



GUIDE

DES MEILLEURES PRATIQUES

À SUIVRE POUR L'ÉVALUATION

L'intérêt accordé aux résultats est un élément central des réformes récemment engagées dans le secteur public des pays de l'OCDE. L'évaluation est importante dans un environnement privilégiant l'obtention de résultats parce qu'elle offre un retour d'informations sur l'efficacité, l'efficacé et les performances des politiques publiques, et peut présenter une importance essentielle pour l'amélioration de ces politiques et l'innovation dans ce domaine. Elle contribue donc fondamentalement à une gestion publique responsable.

L'objet de l'évaluation est d'améliorer la prise de décisions à tous les niveaux. Pourtant, les pays semblent souvent n'en faire qu'un usage limité, notamment pour l'adoption de décisions importantes et en situation de redéploiement budgétaire.

L'objectif des lignes directrices présentées ci-après est d'identifier les principales questions et pratiques que les pays Membres de l'OCDE devraient prendre en compte lorsqu'ils s'efforcent d'améliorer l'utilisation des évaluations. Ces lignes portent sur la gestion des activités d'évaluation de l'administration publique et des évaluations individuelles, plutôt que sur la méthodologie. Elles n'ont pas pour rôle de déterminer à quel moment l'évaluation peut contribuer le plus aux procédures d'élaboration des politiques et de gestion des performances. Il s'agit là de décisions qui incombent aux pays Membres.

PUMA Note de synthèse No. 5

**Service de la Gestion Publique
Mai 1998**



LES LIGNES DIRECTRICES

Les meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation sont présentées dans trois sections :

OPTIMISER LES EVALUATIONS

définit les évaluations, leurs objectifs, les principaux participants, et les coûts et les avantages.

1. Définition et objectifs
2. Identifier les principaux participants
3. Formuler les avantages et les coûts

ORGANISER LE CADRE DE L'EVALUATION

examine les pratiques suivies pour améliorer l'organisation et l'utilisation des évaluations dans le secteur public.

4. Favoriser la culture de l'évaluation
5. Gestion stratégique des activités d'évaluation
6. Amélioration de la crédibilité

REALISER DES EVALUATIONS EFFICACES

examine les pratiques et priorités dans la gestion des évaluations individuelles.

7. Assurer des liens avec les procédures d'élaboration des décisions
8. Choisir l'évaluateur qui convient
9. Associer les parties prenantes et diffuser ouvertement les résultats

Optimiser les évaluations

Définition et objectifs

- Les **évaluations** sont des analyses des résultats des politiques, des organismes ou des programmes publics, menées en vue de dégager des conclusions fiables et utiles. Elles ont pour rôle d'améliorer l'information et de réduire les incertitudes ; il est cependant évident que même des évaluations menées avec rigueur font largement appel aux jugements subjectifs. On peut distinguer les évaluations ex-ante (ou examen des politiques) et les évaluations ex-post. Nombre de pratiques discutées ici se réfèrent également à ces deux types, même si leurs objectifs diffèrent.
- Les évaluations ont essentiellement pour **objectifs** d'améliorer la prise de décisions, l'affectation des ressources et de mieux rendre compte. Ces objectifs peuvent être atteints en informant l'opinion, en étayant solidement les procédures d'élaboration des grandes décisions et en encourageant les organismes à être en situation permanente d'apprentissage.
- Les évaluations doivent s'inscrire dans le cadre d'un **processus plus vaste de gestion des performances**. Elles peuvent les compléter et les améliorer, mais non les remplacer.

Identifier les principaux participants

- Les évaluations bien menées supposent la **collaboration des principaux participants** (évaluateurs, usagers et parties prenantes), sous la direction d'un "commissionnaire".
- Les **mandataires** sont les organismes qui sollicitent la réalisation d'évaluations. Ils programment l'évaluation, en suivent les progrès, reçoivent le rapport final et établissent les décisions sur des suites à y donner. Il peut s'agir de ministères, de services de l'administration centrale (comme les ministères des Finances, ou des organismes indépendants d'audit et d'évaluation). Dans certains cas, le mandataire peut également être l'évaluateur.
- Les **évaluateurs** sont les organismes ou les particuliers qui collectent et analysent les données et portent des jugements de valeur sur les sujets évalués.
- Les **utilisateurs** de l'évaluation peuvent être des décideurs, les services du budget, des vérificateurs de comptes, des responsables de politiques, de programmes ou du personnel, des utilisateurs de services, etc.
- Les **parties prenantes** de l'évaluation sont les particuliers ou les organisations qui s'intéressent à la politique ou au programme évalué ainsi qu'aux résultats de l'évaluation. Les parties prenantes et les utilisateurs sont souvent les mêmes.

Formuler les avantages et les coûts

- Les **avantages des évaluations devraient l'emporter sur leurs coûts** et leurs limitations. Il est possible d'influer sur ces coûts et sur ces avantages en assurant une gestion rigoureuse des évaluations et en choisissant les évaluateurs et les méthodes d'évaluation les mieux adaptés.
- Le principal intérêt des évaluations est qu'elles permettent une **étude approfondie des performances** et une évaluation indépendante de l'efficacité d'autres instruments de gestion des performances. Leurs avantages potentiels sont proportionnels à l'importance des politiques ou des programmes visés.
- Par ailleurs, l'expérience montre que les évaluations ont tendance à être **trop coûteuses et trop longues**, par rapport à l'usage qui en est fait et à leurs effets. Il y a aussi un risque de voir les évaluations servir à freiner le processus de prise des décisions et justifier l'inaction

Organiser le cadre de l'évaluation

Favoriser la culture de l'évaluation

- **L'adhésion** aux activités d'évaluation est attestée par la volonté des hommes politiques, des responsables des politiques et des instances de l'administration centrale (comme le ministère des Finances), de tirer effectivement parti des conseils pour l'action dégagée des évaluations.
- **La demande** d'évaluation doit être formulée, précisée et coordonnée par les parties prenantes internes et externes. Les évaluations dénuées de l'adhésion des intéressés risquent de rester sans effets. Les obstacles institutionnels aux évaluations comme les résistances internes peuvent être atténués par des consultations destinées à créer un climat de confiance.
- Les pouvoirs publics peuvent favoriser l'instauration d'une **culture de l'évaluation** qui encourage l'innovation et l'adaptation à un environnement en mutation. Le message essentiel à faire passer devrait être que, pour continuer à répondre aux besoins, les organisations doivent être en mesure de tirer parti des informations recueillies sur leurs résultats.
- **La formation et le dialogue**, des évaluateurs compétents, des demandeurs bien informés et des utilisateurs enthousiastes et éclairés contribuent tous à l'instauration d'une culture de l'évaluation.

Gestion stratégique des activités d'évaluation

- **Les modalités de réalisation des évaluations devraient correspondre aux besoins et aux priorités** dans différents domaines d'action des pouvoirs publics. Il peut être souhaitable d'institutionnaliser des procédures systématiques d'évaluation dans des domaines clés d'action où les coûts de collecte des données sont élevés et les informations limitées. Cependant, l'adoption d'une approche plus souple donnera souvent de meilleurs résultats et empêchera que les évaluations ne se transforment en formalités bureaucratiques. L'évaluation des activités communes à plusieurs organismes devrait faire l'objet d'attentions particulières.
- Les organismes à l'échelon central jouent un rôle important dans la gestion du processus d'évaluation ; **les évaluations concrètes peuvent cependant être décentralisées** de manière à être menées par différents acteurs à tous les niveaux d'administration.
- Le développement de compétences d'évaluation dans différentes administrations assure **de l'éventail nécessaire de méthodes et perspectives d'évaluation** (issues par exemple d'évaluateurs internes et externes), et de la conformité de chaque évaluation à sa problématique spécifique liée aux objectifs, à la cible, à la crédibilité et la finalité de l'évaluation.
- L'octroi de **crédits spéciaux** pour le financement des évaluations peut constituer une incitation importante à l'évaluation des politiques publiques ; cependant, ils peuvent aussi contribuer à encourager le recours à des évaluations quand d'autres méthodes de gestion des performances pourraient être plus adaptées.

Améliorer la crédibilité

- Le manque de crédibilité risque de compromettre l'utilité des résultats des évaluations. La compétence et la crédibilité de l'évaluateur, l'existence d'un climat de confiance mutuelle entre l'évaluateur et les personnes concernées par l'évaluation, la consultation et la participation des parties prenantes ainsi que les processus de diffusion des résultats sont autant de **facteurs influant sur la crédibilité**.
- Les normes professionnelles et éthiques ainsi que la **qualité méthodologique** de l'évaluation (qui est déterminée par différents facteurs : critères pertinents, données et éléments d'information adéquats, conclusions fiables et clairement exposées) peuvent aussi influencer sur la crédibilité de l'évaluation. L'assurance de qualité et un dialogue franc et ouvert sont de nature à améliorer la crédibilité en permettant de faire ressortir les lacunes éventuelles des évaluations et d'y remédier.

Realiser des evaluations efficaces

Assurer des liens avec les processus de prise de decisions

- L'évaluation de l'information peut jouer un rôle important dans la **formulation des politiques**, en permettant d'améliorer la qualité des interventions des pouvoirs publics et, dans la procédure budgétaire, en permettant de mieux étayer les priorités et de réaliser des économies. Les évaluations pertinentes portent sur des questions qui sont importantes pour l'action des pouvoirs publics, les aspects budgétaires, la gestion et d'autres raisons stratégiques.
- Les **objectifs** de l'évaluation ont une incidence sur le choix des responsables de l'évaluation, de la méthodologie utilisée et de la finalité. Cette finalité devrait être clairement définie. Les évaluations devraient être adaptées aux caractéristiques de la politique étudiée et les méthodes d'évaluation adaptées aux objectifs de l'évaluation, en tenant compte de différentes contraintes comme celles de coûts et de temps. Le fait de prévoir dès le début la réalisation d'évaluations et de définir clairement leurs finalités permettra d'en améliorer l'utilité et d'en faciliter la planification.
- La **planification** permet d'améliorer la gestion et la qualité des évaluations. Les demandeurs des évaluations sont responsables de leur planification, notamment de la définition des objectifs visés, des critères adoptés, de la collecte de données et des méthodes suivies. Le choix du moment opportun pour procéder à l'évaluation est important mais le cycle des prises de décisions est souvent imprévisible et il arrive souvent que les décisions doivent être prises avant que les évaluations n'aient été menées à leur terme

Choisir les évaluateurs qui conviennent

- Il est bon qu'une organisation procède à une **auto-évaluation** lorsque les principaux objectifs visés sont d'acquérir des connaissances sur cette organisation et d'en améliorer le fonctionnement. Cependant, il peut arriver que les agents concernés n'aient ni le temps ni les compétences nécessaires, que l'éventail des questions à évaluer soit trop limité et que la crédibilité des résultats risque d'être contestée.
- Il est bon que l'évaluation soit menée par les **organismes centraux** lorsqu'il s'agit d'améliorer les priorités budgétaires, et lorsqu'il est important que l'évaluateur ait des liens étroits avec les processus de prise de décisions.
- Il est bon que l'évaluation soit menée par des **évaluateurs externes** (organismes de recherche ou conseillers en gestion par exemple), lorsque l'objet de l'évaluation est d'offrir des perspectives nouvelles sur les politiques publiques ou lorsqu'il faut faire appel à des experts en évaluation. Cependant, les évaluateurs externes risquent de n'avoir qu'une connaissance insuffisante des activités fondamentales de la culture de l'organisation évaluée ou du contexte de la politique considérée et n'offrir de ce fait que des évaluations trop théoriques.
- L'évaluation par des **évaluateurs indépendants** est appropriée lorsqu'il s'agit d'aider à mieux rendre compte et à améliorer la transparence. Cependant, les responsables des politiques voire l'administration dans son ensemble peuvent être réticents à en accepter les résultats et les recommandations. Les audits de performances sont souvent identiques aux évaluations. Leurs caractéristiques incluent l'indépendance de l'auditeur et l'accent porte davantage sur l'obligation de rendre compte que sur une amélioration.

Associer les parties prenantes et diffuser ouvertement les résultats

- Les **parties prenantes**, y compris le personnel, peuvent être désignées pour participer à des commissions d'évaluation ou associées dans le cadre de groupes de direction ou de groupes consultatifs. Les méthodes d'évaluation participatives peuvent servir à dégager des consensus et à susciter chez les intéressés la volonté de s'impliquer dans le processus de changement. Le dialogue avec les utilisateurs et le personnel permet de mieux comprendre leurs besoins et leurs priorités et de mieux y répondre. Les modalités de participation doivent être définies en tenant compte des coûts, des contraintes de temps et des risques d'appropriation inhérents à de tels processus.
- Une **présentation franche des résultats** permet d'accroître la crédibilité de l'évaluation et incite fortement à y donner suite. La diffusion d'informations sur les réunions et la diffusion des rapports sont utiles pour présenter les conclusions et engager le dialogue à ce sujet. Les jugements et les recommandations, formulés sur la base de critères clairs, attirent l'attention et encouragent l'adoption de mesures pour y donner suite. Dans les jugements formulés, il faudrait s'abstenir de condamner mais plutôt privilégier la recherche des moyens de remédier aux problèmes constatés

Au sujet de cette note de synthèse ...

Dans le cadre de ses travaux sur la gestion des performances, le Secrétariat du PUMA a étudié les procédures d'évaluation menées dans les pays Membres afin de définir les enjeux et les pratiques suivies en vue d'améliorer l'utilisation des évaluations. Les lignes directrices présentées ci-dessus sont le fruit des enseignements tirés de l'expérience des pays Membres. Elles traitent des différents aspects présentant un intérêt pour les organismes de l'administration centrale chargée de définir les stratégies d'évaluation de l'administration publique et pour les responsables des évaluations individuelles.

Ces lignes directrices ont été révisées et acceptées tant par le réseau Gestion des performances du PUMA que par le Comité de la Gestion publique.

Il convient de souligner ici qu'il n'existe pas une méthode qui serait la seule valable pour organiser et conduire les évaluations. Le choix des méthodes retenues dépendra de plusieurs facteurs, notamment les objectifs de l'évaluation, son rôle dans le cadre plus large de la gestion des performances ainsi que de considérations institutionnelles et politiques.

Le rapport de synthèse intitulé **Vers de meilleures pratiques de l'évaluation** sera disponible en septembre 1998. Pour établir ce rapport, le Secrétariat a bénéficié du concours d'un groupe de référence composé de hauts responsables et d'experts d'Australie, du Canada, des États-Unis, de Suède et de la Commission européenne.

Le guide des meilleures pratiques, le rapport de synthèse, ainsi que d'autres informations sur les travaux menés par le PUMA dans le domaine de la gestion et de l'évaluation des performances sont accessibles sur le site Internet PUMA :

<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>

Pour toute information complémentaire concernant ces travaux, prendre contact avec **Sigurdur Helgason - Mél : sigurdur.helgason@oecd.org - Fax : (33-1).45.24.87.96**