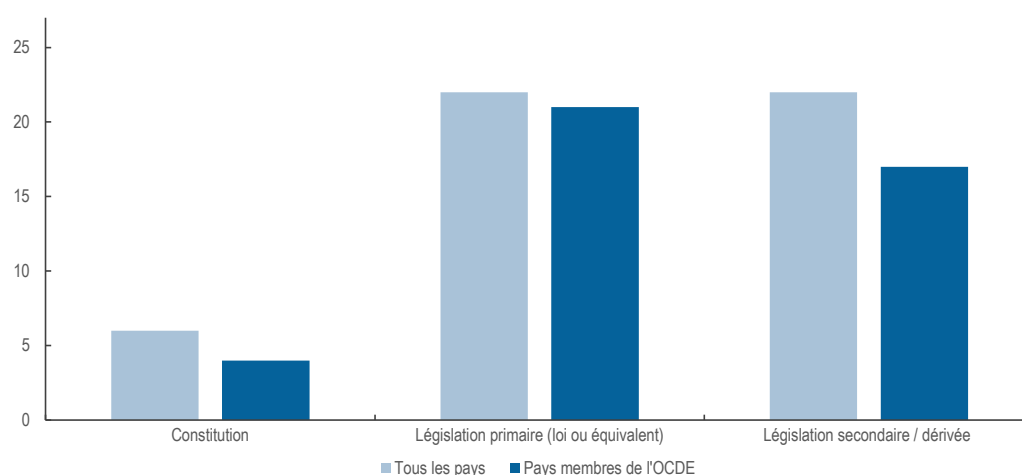
- La mise en place d'une stratégie pan-gouvernementale est un défi important pour tous les pays. L'institutionnalisation de l'évaluation implique de multiples acteurs, ce qui suscite généralement une résistance au changement. Dès lors, sans orientation efficace, les organisations prennent le risque de ne pas prendre de décisions coordonnées et de ne pas s'entendre sur une vision, une mission et des objectifs communs (Cinar, Trott et Simms, 2018^[11])
- Un autre domaine qui connaît aussi des lacunes est celui des ressources humaines. Cela est en partie dû au fait que les fonctionnaires n'ont pas le temps d'absorber les nouvelles pratiques associées à l'évaluation, surtout lorsque celles-ci ne sont pas directement liées à leurs priorités opérationnelles.
- Enfin, il s'agit également de garantir l'intérêt politique pour l'évaluation des politiques et la demande en la matière. À cet égard, l'incitation des fonctionnaires et des experts chargés de la promotion des évaluations à exécuter des tâches en dehors de leur domaine de responsabilité immédiat est une question soulevée par un certain nombre de répondants.

L'évaluation est généralement bien inscrite dans les cadres juridiques et réglementaires

Un cadre juridique adéquat fournit un mandat et des orientations clairement définis aux institutions. Environ deux tiers des pays répondants ont créé une base juridique permettant l'évaluation des politiques, ce qui montre l'importance que les pays accordent à la systématisation de cette pratique dans l'ensemble de l'administration.

Les cadres juridiques définissent des actions spécifiques pour mettre en place l'institutionnalisation gouvernementale. Une majorité de pays (29 pays, dont 23 pays membres de l'OCDE) a créé un cadre juridique (Graphique 5). Cela étant, le cadre juridique peut varier considérablement d'un pays à l'autre. La base juridique la plus fréquente pour l'institutionnalisation est le droit primaire (22 pays) et le droit dérivé comme les décrets et les résolutions ministérielles (22 pays). Six pays dont l'Allemagne, la France, le Mexique et la Suisse ont érigé l'évaluation des politiques publiques au rang d'obligation constitutionnelle.

Graphique 5. Les cadres juridiques guidant l'évaluation des politiques des politiques publiques à l'échelle interministérielle



Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques.

Note : n=28 (22 pays membres de l'OCDE). Ne sont pas inclus les 14 pays (13 pays membres de l'OCDE) qui ont répondu qu'ils ne disposaient pas de cadre juridique guidant l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement. La question posée était « A quel niveau l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement est-elle légalement inscrite ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes) ».

Le rôle d'un cadre politique global propice

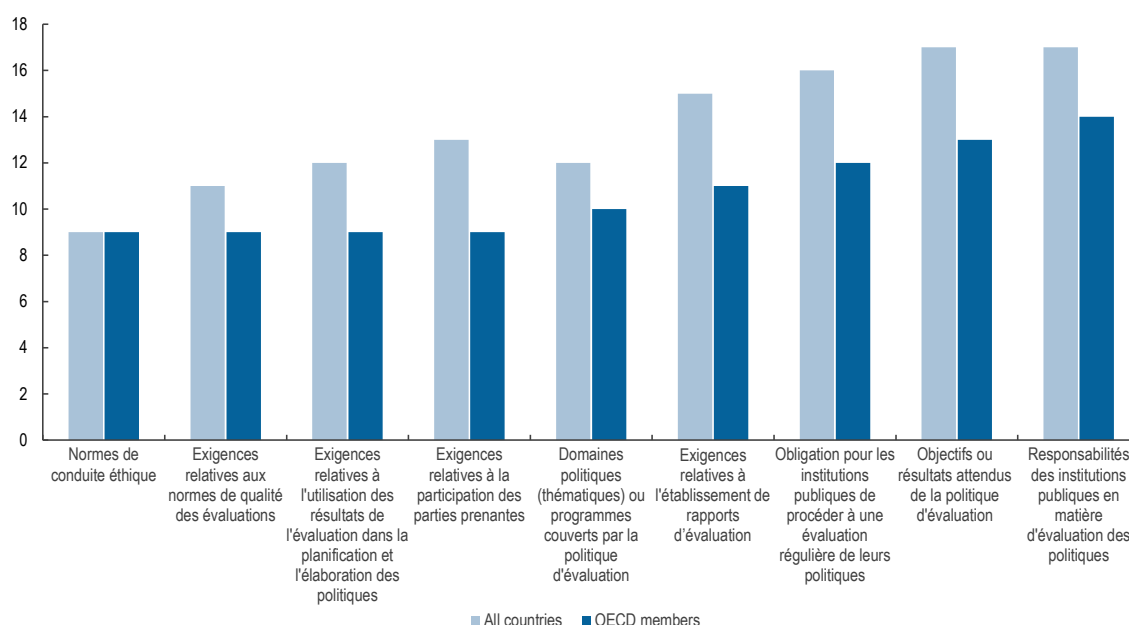
Outre les cadres juridiques, qui stipulent les exigences réglementaires, les cadres politiques globaux ont un rôle important à jouer, en permettant d'énoncer explicitement le rôle de l'évaluation et son importance pour l'harmonisation des objectifs avec l'action publique, ce qui est essentiel à une culture de l'évaluation. La moitié des pays de l'échantillon a mis en place ce cadre politique nécessaire à l'organisation de l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement, que ce soit comme élément du cadre juridique, ou en plus de celui-ci (Graphique 6). Parmi eux, environ 19 pays ont mis en œuvre un cadre juridique et un cadre politique, dont 15 pays membres de l'OCDE.

Le plus souvent, les cadres politiques décrivent les responsabilités des institutions gouvernementales en matière d'évaluation, comme c'est le cas dans un total de 17 pays étudiés (dont 14 pays membres de l'OCDE), à l'exemple de la Corée, de la Grèce, du Japon et de la Lituanie. Les plans d'évaluation, ou

l'obligation pour les institutions gouvernementales de procéder à une évaluation régulière de leurs politiques, sont également courants dans certains pays, par exemple en Lettonie, au Mexique et en Pologne (16 pays au total dont 12 pays membres de l'OCDE en disposent). Parfois, les cadres précisent simplement les objectifs ou les résultats attendus de la politique d'évaluation (dans 17 pays au total dont 13 pays membres de l'OCDE), comme en Espagne et en Slovaquie. Les cadres politiques peuvent en outre porter sur des domaines et programmes politiques particuliers, comme dans 12 pays étudiés, dont 10 pays membres de l'OCDE, qui ont mis en place des cadres politiques thématiques ou spécifiques, en particulier en Argentine et au Costa Rica.

Il est intéressant de noter que certains pays qui ne disposent pas d'un cadre juridique global ont néanmoins créé un cadre politique de manière à promouvoir les évaluations et leur institutionnalisation. C'est notamment le cas du Canada, de l'Irlande et du Royaume-Uni, qui s'inscrivent peut-être dans le cadre d'une forme de tradition de Westminster et de règles implicites non écrites.

Graphique 6. Disponibilité et contenu des cadres politiques



Note : n=19 (15 pays membres de l'OCDE). Ne sont pas inclus les 21 pays (18 pays membres de l'OCDE) qui ont répondu qu'ils ne disposaient d'aucun cadre politique pour organiser l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement. Il n'y a pas de données disponibles pour le Canada et l'Irlande. La question posée était « Quels sont les éléments couverts par le(s) document(s) mentionné(s) aux questions Q4 et Q5 concernant l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes) ». Les documents mentionnés aux questions Q4 et Q5 sont ceux qui définissent un cadre politique organisant l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement.

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Le rôle important des lignes directrices en matière d'évaluation des politiques

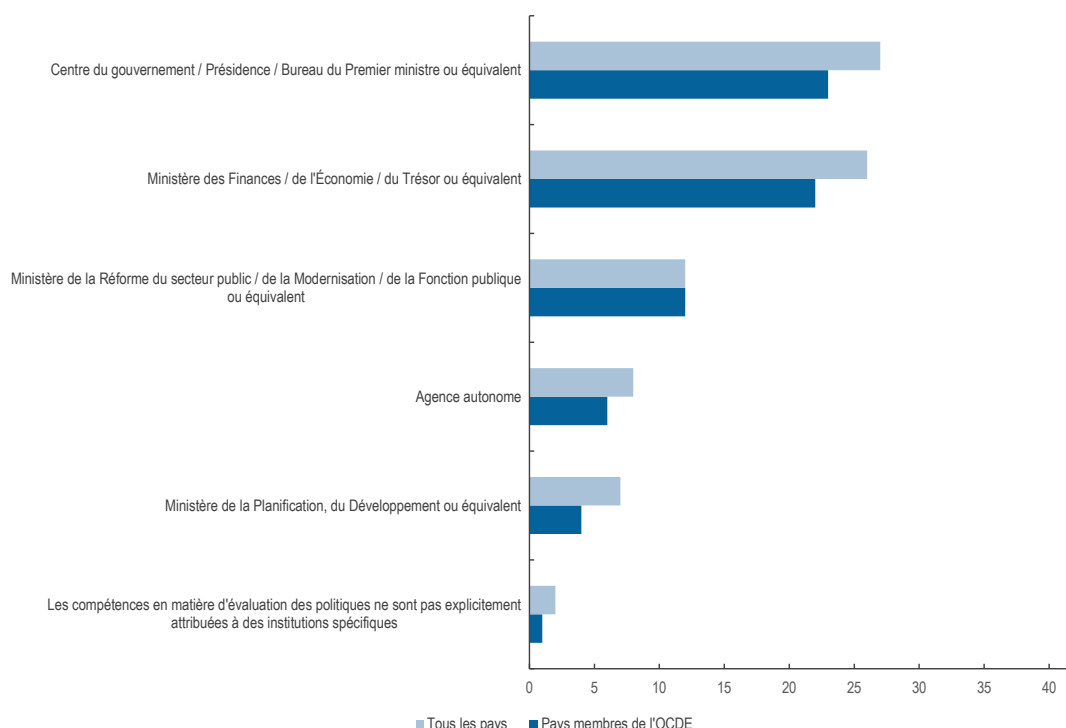
Les lignes directrices peuvent aider les responsables politiques à mener à bien l'évaluation des politiques. Elles visent à aider tous ceux qui participent à la mise en œuvre d'une politique à mieux planifier, organiser et gérer son évaluation (Austrian Development Cooperation, 2009^[12]) et à tenir compte des risques et des problèmes de mise en œuvre (Department of the Prime Minister and Cabinet (Australie), 2013^[13]). Une présentation complète des lignes directrices identifiées dans l'analyse est présentée dans (OECD, 2020^[2]) et fera l'objet d'un examen plus approfondi. Une majorité de pays (31 pays dont 26 pays membres

de l'OCDE) dispose de telles lignes directrices pour soutenir la mise en œuvre de l'évaluation des politiques à l'échelle gouvernementale. Néanmoins, comme dans le cas des cadres politiques, certains pays ne disposent que de lignes directrices et ne font état d'aucun cadre politique ou juridique, comme l'Australie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Portugal.

Les principales institutions chargées de l'évaluation des politiques et leurs mandats

Presque tous les pays (40 des 42 pays participants, dont 34 pays membres de l'OCDE) assignent des responsabilités en matière d'évaluation des politiques à l'échelle interministérielle. Une grande majorité de pays a choisi de confier la coordination de l'évaluation des politiques au sein de l'exécutif à une ou plusieurs institutions souvent proches d'un lieu de pouvoir, soit au centre de gouvernement, soit au ministère des Finances ou à d'autres ministères ayant une importante capacité de coordination interministérielle. Le fait que, dans la majorité des pays de l'OCDE, l'évaluation des politiques soit confiée à plus d'une institution souligne son importance et la nécessité de disposer de solides capacités de pilotage et de coordination interministérielles.

Graphique 7. Institutions relevant de l'exécutif dotées de compétences en matière d'évaluation à l'échelle interministérielle



Note : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Source : n=42 (35 pays membres de l'OCDE). La question posée était « Parmi les institutions suivantes relevant de l'exécutif, quelles sont celles qui disposent de compétences en matière d'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes) ».

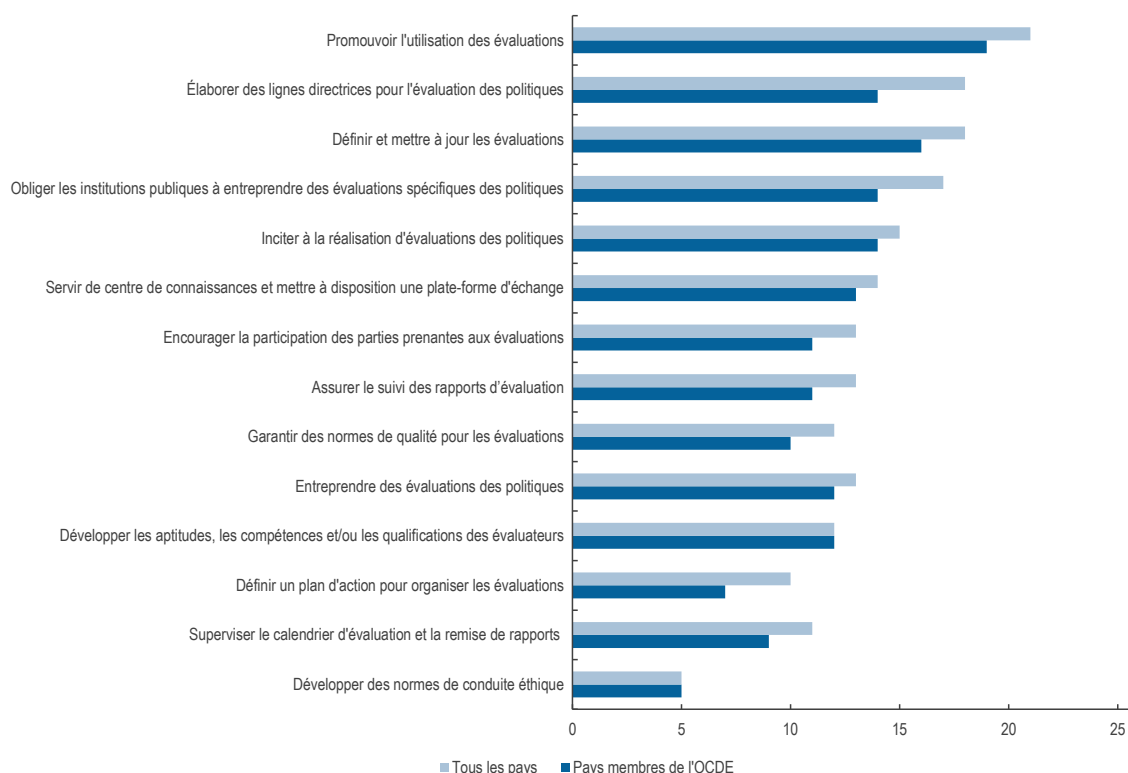
Pour décider où placer la fonction clé de pilotage de l'évaluation des politiques publiques, les pays doivent tenir compte de l'importance de l'influence politique et de la proximité au pouvoir décisionnel, comme c'est le cas au centre de gouvernement et au ministère des Finances, d'une part, mais aussi de l'importance de l'indépendance et de la responsabilisation de gestion qu'offre par exemple une agence autonome, d'autre part. Les choix en matière d'institutionnalisation sont déterminés par l'histoire et les traditions politiques des pays, mais il conviendrait à l'avenir d'approfondir les travaux d'identification de modèles d'institutionnalisation plus larges.

Les centres de gouvernement ont les responsabilités les plus étendues

Les centres de gouvernement (CG) jouent un rôle crucial dans l'intégration d'une approche pan-gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation du mandat des centres de gouvernement reflète leur rôle d'institution directrice dans l'évaluation à l'échelle interministérielle.

Le centre de gouvernement (CG) est le lieu où l'évaluation des politiques publiques est la plus institutionnalisée. Parmi les pays qui ont confié au CG la responsabilité de l'évaluation des politiques à l'échelle gouvernementale, dix-neuf l'ont chargé de promouvoir l'utilisation des résultats dans l'ensemble des administrations. En tant qu'institution proche de la prise de décision politique, le CG est bien placé pour veiller à ce que les résultats de l'évaluation soient réintégrés dans le cycle politique. Les rôles indissociables du CG et du ministère des Finances transparaissent dans les données de l'enquête de l'OCDE. Ainsi, sur les 26 pays (dont 22 pays membres de l'OCDE) ayant indiqué que le ministère des Finances ou son équivalent jouait un rôle dans l'évaluation des politiques à l'échelle gouvernementale, 19 pays (dont 16 pays membres de l'OCDE) ont également mentionné le CG. Toutefois, l'harmonisation du rôle du CG et du ministère des Finances peut nécessiter une certaine coordination interne et il peut s'avérer difficile de cibler et d'harmoniser l'action gouvernementale pour atteindre les objectifs communs visés (GOV/PGC (2015)3). Selon le rapport de l'OCDE sur le CG (2017), la coordination des politiques et le suivi de la mise en œuvre de la politique gouvernementale font partie des cinq principales responsabilités du CG. Le CG a un rôle crucial à jouer pour faire en sorte que les décideurs puissent analyser les mérites des options politiques sur la base de conseils politiques fondés sur des données probantes et permettant de mieux comprendre les coûts, les avantages, les impacts probables et les implications de ces options.

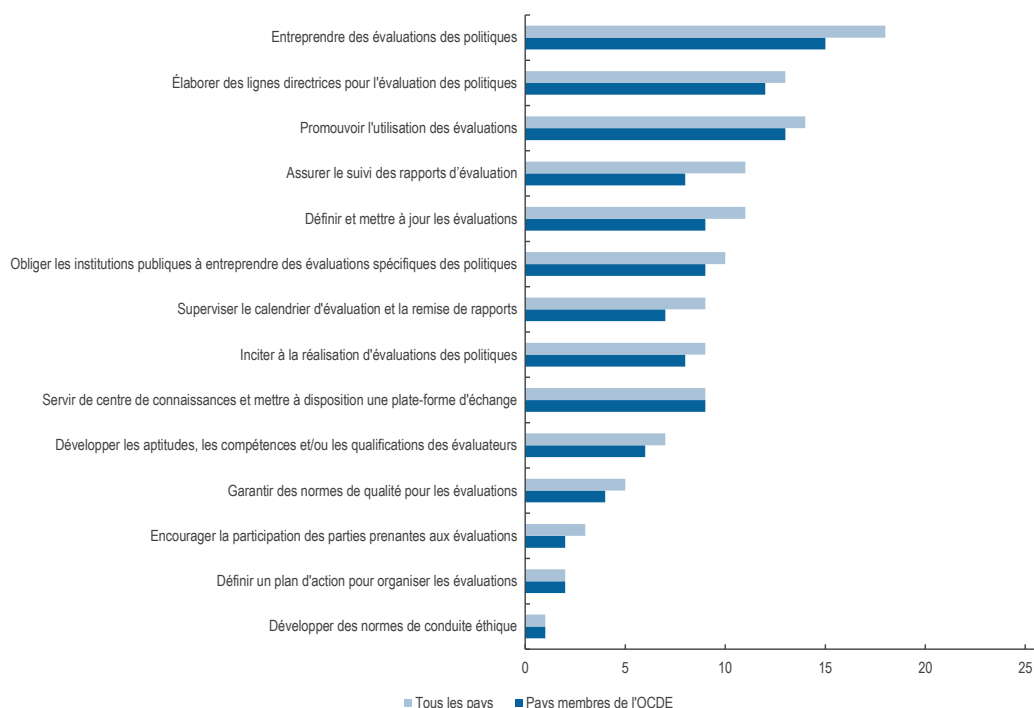
Graphique 8. Le mandat du centre de gouvernement en matière d'évaluation des politiques



Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018)

Note : n=27 (23 pays membres de l'OCDE). La question posée était « Veuillez énumérer les fonctions et responsabilités de la ou des institutions suivantes en matière d'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement », à savoir : centre du gouvernement / présidence / bureau du Premier ministre ou équivalent. L'option « Autre » ne figure pas dans les choix de réponse.

Graphique 9. Le mandat du ministère des Finances / de l'Économie / du Trésor ou équivalent en matière d'évaluation des politiques



Note : n=26 (22 pays membres de l'OCDE). La question posée était « Veuillez énumérer les fonctions et responsabilités de la ou des institutions suivantes en matière d'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement », à savoir : ministre des Finances / de l'Économie / du Trésor ou équivalent. L'option « Autre » ne figure pas dans les choix de réponse.

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018)

Le mandat du ministère des Finances

Dans un certain nombre de pays, le ministère des Finances joue un rôle clé dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques, dans la mesure où il est chargé de prendre des mesures incitatives pour améliorer la qualité des dépenses publiques et les résultats des dépenses gouvernementales, notamment en améliorant la gestion des performances et en développant l'examen des dépenses. En outre, l'évaluation des politiques publiques peut contribuer à accroître la qualité des futurs grands investissements publics, y compris dans le domaine des infrastructures, qui relève fréquemment de la compétence du ministère des Finances.

Les résultats montrent que le ministère des Finances est la deuxième institution la plus fréquemment dotée de compétences en matière d'évaluation des politiques à l'échelle interministérielle (26 pays au total, dont 22 pays membres de l'OCDE). Le mandat de ce ministère reflète l'importance de son rôle en tant qu'institution de coordination, qui offre des conseils et dans certains cas supervise les activités d'évaluation d'autres ministères. Enfin, comme le CG, le ministère des Finances a notamment pour mandat de promouvoir l'utilisation des résultats des évaluations. Ces résultats peuvent être intégrés à la mission traditionnelle du ministère des Finances qui consiste à garantir l'optimisation des ressources. D'un point de vue budgétaire, l'évaluation fait partie d'un « continuum de performance », qui nécessite une approche intégrée de l'évaluation, de l'examen des dépenses et de la gestion des performances. Cependant, une telle approche exige que les ministères et l'administration soient dotés des compétences et des capacités nécessaires pour mesurer efficacement les résultats et les effets de l'évaluation et pour recueillir les données utiles à sa réalisation.

Les autres acteurs relevant de l'exécutif : le ministère de la Planification et les agences

D'autres institutions telles que les ministères de la Planification ou du Développement ainsi que les agences autonomes peuvent contribuer de manière significative à l'évaluation des politiques publiques. C'est le cas dans une petite partie de l'échantillon où le ministère de la Planification joue un rôle important (7 pays dont 4 pays membres de l'OCDE : Chili, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Cela s'explique par le rôle important que jouent les plans de développement nationaux menés dans ces régions et par la nécessité de renforcer les capacités d'évaluation de leur mise en œuvre. Ces plans stratégiques sont en général évalués par les ministères de la Planification ou du Développement, ce qui les dote d'un mandat et d'une expérience solides pour l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement.

En plus des institutions au sein et en dehors de l'exécutif, des agences autonomes de l'OCDE ont assumé des compétences liées à l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement en Espagne, aux États-Unis, au Mexique, en Pologne et en Suède, diversifiant ainsi davantage les approches d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques. Ces agences autonomes se caractérisent généralement par des mécanismes de responsabilité plus efficaces, compte tenu de leur indépendance budgétaire. Les agences jouent un rôle important dans les pays nordiques, comme la Suède ou la Norvège, même si les particularités de l'enquête peuvent limiter cette observation dans les résultats.

La fonction importante des institutions supérieures de contrôle et le rôle des services parlementaires du budget

Les conclusions actuelles portent surtout sur les accords institutionnels relevant de l'exécutif, mais une compréhension approfondie de l'évaluation des politiques en tant qu'outil de responsabilité politique générale exige de comprendre le rôle des institutions au-delà de l'exécutif. En général, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) sont chargées de réaliser des audits ex post des politiques et des programmes. Les ISC sont en outre chargées d'évaluer l'efficacité et l'efficacé des politiques publiques et fonctionnent comme des acteurs essentiels de la transparence et de la responsabilité. D'après l'enquête, 27 ISC dans les pays membres de l'OCDE (et 33 dans tous les pays) ont reçu ce mandat. Il existe également un groupe d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques, sous l'égide de l'INTOSAI, qui fédère les experts des ISC intéressés par l'évaluation des politiques et qui a également produit certains résultats transnationaux disponibles dans le rapport principal.

Les parlements ou le Congrès, ainsi que les services parlementaires du budget peuvent aussi jouer un rôle : dans environ un tiers des pays de l'OCDE répondants (11) (13 pays au total), le Congrès ou le service parlementaire du budget sont impliqués dans une certaine mesure dans l'évaluation des politiques, alors qu'aucune de ces institutions n'a de mandat en matière d'évaluation des politiques dans 7 pays de l'OCDE (8 pays au total).

Favoriser une culture de l'évaluation par la promotion de la qualité et de l'utilisation de l'évaluation

L'importance de la qualité et de l'utilisation de l'évaluation

Une culture d'évaluation positive est une composante essentielle d'un système d'évaluation des politiques qui fonctionne. Elle requiert des conditions-cadres permettant de produire des évaluations de qualité acceptable et de les inscrire de manière efficace dans les processus d'élaboration des politiques. Pour maintenir un système d'évaluation solide, il ne suffit pas d'institutionnaliser l'évaluation des politiques : les évaluations doivent non seulement être menées, mais elles doivent aussi être de haute qualité et être utilisées. Des évaluations de qualité contribuent à améliorer la prise de décision, l'apprentissage des politiques et la responsabilité. En revanche, il peut arriver que des évaluations de haute qualité soient produites, mais ne soient pas intégrées dans les décisions politiques. Par ailleurs, la qualité et l'utilisation des évaluations sont intrinsèquement liées : la qualité les rend crédibles et solides, ce qui signifie qu'elles peuvent éclairer de manière rigoureuse la prise de décision et être utilisées en toute confiance par les décideurs, les parties prenantes et les citoyens. L'utilisation d'évaluations de qualité renforce également la responsabilité des décideurs, en ce qu'elle garantit que les services fournis aux citoyens sont rentables et de qualité. Il est donc essentiel de renforcer ces deux aspects pour intégrer l'évaluation des politiques dans l'élaboration des politiques.

Qu'est-ce qu'une évaluation de qualité ?

La qualité de l'évaluation des politiques couvre deux dimensions essentielles :

- *La qualité du contenu* : l'évaluation des politiques est techniquement rigoureuse, en vertu de toute une série de normes méthodologiques.
- *La qualité du processus de gouvernance* : le processus d'évaluation des politiques et d'intégration des résultats dans l'élaboration des politiques doit être bien géré, présenter des garanties en termes d'analyse indépendante solide et prévoir des mécanismes appropriés de transparence, de participation externe et de limitation des possibilités d'influence indue.

La qualité technique s'obtient grâce à une bonne conception de l'évaluation, une collecte de données solide, des méthodes rigoureuses et des ressources suffisantes dédiées. Bien que nécessaire, la qualité

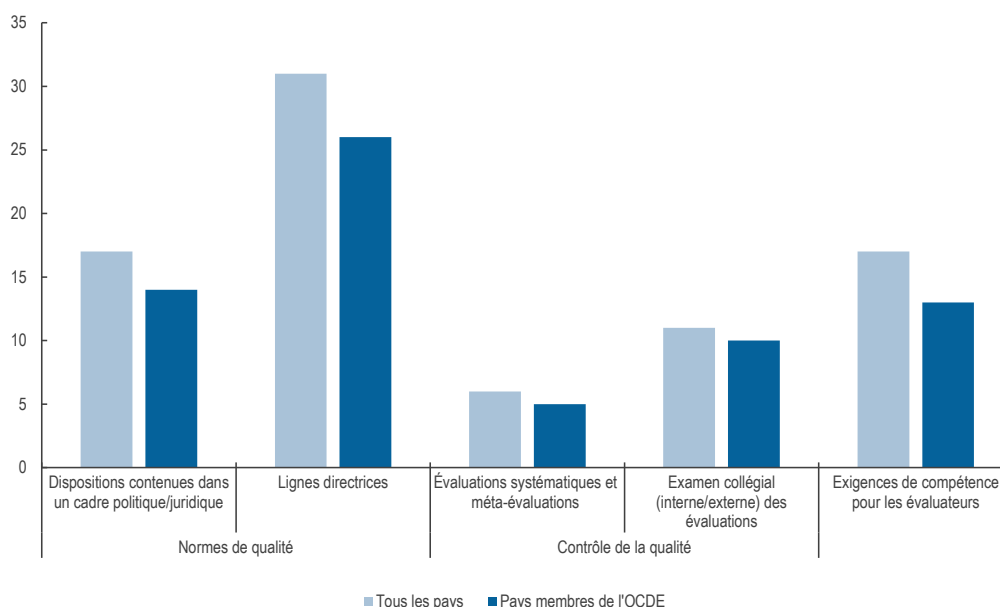
technique n'est néanmoins pas suffisante pour promouvoir une approche de l'élaboration de politiques fondée sur des données probantes, notamment à même d'augmenter la confiance dans les résultats et d'intensifier efficacement la responsabilité vis-à-vis des citoyens et des parties prenantes. La prise de décision fondée sur des données probantes est intrinsèquement politique, et les évaluations doivent s'inscrire dans un processus politique sujet à de nombreux choix qui reflètent des valeurs, des opinions et des intérêts divers. La raison en est que les évaluations s'inscrivent par nature dans un contexte politique, lequel est susceptible d'influencer les résultats. Néanmoins, il existe des solutions pour garantir la bonne gestion du processus d'évaluation, la considération en matière d'éthique, d'intégrité, d'équité et d'écoute des différentes valeurs à travers un dialogue public efficace avec les parties prenantes, et la prise en compte des considérations politiques.

Comment les pays peuvent-ils promouvoir la qualité des évaluations ?

Les pays assurent la qualité de l'évaluation grâce à quatre mécanismes principaux : l'assurance de la qualité, le contrôle de la qualité, l'exigence de compétences et la participation d'institutions ne relevant pas de l'exécutif. Les résultats de l'enquête montrent que les pays ont cherché à promouvoir la qualité des évaluations de trois grandes manières (Graphique 10) :

- en élaborant des normes de qualité du processus d'évaluation, qui peuvent être inscrites dans les lignes directrices en matière d'évaluation ou dans les cadres juridiques/politiques ;
- en contrôlant la qualité du produit final de l'évaluation, soit par une évaluation systématique ou une méta-évaluation, soit par un examen par les pairs ;
- en encourageant et en promouvant les compétences des évaluateurs.

Graphique 10. Comment les pays assurent-ils la qualité des évaluations à l'échelle interministérielle ?



Note : n=42 (35 pays membres de l'OCDE). Les questions posées étaient « Comment votre pays assure-t-il la qualité des évaluations à l'échelle du gouvernement ? » et « Existe-t-il des lignes directrices pour encourager la mise en œuvre de l'évaluation des politiques à l'échelle du gouvernement ? ». Les évaluations systématiques et les méta-évaluations désignent les évaluations visant à regrouper les résultats d'une série d'évaluations.

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

La définition de normes d'évaluation des politiques comme garantie de la qualité

Les pays ont développé des normes de qualité qui permettent d'assurer une certaine cohérence dans la conception et l'organisation des évaluations, garantissant ainsi que le processus d'évaluation respecte certains critères de qualité. Ces normes sont généralement inscrites dans les lignes directrices en matière d'évaluation et, dans une moindre mesure, dans les cadres juridiques ou politiques. Les informations recueillies lors de l'enquête montrent que la plupart des pays ont développé des normes concernant à la fois la qualité technique de l'évaluation et sa bonne gouvernance, révélant ainsi leur compréhension de la double caractéristique d'une évaluation de qualité.

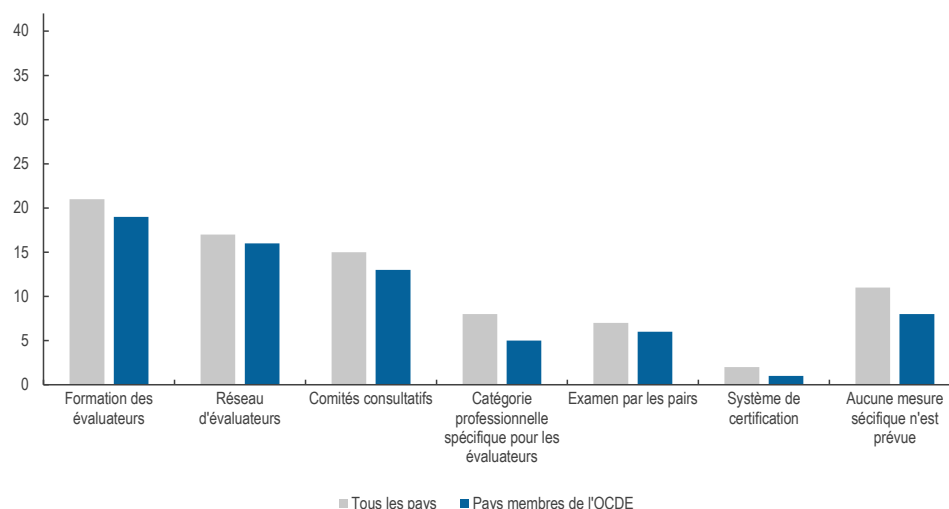
Une majorité de pays a élaboré des lignes directrices qui s'attachent à la fois à la qualité technique des évaluations et à leur bonne gouvernance. En Estonie, par exemple, les lignes directrices sur la méthodologie de l'analyse d'impact (2012) décrivent les caractéristiques techniques des évaluations d'impact des politiques et des programmes, tandis que le code de bonnes pratiques en matière d'engagement du public (2012) se concentre sur les principes de bonne gouvernance des évaluations, comprenant la participation du public et des groupes d'intérêt aux processus décisionnels. Il existe donc des interactions étroites entre la qualité de l'évaluation et la possibilité de s'engager auprès des citoyens et de garantir des pratiques en matière d'administration ouverte.

Par conséquent, un certain nombre de normes d'utilisation sont liées soit aux cadres budgétaires et aux codes de dépenses publiques, soit aux mécanismes visant à garantir la qualité de l'analyse d'impact ou de l'évaluation de l'impact de la réglementation. Ces normes sont bien développées dans le domaine de la politique réglementaire, où elles sont également reflétées dans la [Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires](#).

Contrôler la qualité du produit de l'évaluation

Les mécanismes de contrôle de la qualité garantissent que la conception, la planification et la réalisation de l'évaluation répondent à certains critères de qualité. Alors que les mécanismes d'assurance de la qualité cherchent à garantir la crédibilité de la manière dont l'évaluation est menée (le processus), les outils de contrôle de la qualité veillent à ce que le produit final de l'évaluation (le rapport) réponde à certaines normes de qualité. Ces deux éléments sont essentiels à la solidité des évaluations des politiques. Les mécanismes de contrôle de la qualité mis en œuvre par les pays comprennent l'examen par les pairs du produit des évaluations, les méta-évaluations et les outils et listes de contrôle d'auto-évaluation. Les résultats de l'enquête (Graphique 10) montrent que ces mécanismes de contrôle de la qualité sont moins courants que les mécanismes d'assurance de la qualité, un tiers seulement des pays environ utilisant un mécanisme de contrôle de la qualité sous une forme ou une autre.

Graphique 11. Renforcer les compétences en matière d'évaluation des politiques publiques



Note : Pour l'institution principale n=42 (35 pays membres de l'OCDE). La question posée était « Comment votre pays assure-t-il la qualité des évaluations à l'échelle du gouvernement ? ».

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Le renforcement des compétences est un autre moyen de garantir la qualité, dans la mesure où les personnes qui disposent des bonnes compétences sont plus susceptibles de produire des évaluations de haute qualité et axées sur l'utilisation. Investir dans les compétences des évaluateurs implique de les doter des aptitudes, des connaissances, de l'expérience et des capacités appropriées. Les pays reconnaissent généralement le rôle crucial des compétences dans la promotion d'évaluations de qualité. En fait, les données de l'enquête montrent (Graphique 11) qu'une majorité de répondants utilise des mécanismes pour soutenir le développement des compétences des évaluateurs.

Ces mécanismes encouragent la formation des évaluateurs internes et externes, la création d'une catégorie professionnelle spécifique pour les évaluateurs gouvernementaux, comme c'est le cas aux États-Unis et en Irlande par exemple,¹ ou la mise en œuvre d'un système de certification des évaluateurs. Le développement des compétences peut être confié aux organisations dans leur ensemble, par exemple par le biais de groupes et de comités consultatifs, et en établissant ou en soutenant un réseau d'évaluateurs. Les résultats détaillés sont disponibles dans le rapport de synthèse.

Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la promotion de la qualité

Les résultats de l'enquête montrent que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ont pris une part active dans la promotion de la qualité de l'évaluation. Les ISC occupent une place importante dans le discours national sur la qualité de l'évaluation, généralement dans les pays où la culture de l'évaluation est plus mature. Grâce à leur expertise particulière en matière de contrôle de la performance, elles éclairent les pays sur la manière d'améliorer la qualité de leurs systèmes d'évaluation. Les ISC fournissent des lignes directrices utiles pour la qualité de l'évaluation. Enfin, les ISC effectuent parfois elles-mêmes des évaluations, notamment sur les systèmes d'évaluation des politiques publiques, sur la base de leurs propres normes de qualité.

¹ Voir OCDE (2020)a.

Relever le défi de l'utilisation de l'évaluation des politiques

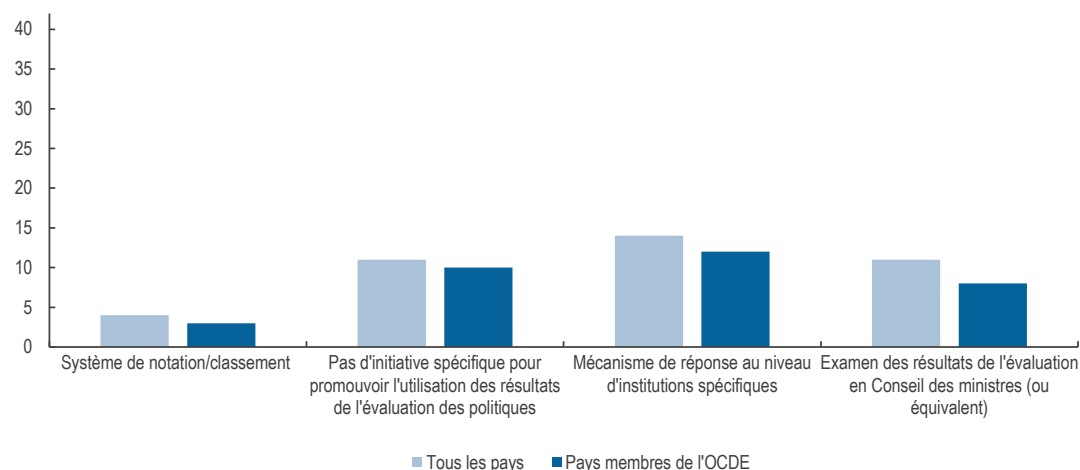
L'utilisation des évaluations reste un défi constant et n'est souvent pas à la hauteur des attentes. Même s'il est possible de fonder les politiques sur des données probantes, il reste difficile d'établir un lien efficace entre les résultats des évaluations et l'élaboration des politiques. Ainsi, les estimations américaines montrent que, sous les deux administrations Obama, seul 1 % des financements publics reposait sur des données probantes (Bridgeland et Orszag, 2013^[14]).

La sous-utilisation des évaluations affaiblit jusqu'à leur raison d'être même, ce qui peut porter atteinte aux évaluations futures. L'une des raisons les plus fondamentales de procéder à une évaluation des politiques est son utilité sur le plan de l'élaboration des politiques et de la prise de décision et pour améliorer la qualité des interventions publiques. L'évaluation doit offrir un éclairage utile sur les questions d'intérêt public et fournir des preuves de l'impact des politiques et des mécanismes de changement qui les sous-tendent.

En théorie, il est possible de promouvoir l'utilisation des évaluations par les moyens suivants : en menant des processus d'évaluation axés sur l'utilisation ; en favorisant l'accès aux évaluations ; en soutenant l'exploitation des résultats des évaluations ; en augmentant la demande d'évaluations grâce au développement des compétences ; et en inscrivant l'utilisation dans le cadre institutionnel, au niveau de l'exécutif et au-delà.

Le Graphique 12 présente sous forme abrégée les résultats de l'enquête sur les mécanismes mis en place pour encourager l'utilisation des évaluations, parmi lesquels figurent un système de notation, des mécanismes de réponse de la part de l'administration et des plates-formes de coordination, qui étaient identifiés comme options dans l'enquête.

Graphique 12. Comment les pays encouragent-ils l'utilisation de l'évaluation ?



Note : n=42. La question posée était « Comment votre pays encourage-t-il l'utilisation des résultats des évaluations des politiques ? ». L'option « Autre » ne figure pas dans les choix de réponse. Le système de notation/classement permet de classer la fiabilité des données fournies et des recommandations issues des évaluations des politiques.

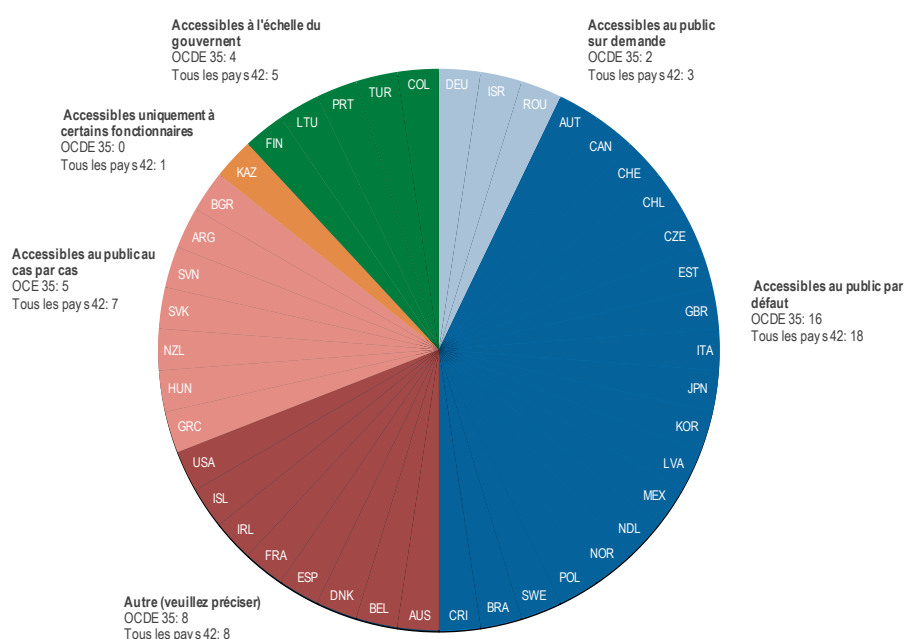
Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018)

Susciter l'adhésion des parties prenantes au processus d'évaluation

La conduite d'évaluations axées sur l'utilisation implique l'engagement des parties prenantes à chaque étape du processus d'évaluation, pour permettre à l'évaluation d'être adaptée à son objectif et de répondre aux besoins de ses utilisateurs. Dans l'ensemble, les gouvernements sont de plus en plus désireux de faire participer un large éventail de parties prenantes internes et externes au processus décisionnel afin d'uniformiser les règles du jeu et de générer un consensus plus large tout en légitimant davantage les choix de politique publique. Tout le monde s'accorde à reconnaître que la participation des personnes concernées et affectées par les évaluations est fondamentale pour en améliorer la conception, la pertinence, la transparence et, *in fine*, l'utilisation. Par conséquent, la participation et l'interaction des parties prenantes dans le processus d'évaluation peuvent contribuer à établir des relations de confiance et à accroître les chances que les résultats des évaluations aient un impact sur l'élaboration des politiques.

Aux Pays-Bas, par exemple, le règlement du ministère des Finances sur la recherche en matière d'évaluation périodique fixe les règles de participation des parties prenantes aux évaluations périodiques (15 mars 2018). À l'occasion de chaque évaluation, au moins un expert indépendant doit donner un avis sur la qualité. De même, les lignes directrices de la Commission européenne pour une meilleure réglementation contiennent un chapitre consacré aux normes relatives à la participation des parties prenantes. Selon ces lignes directrices, les points de vue des parties prenantes doivent être inclus dans l'évaluation de tous les programmes et politiques publiés par la Commission, ainsi que dans les initiatives faisant l'objet d'une évaluation d'impact.

Graphique 13. Publication des résultats de l'évaluation



Note : n=42. La question posée était « Les résultats de l'évaluation sont ». Dans la réponse « Autre », la majorité des pays convient que la publication des résultats de l'évaluation dépend de l'agence spécifique qui a commandé l'évaluation, et de son organisation.
Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018)

De la même façon, la communication des résultats aux parties prenantes au fur et à mesure que l'évaluation progresse peut favoriser leur adhésion et leur compréhension des résultats. La publicité des résultats de l'évaluation est de plus en plus ouverte et transparente dans les pays étudiés. De nombreux pays mettent par défaut les conclusions et les recommandations des évaluations à la disposition du grand public, par exemple en publiant les rapports sur le site web des institutions commanditaires (Graphique 13). Un seul pays a indiqué que les résultats des évaluations n'étaient accessibles qu'à certains fonctionnaires, au cas par cas. Cette accessibilité est importante pour l'utilisation des évaluations. En effet, si les citoyens sont informés des résultats et se méfient de leurs implications, leur accessibilité peut également renforcer la pression sur les décideurs politiques pour qu'ils prêtent attention aux résultats et veillent à ce qu'ils soient pris en compte dans l'élaboration des politiques. Les données de l'OCDE montrent également que les résultats des évaluations peuvent plus facilement être exploités par les responsables politiques et les décideurs lorsque les informations sont facilement accessibles.

Inscrire les résultats dans le cycle budgétaire

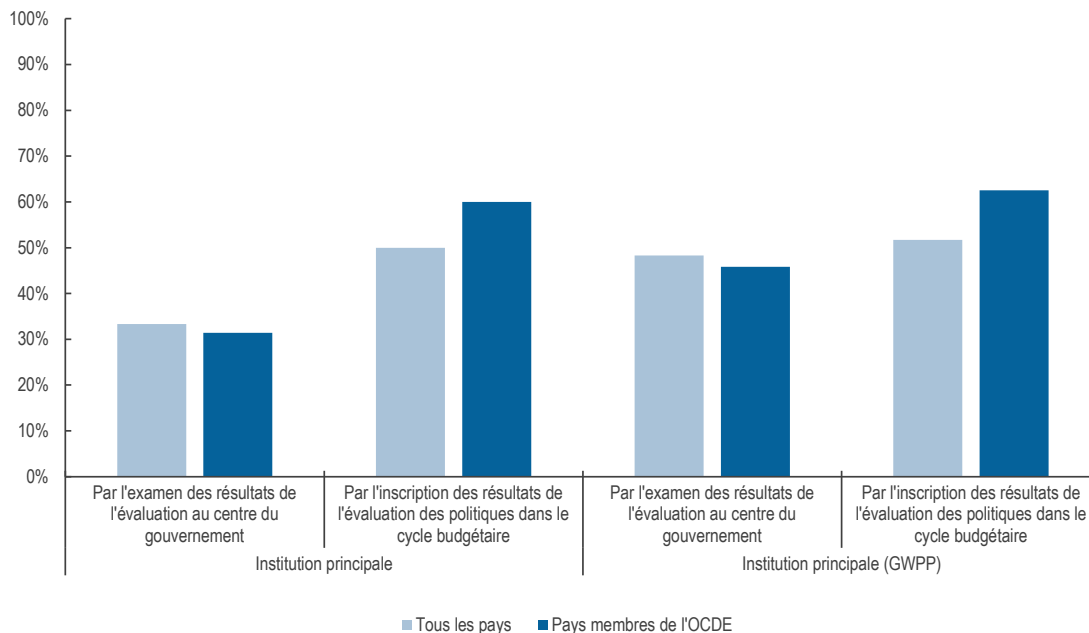
L'inscription des résultats des évaluations dans le cycle budgétaire est l'un des moyens les plus couramment utilisés pour promouvoir l'utilisation des évaluations. En effet, les données de l'OCDE montrent que la moitié des pays interrogés déclare intégrer les résultats des évaluations dans le cycle budgétaire. Les données d'évaluation peuvent être utilisées de manière plus ou moins systématique dans le cycle budgétaire. Ainsi, l'OCDE identifie quatre modèles principaux de budgétisation axée sur les performances, qui illustrent chacun un lien différent entre les données de performance et la budgétisation (OCDE, 2019^[15]) :

- un modèle de pure forme (les données sont présentées séparément du document budgétaire principal),
- un modèle éclairé par la performance (les données de performance sont incluses dans le document budgétaire qui repose sur des programmes),
- un modèle de gestion et de budgétisation directe axée sur la performance (lien direct entre les résultats et les ressources).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les données de performance sont incluses dans le cycle budgétaire conformément à l'une des trois premières approches (

Graphique 14). La France offre un exemple de liens étroits entre les indicateurs de performance clés établis au niveau national, leur évaluation *ex post* et le cycle budgétaire.

Graphique 14. Comment les résultats de l'évaluation des politiques publiques sont-ils utilisés dans le cycle budgétaire ?



Note : L'échelle est exprimée en pourcentage du nombre de pays concernés, le nombre de répondants étant différent pour l'institution principale en général et pour l'institution principale désignée pour les priorités stratégiques à l'échelle du gouvernement (GWPP). Pour l'institution principale n=42 (35 pays membres de l'OCDE). Pour l'institution principale chargée des priorités stratégiques à l'échelle du gouvernement (GWPP), n=29 (24 pays membres de l'OCDE). 4 pays (tous membres de l'OCDE) ont répondu qu'ils n'avaient pas de priorités stratégiques à l'échelle du gouvernement. En outre, 9 pays (dont 7 pays membres de l'OCDE) ont répondu qu'ils n'évaluaient pas les priorités stratégiques du gouvernement. Les questions posées étaient « Comment votre pays encourage-t-il l'utilisation des résultats des évaluations politiques ? » et « Comment votre institution encourage-t-elle l'utilisation des résultats des évaluations politiques ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes) », en lien avec « l'intégration des résultats des évaluations des politiques dans le cycle budgétaire ».

Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (2018).

Discuter des résultats de l'évaluation au plus haut niveau et au Parlement

Les pays ont également utilisé divers mécanismes pour examiner les résultats des évaluations au plus haut niveau politique, notamment en Conseil des ministres. Cette pratique concerne plus fréquemment l'évaluation des priorités stratégiques à l'échelle du gouvernement : environ la moitié des pays en discute les résultats au niveau du Conseil des ministres (ou équivalent), contre un tiers des pays pour les évaluations des politiques en général. En Corée, par exemple, dans le cadre du plan quinquennal « 100 tâches politiques », les résultats des évaluations sont discutés en Conseil des ministres.

Outre le centre de gouvernement, l'examen des résultats de l'évaluation se fait également au niveau du Parlement. Ainsi, les parlements ont contribué à l'utilisation croissante des évaluations en encourageant l'utilisation des données d'évaluation dans le cycle budgétaire, en exigeant davantage de données sur les performances des dépenses gouvernementales, en introduisant des clauses d'évaluation dans les lois et en organisant des évaluations au niveau des commissions dans le cadre des auditions.

Implications pour l'avenir

Les résultats montrent globalement le rôle clé de l'évaluation en tant qu'élément essentiel contribuant à l'élaboration des politiques publiques, à la planification stratégique et à la gestion des performances grâce à la mise en place de pratiques fondées sur des données probantes. S'il est vrai que les évaluations sont utilisées dans différents domaines, par exemple pour l'évaluation des impacts réglementaires ex ante ou ex post, ou l'évaluation de l'efficacité des interventions et des politiques publiques du point de vue des dépenses, très peu de pays ont adopté une approche globale en la matière. Malgré les nombreux points positifs, certains pays restent confrontés au problème de données et du numérique, lié à la diversité des données administratives susceptibles d'être mobilisées à des fins d'évaluation.

Néanmoins, dans un environnement politique et social fragmenté et diversifié, le maintien de la confiance du public par le biais de processus de responsabilisation des gestionnaires pose de nombreux défis aux gouvernements. Avec les progrès significatifs réalisés dans de nombreux pays dans ce domaine ces dernières années, il est possible de faire le point sur les résultats pour identifier les meilleures pratiques et partager les connaissances sur les moyens efficaces de promouvoir des évaluations fondées sur des données probantes dans le domaine politique. C'est un défi que de nombreux décideurs politiques et analystes du secteur public doivent actuellement relever dans les pays de l'OCDE, où les possibilités d'apprentissage mutuel et de suivi rapide des meilleures pratiques semblent être les plus importantes.

Bien que ce document ait été préparé avant que la crise COVID 19 ne commence à s'aggraver dans les pays participants, de nombreux pays ont depuis lors connu des perturbations économiques et sociales importantes, nécessitant une intervention gouvernementale soudaine d'une ampleur sans précédent. Il faudra donc intensifier les pratiques d'évaluation des politiques pour maintenir la confiance et faire en sorte que les gouvernements puissent trouver une issue à la crise, qui, à l'instar de la crise financière mondiale de 2008, pourrait nécessiter une énergie et des efforts considérables. Les pays devront plus que jamais améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour restaurer leur marge de manœuvre budgétaire à long terme et s'appuyer sur l'évaluation des politiques à cette fin. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer et identifier l'ensemble des conséquences de cette crise, de nombreux pays auront besoin d'aide dans l'avenir pour réaliser ce programme important et inachevé de collecte de données et d'évaluation sous l'angle de la gouvernance publique.

Références

- Austrian Development Cooperation (2009), « Guidelines for Project and Programme Evaluations », [13]
https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Projektabwicklung/Englisch/Guidelines_for_Project_and_Programme_Evaluations.PDF (consulté le 20 septembre 2019).
- Bridgeland, J. et P. Orszag (2013), *Can Government Play Moneyball? - The Atlantic*, [15]
<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/07/can-government-play-moneyball/309389/> (consulté le 6 décembre 2018).
- Cinar, E., P. Trott et C. Simms (2018), « Public Management Review - A systematic review of barriers to public sector innovation process », [12]
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>.
- Department of the Prime Minister and Cabinet (Australie) (2013), *Policy Implementation* |, [14]
<https://www.pmc.gov.au/government/policy-implementation> (consulté le 20 septembre 2019).
- Gaarder, M. et B. Briceño (2010), « Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs », *Journal of Development Effectiveness*, vol. 2/3, pp. 289-309, [7]
<http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2010.505027>.
- Lázaro, B. (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, Eurosocal Programme, Madrid, http://sia.eurosocal-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf (consulté le 9 juillet 2019). [5]
- Ledermann, S. (2012), « Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change », *American Journal of Evaluation*, vol. 33/2, pp. 159-178, [9]
<http://dx.doi.org/10.1177/1098214011411573>.
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD*. [16]
- OCDE (2019), « Building a monitoring and evaluation framework for open government », dans *Open Government in Biscay*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a70e8be3-en>. [6]
- OCDE (2018), *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*. [1]
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, [10]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques*, OCDE, Paris, [17]
<http://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques.htm> (consulté le 9 juillet 2019).
- OCDE (dir. pub.) (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges*. [4]
- OECD (2020), « Improving governance with policy evaluation ». [2]
- Parkhurst, J. (2017), *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. [11]
- Picciotto, R. (2013), « Evaluation Independence in Organizations », *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 9/20, p. 15. [8]
- Rutter, J. (2012), *Evidence and Evaluation in Policy making*, Institute for Government, [3]
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template_final_0.pdf.