

Guide de l'analyse des politiques



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. UN CADRE CONCEPTUEL POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES	6
2.1 Notions clés	7
2.2 Le processus analytique	12
2.3 Établir des liens: orientations pour une analyse de qualité	21
3. UN CADRE DE MISE EN ŒUVRE POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES	27
3.1 « Test de faisabilité » et consultations	28
3.2 Éléments probants et bon sens	31
3.3 Quelques mots sur la participation et l'appropriation	33
3.4 Analyse en situation réelle: obstacles courants	34
4. EN GUISE DE CONCLUSION	36
5. L'ANALYSE DES POLITIQUES EN PRATIQUE: EXEMPLES TIRES DU TRAVAIL DES PAYS PARTENAIRES AVEC L'ETF	38
5.1 Analyse destinée à appuyer l'élaboration du programme politique: l'évaluation PRIME de l'ETF ciblant les politiques d'EFPP pour l'employabilité des femmes en Jordanie	40
5.2 Analyse destinée à appuyer la formulation de politiques: prospection via le projet FRAME de l'ETF pour l'Europe du Sud-Est et la Turquie	44
5.3 Analyse destinée à appuyer la mise en œuvre des politiques: évaluation des objectifs à moyen terme dans le cadre des conclusions de Riga en Serbie	47
5.4 Analyse destinée à appuyer le suivi des progrès et l'évaluation des politiques: le processus de Turin en Ukraine	50
ACRONYMES	53
RÉFÉRENCES	54

1

INTRODUCTION



Quel est l'objet de ce guide?

Le présent guide résume l'expérience acquise par la Fondation européenne pour la formation (ETF) dans le cadre des travaux relatifs à l'analyse des politiques et fournit à ses pays partenaires des orientations opérationnelles sur les techniques d'analyse et leur utilisation à différents stades du cycle politique. Il s'agit d'un guide théorique et pratique sur l'analyse des politiques ancrée dans les travaux de l'ETF. Il servira à concevoir une série d'opportunités d'apprentissage pour les parties prenantes de l'ETF.

Le guide est divisé en deux parties. La première partie (sections 1 à 4) décrit les notions fondamentales et le cadre conceptuel de l'analyse des politiques ainsi que les rudiments de son application. La deuxième partie (section 5) décrit certains projets de l'ETF et leur méthodologie, afin d'illustrer comment l'analyse des politiques peut être appliquée en vue de soutenir le processus décisionnel aux étapes clés du cycle politique : la définition des actions (identification des problèmes), l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre ainsi que leur évaluation.

Pourquoi ce guide est-il nécessaire?

Pour promouvoir l'utilisation de l'analyse des politiques dans les pays partenaires afin de soutenir l'élaboration des politiques et l'apprentissage

Ce guide a pour but de répondre aux demandes d'aide formulées par les professionnels des pays partenaires (analystes, experts œuvrant sur le terrain dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnels (EFP), administrateurs, etc.) chargés d'orienter la prise de décisions à différents stades du cycle politique grâce à l'analyse des politiques.

Le besoin d'aide se fait sentir en raison des défis que comporte la tâche d'informer l'élaboration des politiques de manière

fiable et en temps opportun. Les améliorations observées en matière d'EFP dans les pays partenaires de l'ETF sont de plus en plus caractérisées par des éléments probants et des évolutions complexes dont l'interprétation nécessite des connaissances, des compétences, de l'expérience et de la clarté sur le plan conceptuel. En outre, les enjeux associés aux résultats analytiques peuvent être importants, par exemple lorsque celles-ci sont formulées à l'appui de décisions difficiles, dans des « environnements incertains » (ETF, 2013a) ou en réponse à des problèmes socio-économiques tels que le chômage des jeunes, la migration ou le manque de ressources.

Ce guide ne saurait résoudre les complexités et compromis inhérents à l'élaboration des politiques, mais peut aider les personnes impliquées dans celle-ci à utiliser au mieux les éléments probants et les options stratégiques disponibles et à « professionnaliser » (ETF, 2013a) le processus analytique. Le but ultime est de renforcer la capacité des parties prenantes de l'EFP à effectuer des évaluations systématiques des options stratégiques et de leur mise en œuvre (ETF, 2016b) et de les amener à utiliser régulièrement l'analyse des politiques dans leurs processus décisionnels.

Pour améliorer la qualité des contributions analytiques des pays partenaires participant aux activités de l'ETF

Les activités de l'ETF sont également influencées par ces évolutions. Un nombre toujours croissant de ces activités encouragent les pays partenaires à réorienter les priorités de leur engagement – de la simple validation des conclusions formulées par des experts externes vers la production indépendante et autonome de contenus et la définition des résultats des projets. Entre autres exemples de tels projets, citons FRAME et PRIME, – les évaluations ex ante des résultats à obtenir à moyen terme dans les pays de l'Europe du Sud-Est, tels que définis dans les conclusions de Riga, – et le cycle 2016 du processus de Turin.

Le point commun de tous ces projets est qu'ils s'appuient sur des consultations thématiques approfondies entre les participants nationaux à l'EEP ainsi que sur des conclusions analytiques élaborées au niveau national par des entités chargées de la politique en matière d'EEP.

Ce guide résume les principaux postulats, les étapes analytiques et les normes de qualité de l'analyse des politiques et les propose comme point de référence aux pays partenaires qui souhaitent apporter des éléments d'analyse dans le cadre de leur coopération avec l'ETF (ou y sont tenus). L'objectif est d'offrir aux pays une orientation clairement tracée pour élaborer des contributions fiables, de qualité et prêtes à l'emploi. Pour l'ETF, l'intérêt de cet effort est la création d'un canal fiable en vue de la contextualisation adéquate des priorités et des résultats analytiques en fonction des préférences, des traditions et des priorités des pays.

À qui s'adresse ce guide?

L'analyse des politiques diffuse des connaissances qui ont leurs producteurs, leurs bénéficiaires et leurs contributeurs. Ces acteurs peuvent être répartis, de manière générale, en trois catégories : les décideurs politiques (bénéficiaires), les chercheurs et analystes (producteurs) et les parties prenantes telles que les praticiens de l'éducation, les parents et les administrations locales (Commission européenne/EACEA/Eurydice, 2017), qui peuvent être bénéficiaires, mais aussi contributeurs d'informations et d'observations pour les besoins de l'analyse.

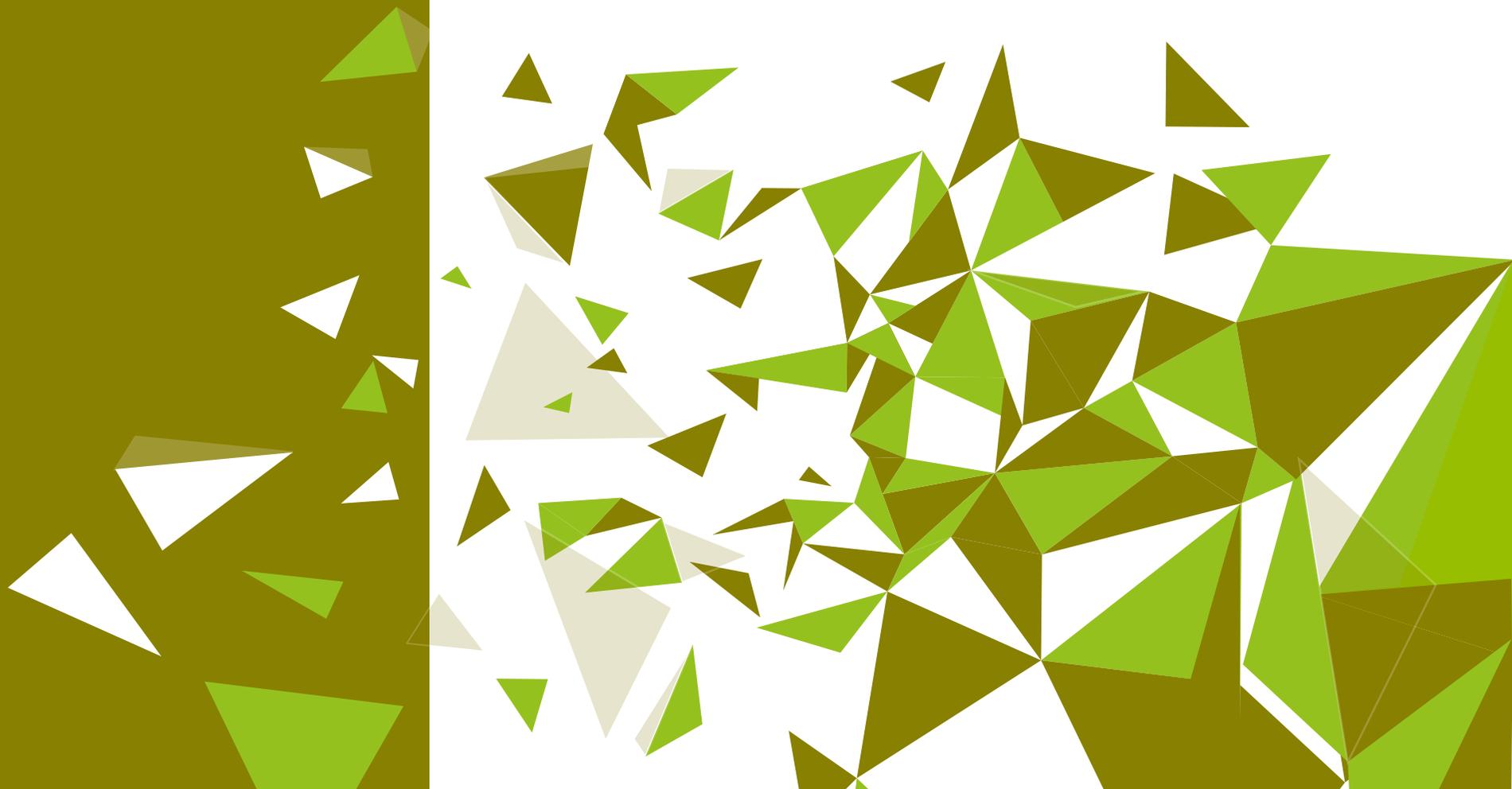
En matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques, ces rôles peuvent se superposer en partie, comme c'est souvent le cas. Les décideurs politiques peuvent jouer un rôle important et orienter ou gérer la production de connaissances analytiques. Les analystes peuvent influencer les décisions politiques selon des modalités qui font d'eux de facto des décideurs politiques. Les parties prenantes peuvent constituer une source d'informations cruciales pour l'analyse ou l'avoir commandée elles-mêmes et peuvent participer directement à la formulation et à la validation de ses résultats.

Le présent guide vise à répondre aux besoins de renforcement des capacités de tous ces acteurs, bien que dans des mesures différentes. Il est destiné en priorité aux producteurs de connaissances, à savoir les personnes chargées de fournir des éléments d'analyse et des observations sur ce qui a été réalisé et obtenu, ce qui peut encore être réalisé et sur la façon d'améliorer le processus. Ce guide leur propose des solutions pour améliorer l'analyse et de la rendre plus fiable.

Ces informations peuvent également s'avérer utiles aux bénéficiaires de l'analyse, dans la mesure où ceux-ci sont également responsables de la qualité des résultats d'analyse. Enfin, les parties prenantes peuvent mettre ce guide à profit comme point de référence sur les modalités de leur participation au processus d'analyse.

2

UN CADRE CONCEPTUEL POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES



2.1

NOTIONS CLÉS

L'analyse des politiques sous sa forme moderne a vu le jour dans les années 60. Si elle a été le fruit de la planification de l'économie et de la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale (Walt et Gilson, 1994), ses origines remontent aux années 40, voire avant. Initialement vue comme un moyen d'améliorer les politiques de santé et de répondre aux problèmes liés aux ressources en eau, elle a ensuite été élargie à un certain nombre de secteurs publics, dont l'éducation et la formation (Healey, 2011).

Après des années d'application dans le domaine public, l'analyse des politiques s'est muée en un domaine diversifié et hétérogène, caractérisé par de nombreux cadres et perspectives analytiques (ETF, 2013a). Une description détaillée de ceux-ci dépasserait le cadre du présent guide, qui se veut pragmatique. Au lieu de cela, les sous-sections ci-après compilent des notions suffisamment fondamentales pour s'appliquer à tous les types d'approches analytiques, lesquelles sont essentielles à l'utilisation du guide. Elles peuvent également orienter efficacement le lecteur qui souhaite aller plus loin et acquérir des connaissances plus approfondies en étudiant par lui-même la littérature en matière d'analyse des politiques.

« Politique »

La politique peut être définie comme un « plan d'action délibéré mis en œuvre par un ou plusieurs acteurs » (Anderson, 1975 ; ETF, 2013a).

Sur le plan théorique, il s'agit d'un processus composé d'étapes distinctes (différenciées), comportant chacune une activité rendant possible l'étape suivante et dont les résultats alimentent le processus

(Lasswell, 1963). Ces étapes visent à aborder un sujet (un programme ou un problème) de manière systématique en le définissant, en élaborant des solutions, en les mettant en œuvre et en évaluant les résultats (Anderson, 1975 ; Nakamura, 1987 ; Jones-Tewdwr, 2002).

Cette vision axée sur les processus suppose que le concept de politique va au-delà de la planification et de l'engagement dans le cadre de lois et de stratégies pour inclure également la mise en œuvre de plans et l'évaluation des résultats. Dans ce sens, les politiques publiques représentent l'un des principaux moyens par lesquels l'ordre est établi dans les sociétés et les systèmes sont régis (ETF, 2013a).

« Analyse des politiques »

L'analyse des politiques est le processus consistant à étudier de manière systématique **la mise en œuvre et les incidences des politiques existantes** (analyse ex post) et **les possibilités de nouvelles politiques** (analyse ex ante) (Weimer et Vining, 1999 ; Commission européenne, 2004 ; Commission européenne, 2014). Les analyses ex post et ex ante peuvent être complémentaires. Elles peuvent être (et sont souvent) réalisées ensemble. L'objectif de l'analyse des politiques est de faciliter le choix de politiques saines en vue d'obtenir certaines améliorations (Ukeles, 1977). Il importe de noter que l'analyse des politiques n'est pas un outil ponctuel, mais bien une manière ou une culture de gestion des tâches à tous les stades du cycle politique.

La notion d'analyse des politiques est fonction non seulement du choix de son moment (avant ou après la mise en œuvre d'une

politique), mais aussi du choix des aspects mis en avant et du niveau de détail associé.

- L'analyse des politiques pourrait être un outil permettant de résoudre des questions techniques à plus petite échelle, par exemple celles liées à l'évaluation des coûts et des bénéfices des actions constituant un projet. Cette approche est appelée « microanalyse » (Schick, 1977).
- L'effet des politiques pourrait également être analysé en adoptant une vision légèrement plus globale, c'est-à-dire en mettant l'accent sur des processus (politiques) et sur l'implication des parties prenantes, en évaluant la manière dont une modification du pouvoir et de l'influence des groupes de parties prenantes peut aider à mettre en œuvre une option stratégique (approche axée sur les processus) (Springate-Baginski et Soussan, 2002; Islamy, 2008).
- Enfin, l'analyse des politiques peut être utilisée à macro-échelle afin d'évaluer la manière dont les facteurs structurels et le

contexte socio-économique influencent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (approche méta-politique) (ETF, 2013a).

Dans les faits, l'analyse des politiques associe généralement ces trois niveaux et se concentre sur des détails, ainsi que sur des processus et des parties prenantes et sur le contexte macro-politique.

Les approches analytiques sont également utilisées dans le domaine de l'évaluation des projets, mais cela ne fait pas l'objet du présent guide.

« Éléments probants »

Les éléments probants¹ peuvent être toute information quantitative ou qualitative dont la source est indiquée et qui peut être vérifiée de manière indépendante.

Types d'éléments probants : quantitatifs et qualitatifs

Les éléments probants quantitatifs sont les informations objectives sur le monde réel principalement exprimées en chiffres. Les

ENCADRÉ 1. EXEMPLES D'ÉLÉMENTS PROBANTS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS

	Quantitatifs	Qualitatifs
Objectifs	« Les inscriptions dans notre école d'EEP diminuent de 5 % chaque année depuis 2005 ».	« Oui, j'enseigne dans cette école d'EEP depuis 2005 ».
Subjectifs	« Sur une échelle de 1 à 5, je pense que notre école peut recevoir une note de 3 en ce qui concerne son attractivité pour les étudiants. Il y a quelques années, elle aurait obtenu une note de 5 ».	« Je pense que notre école d'EEP est en difficulté et qu'elle pourrait bientôt fusionner avec l'école voisine. »

Source : fondé sur Hodgson (2010).

¹ Pour une vue d'ensemble complète des types d'éléments probants et des recommandations sur leur manipulation et leur utilisation, voir ETF (2013b).

éléments probants qualitatifs pourraient également être exprimés en chiffres, mais ils consistent essentiellement en descriptions des qualités de l'objet à l'étude et peuvent inclure des informations, avis ou jugements subjectifs sur une question (ETF, 2013b). La distinction entre ces deux types d'éléments probants peut s'avérer floue. Des éléments probants quantitatifs peuvent être exprimés de manière subjective, de même que des éléments probants qualitatifs peuvent également être objectifs. Quel que soit le type d'élément probant concerné, il importe de conserver une trace de ses sources, afin de permettre à l'utilisateur de l'analyse de retrouver et de comprendre ses origines si le besoin s'en fait sentir.

Formes d'éléments probants : indicateurs et descripteurs

Sur le plan formel, les éléments probants peuvent prendre la forme d'indicateurs, définis comme étant une « agrégation de données brutes ou traitées contribuant à quantifier un phénomène étudié et à comprendre des réalités complexes ». Ils peuvent également prendre la forme d'informations descriptives, telles que des études de cas, des observations, des rapports ou des protocoles de groupes de discussion (ETF, 2013b).

Utilisation des éléments probants : directs, indirects ou négatifs

S'agissant des façons dont les éléments probants sont utilisés pour répondre aux questions orientant l'analyse, ces éléments peuvent être de nature directe, indirecte (contextuelle) ou négative (Mills, 2011).

Les éléments probants directement liés aux questions examinées et offrant une réponse directe aux questions spécifiques de l'analyse sont des éléments probants directs. Dans d'autres contextes, la

plupart des éléments probants utilisés dans le cadre de l'analyse, bien que pertinents, ne seront probablement pas en lien direct avec la question analysée, mais plutôt avec certains de ses aspects, et doivent donc être associés à d'autres informations avant que l'analyse puisse conduire à une conclusion. Ces éléments probants sont alors indirects : ils peuvent fournir des informations sur le contexte, faciliter l'interprétation des éléments probants directs, etc. Enfin, l'absence de preuves démontrant un phénomène peut indiquer que celui-ci n'existe pas, ce qui constitue en soi un élément probant. Il s'agit alors d'éléments probants dits négatifs.

ENCADRÉ 2. EXEMPLES D'UTILISATIONS D'ÉLÉMENTS PROBANTS : DIRECTS, INDIRECTS ET NÉGATIFS

Éléments probants directs et indirects

Les éléments probants ne sont pas directs ou indirects en eux-mêmes : c'est la manière dont ils sont utilisés dans le cadre d'une tâche d'analyse donnée qui les rend directs ou indirects dans le contexte de la tâche.

Prenons par exemple les statistiques relatives au chômage. Si l'analyse utilise des données sur le chômage à l'appui de conclusions sur la situation du marché du travail dans un pays, ces données sont utilisées en tant qu'**éléments probants directs**, à savoir des éléments probants directement liés à la question centrale de l'analyse.

Si l'analyse porte, de manière plus générale, sur la pertinence des compétences acquises par les diplômés de l'EFPI initial (EFPI), le taux de chômage de ces derniers peut servir d'**élément probant indirect**. Dès lors, cet élément probant est indirect, car il a été conçu afin d'évaluer un autre phénomène (le chômage)

et son utilisation pour une autre finalité (dans le cas présent, pour tirer des conclusions sur la pertinence de l'EFPP) nécessite que l'analyste formule des hypothèses et établisse un lien de causalité. La pertinence de l'EFPP n'est que l'un des nombreux facteurs pouvant expliquer la facilité ou la difficulté avec laquelle les diplômés de l'EFPP trouvent un emploi (d'autres raisons potentielles étant le manque de mobilité, le souhait de suivre un enseignement supérieur, une croissance économique en baisse, etc.). L'utilisation des statistiques relatives au chômage pour étayer des conclusions à ce sujet nécessite des explications supplémentaires.

Éléments probants négatifs

Dans l'une de ses nouvelles, Sir Arthur Conan Doyle explique comment Sherlock Holmes résout le mystère d'un meurtre en rapport avec le vol d'un célèbre cheval de course. La nuit du meurtre, le chien de garde n'a pas aboyé, ce qui amène Holmes à conclure que le chien devait connaître le meurtrier. Cette histoire du chien qui n'a pas aboyé est ce que l'on appelle un « fait négatif », c'est-à-dire une preuve qui devrait permettre d'étayer une hypothèse, mais qui n'a pas existé (élément probant négatif).

On pourrait imaginer une situation (par exemple, dans un rapport annuel ou dans une discussion lors d'un

atelier) dans laquelle les participants affirment que certains prestataires d'EFPP d'une région donnée d'un pays offrent des services d'orientation professionnelle de première qualité, ou des formations informatiques pour adultes performantes. Or, les récentes visites sur place et recherches documentaires effectuées n'ont pas permis d'obtenir des preuves de la fourniture de services d'orientation professionnelle dans ces écoles et aucune d'entre elles ne dispose du matériel informatique adapté à la formation. L'absence d'éléments probants peut permettre d'étayer des conclusions d'analyse relatives aux écarts existant entre la planification et la mise en œuvre de politiques, à des faiblesses du suivi au niveau des écoles ou à des problèmes de corruption. Si l'analyse évoque l'absence d'éléments probants pour étayer certaines constatations de l'analyse (« le chien n'a pas aboyé »), elle utilise alors des éléments probants négatifs.

Lorsque les éléments probants utilisés dans l'analyse sont obtenus auprès de différentes sources et sont de nature différente, ils devraient idéalement donner des résultats comparables et appuyer les mêmes conclusions. Si tel n'est pas le cas, il peut alors être nécessaire de revoir l'analyse et ses constatations.

« Constatation »

Une constatation est une déclaration présentant le résultat final de l'analyse des éléments probants.

Toutes les constatations sont des déclarations, mais toutes les déclarations ne sont pas forcément des constatations. Pour qu'une déclaration soit une conclusion d'analyse, elle doit donner une interprétation (explication) des éléments probants présentés dans l'analyse et décrire un problème qui peut et doit être abordé au moyen d'une décision politique.

Une conclusion peut être, par exemple, un problème nécessitant une solution, une évolution nouvelle offrant une possibilité d'amélioration ou une tendance statistique nécessitant une étude plus approfondie. Toutes les constatations ont pour point

commun que leur non-prise en compte entraîne une occasion d'amélioration manquée.

« Recommandation (en matière de politique) »

En général, les recommandations sont des actions proposées sur la base des constatations de l'analyse et visent à éviter ou résoudre un problème, à profiter d'une possibilité, à se préparer à de futures évolutions, etc.

Les recommandations politiques sont des conseils stratégiques adressés à des destinataires habilités à prendre des décisions. Elles sont indissociables des constatations de l'analyse et suggèrent des possibilités d'action. Elles constituent ainsi le principal moyen par lequel les décisions politiques sont prises.



2.2

LE PROCESSUS ANALYTIQUE

L'approche analytique

Qu'elle soit réalisée à des fins ex post ou ex ante, l'objectif d'une analyse des politiques est techniquement identique : décomposer un problème en « éléments plus simples » afin de mieux comprendre les détails sous-jacents. Ces détails peuvent être une structure logique, des principes de base ou n'importe quel autre élément (Blackburn, 1996 ; Beaney, 2016) aidant à comprendre et à expliquer le problème étudié et à trouver des moyens d'y remédier.

La décomposition de problèmes en plus petits éléments (Beaney, 2016) et l'utilisation des résultats sont effectuées en plusieurs étapes organisées en séquence. En fonction de la manière dont l'analyse est conceptualisée, cette séquence d'étapes peut varier, mais quelle que soit l'approche analytique adoptée, la première étape consiste à spécifier l'objectif principal de l'analyse ; vient ensuite une discussion du problème concerné (Frey, 2011 ; ETF, 2013a), puis l'élaboration de solutions à ce problème (ETF, 2013a).

Le choix des étapes du processus analytique peut dépendre de facteurs tels que le cadre conceptuel, le temps disponible, le profil des participants à l'analyse et le public cible. L'ETF a opté pour une sélection compacte, mais efficace, qui a fait ses preuves dans plusieurs de ses projets. Ces étapes sont les suivantes : définition du problème ; collecte et description des éléments probants ; interprétation des éléments probants ; et enfin, formulation de recommandations (voir également la figure 4). Ces étapes sont valables pour tout l'éventail des outils d'analyse utilisés, de l'évaluation ex post des mesures politiques achevées ou en cours

à l'évaluation des possibilités d'action ultérieure. Elles sont décrites à la section suivante.

Étapes du processus d'analyse

Étape n° 1 : définition et compréhension du problème

« À problème bien défini, solution innovante » (Spradlin, 2012). Même pour des objectifs moins ambitieux, la définition précise de la question étudiée, à savoir identifier le problème, le reconnaître et le définir (ETF, 2013a), devrait être la première étape de tout exercice d'analyse. Cela aide non seulement à circonscrire le point de départ de l'analyse, mais aussi à mieux déterminer les éléments probants à rechercher, les politiques à analyser et les parties concernées à impliquer.

À cette première étape du processus d'analyse, les questions peuvent être formulées de différentes façons en fonction de l'objectif recherché, mais leur but est toujours de comprendre quel est le problème, quels facteurs l'influencent et qui est concerné.

Imaginons, par exemple, qu'un nouveau programme politique relatif à l'inclusion des jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation dans l'EFPI arrive à terme et que les autorités d'un pays partenaire cherchent à déterminer s'il vaut mieux consacrer des ressources à son maintien ou trouver des façons nouvelles et potentiellement meilleures de répondre au problème. La première étape consiste à comprendre le problème dont il est question, ce qui suppose d'évaluer les performances du projet sur la base de certains critères. Ceux-ci peuvent inclure des critères de référence sur les résultats obtenus définis au début du

programme, des critères d'évaluation personnalisés ou des critères généraux émanant de sources établies, telles que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et tenant compte de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de l'incidence et de la viabilité des résultats d'analyse (OCDE, 2000). Les résultats de cette évaluation constituent la première étape d'une tâche analytique

plus vaste consistant à comprendre le problème (le programme a-t-il ou non été performant? pourquoi?) et, à partir de là, ce qui aurait pu influencer ses résultats et ce qu'il convient de faire à présent.

Les exemples provenant d'autres pays peuvent inclure des problèmes n'ayant pas encore été traités, et les parties prenantes et décideurs politiques peuvent alors avoir besoin

TABLEAU 1.
EXEMPLES DE QUESTIONS ET DE TÂCHES ORIENTANT LA DÉFINITION D'UNE QUESTION OU D'UN PROBLÈME

Projet de l'ETF	Étape	Problème défini d'emblée?	Questions et tâches
FRAME	Première étape (prospective)	Oui	<ul style="list-style-type: none"> > Analyse stratégique d'un système national, régional ou sectoriel > Détermination des priorités
PRIME	Première étape (analyse du problème)	Oui	<ul style="list-style-type: none"> > Quel est le problème? > Quelles sont les causes du problème? > Dans quel contexte le problème survient-il? > Qui est affecté par le problème?
Analyse ex ante des objectifs de Riga à moyen terme	Première étape (analyse de fond)	Oui	<ul style="list-style-type: none"> > Définir le problème > Qu'est-ce qui a déjà été réalisé? Comment? > Quelles politiques et législations sont en place? > Qui est concerné?
Processus de Turin	Première étape (formulation des réponses aux problèmes)	Oui	<ul style="list-style-type: none"> > Quelles sont, pour chaque question, les principales constatations? > Quelles sont, pour chaque bloc constitutif, les principales constatations?

d'éléments probants et d'orientations analytiques qui les aideront à déterminer comment élaborer les politiques à venir. Cette application ex ante de l'analyse des politiques débute également par une définition adéquate du problème. Le tableau 1 présente une sélection de questions typiques pouvant orienter ce stade de l'analyse, tirées de récents projets de l'ETF désormais terminés et fondés sur des éléments d'analyse provenant de pays partenaires.

La définition adéquate du problème constitue une première étape importante, que l'analyse cible de nouveaux problèmes ou des politiques existantes, à une grande différence près. Lors de l'analyse de politiques existantes, la focalisation initiale est plus pointue que pour l'analyse de nouveaux problèmes et solutions, étant donné qu'elle est limitée par l'intention déclarée des politiques à analyser, ainsi que par leurs étapes clés et leurs objectifs de référence de résultats.

Dans les deux cas, qu'il s'agisse d'une analyse de politiques existantes ou nouvelles, les enjeux stratégiques peuvent s'avérer trop complexes pour être traités et compris comme un seul problème et la seule solution pour progresser consiste alors

parfois à privilégier un point de vue au détriment des autres. C'est ce que l'on appelle la « définition » d'un problème. Celle-ci consiste à circonscrire le champ d'application d'un problème et à n'en sélectionner que certains aspects ou éléments, par exemple ceux devant être compris et traités en premier. Pour ce faire, il existe plusieurs façons de procéder: on peut par exemple modifier volontairement l'angle depuis lequel on envisage le problème jusqu'à ce que les parties concernées par l'analyse conviennent d'un point de vue qui leur paraît être un bon point de départ (figure 1).

La définition du problème est importante pour l'issue finale (les résultats) de l'analyse, car elle l'influence. En fonction du point de vue choisi, un même problème pourra être défini de plusieurs manières complémentaires. Dans tous les cas, différentes définitions entraînent différentes solutions (Smith, 2005). Par exemple, bon nombre de pays partenaires sont confrontés au chômage des jeunes, un problème à l'origine duquel on trouve généralement de nombreux facteurs et qui pourrait être abordé sous différents angles. La définition du problème peut commencer par une première idée, à savoir qu'un diplôme d'EFP permet

FIGURE 1.
DÉFINITION DU PROBLÈME AU MOYEN D'UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVE

Modification de la perspective temporelle

Il y a plusieurs
semaines

Aujourd'hui

Dans plusieurs mois

Modification des personnes concernées

Du point de vue
d'une personne
concernée

De mon point
de vue

Du point de vue d'une
personne étrangère
au problème

d'accéder plus facilement à des emplois mieux rémunérés qu'un diplôme de l'enseignement supérieur, puis se poursuivre avec une autre idée, à savoir que les étudiants continuent tout de même à s'inscrire dans l'enseignement supérieur et à ignorer les possibilités offertes par l'EFPP. Pourquoi les jeunes, bien que conscients des perspectives offertes, continuent-ils de choisir cette voie? Le choix du point de départ et des questions initiales prédéfinit l'approche du problème, ici le chômage des jeunes, en plaçant l'attractivité de l'EFPP au centre des préoccupations. Cela influence non seulement la perspective dans laquelle l'analyse sera réalisée, mais aussi les solutions qui seront proposées.

Étape n° 2: collecte et description des éléments probants

La deuxième étape du processus analytique comprend la **collecte** et la **description** d'éléments probants quantitatifs et qualitatifs.

La collecte d'éléments probants est orientée selon trois perspectives: la disponibilité, la pertinence et la fiabilité.

D'une certaine façon, la question de la pertinence se pose en premier. La deuxième étape débute par une question simple: que souhaitons-nous savoir? Cela dépend bien entendu des résultats de la première étape, à savoir la manière dont le problème a été défini, les facteurs qui ont été considérés comme influençant le problème et les objectifs qui en découlent et les questions qui nécessitent une analyse approfondie. La pertinence consiste à déterminer les informations qui apporteront les réponses recherchées (ETF, 2013b).

La deuxième étape est itérative, ce qui signifie que le travail effectué avec les éléments probants à cette étape ainsi qu'à la suivante (étape n° 3: interprétation – voir la sous-section suivante)

pourraient entraîner la modification de la sélection initiale d'indicateurs et de sources d'information (ETF, 2013b) ainsi qu'un ou plusieurs cycles d'ajustement jusqu'à ce que la sélection soit suffisamment pertinente pour l'analyse.

En ce qui concerne la disponibilité, parfois, ce que nous souhaitons ou devrions savoir n'a pas été évalué ou observé pour des raisons liées aux coûts, à la complexité du problème examiné, au moment choisi pour la collecte de données ou pour d'autres raisons. Dans sa pratique analytique, l'ETF est souvent confrontée à des problèmes trop nouveaux pour être directement évalués ou à des problèmes pour lesquels les pays partenaires ne collectent pas de données fiables, voire pas de données du tout. Même lorsqu'ils sont disponibles, les éléments probants relatifs à l'EFPP ne sont pas forcément comparables d'un pays à l'autre (ETF, 2013b).

En l'absence d'éléments probants directs, il est permis d'utiliser des substituts (variables de remplacement)². Ceux-ci peuvent inclure des éléments probants quantitatifs indirects, pour autant qu'un lien puisse être établi et expliqué entre le phénomène analysé et les indicateurs de remplacement.

Il importe, au moment de décider comment gérer les aspects relatifs à la disponibilité d'éléments probants, de se rappeler que les éléments probants ne se limitent pas aux informations quantitatives. Des éléments probants qualitatifs peuvent également être utilisés dans le cadre d'une analyse, et, dans la plupart des cas, ils peuvent être obtenus relativement facilement, sous la forme de résultats de consultations menées auprès de groupes de parties prenantes spécialement choisis. Ces consultations peuvent prendre la forme d'entrevues, de groupes de discussion, d'ateliers, etc. (ETF, 2016b).

² Une variable de substitution est définie comme une «variable utilisée en remplacement d'une autre variable difficile à mesurer directement» (CERAQ, 2002).

ENCADRÉ 3.**DEUX SOURCES D'ÉLÉMENTS PROBANTS QUALITATIFS
FRÉQUEMMENT UTILISÉES DANS LA PRATIQUE DE L'ETF****Visites sur place**

Les visites sur place représentent un format d'enquête très adaptable, dont l'orientation peut être adaptée en temps réel en fonction des informations données par les participants aux entretiens. Les visites sur place peuvent constituer une source précieuse d'informations pour contextualiser les éléments probants statistiques, descriptifs (rapports de tierces parties) et anecdotiques relatifs aux questions couvertes dans l'analyse des politiques.

Indépendamment de leurs avantages évidents, les visites sur place ne peuvent (et ne doivent) jamais remplacer les éléments probants statistiques. Pour que les informations soient crédibles et légitimes, il est nécessaire de documenter de manière adéquate les résultats des entretiens et de sélectionner les lieux et les participants aux entretiens en tenant compte dans la mesure du possible du contexte dans lequel les politiques sont élaborées et mises en œuvre. Par exemple, en ce qui concerne la dimension régionale des rapports sur le processus de Turin en Ukraine en 2016, un pays géographiquement vaste marqué par des disparités régionales et des modalités de décentralisation problématiques, les critères initiaux pris en compte pour la sélection des interlocuteurs et des institutions étaient :

- la distribution géographique des régions à visiter;
- l'équilibre entre les interlocuteurs provenant de la capitale, ceux des grandes villes régionales et ceux des plus petites villes régionales;
- les régions affichant différents niveaux de développement économique;
- les prestataires urbains et ruraux;
- les institutions performantes et non performantes;

- tous les principaux types de prestataires d'EFPP;
- tous les groupes de participants et de parties prenantes du monde de l'éducation;
- les différents niveaux de gouvernance (central, régional, local);
- les secteurs adjacents, le cas échéant (p. ex. les employeurs);
- les partenaires internationaux;
- les représentants de la société civile (p. ex. les étudiants).

Groupes de discussion

Les groupes de discussion constituent une forme d'analyse qualitative pouvant aider à collecter des informations auprès d'un ensemble spécifique d'institutions et de groupes d'individus directement touchés par le problème analysé ou par les politiques prévues pour y répondre et/ou de responsables de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques. Il est plus utile de préparer des groupes de discussion une fois que l'analyse a déjà révélé les éléments probants manquants ou les aspects pour lesquels une compréhension contextuelle (plus approfondie) pourrait être bénéfique.

Entre autres exemples récents de groupes de discussion dirigés par l'ETF, citons le projet PRIME (Projecting reform impact in education and VET [projection de l'incidence des réformes dans l'éducation et l'EFPP]) en Jordanie, dans le cadre duquel des groupes de discussion ayant rassemblé des femmes sans emploi (jeunes diplômées, jeunes mariées et femmes économiquement inactives) ont révélé des facteurs culturels et socio-économiques qui n'avaient pas encore été mis à jour, lesquels ont permis de mieux comprendre leurs difficultés pour créer une entreprise, ainsi que les groupes de discussion actuels sur l'assurance de la qualité et les activités d'apprentissage par les pairs mis en œuvre dans les régions de l'Europe du Sud-Est et de la Turquie et du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Enfin, pour que les éléments probants jouent le rôle crucial que de nombreuses publications leur attribuent, ils doivent être non seulement pertinents, mais aussi fiables. La fiabilité des éléments probants est abondamment discutée dans une publication spécifique de l'ETF (ETF, 2013b), dont la lecture est recommandée. Le présent guide suppose que le lecteur est déjà familiarisé avec les concepts de base relatifs aux éléments probants et à leur fiabilité, tels que les « données », les indicateurs « quantitatifs » et « qualitatifs », les « sources de données » et les « indicateurs de processus ». Il convient de souligner que la fiabilité des éléments probants doit non seulement être préservée, mais doit aussi pouvoir être démontrée en citant une source vérifiable de manière indépendante.

Une fois les éléments probants collectés, ceux-ci doivent être décrits avant de pouvoir être interprétés. En effet, avant de comprendre de manière approfondie un phénomène (« pourquoi »), il faut d'abord savoir ce qui se passe (« quoi ») (ETF, 2013b). La description des éléments probants aide les acteurs concernés à comprendre la base empirique de l'analyse et garantit une interprétation homogène des informations collectées.

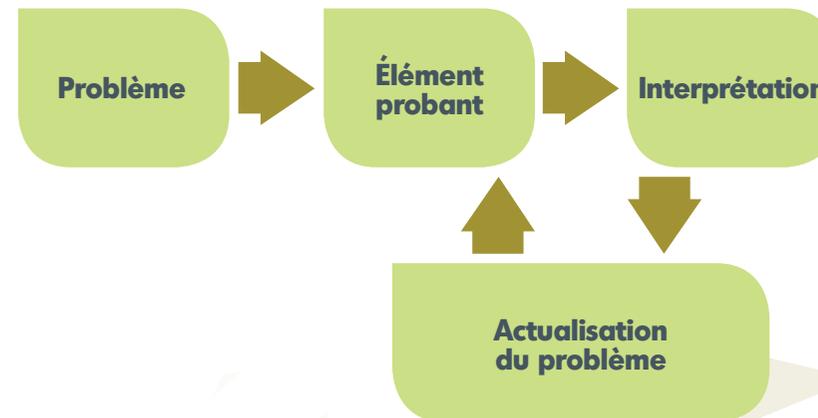
Étape n° 3 : interprétation (analyse) des éléments probants

La troisième étape du processus d'analyse consiste à élaborer les **constatations** de l'analyse.

Les constatations sont des messages formulés sur la base de l'interprétation des éléments probants. Elles sont préparées en réponse aux questions posées lors de l'analyse du problème (étape n° 1). Les constatations peuvent constituer la base des conclusions et des recommandations ou entraîner une réévaluation du problème à la lumière de nouvelles informations. Elles peuvent aider à affiner la sélection des éléments probants et à ajuster l'interprétation globale (figure n° 2).

Quelle est la « bonne » manière d'interpréter (analyser) des éléments probants? Il n'existe aucune formule infaillible pour

FIGURE 2.
INTERPRÉTATION DES ÉLÉMENTS PROBANTS ET
ACTUALISATION DU PROBLÈME



effectuer une interprétation correcte. L'acte d'analyse restera toujours un processus obscur, dont les rouages internes ne sont pas évidents et qui est essentiellement jugé par la qualité de ses résultats. En règle générale, toutefois, l'analyse doit au moins réaliser trois objectifs.

1. Elle doit viser à fournir des réponses aux questions liées au problème qui ont été formulées lors de la première étape.
2. Elle doit limiter ces réponses à ce que peuvent corroborer les éléments probants décrits.
3. Enfin, elle doit inclure une réévaluation de la définition initiale du problème afin de la confirmer ou de la compléter par de nouveaux éléments.

La distinction la plus difficile à garder à l'esprit dans le cadre du processus d'analyse est peut-être celle entre la description et l'interprétation des éléments probants. La description des éléments

probants doit précéder leur interprétation. Sans description, l'analyse risque de produire des résultats difficiles à comprendre et faciles à réfuter. En d'autres termes, l'interprétation des éléments probants doit inclure une description de ceux-ci.

La description des éléments probants ne doit cependant inclure aucune interprétation. Celle-ci doit être neutre et servir de base

aux travaux d'analyse à venir. Si la description est « contaminée » par des jugements (prématurés), l'analyse risque d'être biaisée et ses résultats pourraient perdre en crédibilité.

Le tableau 2 résume quelques-unes des distinctions à opérer entre la rédaction descriptive et la rédaction analytique, afin d'aider les auteurs d'analyses à bien distinguer les deux.

TABLEAU 2.
RÉDACTION DESCRIPTIVE ET ANALYTIQUE : COMPARAISON

Rédaction descriptive	Rédaction analytique
Décrit ce qui s'est passé	Détermine l'importance
Décrit à quoi ressemble quelque chose	Évalue les forces et les faiblesses (juge leur valeur)
Expose l'historique jusque-là	Pondère une information par rapport à une autre
Indique l'ordre dans lequel les événements ont eu lieu	Formule des jugements motivés
Explique comment faire quelque chose	Argumente sur la base d'éléments probants
Explique ce que dit une théorie	Démontre pourquoi quelque chose est pertinent ou adéquat
Explique comment quelque chose fonctionne	Indique pourquoi quelque chose fonctionnera (le mieux)
Note la méthode utilisée	Indique si quelque chose est approprié ou adapté
Indique le moment où quelque chose s'est produit	Explique pourquoi le moment choisi est important
Énumère les différentes parties constitutives	Pondère l'importance des parties constitutives
Énumère les options	Expose les raisons de la sélection de chaque option
Énumère les détails	Évalue l'importance relative des détails
Énumère dans n'importe quel ordre	Structure les informations par ordre d'importance (etc.)
Indique les liens entre des éléments	Démontre la pertinence des liens entre les informations
Donne des informations	Tire des conclusions

ENCADRÉ 4. DIFFÉRENCE ENTRE LA DESCRIPTION ET L'INTERPRÉTATION DES ÉLÉMENTS PROBANTS : EXEMPLE

L'exemple utilisé dans cet encadré porte sur les inscriptions scolaires ventilées par genre dans un pays hypothétique pour la période 2005–10, ainsi que le taux de scolarisation brut correspondant, ventilé ici encore par genre.

Année scolaire	Inscriptions			
	Total	Garçons	Filles	% de filles
2005/06	301 218	208 634	92 584	30,7
2006/07	346 907	237 456	109 351	31,5
2007/08	359 406	246 156	113 250	31,5
2008/09	421 869	289 092	133 777	31,7
2009/10	471 792	317 654	154 138	32,7

Une **description** des éléments probants se limite aux trois points suivants.

- **Clarification des indicateurs qui sont présentés**
Dans cet exemple, ces indicateurs sont les inscriptions dans l'enseignement scolaire ventilées par sexe et par année scolaire, ainsi que le taux de scolarisation des filles par rapport au nombre total d'inscriptions par année scolaire pour la période 2005–09.
- **Description des données pour chaque indicateur**
Par exemple, une description basée sur le tableau de cet encadré indiquerait qu'un total de 346 907 élèves

étaient inscrits en 2006/07, dont 109 351 filles, soit 31,5 % du total, etc.

- **Identification des points saillants (le cas échéant)**

Les points saillants peuvent être des valeurs atypiques que l'auteur considère suffisamment différentes (plus élevées, plus basses, etc.) pour être mentionnées, ou des données qui seront ultérieurement utilisées dans l'analyse. Par exemple, au regard du tableau, on observe que le nombre d'inscriptions a considérablement augmenté entre 2005 et 2009, passant de 301 218 à 471 792 élèves, et que cette augmentation a été supérieure pour les filles (66 % depuis 2005) par rapport aux garçons (52 % sur la même période).

Une **interprétation** des éléments probants présentés dans ce tableau irait plus loin, en se concentrant par exemple spécifiquement sur l'élément saillant observé au dernier point. Elle pourrait enrichir cet élément saillant par des données ou des informations supplémentaires tirées de visites sur place, ou aider à contextualiser les faits, à établir un lien de causalité et à tirer des conclusions. Elle pourrait également mettre en perspective l'augmentation en apparence impressionnante de la scolarisation des filles en s'appuyant sur des données démographiques montrant comment, sur la même période, le groupe d'âge des filles a également augmenté, ce qui indiquerait que si le nombre de filles scolarisées n'a jamais été aussi élevé, en 2009, la proportion de filles en âge scolaire ayant accès à l'éducation était en réalité plus faible qu'en 2005. Les informations tirées des visites sur place et des groupes de discussion pourraient aider le lecteur à comprendre le contexte de ce phénomène en révélant que la plupart des enfants défavorisés sur le plan de l'accès à la scolarisation sont des filles qui vivent en zone rurale.

Étape n° 4 : formulation de recommandations et description des options

La quatrième et dernière étape du processus d'analyse est consacrée à la formulation de recommandations d'action. S'il n'existe aucune structure prédéfinie pour les recommandations, les éléments suivants sont indispensables.

- Une recommandation doit proposer un moyen de **tenir compte des constatations**, sans quoi elle peut être jugée incomplète.
- Elle doit expliquer en quoi les actions recommandées **sont importantes pour les constatations**, sans quoi elle peut être jugée dénuée de pertinence. Un moyen d'éviter ces écueils est d'exposer la théorie du changement, c'est-à-dire d'expliquer comment et pourquoi ce changement se produira si les actions recommandées sont mises en œuvre.
- Les **responsabilités relatives à la mise en œuvre** doivent être assignées, sans quoi la recommandation pourrait être ignorée.
- Si possible, la recommandation doit décrire les **risques** qui pourraient entraîner un échec.

Des documents d'analyse efficaces et leurs recommandations présentent certains points communs. Premièrement, les recommandations formulées dans ces documents sont souvent **concises**. En effet, si le public principal des résultats d'analyse est constitué de décideurs politiques, ceux-ci n'auront probablement pas beaucoup de temps à consacrer à leur lecture. La concision peut également être attendue pendant la rédaction du produit final : elle ne doit pas nécessairement être la principale préoccupation lors de la formulation initiale des recommandations.

Deuxièmement, les recommandations doivent être **compréhensibles**. Même les questions les plus complexes doivent être décomposées en propositions d'action compréhensibles et fondées sur des idées claires et lisibles.

Enfin, les recommandations doivent être **précises**. Celles qui sont trop générales et qui ne ciblent pas précisément le problème, ou qui n'établissent pas de lien avec celui-ci, seront difficiles à mettre en œuvre et risquent de discréditer le reste de l'analyse.

La section suivante fournira plus de détails sur les recommandations considérées en tant qu'aspect de la qualité de l'analyse des politiques.

2.3

ÉTABLIR DES LIENS : ORIENTATIONS POUR UNE ANALYSE DE QUALITÉ

Des constatations aux messages

Une analyse de qualité peut être définie comme une analyse formulant des **constatations fiables** et **détaillées** (Patton et Sawicki, 2016) et des **recommandations** débouchant sur une **amélioration concrète**.

Le présent guide a donné un aperçu de certains des éléments constitutifs d'une bonne analyse. Il a par exemple indiqué que chacune des quatre étapes du processus d'analyse débouchait sur un résultat d'analyse spécifique : étape n° 1 : en décrivant le problème ; étape n° 2 : en répertoriant les éléments probants ; étape n° 3 : en établissant une série de constatations ; et étape n° 4 : établissant une série de recommandations stratégiques. Il souligne également l'importance de s'efforcer d'obtenir des produits de la plus grande qualité possible à chacune de ces étapes.

Un autre point important est la capacité du travail d'analyse à **produire** et à **interconnecter** les résultats d'analyse nécessaires à chacune de ces étapes afin d'en faire une seule et même **description narrative**, convaincante et fondée. Les recommandations doivent découler des constatations ; celles-ci doivent être fondées sur des éléments probants, et les éléments probants sélectionnés doivent être pertinents au regard du

problème ou de l'opportunité dont il est question. L'absence d'un de ces liens risque de compromettre tant la fiabilité de l'analyse que l'adéquation et l'incidence des actions recommandées. Des analyses de faible qualité ont d'ailleurs tendance à prendre des « raccourcis » en ne fournissant pas de résultats d'analyse à certaines étapes de l'analyse ou en n'établissant pas de liens entre ceux-ci.

À titre d'illustration, la figure 3 présente des cas typiques de manque de cohérence analytique en ce qui concerne les liens entre les résultats d'analyse. À la figure 3, dans le scénario d'analyse 1, une description valable du problème et des éléments probants potentiellement fiables n'ont pas été utilisés pour formuler les constatations et la narration analytique est passée directement aux recommandations sans justifier les actions proposées en utilisant les constatations correspondantes. Dans la même figure, pour le scénario 2, une analyse potentiellement bonne, fondée sur des données fiables, est conclue sans formuler de recommandations au sujet des constatations. En ce qui concerne le scénario 3, les recommandations sont « parachutées » sans aucun lien avec la description du problème précitée ni avec les résultats de l'analyse des politiques. Enfin, pour le scénario 5 de la figure 3, le rapport d'analyse ne tient pas compte du point de départ de l'analyse, à savoir la description (définition) du problème.

FIGURE 3.
ÉTABLIR DES LIENS : EXEMPLES DE NARRATIONS ANALYTIQUES INCOMPLÈTES

	1	2	3	4	5
Description du problème (étape 1)	✓	✓	Aucun problème	✓	Aucun problème
Éléments probants et constatations (étapes 2 et 3)	Aucune constatation	✓	Aucune constatation	✓	✓
Recommandations (étape 4)	✓	Aucune recommand.	✓	✓	✓

Le scénario d'analyse 4 est le seul incluant tous les liens et éléments nécessaires. L'encadré 5 propose des exemples de narrations analytiques établissant ou non des liens entre les étapes de l'analyse pour produire une narration cohérente et convaincante.

ENCADRÉ 5. EXEMPLES DE NARRATIONS ANALYTIQUES COMPLÈTES ET INCOMPLÈTES

L'exemple fourni dans l'encadré 4 présente des données sur la scolarisation des garçons et des filles dans un pays hypothétique entre 2005 et 2009. Dans ce pays, les inscriptions en chiffres absolus ont augmenté tant pour les filles que pour les garçons, mais en raison d'une augmentation continue du nombre de naissances de filles, la part globale de filles en âge scolaire dans l'éducation était en baisse. Les visites effectuées dans différentes régions du pays ont mis en lumière certaines explications potentielles. Il s'est avéré que les écoles des zones urbaines connaissaient des contraintes de capacité et que lorsqu'un choix s'imposait, elles favorisaient les garçons. Dans les zones rurales, des groupes de discussion incluant

des familles ont indiqué que les parents ne jugeaient pas nécessaire que leurs filles poursuivent leur éducation après avoir terminé l'enseignement secondaire inférieur.

Les rapports de donateurs et du département stratégique du Conseil national pour la protection des droits des jeunes ont récemment mis en évidence une préférence persistante en matière de genre dans la manière dont les autorités de l'enseignement et de la formation protègent le droit des enfants à l'éducation. La société civile, soutenue par un ministre de l'éducation et de la jeunesse récemment nommé, a appelé à prendre des mesures qui amèneraient des résultats concrets.

Quelques échantillons de scénarios d'analyse possibles, tentant de décrire et de comprendre la situation et de proposer des possibilités d'action, sont présentés ci-dessous. Ces échantillons

reflètent les différentes narrations analytiques présentées à la figure 3. Ils varient dans la manière dont ils parviennent à définir le problème (étape n° 1), à utiliser les éléments probants et à en extraire des constatations (étape n° 2), à proposer des options pour agir (étape n° 3) et à réunir le tout en un ensemble cohérent. S'il est peu probable que, dans une situation réelle, un résultat d'analyse présente des défaillances aussi évidentes, ces échantillons aident à illustrer les lacunes susceptibles d'émerger lors du passage des constatations aux messages.

Scénario 1. L'analyse proposée dans le scénario 1 de la figure 3 ne contient ni éléments probants, ni constatations. L'analyse de ce scénario reprend des déclarations de tierces parties décrivant l'inégalité entre filles et garçons et indique que le problème à traiter est localisé dans les zones rurales, là où il est entretenu par la culture et les traditions. Sans fournir d'autres éléments à l'appui de son argument, elle passe ensuite à la formulation de suggestions d'action d'ordre général, axées sur la sensibilisation et prône l'importance de l'accès à l'éducation des filles potentiellement issues de milieux défavorisés et cite des conventions internationales en rapport avec les droits des enfants.

Scénario 2. Le scénario 2 de la figure 3 ne comporte pas de recommandations d'action. L'analyse du scénario 2 prend pour point de départ un constat similaire à celui du scénario 1, à savoir que l'inégalité garçons-filles est principalement entretenue par des problèmes d'accès à l'éducation propres aux régions rurales du pays. Elle fournit ensuite des éléments probants détaillés sur les disparités entre filles et garçons concernant l'accès à l'éducation pour chaque région, en ventilant les données par groupe d'âge pour constater que les filles « disparaissent » surtout de l'école après avoir terminé l'enseignement secondaire inférieur et que les familles

vivant dans le sud du pays, en particulier certains groupes minoritaires, sont plus susceptibles que d'autres d'empêcher leurs filles d'aller à l'école. L'analyse se termine par une déclaration générale selon laquelle les éléments probants appellent une « action urgente », comme souligné par le ministre.

Scénario 3. Le scénario 3 est le plus incomplet. Il commence par une citation extraite d'un discours du ministre et une liste de références à des rapports d'organisations de la société civile sur les inégalités garçons-filles en général, puis passe directement à une longue description détaillée des actions à entreprendre pour traiter ce problème. Certaines recommandations sont d'ordre général, d'autres vont plus en détail et d'autres semblent plutôt prometteuses dans la mesure où elles ciblent les groupes et régions les plus affectés. Le principal problème est qu'en raison de l'absence d'éléments probants et de constatations, ni les bénéficiaires de l'analyse, ni les auteurs eux-mêmes ne peuvent « séparer le bon grain de l'ivraie » et déterminer quelles sont les possibilités d'action les plus prometteuses.

Scénario 4. Le scénario 4 reprend tous les éléments nécessaires à l'analyse : description du problème, éléments probants et constatations, et recommandations. Après une référence introductive à l'appel à l'action des autorités, l'analyse cite les résultats de la discussion d'un groupe de travail, lesquels suggèrent que les raisons à l'origine du problème pourraient être différentes dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines. Elle enquête sur la capacité des écoles des zones urbaines, en citant des données statistiques prouvant qu'elles sont toutes surchargées ainsi que des résultats de groupes de discussion indiquant qu'une préférence est donnée aux garçons. Elle aboutit à la même conclusion que le scénario 2 au sujet du rôle des facteurs socio-économiques dans les zones rurales

et cite des éléments probants similaires. Enfin, elle conclut par une série de recommandations distinctes à l'attention des autorités des zones urbaines et rurales : modifier le fonctionnement de la planification scolaire dans les zones urbaines et réformer le système d'admission scolaire, ainsi que concevoir un ensemble de mesures d'incitation, associées à des campagnes de sensibilisation, à destination des familles des zones rurales.

Scénario 5. Enfin, le scénario 5 est complet dans la façon dont il utilise les éléments probants relatifs à l'inégalité entre les garçons et les filles dans le pays et établit des liens entre ses recommandations et ses constatations d'analyse. Toutefois, compte tenu de la surabondance d'éléments probants, de constatations et de recommandations, il ressemble à un catalogue général de statistiques et de propositions d'action, sans faire référence au contexte plus large ni indiquer d'objectif global vers lequel tendraient les recommandations.

Il convient de souligner que l'exhaustivité du scénario d'analyse 4 présenté à la figure 3 et dans l'encadré 5 n'est pas due à la conservation de la suite des étapes, mais au fait que tous les éléments sont en place et assemblés en un ensemble cohérent de manière à permettre au lecteur/à l'utilisateur de retrouver les constatations auxquelles les recommandations répondent et les éléments probants qui y correspondent, ainsi que de retrouver l'aspect spécifique du problème que les recommandations sont censées résoudre. Les étapes de l'analyse ne doivent pas forcément suivre l'ordre strict dans lequel elles sont présentées dans ce guide. Le processus d'analyse peut par exemple avancer et reculer et les parties prenantes peuvent formuler des recommandations, puis se rendre compte que l'analyse

du problème doit être complétée à la lumière de nouvelles constatations, que les éléments probants doivent être actualisés ou que d'autres actions sont requises. Ce qui importe n'est pas l'ordre strict dans lequel les étapes sont réalisées, mais la cohérence et l'exhaustivité du résultat.

Externalisation des étapes clés du processus d'analyse : avantages et exemples

Une bonne narration analytique n'est pas seulement complète, elle doit également s'appuyer sur des résultats de qualité à tous les stades du processus d'analyse : définition exacte (ou, à tout le moins, utilisable) du problème, sélection adéquate d'éléments probants fiables, analyse convaincante et constatations exactes, et recommandations réalisables et ciblées. Cela est bien entendu parfois plus facile à dire qu'à faire. Les problèmes peuvent être trop complexes à appréhender, ou porter sur des questions sensibles ; les éléments probants peuvent ne pas suffire à une analyse appropriée, ou leur interprétation peut être entachée d'ambiguïtés ; enfin, les recommandations peuvent inclure des options qui sont loin d'être optimales.

Notamment pour répondre à ces problèmes, les pays optent parfois pour une externalisation collective des travaux aux étapes clés du processus analytique, la plupart du temps au stade de la collecte et de la description des éléments probants (étape n° 2), mais aussi parfois au stade de l'analyse (étape n° 3), et conviennent de normes communes de qualité et de fiabilité strictes, afin de pouvoir justifier les conclusions qui seront formulées et les décisions qu'ils prendront au niveau national. Un exemple bien connu d'externalisation collective est le programme de l'OCDE sur les indicateurs des systèmes nationaux d'enseignement (INES) (OCDE, 2012) et sa publication annuelle intitulée « Regards sur l'éducation », dont les données sont régulièrement utilisées par les pays participants à des fins d'analyse et de prise de décisions politiques. Un autre exemple est Eurostat, qui fournit

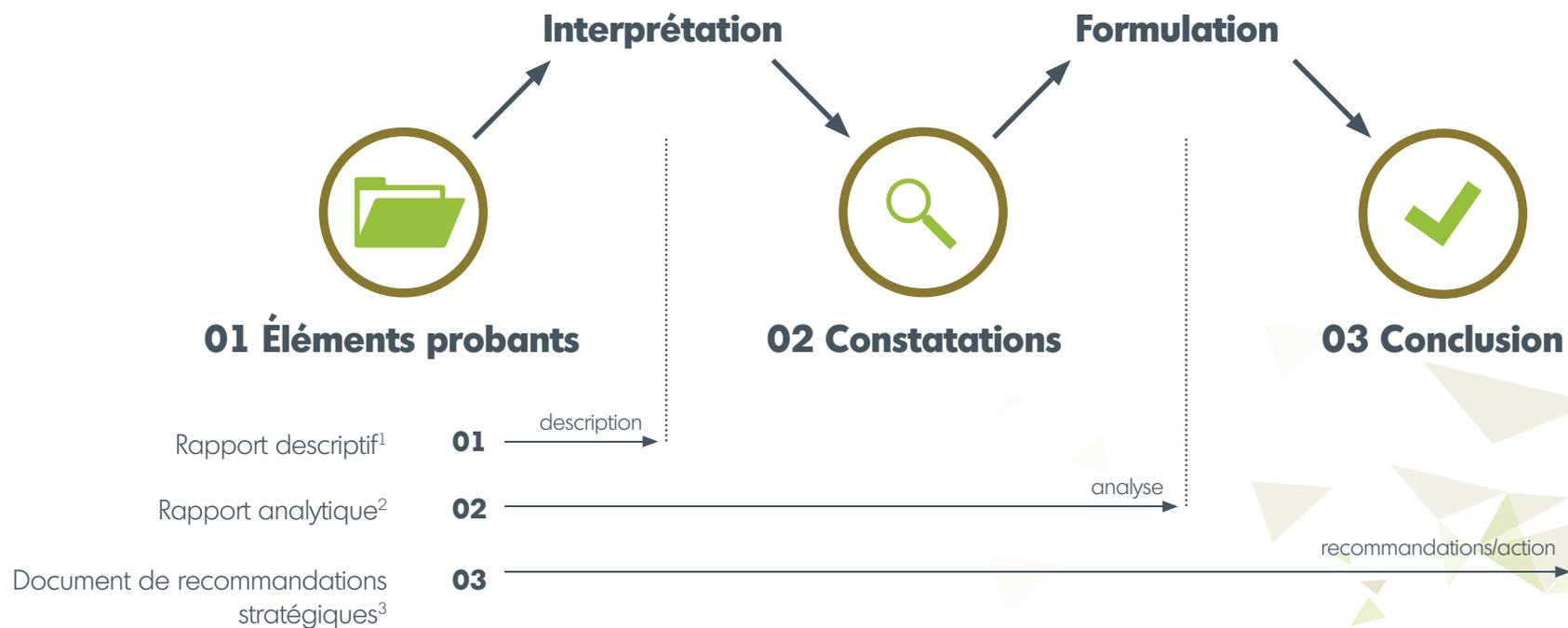
régulièrement aux États membres de l'Union européenne (UE) une sélection d'indicateurs à des fins d'analyse (y compris en matière d'éducation et de formation)³. Enfin, certaines activités de collecte de données à grande échelle, telles que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) triennal de l'OCDE, non seulement collectent des données, mais préparent également des documents standards d'analyse de ces données (sans pour autant s'aventurer à l'étape n° 4 relative à la formulation de recommandations stratégiques). L'analyse PISA couvre depuis de nombreuses années des thèmes spécifiques. En 2012, ces thèmes étaient la qualité, l'équité, l'implication des étudiants, le contexte du système, la résolution créative des problèmes et la culture financière⁴.

Ces répertoires de données collectées et gérées collectivement et ces documents d'analyse en « libre accès » et prêts à l'emploi, s'étendent généralement au-delà de l'objet des tâches d'analyse, qui se limite habituellement à un seul problème à la fois. Ils ne se substituent donc pas à la nécessité de choisir des informations pertinentes dans le répertoire collectif et de les utiliser judicieusement en vue de formuler des recommandations et des options d'action politique. Ces répertoires sont néanmoins incontournables lorsque l'on souhaite une analyse basée sur des résultats d'analyse externalisés qui soit à la fois fiable et de qualité, mais aussi crédible.

³ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁴ Rapports PISA : volume 1 (qualité), volume 2 (équité), volume 3 (implication des étudiants), volume 4 (contexte du système) et volume 5 (tendances des performances). Voir la section « Full reports and data » à l'adresse www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm

FIGURE 4.
ÉTAPES DU PROCESSUS D'ANALYSE ET RÉSULTATS D'ANALYSE



Remarques :

1. Ce résultat d'analyse peut être externalisé. Des exemples typiques de rapports descriptifs sont la publication « Regards sur l'éducation » de l'OCDE, la publication régulière d'Eurostat intitulée « Data for short-term economic analysis » et la publication « Key indicators » de l'ETF.
2. Ce résultat d'analyse peut être externalisé. Comme exemples de rapports d'analyse collectivement externalisés, citons les rapports thématiques PISA.
3. Ce résultat d'analyse n'est généralement pas externalisé. Les recommandations stratégiques sont habituellement élaborées au niveau national par l'auteur/le propriétaire de l'analyse.

3

UN CADRE DE MISE EN ŒUVRE POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES



3.1

« TEST DE FAISABILITÉ » ET CONSULTATIONS

Les processus politiques et leurs résultats dépendent des personnes et des institutions participantes, surtout de celles qui ont des intérêts dans les résultats (ETF, 2012 ; ETF, 2013a). Les dynamiques de leur implication sont bien décrites par la métaphore des « réseaux » (Dowding, 2000 ; ETF, 2013a), c'est-à-dire des groupes d'individus participants dont les interactions et les spécificités peuvent moduler, voire même dominer, les politiques et leurs résultats (ETF, 2013a).

En général, l'influence spécifique qu'ont les réseaux de participants/de parties prenantes sur une politique donnée dépend de facteurs tels que l'identité des participants au réseau, les interactions entre les membres de celui-ci (y compris les flux d'informations), les liens entre membres ainsi que les priorités des participants et la manière dont celles-ci correspondent à celles du processus politique.

Sans une bonne compréhension des dynamiques interpersonnelles (en particulier d'ordre professionnel et institutionnel) et des interdépendances entre les personnes et les entités (réseaux) participantes, l'analyse des politiques court le risque de **s'éloigner de la réalité** et, dès lors, de **ne pas tenir compte du contexte** dans lequel les recommandations stratégiques seront ou ont été mises en œuvre. Le point de vue des parties prenantes est, de fait, un élément clé à prendre en compte dans ce cadre (ETF, 2012), et ce, au moins à trois étapes du processus d'analyse : la définition du problème (étape n° 1),

l'interprétation des éléments probants (étape n° 3) et la formulation des recommandations (étape n° 4).

Afin de faciliter cette tâche à toutes ou à certaines de ces trois étapes du processus d'analyse, l'ETF adopte une approche pouvant être appelée « analyse consultative » : des consultations structurées et modérées entre (ou au sein d') un ou plusieurs groupes de parties prenantes et un ou plusieurs réseaux incluant un échantillon représentatif des rôles prenant part au système d'EEP : les administrateurs, les enseignants et formateurs, les étudiants, les parents, etc. L'hypothèse est que l'expertise cumulée d'un groupe hétérogène de praticiens et de bénéficiaires sera une source précieuse de solutions potentielles, mais aussi que cette expertise risque d'être fragmentée et nécessite mobilisation et modération.

Les discussions de groupe peuvent être structurées autour des principaux résultats d'analyse, de la formulation du problème, de l'interprétation des éléments probants et des recommandations de manière à transformer les connaissances et les expériences des participants en un « potentiel analytique collectif » en vue de la formulation d'avis et de la préparation de décisions politiques (ETF, 2016c). Le résultat constitue un test de faisabilité effectué conjointement par les personnes chargées de prendre les décisions en matière de politiques et celles ayant un intérêt dans leur conception et leur mise en œuvre, aux étapes clés du processus d'analyse.

ENCADRÉ 6.
ÉCHANTILLON D'ORIENTATIONS DESTINÉES À UNE SESSION
D'ANALYSE CONSULTATIVE SUR L'OPTIMISATION DU RÉSEAU
DE PRESTATAIRES D'EFP EN UKRAINE

«L'objectif de cet atelier est d'aider les participants à concevoir des scénarios d'action politique tenant compte des possibilités offertes par la nouvelle loi relative à l'enseignement supérieur et aux évolutions récentes enregistrées dans le domaine de l'EFP à la suite de l'adoption de cette loi. La réunion devrait aboutir, au maximum, à trois scénarios d'action.

La conception d'un scénario se déroule en deux étapes.

- La première étape consiste à définir les paramètres (catégories) de l'action politique, tels que son orientation et sa portée.
- La deuxième étape vise à concevoir une action politique répondant à ces paramètres.

Cette approche en deux étapes a été choisie, car elle peut aider à structurer et à cibler la discussion et à formuler des

propositions concises, fondées et complètes pour les autorités détenues et soutenues par toutes les parties prenantes.

Étape n° 1 (jour 1) : Description des catégories d'action

Lors de cette première étape, l'objectif est de définir l'**action** qui orientera l'élaboration du scénario au jour 2. Les actions sont déterminées par deux éléments : le **domaine stratégique** dans lequel elles interviennent et les réponses à certaines **questions centrales**.

Citons, parmi d'autres exemples de domaines stratégiques, le financement, les politiques de personnel et le cadre législatif. Les questions centrales sont les suivantes :

- Quels sont les **objectifs** d'une action dans ce domaine stratégique?
- Quels sont les **risques**?
- Quels sont les **principes** à observer?

Un exemple de la manière dont des **domaines stratégiques** et des **questions centrales** sont fusionnés dans des **catégories d'action** est proposé ci-dessous.

	Domaine stratégique 1	Domaine stratégique 2	Domaine stratégique 3
Domaines/questions	Financement	Politiques du personnel	Cadre législatif
Objectifs	Plus d'autonomie en ce qui concerne l'utilisation des recettes	Éviter le licenciement de membres du personnel	Préparer une loi sur l'EFP
Risques	Les écoles les plus faibles pourraient être désavantagées	Des écoles de taille excessive financièrement non viables	Des consultations trop longues
Principes	Transparence et équité	Équité, y compris préavis et indemnisation en cas de licenciement	Exhaustivité

Veillez noter que les questions centrales **ne changent pas**, quel que soit le domaine stratégique.

Comment définir les catégories d'action?

Le travail est réalisé en groupes. Chaque groupe de travail nommera un rapporteur. Les rapporteurs des groupes de travail travailleront en équipe tout au long de l'atelier.

À la fin de la première journée, les rapporteurs sont chargés de consolider les catégories établies par les groupes de travail en un seul ensemble de catégories qui orientera les travaux d'élaboration de scénarios du jour 2.

Pour le jour 1, veuillez :

1. choisir les domaines stratégiques qui devraient, selon vous, être abordés dans le cadre d'un scénario d'action. Veuillez essayer de limiter au maximum le nombre de domaines stratégiques sélectionnés ;
2. remplir la matrice d'action en répondant aux questions centrales pour chaque domaine stratégique.

Par exemple, si votre groupe de travail décide que le financement devrait être l'une des catégories d'action, il énumèrera : les objectifs que l'action entend atteindre dans le domaine de financement (p. ex. autonomie en ce qui concerne l'allocation des ressources) ; les risques que l'action devrait contribuer à éviter (corruption, désavantage de certaines écoles) ; les principes qui seront respectés (équité, transparence, etc.).

Les rapporteurs se réuniront en fin de journée pour consolider les travaux de tous les groupes en un seul

ensemble de catégories. Les catégories unifiées orienteront l'élaboration de scénarios au jour 2.

Étape n° 2 (jour 2) : description des scénarios d'action

Le jour 2 débute par un aperçu des actions consolidées en vue de l'exercice d'élaboration de scénarios et une présentation d'un exemple de scénario préparé par l'ETF. Vient ensuite un travail approfondi, en groupes de travail, sur l'élaboration de scénarios facilitée par la contribution de nombreuses parties prenantes. La fin de la journée est consacrée à la consolidation des scénarios en trois options d'action au maximum, ainsi qu'un aperçu des possibilités existantes pour la suite.

Un scénario abouti devrait :

- proposer une action concrète dans toutes les (ou la plupart des) catégories convenues au jour 1 (financement, politiques du personnel, etc.) ;
- indiquer clairement comment il permettra
 - d'atteindre les objectifs ;
 - de minimiser les risques ;
 - de préserver les principes que le groupe a choisis.

Par exemple, l'action dans le domaine du financement a été définie comme suit.

	Domaine stratégique 1
Domaines/questions	Financement
Objectifs	Plus d'autonomie en ce qui concerne l'utilisation des recettes
Risques	Les écoles les plus faibles pourraient être désavantagées
Principes	Transparence et équité

Dans la mesure du possible, un scénario d'action doit fournir des détails sur la manière dont vous pensez que la faculté d'utiliser ses ressources propres de manière autonome devrait être renforcée, au lieu de se contenter d'indiquer un souhait général de « renforcer l'autonomie ». Un scénario est une série de propositions de moyens employés pour réaliser des objectifs. Il vise à convaincre les décideurs de prendre la décision qui, selon vous en tant que partie prenante, sera la bonne.

Comment élaborer un scénario d'action

Le travail est effectué par les mêmes groupes de travail que ceux du jour 1. Vous êtes libres de choisir votre propre méthode pour réaliser cette tâche. Compte tenu de la complexité de celle-ci, il peut être utile :

1. de commencer par une description générale de ce que vous voulez faire ;
2. d'ajouter des détails pertinents pour chaque catégorie d'action ;
3. de répartir le travail sur chaque catégorie au sein de votre groupe, afin de gagner du temps.

3.2 ÉLÉMENTS PROBANTS ET BON SENS

Au début de chaque tâche d'analyse, les analystes politiques sont susceptibles de se retrouver face au dilemme de la poule et de l'œuf : qu'est-ce qui arrive en premier, les preuves ou l'analyse ? Sans certitude sur le problème ciblé par l'analyse, pas de certitude possible sur le choix des éléments probants. Sans certitude sur les éléments probants, pas de certitude possible sur le problème.

L'encyclopédiste français du XVIII^e siècle Denis Diderot est l'un des nombreux penseurs à avoir réfléchi à cette question au fil des ans. Selon lui, le problème venait de l'hypothèse erronée, mais largement répandue selon laquelle la poule avait toujours été une poule. « Quelle folie ! » écrivait-il. Le passé d'un animal est tout aussi incertain que son avenir et la poule pourrait très bien avoir été autre chose auparavant (Fabry, 2016).

Le message de Diderot sur l'ambiguïté des relations est également pertinent pour le dilemme de la poule et de l'œuf rencontré par les analystes. « Élément probant » peut signifier différentes choses pour différentes personnes à différents moments. La pratique montre que le bon sens peut s'avérer tout aussi précieux que les faits concrets et qu'il peut constituer un point de départ tout aussi valable pour l'analyse que la collecte et l'étude de grandes quantités de données. Examinons l'exemple anecdotique et quelque peu absurde présenté à l'encadré 7 et tiré d'un récent manuel sur l'analyse des politiques.

ENCADRÉ 7. L'INDUSTRIE DU CHARBON BITUMINEUX WICHAHISSIQUE

«Supposons, par exemple, que vous soyez amené(e) à effectuer une analyse politique de 'l'avenir de l'industrie du charbon bitumineux wichahissique', un sujet aussi éloigné de vos intérêts ou de vos expériences passées que la spectroscopie galactique. Vous pourriez faire le point de la situation en vous écrivant un mémo personnel comme celui-ci :

- On m'a probablement demandé de réaliser cette étude parce que quelqu'un pense que l'avenir de l'industrie du charbon bitumineux wichahissique est plutôt sombre ou parce qu'il est en train de s'éclaircir.
- L'avenir de toute industrie dépend en partie de la demande du marché. La demande de charbon est probablement en baisse, notamment en raison de la disponibilité de carburants de substitution.
- Les coûts de production élevés menacent peut-être la santé de l'industrie. Est-il possible que la technologie

d'extraction du charbon soit sous-développée?
Si oui, pourquoi?

- Beaucoup de grèves des mineurs ont eu lieu il y a quelques années. Les relations entre la main-d'œuvre et les patrons sont-elles meilleures ou pires aujourd'hui? Les revendications salariales poussent-elles les entreprises à la faillite?
- Le transport du charbon dépend des voies ferrées. Dès lors, le charbon pourrait-il bien se porter si les voies ferrées vont mal?
- Le charbon est noir et salissant, produit beaucoup de fumée et son empreinte carbone est énorme. C'est certainement une menace pour l'environnement. [...]
- Ce n'est peut-être pas le charbon qui va mal, mais uniquement le charbon bitumineux. L'industrie de l'antracite est peut-être florissante. Il y a sûrement une association d'entreprises charbonnières qui a des informations à ce sujet. Appelez la grande entreprise charbonnière la plus proche et demandez le nom et l'adresse de cette association au service des relations publiques.»

L'histoire décrite dans l'encadré 7 est importante, car elle rappelle que travailler à partir d'éléments probants aux fins d'une analyse des politiques n'est pas nécessairement la même chose que travailler à partir d'éléments probants dans un contexte académique et que les analystes se sentent rarement pleinement compétents et suffisamment informés dès le départ. Parfois, le succès et la qualité des résultats de l'analyse dépendent davantage de la capacité de réaliser des compromis, de gérer d'importantes contraintes de temps et d'acquérir la capacité d'identifier des données pouvant être transformées en informations utilisables, puis en éléments probants d'une analyse.

Un bon moyen d'acquérir cette capacité est d'appréhender chaque tâche d'analyse et la collecte d'éléments probants s'y rapportant en se racontant mentalement l'«histoire» que pourraient raconter ces éléments probants et cette analyse, sur la base de nos connaissances actuelles, de notre intuition ou d'observations anecdotiques. La citation proposée dans l'encadré 7 en constitue un bon exemple. Dans le cadre d'une analyse des politiques, le bon sens et le discernement peuvent être aussi précieux que les éléments probants eux-mêmes.

3.3

QUELQUES MOTS SUR LA PARTICIPATION ET L'APPROPRIATION

L'analyse des politiques est un processus intellectuel ; dès lors, elle court toujours le risque de se transformer en une quête déconnectée de la réalité. Les recommandations d'analyses formulées depuis une « tour d'ivoire » ont moins de chances d'être adoptées par leurs destinataires. Elles sont également moins susceptibles d'être ancrées dans la politique nationale et infranationale et d'influencer celle-ci.

La recherche de l'appropriation par les acteurs ciblés par l'analyse des politiques est une tâche nécessitant des efforts supplémentaires, qui s'effectue parallèlement à l'exercice d'analyse. Il existe différents moyens d'y parvenir, par exemple, en faisant participer les parties prenantes et les autres groupes concernés par l'analyse.

Cette étape peut s'avérer délicate : en effet, si elle n'est pas effectuée correctement, elle peut aisément engendrer

discrimination et exclusion. Une appropriation « réussie » peut signifier différentes choses, mais elle implique au minimum :

- que les acteurs concernés par l'analyse soient associés à l'exercice/au processus d'analyse ;
- que les acteurs concernés par l'analyse se voient offrir des opportunités adéquates de façonner ce processus d'analyse, ainsi que son orientation et ses résultats ;
- dans la mesure du possible, que l'analyse établisse des liens avec les documents et priorités stratégiques nationaux et infranationaux ;
- dans la mesure où cela s'avère pertinent, que l'analyse tente activement d'entrer en contact avec les groupes à risque d'exclusion et de discrimination au regard du sujet abordé.

3.4

ANALYSE EN SITUATION RÉELLE : OBSTACLES COURANTS

La présente section propose un aperçu de quelques-uns des obstacles peu connus qui sont susceptibles de survenir au cours du processus d'analyse en situation réelle. Ces obstacles sont devenus courants dans le cadre des actions fondées sur des éléments probants et sur des analyses menées dans bon nombre de pays partenaires de l'ETF. Si aucun de ces obstacles n'est nécessairement néfaste aux résultats de l'analyse, ils nécessitent tout de même une attention et des réponses appropriées.

Manque d'éléments probants

Même après de nombreuses années passées à aider les pays à fonder davantage leurs politiques et décisions sur des éléments probants, le manque d'éléments probants est toujours considéré comme particulièrement problématique tant par les auteurs que par les bénéficiaires de l'analyse des politiques. Ce problème s'explique en grande partie (dans les pays partenaires de l'ETF comme ailleurs) par le fait que le secteur public demande peu d'éléments probants et d'analyses et que les décideurs politiques n'ont qu'une faible capacité à utiliser les éléments probants lorsque ceux-ci sont disponibles, et sont peu encouragés en ce sens. Par conséquent, le manque d'éléments probants fait partie des problèmes les plus courants signalés par les pays participant aux rapports biennaux du processus de Turin (ETF, 2015a).

La mesure dans laquelle le manque d'éléments probants se fait ressentir dans le cadre d'une analyse dépend du type

d'informations recherchées. Il ne manque souvent qu'un seul type spécifique d'informations, les autres types étant aisément accessibles. En supposant que tous les éléments probants pouvant être utilisés dans une analyse des politiques relèvent de deux catégories – informations émanant de documents et informations communiquées par des individus (Bardach, 2012), il arrive rarement qu'aucune de ces deux sources ne soit disponible.

En l'absence d'éléments probants permettant d'appuyer un aspect particulier de l'analyse (ce qui arrive très souvent), l'analyste doit alors générer des éléments probants en tirant profit des connaissances et des observations des personnes concernées, au moyen, par exemple, de groupes de discussion (voir l'encadré 3), d'entretiens ou d'ateliers. En l'absence d'éléments probants, la solution la plus dangereuse serait d'exagérer l'importance d'un type d'informations par rapport à un autre (Bardach, 2012), par exemple des données par rapport à des entretiens, et de faire entièrement l'impasse sur l'analyse pour cette raison.

Conclusions et décisions « parachutées »

Dans un monde idéal, les conclusions et les recommandations stratégiques émaneraient de l'analyse et seraient étayées par les éléments probants sur lesquels l'analyse se fonde (figure 3, scénario 4). Dans la réalité, toutefois, les priorités d'action peuvent avoir été définies à l'avance (« parachutées ») sur la base d'autres considérations (politiques, humanitaires, intérêts de tierces

parties, etc.), sans évaluation et vérification appropriées. Ce genre de cas est particulièrement fréquent dans les pays caractérisés par une forte présence de donateurs et d'initiatives et priorités gérées par ces derniers (OCDE, 2003), que les autorités nationales, en difficulté financière, ont tendance à accepter rapidement et à évaluer lentement. Ces cas nécessitent souvent de justifier les décisions de manière rétroactive.

Ces situations ne signifient pas que l'analyse ex post des problèmes ciblés par ces décisions parachutées soit nécessairement corrompue ou impossible. Le principal problème est que la prédétermination des résultats transforme la tâche, qui consiste alors non plus en une analyse neutre, mais en une confirmation analytique. Le processus de confirmation doit malgré tout être crédible et solide et peut donc suivre les étapes décrites jusqu'à présent. Ces situations risquent néanmoins d'exercer une pression sur les responsables de l'analyse, d'affecter leur neutralité et d'accroître le risque de manipulation et de partialité.

Flux inversé

Les orientations proposées dans les sections précédentes peuvent donner l'impression que l'analyse des politiques est un processus simple qui se déroule de manière linéaire, chaque étape suivant logiquement la précédente. Cette impression peut être renforcée par le fait qu'à l'instar des résultats d'études scientifiques, les résultats d'analyse finals de l'analyse (généralement une publication) ne présentent que la conclusion,

bien préparée et mûrement réfléchie, d'un long processus. Ils ne reflètent que rarement les difficultés qui peuvent avoir précédé la finalisation des résultats de l'analyse : les erreurs, les confusions, les découvertes imprévues, les échecs et les nombreux ajustements et révisions propres à tout processus intellectuel et de recherche, surtout dans le domaine des sciences humaines et sociales (Merton, 1968).

Comme le montre la figure 2 et comme le confirment les expériences des homologues de l'ETF dans les pays partenaires, par exemple ceux chargés de la coordination et de l'élaboration des rapports nationaux du processus de Turin en 2016, le processus d'analyse et la préparation des résultats d'analyse sont rarement simples (voire jamais). L'analyse peut débuter à n'importe lequel des stades décrits dans les sections précédentes, puis progresser ou régresser (en recueillant des éléments probants supplémentaires, en prévoyant de nouvelles constatations, ou en réinterprétant des informations) et ce, inlassablement jusqu'à ce que les conclusions semblent justifiées et qu'il soit possible de les défendre avec suffisamment d'assurance. Dans des contextes caractérisés par des priorités concurrentes, des manques d'informations, des décisions parachutées et d'autres problèmes similaires, la seule solution est parfois de conserver un certain degré de flexibilité. Ce qui compte, en définitive, n'est pas la simplicité du processus d'analyse (qui reste largement dissimulé, comme le notait déjà Merton en 1968), mais la mesure dans laquelle ses résultats concordent avec les « faits du terrain » et avec leur interprétation (Bardach, 2012).



4

EN GUISE DE CONCLUSION



L'analyse des politiques est un vaste concept et un large domaine de travail. Sa finalité et sa valeur dépendent de ceux qui préparent les conclusions de l'analyse et de ceux qui les utilisent. Le présent guide ne décrit que quelques-uns des nombreux moyens légitimes permettant d'apporter de la valeur à l'analyse. Les notions, processus et applications abordés ont été sélectionnés et associés de la manière présentée dans ce guide en raison de leur utilité avérée pour appuyer des processus décisionnels informés, un suivi objectif de la progression de l'action politique et la production de résultats d'analyse pragmatiques, dont des recommandations fondées, compréhensibles et adoptées par les acteurs concernés par leur mise en œuvre.

Ce que suggère la diversité des concepts et des applications ici présentés, c'est que malgré le besoin d'une analyse claire et fiable, la principale qualité d'un bon travail d'analyse est sa flexibilité et sa réactivité par rapport aux besoins et aux circonstances. Certains éléments du présent guide, notamment ceux couvrant des aspects ayant trait aux éléments probants, ou ceux qui abordent la manière de définir un problème ou d'établir des liens entre les recommandations et les constatations, peuvent également être utilisés comme références indépendantes, ou être appliqués avec certains ajustements en fonction de la capacité et des attentes des institutions et des individus concernés.

Surtout, aucun guide abordant le sujet ici traité ne saurait être considéré comme exhaustif. Le processus d'analyse est une opportunité d'apprentissage, un exercice qui offre toujours de nouvelles possibilités d'amélioration et d'apprentissage.



5

L'ANALYSE DES POLITIQUES
EN PRATIQUE : EXEMPLES TIRÉS
DU TRAVAIL DES PAYS
PARTENAIRES AVEC L'ETF



Lorsqu'il s'agit d'appliquer l'algorithme analytique décrit dans le présent guide à la réalité, en réponse à la demande d'orientations fiables sur les décisions prises dans le domaine des politiques publiques, il est possible de qualifier l'analyse des politiques de « création et mise en œuvre de politiques publiques » (ETF, 2013a). Il importe d'opérer une distinction entre certaines de ces notions. Lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques, l'analyse des politiques peut être un véritable outil de facilitation, mais ses résultats d'analyse auront beau être aussi solides et convaincants que possible, ils ne sauraient se substituer à une action politique.

Le concept de « cycle politique » peut aider à établir la démarcation entre, d'une part, ce que l'analyse des politiques peut permettre d'obtenir en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques, les utilisations qui peuvent être faites des résultats d'analyse, et, d'autre part, la différence que peuvent faire des résultats d'analyse solides et fiables à chaque étape du cycle politique : l'établissement du programme politique, la formulation des politiques, la mise en œuvre de celles-ci et leur évaluation.

Cette dernière partie du guide fournit des exemples d'applications des algorithmes et pratiques analytiques décrits dans les sections précédentes dans les projets et activités de l'ETF appuyant une

étape spécifique du cycle politique des pays partenaires de l'ETF. Contrairement aux exemples utilisés dans les précédentes sections du guide, qui ont été pris ou imaginés en vue d'une application à un contexte national, les exemples suivants sont tirés de projets impliquant deux pays ou plus. Il s'agit notamment :

- d'un exemple tiré de l'appui fourni au projet PRIME de l'ETF pour établir le programme d'action (section 5.1);
- du projet FRAME de l'ETF visant à soutenir la formulation de politiques (section 5.2);
- des évaluations ex ante de la progression des objectifs à moyen terme inspirées de Riga, comme exemple d'évaluation de la mise en œuvre d'une politique (section 5.3);
- du processus de Turin, comme exemple d'appui au suivi et à l'évaluation d'une politique (section 5.4).

Aucun des projets présentés n'est limité à une seule étape du cycle politique. Au contraire, tous présentent des éléments et des orientations plus vastes qui apportent également un bénéfice aux étapes adjacentes du cycle politique. Toutefois, aux fins didactiques du présent guide, les projets seront présentés de manière quelque peu simplifiée.

5.1

ANALYSE DESTINÉE À APPUYER L'ÉLABORATION DU PROGRAMME POLITIQUE : L'ÉVALUATION PRIME DE L'ETF CIBLANT LES POLITIQUES D'EFP POUR L'EMPLOYABILITÉ DES FEMMES EN JORDANIE⁵

Contexte du projet

En 2013, l'ETF a élaboré une méthodologie pour les évaluations ex ante d'options stratégiques dans le domaine de l'EFP. Cette méthodologie, appelée PRIME (Projecting Reform Impact in Education and VET [projection de l'incidence des réformes dans l'enseignement et l'EFP]), s'appuyait sur les évaluations ex ante de l'UE et poursuivait trois objectifs. Premièrement, elle visait à déterminer la politique optimale à utiliser pour aborder un problème ou un objectif spécifique en matière d'enseignement et de formation techniques et professionnels. Deuxièmement, elle mettait en marche un processus d'apprentissage destiné à améliorer la capacité des pays partenaires de l'ETF à prendre des décisions éclairées et à intégrer les connaissances acquises dans leurs processus décisionnels (ETF, 2016d). Troisièmement, elle a été conçue afin de servir de base à des activités de suivi, notamment des évaluations des actions entreprises par les pays de l'élargissement de l'UE⁶ en vue de prendre en considération

les conclusions de Riga (objectifs à moyen terme, voir la section 5.3 pour plus d'informations).

Les autorités jordaniennes ont choisi d'axer l'évaluation PRIME réalisée dans leur pays sur l'élaboration d'options destinées à mobiliser l'EFP en vue d'accroître la participation des femmes à l'emploi, une priorité politique de longue date dans ce pays, qui s'avère difficile à mettre en œuvre. L'activité a été réalisée en trois étapes : analyse du problème, évaluation de l'incidence et mise en œuvre des options retenues. Une série de discussions structurées ont facilité l'obtention d'un accord et ont préparé le terrain en vue de l'adoption d'un programme pour le changement et d'options stratégiques à choisir.

La sous-section suivante présente un exemple d'utilisation de l'analyse des politiques au stade d'élaboration du programme du cycle politique, telle qu'appliquée dans le contexte du projet PRIME en Jordanie.

⁵ Cette section s'appuie sur (et reproduit à certains endroits) des extraits d'un document de réflexion établi lors de la première phase du projet PRIME de l'ETF en Jordanie (ETF, 2016d).

⁶ Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Kosovo (désignation sans préjudice des positions sur le statut et conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo – ci-après « Kosovo »), Monténégro, Serbie et Turquie.

Exemple

Définition

Selon la méthodologie PRIME, la définition adéquate du problème ou de la question examinée constitue l'étape la plus importante de l'analyse ex ante. L'hypothèse est que la détermination des facteurs contribuant au problème est capitale pour concevoir des réponses appropriées et choisir, parmi celles-ci, celle qui devrait être mise en œuvre (ETF, 2014).

Au début de la première phase de PRIME en Jordanie, les autorités ont créé un groupe permanent de consultation des parties prenantes. Conformément à son cadre conceptuel, l'évaluation a débuté par un processus exhaustif et structuré de définition de la question à traiter. La principale source de résultats a été une analyse consultative, gérée par les parties prenantes, des facteurs empêchant les femmes de participer au marché du travail et entravant la résolution du problème persistant de leur participation.

La première tâche du groupe de consultation a consisté à discuter du problème de la faible participation des femmes au marché du travail selon le point de vue des membres du groupe et de leur propre expérience et compétence et à déterminer quels facteurs contribuent à l'échec récurrent des politiques visant à améliorer la situation, comment ceux-ci contribuent au problème et qui sont les personnes les plus touchées par ce problème. Aucune limitation n'a été imposée quant à la sélection des facteurs: ceux-ci pouvaient aussi bien être liés à l'éducation et à la formation qu'aux questions sociales, à l'économie et au marché du travail ou à d'autres domaines.

Les résultats initiaux des discussions ont aidé à préparer une esquisse générale des idées (tableau 3) suffisamment mûre pour orienter une discussion sur les éléments probants et leur

interprétation, avant de procéder à l'établissement d'une définition plus structurée du problème.

Éléments probants: description et interprétation

La définition préliminaire présentée au tableau 3 a contribué à orienter la discussion vers la collecte de faits à partir de données, d'histoires personnelles et de consensus obtenus lors de discussions dans le cadre de groupes de travail. D'après les informations collectées, les efforts déployés jusqu'à présent en vue de résoudre le problème ont été basés sur deux hypothèses problématiques:

- celle selon laquelle les bénéficiaires de l'action politique appartiendraient à un groupe homogène de femmes se trouvant toutes dans une situation similaire, avec des besoins et des profils socio-économiques comparables;
- celle selon laquelle les interventions élaborées dans la capitale du pays seraient également applicables à ses régions.

À mesure que les éléments probants collectés ont montré que la réalité du problème était beaucoup plus diverse, les deux hypothèses se sont avérées erronées. Les femmes le plus souvent touchées par les problèmes de participation appartiennent à l'un des trois groupes bien distincts suivants:

1. les jeunes diplômées cherchant un premier emploi;
2. les femmes mariées qui quittent leur emploi afin de devenir économiquement inactives;
3. les femmes économiquement inactives.

TABLEAU 3. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS INITIAUX DE LA DÉFINITION DU PROBLÈME PAR LE GROUPE DE CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Cinq principaux facteurs contribuant à la faible participation des femmes au marché du travail	Comment ces facteurs engendrent-ils ou contribuent-ils à la faible participation?	Y a-t-il un groupe plus touché que les autres?
Inadéquation de la demande et de l'offre sur le marché du travail des femmes: manque de clarté du problème et manque de concordance entre les programmes d'EEP et les besoins du marché; insuffisance des données et faiblesse des méthodes de collecte de données	Absence de services d'orientation professionnelle basés sur des éléments probants et tenant compte de la dimension hommes-femmes, aptitudes et compétences inadaptées aux besoins du marché du travail, absence d'écoles non mixtes pour chaque spécialisation, absence de modèles de travailleuses dans tous les secteurs, non-prise en considération de la dimension de genre par les enseignants et formateurs, absence de possibilités de stages/ d'apprentissages pour les femmes	Jeunes femmes et femmes diplômées
Conditions d'emploi et de travail (transport, temps de travail, pas d'horaires flexibles, congé de maternité, égalité salariale, discriminations en matière de promotion)	Réticence, manque de soutien familial, faible accessibilité, désagréments	Toutes les femmes, en particulier les mères et les femmes habitant en zone rurale
Comportements sociaux, perceptions, environnement familial	Perceptions, état d'esprit, culture de la honte, attentes, découragement dans la recherche d'emploi	Toutes les femmes, en particulier les jeunes femmes habitant en zone rurale
Répartition des investissements et manque d'opportunités	Découragement dans la recherche d'emploi	Toutes les femmes affectées de la même manière
Manque de services d'aide	Absence de reconversions et d'actualisation des compétences après le congé de maternité ou une longue période d'absence de la vie professionnelle pour raison de grossesse, manque d'accès au financement, au tutorat, aux réseaux, manque de crèches	Toutes les femmes affectées de la même manière

Source: Gosheh (non publié) et ETF (2016d).

La situation des femmes varie par ailleurs considérablement selon qu'elles vivent en zone urbaine ou rurale. Une analyse plus poussée des faits et des expériences professionnelles partagées au sein du groupe de consultation a indiqué que les facteurs « empêchant les jeunes diplômées de trouver un premier emploi, les femmes employées de le rester et les femmes inactives de réintégrer le marché du travail » (ETF, 2016d) appartiennent à l'un des trois groupes de facteurs suivants :

1. les facteurs ayant trait à l'offre de compétences via l'éducation et la formation, en particulier les choix d'éducation et de formation des femmes et la qualité de l'éducation et de la formation ;
2. les facteurs ayant trait à l'emploi, en particulier les conditions de travail et l'attitude des employeurs vis-à-vis des femmes ; et
3. les facteurs ayant trait aux attitudes culturelles vis-à-vis de l'emploi des femmes.

Conclusions, recommandations, suivi

À des degrés divers, tous ces facteurs limitent les perspectives de transition vers l'emploi des groupes cibles et contribuent ainsi à la persistance du problème examiné. On peut raisonnablement supposer que des mesures politiques partant de ces groupes et de ces facteurs seront davantage éclairées et auront plus de chances de réussir à terme à modifier la situation. En effet, un programme pour le changement est semblable à « une série de réponses à trois questions liées : quelles politiques, pour quoi faire exactement, et pour qui » (ETF, 2016d).

La définition du problème réalisée dans le cadre de PRIME en Jordanie a débouché sur un constat selon lequel la capacité des femmes du pays à contribuer, à tout moment, à l'économie nationale dépend de la capacité des politiques en leur faveur à influencer trois variables de progrès :

1. le nombre de femmes en âge de travailler qui sont actives ;
2. le niveau et/ou la pertinence des compétences qu'elles possèdent ;
3. leur taux d'emploi.

Toute évolution positive de l'une de ces trois variables (taux d'activité économique, qualité de l'offre d'éducation et de formation, employabilité) sera un premier signe de succès. Dans le même ordre d'idées, ces variables peuvent devenir les piliers d'un cadre simple, mais solide pour le suivi des progrès accomplis dans la résolution du problème de la participation (ETF, 2016d).



5.2

ANALYSE DESTINÉE À APPUYER LA FORMULATION DE POLITIQUES: PROSPECTION VIA LE PROJET FRAME DE L'ETF POUR L'EUROPE DU SUD-EST ET LA TURQUIE⁷

Contexte du projet

Le projet FRAME a été élaboré en vue d'appuyer l'exécution du mandat de l'ETF, à savoir assister les pays ayant adhéré dans le cadre de l'élargissement de l'UE⁸ dans leurs efforts visant à développer leurs ressources humaines. L'objectif général était d'aider les pays à développer les compétences de leurs citoyens à moyen et long terme, en s'appuyant particulièrement sur la stratégie Europe 2020 ainsi que sur la stratégie pour l'Europe du Sud-Est à l'horizon 2020. Le projet FRAME a été mis en œuvre en 2013 et 2014. Il s'articulait autour de quatre composantes : la prospective, l'étude des dispositifs institutionnels, le suivi et la coopération régionale.

L'objectif de la composante « prospective » ici présentée était d'aider les pays participants à formuler une vision commune pour les compétences en 2020, assortie de priorités et d'une feuille de route. Le but commun était de déterminer les compétences

qui devraient être développées entre 2013/14 et 2020 ainsi que la manière dont celles-ci pourraient être fournies par le système d'éducation et de formation, composé de l'EPF initiaux et continus, de l'enseignement supérieur, de la formation en entreprise et de la formation destinée aux personnes sans emploi (ETF, 2014a).

Dans chaque pays, le processus de prospective a été déployé en trois phases : la préparation, (phase pré-prospective), la prospective et le suivi. La définition des problèmes, l'analyse des éléments probants relatifs aux tendances et aux facteurs de changement et la préparation des recommandations de suivi (sous la forme d'une feuille de route visant à concrétiser la vision relative aux compétences) ont eu lieu lors de la deuxième phase (prospective). La sous-section suivante présente une synthèse régionale comme exemple d'utilisation de l'analyse des politiques au stade de formulation du cycle politique, telle qu'appliquée dans le contexte du projet FRAME en Europe du Sud-Est et en Turquie.

⁷ La présente section est basée sur (et reproduit à certains endroits) des extraits de documents du projet FRAME et de ses résultats d'analyse : ETF (2014a), ETF (2014b) et ETF (2014c).

⁸ Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Kosovo, Monténégro, Serbie et Turquie.

Exemple

Définition

Le raisonnement sous-tendant l'approche de prospective de FRAME s'appuyait sur la nécessité d'élaborer une **stratégie de développement des ressources humaines axée sur l'avenir**. Les questions centrales de prospective qui ont orienté la définition initiale de la situation de base (« balayage de l'horizon ») étaient les mêmes dans tous les pays FRAME et portaient sur les **types de compétences** à développer d'ici 2020 ainsi que sur la **manière dont ces compétences devraient être développées** par le biais du système d'éducation et de formation.

Toutefois, dans le cadre de cette série de questions vastes, les pays de FRAME ont choisi d'opter pour des **approches par pays** afin de définir le problème dans le cadre du processus de prospective. Le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine ont conçu des scénarios alpha/beta/delta à titre de contribution au processus d'élaboration d'une vision. La Serbie a organisé une discussion en panel axée sur les entreprises/employeurs. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a élaboré des scénarios basés sur le « statu quo » et le « changement de paradigme ». L'Albanie a adapté l'approche en incorporant la prospective dans ses processus existants d'élaboration de stratégies en matière d'emploi et de compétences. La Turquie s'est basée sur les vastes processus de consultation prospective entrepris dans le cadre de l'élaboration de Vision 2023, le point de référence stratégique national. Enfin, le Kosovo a utilisé FRAME afin d'encourager tous les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'EFP à participer à la conception d'une vision pour les compétences au Kosovo à l'horizon 2020, ainsi que d'une feuille de route pour l'exécution et la répartition des responsabilités.

Éléments probants : description et interprétation

Dans tous les pays, le processus de prospective a inclus **une série d'ateliers** qui ont rassemblé les décideurs et parties prenantes concernés, y compris les représentants politiques et techniques. Les éléments probants et les informations ont été limités à ce qui était déjà disponible ; aucune étude ou enquête supplémentaire n'a été réalisée. Dans chaque pays, FRAME a mobilisé environ 40 experts représentant différents ministères et organisations publiques et privées, y compris des représentants des employeurs et des centres de formation. L'expertise et les observations des parties prenantes ont permis d'alimenter l'exercice, de valider les moteurs clés internes et externes du développement des ressources humaines et des compétences, de hiérarchiser les problèmes clés et d'élaborer une vision et une feuille de route.

L'exercice de collecte d'éléments probants a également inclus le recueil et le traitement de données en vue d'établir une **liste commune d'indicateurs pour la région**⁹.

L'analyse subséquente a débouché sur l'obtention d'un certain nombre de résultats propres à chaque pays, mais également sur la formulation de conclusions relatives à la région tout entière. Au moment de l'exercice FRAME, la majorité des économies des pays de l'Europe du Sud-Est et de la Turquie étaient soumises à des **changements structurels** faisant suite aux difficultés économiques rencontrées et à la volonté d'adhésion à l'UE. La plupart des pays bénéficiaient d'un avantage comparatif sous la forme de **faibles coûts du travail**, alors qu'ils devaient encore trouver des moyens de **pérenniser cet avantage** et de faire de la **promotion des compétences une priorité stratégique** dans le cadre du développement de la compétitivité nationale.

⁹ Pour un aperçu complet des éléments probants collectés dans le cadre de l'analyse régionale FRAME, voir l'annexe 2 de ETF (2014c).

L'un des grands problèmes rencontrés dans la majorité des pays est un **taux de chômage élevé**, en particulier le chômage de longue durée; une action urgente est donc nécessaire pour accroître l'emploi des jeunes et des femmes. La croissance démographique, l'économie informelle et les inégalités et vulnérabilités sociales, associées à la diversité régionale, sont des **préoccupations communes** à tous les pays. Celles-ci requièrent une attention sous la forme de mesures et de politiques adéquates. **L'investissement dans la recherche, l'innovation et la technologie demeure faible** dans la plupart des pays (à l'exception de la Turquie) et il est nécessaire de l'assortir d'un développement des capacités, des aptitudes et des compétences pour accroître la compétitivité et améliorer la qualité de vie.

Conclusions, recommandations, suivi

Parmi les grands résultats du projet FRAME enregistrés dans chaque pays figurait une définition d'une vision communément acceptée et une feuille de route pour les compétences à l'horizon 2020, avec des priorités clairement définies et des références au contexte plus large du développement des ressources humaines de chaque pays. Les feuilles de route ont naturellement été préparées en réponse aux questions centrales (étape n° 1 de l'analyse) et étaient basées sur les résultats des consultations et l'interprétation des éléments probants (étapes n° 2 et 3).

Cinq priorités stratégiques communes à la région ont été mises en lumière :

1. accorder plus d'importance aux efforts, mécanismes et programmes politiques visant à cibler le développement des compétences dans les secteurs prioritaires afin de permettre

une transition axée sur les compétences, d'assurer la croissance et d'améliorer la compétitivité;

2. faire concorder la demande et l'offre de compétences, notamment grâce à la participation de l'industrie et des parties prenantes, à la prévision et à l'anticipation des compétences et à l'amélioration des services de conseils et d'orientation professionnels;
3. développer les compétences de manière à améliorer la société, à atteindre les objectifs sociétaux et à offrir une meilleure qualité de vie à tous en renforçant l'employabilité des groupes vulnérables, à savoir des femmes et des jeunes, en facilitant la participation à l'apprentissage tout au long de la vie et en déployant des efforts pour rendre le système éducatif et d'acquisition de compétences plus inclusif sur le plan social;
4. accroître et maintenir les investissements en ressources destinées à développer le système de compétences;
5. établir un système transparent d'évaluation et de suivi pour les politiques de développement des ressources humaines.

5.3

ANALYSE DESTINÉE À APPUYER LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES : ÉVALUATION DES OBJECTIFS À MOYEN TERME DANS LE CADRE DES CONCLUSIONS DE RIGA EN SERBIE¹⁰

Contexte du projet

En 2015, les ministres en charge de l'ÉFP des États membres de l'UE, des pays candidats et des pays de l'Espace économique européen ont convenu d'un nouvel ensemble d'objectifs à moyen terme dans le domaine de la formation professionnelle pour la période 2015–20. Ces objectifs, généralement appelés « conclusions de Riga », visent à transformer l'ÉFP tant sur le plan structurel que stratégique afin d'améliorer sa qualité globale, son statut et son impact sur le continent européen.

En 2016, l'ETF a commencé à soutenir la mise en œuvre des objectifs à moyen terme de Riga dans les pays candidats, conformément à sa priorité déclarée, à savoir faciliter les transitions de la planification des politiques vers l'action politique. Ces activités sont réalisées dans le cadre du processus de Turin de l'ETF. Le soutien apporté prend la forme d'analyses d'impact ex ante, basées sur des méthodologies appliquées dans l'UE et testées dans le cadre de l'exercice PRIME, et vise à aider les pays à faire des choix en connaissance de cause au

sujet des politiques susceptibles d'avoir l'incidence escomptée conformément à leurs priorités, tout en respectant les capacités nationales de mise en œuvre.

L'exercice des objectifs à moyen terme de Riga présentait une structure circulaire composée de cinq phases, toutes axées sur la promotion et la facilitation de la transition entre la planification des politiques et leur mise en œuvre. Lors de la phase 1 (cartographie), chaque pays détermine quel est l'objectif le plus problématique en termes d'urgence de l'action. Lors de la phase 2, l'analyse d'impact ex ante détermine quels sont les choix politiques les plus judicieux pour atteindre l'objectif progressant le plus lentement. À la phase 3, les pays sont encouragés à collaborer au niveau régional et à partager leurs conclusions. À la phase 4, ils entament la mise en œuvre de leurs choix politiques. Enfin, la phase 5 est celle du suivi de la progression de tous les objectifs à moyen terme. La section suivante présente un exemple d'utilisation de l'analyse des politiques à l'étape de « mise en œuvre », telle qu'appliquée dans le contexte de l'évaluation ex ante des objectifs à moyen terme de Riga en Serbie.

¹⁰ La présente section s'appuie sur (et reproduit à certains endroits) des extraits de la documentation préparée dans le cadre de l'évaluation ex ante, réalisée par l'ETF, des actions menées par les pays candidats à l'adhésion à l'UE en vue d'atteindre les objectifs à moyen terme convenus dans les conclusions de Riga en 2015: ETF (2015b) et ETF (à paraître).

Exemple

Définition

Comme tous les pays participant aux évaluations des objectifs à moyen terme de Riga, la Serbie a indiqué que l'objectif 1, relatif à la formation par le travail, était celui qui posait le plus de problèmes et nécessitait une action urgente. La phase de définition a comporté plusieurs étapes méthodologiques : déterminer l'intensité du problème, les « symptômes » de sa présence et les tendances au fil du temps ; dresser l'inventaire des politiques déjà mises en place pour y répondre ; examiner le cadre législatif ; enfin, identifier les acteurs concernés et les ressources déjà en cours d'investissement.

La définition du problème a mis en évidence plusieurs lacunes graves.

- Le cadre juridique est insuffisant et n'apporte pas d'orientation claire ou adéquate.
- Les employeurs ne se sentent pas suffisamment impliqués dans tous les aspects de l'EFPI.
- Les enseignants et les syndicats sont réfractaires aux mesures, car la priorité donnée à la formation des étudiants en entreprise pourrait entraîner une réduction de la main-d'œuvre enseignante.
- Les entreprises (même si elles déclarent leur volonté de participer) ne sont pas claires au sujet de leurs rôles et responsabilités potentiels et, dès lors, de leur capacité à répondre de manière appropriée aux exigences en matière de formation par le travail.

La divergence des points de vue et des interprétations relatifs à la portée, aux implications et aux plans d'action visant à faire de la formation par le travail une réalité dans le pays semble constituer le plus grand obstacle à la progression de l'objectif 1 en Serbie. Il a été estimé que ce problème devait être traité en premier, avant que toute autre action politique ne soit possible.

Éléments probants : description et interprétation

Les travaux d'analyse sous-tendant l'analyse d'impact des objectifs à moyen terme de Riga en Serbie ont consisté en grande partie en entretiens et consultations très poussés et menés avec une grande diversité de parties prenantes, y compris des représentants des ministères nationaux, des institutions et d'autres organismes du domaine de l'éducation et du secteur économique, ainsi que des représentants des écoles et des entreprises. Les acteurs interrogés se sont vu poser une série de questions couvrant tous les grands problèmes recensés lors de la phase de définition ainsi que ceux qui sont ressortis du cadre éducatif général.

L'analyse des réponses des parties prenantes a indiqué qu'il existait effectivement peu de clarté et de consensus en Serbie quant à l'orientation que pourrait et devrait prendre le pays en matière de formation par le travail. L'investissement dans une vision commune pourrait permettre de poser une base plus solide pour le développement de la formation par le travail – notamment d'élaborer une conception commune, d'accroître la confiance, de réduire les craintes et les résistances et de favoriser la participation, l'engagement et la coopération entre les différents acteurs de l'EFPI sur ce thème – et, dans un deuxième temps, pour la mise en œuvre d'actions concrètes.

Conclusions, recommandations, suivi

Compte tenu des résultats présentés à ce jour, en particulier la divergence considérable entre les points de vue des parties prenantes sur la formation par le travail en Serbie et l'insuffisance du cadre juridique et stratégique actuel, l'évaluation ex ante recommande d'élaborer une vision commune pour la formation par le travail dans l'EFPI (apprentissage pratique, pratique à l'échelle locale). Une telle vision commune pourrait permettre de poser une base plus solide pour le développement de la formation par le travail, notamment d'élaborer une conception commune, d'accroître la confiance, de réduire les craintes et les résistances et de favoriser l'implication, l'engagement et la coopération entre les différents acteurs de l'EFPI. Cette étape est nécessaire au développement d'actions concrètes produisant des effets.



5.4

ANALYSE DESTINÉE À APPUYER LE SUIVI DES PROGRÈS ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES : LE PROCESSUS DE TURIN EN UKRAINE¹¹

Si la progression est une notion complexe, son suivi dans le contexte des pays partenaires de l'ETF peut s'articuler autour de deux grandes dimensions : le suivi des progrès accomplis dans le système de l'EEP et le suivi des actions politiques au niveau national. Évaluer la progression du « système » implique de se concentrer sur la performance du secteur de l'EEP en termes d'efficacité et d'efficience. La progression des « actions nationales », porte quant à elle sur la qualité des solutions adoptées par un pays pour améliorer son système d'EEP. Les deux dimensions entretiennent un lien de causalité, mais nécessitent différents critères de suivi et différentes questions analytiques (ETF, 2017).

En Ukraine, le processus de Turin a ciblé les deux dimensions, comme décrit aux sections suivantes.

Contexte du projet

Le processus de Turin est une approche de l'analyse de l'EEP fondée sur des données factuelles et privilégiant l'appropriation par les pays et la participation large et ouverte des parties prenantes tant du secteur public que du secteur privé. Au cœur

de ce processus figure un suivi biennal des développements intervenus au niveau des politiques qui permet aux pays partenaires de l'ETF de surveiller la mise en œuvre des réformes en matière d'EEP et d'évaluer leur évolution et leur incidence. Le processus de Turin repose sur les principes d'appropriation, de participation, une approche holistique, et des données probantes ; au fil des années, ces principes ont permis de garantir la qualité, la valeur et la légitimité de ses résultats et solutions de suivi, vis-à-vis des participants et bénéficiaires. Ces principes sont à la base de la mise en œuvre du processus et leur application est contrôlée aux niveaux national, régional et inter-régional.

Si le processus de Turin se limite généralement au suivi des évolutions et des progrès accomplis au niveau national en 2016, les autorités de plusieurs pays, dont l'Ukraine, ont choisi d'étendre l'exercice de rapport à leurs régions. Le but spécifique recherché par l'Ukraine était de faciliter les comparaisons des résultats du suivi entre les différents niveaux de gouvernance et d'amorcer un dialogue avec les décideurs et parties prenantes régionaux sur de vastes et difficiles réformes, telles que la décentralisation, l'optimisation du réseau de prestataires et les pénuries de financement.

¹¹ La présente section est basée sur (et reproduit à certains endroits) des extraits de la documentation préparée en vue du cycle 2016 du processus de Turin et de sa mise en œuvre en Ukraine au cours de la même année : ETF (2016b).

La sous-section suivante présente un exemple d'utilisation de l'analyse des politiques à l'étape « évaluation » du cycle politique, telle qu'appliquée dans le contexte de la mise en œuvre régionale du processus de Turin en Ukraine.

Exemple

Définition

Contrairement aux tâches d'analyse ponctuelles et personnalisées, le processus de Turin utilise des instruments de procédure et d'analyse qui ont largement fait leurs preuves et qui sont bien établis pour définir le point de départ d'une analyse et d'un exercice national (ou régional) d'élaboration de rapports sur la progression. Au cœur de ce processus se trouve un cadre d'analyse incluant une série de questions regroupées autour de grands domaines du suivi des politiques portant sur la planification de l'EEP, l'offre et la gestion, et la réactivité aux exigences externes. Le cadre aide les participants à dresser le bilan des développements dans les cinq dimensions suivantes du suivi : la vision et la stratégie d'EEP, l'efficacité externe et interne (considérée comme la réponse du système d'EEP au contexte et aux besoins socio-économiques, y compris ceux émergeant dans le système d'EEP) et la gouvernance.

Le cadre d'analyse recouvre ces cinq dimensions grâce à des questions dédiées, organisées en « modules », soit un module pour chaque dimension. Le contenu et la structure du cadre d'analyse l'équipent pour une utilisation en tant que source primaire d'orientations sur la façon de contrôler les politiques d'EEP et le contexte des pays partenaires et de préparer une analyse des résultats de ce suivi basée sur les faits. Le cadre d'analyse facilite la collecte et l'interprétation d'informations qualitatives, la mise en contexte des données et le contrôle des développements et des progrès des politiques, notamment par rapport aux références de l'UE (si souhaité).

Dans le cadre de cet ensemble standard de questions obligatoires, les pays et les parties prenantes sont libres d'élaborer des rapports sur tout ce qu'ils jugent important, en extrayant les messages qui méritent une attention particulière et/ou un suivi politique immédiat. En Ukraine, l'application du cadre à l'échelle régionale a été rendue possible grâce à un processus de « régionalisation » dans le cadre duquel un groupe représentatif de parties prenantes issues de toutes les régions du pays a travaillé sur des modifications visant à rendre le cadre plus pertinent au niveau régional (par exemple en affinant les questions relatives à la réglementation, aux stratégies nationales de développement économique, à l'autonomie des prestataires).

La définition des problèmes par région a permis de détecter plusieurs lacunes de la politique d'EEP nécessitant une analyse plus approfondie suivie d'actions politiques au niveau régional. Il a été considéré que l'absence de telles actions risquerait de nuire aux plans de réforme nationaux visant à décentraliser l'EEP et à améliorer l'utilité de ses résultats.

Éléments probants : description et interprétation

Les éléments probants visant à étayer ou à réfuter les résultats initiaux de la définition du problème ont été collectés dans le cadre de la préparation des réunions de groupe régionales qui ont couvert toutes les régions de l'Ukraine. Ces réunions, organisées dans les villes de Lvov, Vinnitsa et Dnipropetrovsk, ont débuté par une description des éléments probants provenant de chaque région, afin de préparer une discussion approfondie entre participants, dans le cadre de la consultation régionale, sur leurs implications et leur interprétation.

Chaque région a présenté les messages clés du résumé de son rapport régional et a fait part des questions restant sans réponse et des expériences rencontrées lors de la préparation qui leur ont posé un problème particulier et qui pourraient affecter la

fiabilité des informations présentées. Chaque collecte d'éléments probants sur les questions soulevées par les régions a fait l'objet d'un recoupement sous la forme de commentaires transmis par les autres participants régionaux de la réunion de groupe. L'étape suivante a consisté en une analyse consultative, par les parties prenantes régionales, des informations ayant réussi l'épreuve du recoupement par les pairs. L'objectif était d'extraire les principales constatations formulées lors du suivi au niveau régional et de les préparer en vue de leur inclusion dans le processus de suivi national sous la forme d'un rapport de synthèse régional.

Conclusions, recommandations, suivi

Dans le cadre de l'élaboration de leurs projets de rapports, les autorités, les administrateurs et les parties prenantes issus des différentes régions ont entretenu des contacts étroits, ont partagé leurs solutions et leurs interprétations respectives du cadre d'analyse et ont ainsi créé une communauté de pairs ad hoc dotée d'un profond sentiment de légitimité et de représentativité. Dès lors, l'une des recommandations principales formulées sur la base de l'analyse régionale était de veiller à ce que le consensus entre les régions au sujet de leurs messages clés soit préservé et relayé de manière fiable dans les consultations nationales. C'est la raison pour laquelle, afin de préserver l'exactitude et la légitimité des résultats d'analyse régionaux et de permettre leur utilisation pour orienter la définition des priorités nationales, les résultats de l'analyse en groupes régionaux ont été documentés non seulement sur le plan thématique, mais aussi sur le plan du processus.



ACRONYMES

EFP	Enseignement et formation professionnels
EFPI	Enseignement et formation professionnels initiaux
ETF	European Training Foundation (Fondation européenne pour la formation)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PRIME	Projecting Reform Impact in Education and VET (projection de l'incidence des réformes dans l'enseignement et l'EFP)
UE	Union européenne



RÉFÉRENCES

Anderson, J.E., *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston, 1975.

Bardach, E., *A Practical Guide for Policy Analysis*, CQ Press, Berkeley, 2012.

Beaney, M., «Analysis», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016 (en ligne).
<http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/analysis/> (consulté le 10 octobre 2016)

Blackburn, S., *Oxford Dictionary of Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

CERAQ, *EU Quality Assurance in Vocational Education & Training – Glossary: Proxy Indicator*, 2002 (en ligne). www.eqavet.eu/qc/gns/glossary/pl/proxy-indicator.aspx (consulté le 2 octobre 2016)

Commission européenne, *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004.

Commission européenne, *Document d'orientation sur l'évaluation ex ante*, 2014.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_fr.pdf (consulté le 10 octobre 2016)

Commission européenne/EACEA/Eurydice, *Support Mechanisms for Evidence-Based Policy-Making in Education*, rapport d'Eurydice, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2017.

Cottrell, S., *Critical Thinking Skills: Developing Effective Analysis and Argument*, 2^e édition, Palgrave, Basingstoke, 2011.

Dowding, K., «Model or metaphor? A critical review of the policy network approach», in Dunleavy, P., Kelly, P.J. et Moran, M. (éds), *British Political Science: Fifty Years of Political Studies*, Blackwell Publishing, Oxford, 2000, pp. 196–213.

Doyle, A.C., *Silver Blaze and Other Stories*, Macmillan, Londres, 2005.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *ETF Yearbook 2012: Evaluation and Monitoring of Vocational Education and Training Systems and the Role of Evidence-based Policy in their Reforms*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012.

ETF (Fondation européenne pour la formation), «Torino Process: a policy analysis approach to supporting policy-making through policy learning», ETF, Turin, 2013a.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Manuel de l'ETF relatif à l'utilisation des indicateurs*, ETF, Turin, 2013b. www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Indicators_Manual (consulté le 15 septembre 2016)

ETF (Fondation européenne pour la formation), «PRIME Launching Meeting Report», ETF, Turin, 2014.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *FRAME: Skills for the future – Supporting a Strategic Vision for Human Resources Development*, description du projet, ETF, Turin, 2014a. [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/\\$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/FED98CBE2E204CC1C1257B720050DB20/$file/01.%20Frame%20-%20Project%20description.pdf) (consulté le 20 octobre 2016)

ETF (Fondation européenne pour la formation), *FRAME: Skills for the future – Foresight*, ETF, Turin, 2014b.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *FRAME: Skills for the future – Regional Report*, ETF, Turin, 2014c.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Torino Process 2014: A Cross-Country Report*, ETF, Turin, 2015a.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Medium-term Deliverables for the Candidate Countries under the Riga Conclusions 2015*, ETF, Turin, 2015b. [www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/\\$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/0/92E5FE40C152788EC1257EA700516A97/$file/Medium-term%20deliverables_CCs_Riga%20conclusions.pdf) (consulté le 10 octobre 2016)

ETF (Fondation européenne pour la formation), *PRIME Issues Paper: Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, 2016a. www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/PRIME_issues_paper_Jordan (consulté le 20 juillet 2016)

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Torino Process 2016–17*, ETF, Turin, 2016b.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Optimisation of the Network of Vocational Education and Training Providers in Ukraine: Assessment of Options for Policy Actions*, ETF, Turin, 2016c.

ETF (Fondation européenne pour la formation), *Effective Policies for Increasing Female Participation in Employment through Vocational Education and Training in Jordan*, ETF, Turin, 2016d.

ETF (Fondation européenne pour la formation), «Measuring progress in VET: the European Training Foundation approach», ETF, Turin, 2017.

ETF (Fondation européenne pour la formation), «Riga Follow-up: the case of Serbia», ETF, Turin (à paraître).

Fabry, M., *Now You Know: Which Came First, the Chicken or the Egg?*, 2016 (en ligne). <http://time.com/4475048/which-came-first-chicken-egg/> (consulté le 5 mai 2017)

Frey, D.J., *Policy Analysis in Practice: Lessons from Researching and Writing a 'Statenote' for Education Commission of the States*, Paper 2425, Capstone Collection, 2011.
<http://digitalcollections.sit.edu/capstones/2425/> (consulté le 18 juillet 2017)

Gosheh, H., «PRIME Jordan: summary of background analysis» (non publié).

Healey, R.G., *The History of Policy Analysis*, 2011.
https://econ.duke.edu/uploads/media_items/what-is-the-history-of-policy-analysis-9-2011-original.pdf (consulté le 4 octobre 2016)

Hodgson, P., *Quantitative and Qualitative Data: Getting It Straight*, Blueprint, 2010 (en ligne). www.blueprintusability.com/articlequantqual/ (consulté le 9 janvier 2017)

Islamy, I.M., *Public Policy Analysis*, 2008 (en ligne).
www.slideshare.net/manoharlaxmi/public-policyanalysis (consulté le 6 octobre 2016)

Lasswell, H., *The Future of Political Science*, Atherton Press, New York, 1963.

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1968.

Mills, E.S., *Evidence Explained: Historical Analysis, Citation & Source Usage*, 2011 (en ligne).
www.evidenceexplained.com/content/quicklesson-13-classes-evidence%E2%80%9494direct-indirect-negative (consulté le 10 octobre 2016)

Nakamura, R.T., «The textbook policy process and implementation research», *Policy Studies Review*, vol. 7, n° 1, 1987, pp. 142–54.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Development Assistance Committee Principles for Evaluation of Development Assistance*, Éditions OCDE, Paris, 1991.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Éditions OCDE, Paris, 2000.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Éditions OCDE, Paris, 2003.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Indicators of Education Systems*, 2012. www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf (consulté le 19 juillet 2017)

Patton, C.V. et Sawicki, D.S., *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 3^e édition, Routledge, New York, 2016.

Schick, A., «Beyond analysis», *Public Administration Review*, vol. 37, n° 3, 1977, pp. 258–63.

Smith, C., *Framing the Problem*, 2005 (en ligne).
http://core.ecu.edu/engl/smithcath/ppolicy_book/frame.htm (consulté le 3 octobre 2016)

Spradlin, D., «The power of defining the problem», *Harvard Business Review*, 2012 (en ligne).
<https://hbr.org/2012/09/the-power-of-defining-the-prob> (consulté le 2 octobre 2016)

Springate-Baginski, O. et Soussan, J., «A methodology for policy process analysis», *Livelihood-Policy Relationships in South Asia*, Working Paper 9, 2002 (en ligne).
www.researchgate.net/publication/250662882_A_Methodology_for_Policy_Process_Analysis (consulté le 10 octobre 2016)

Tewdwr-Jones, M., *The Planning Polity: Planning, Government and the Policy Process*, Routledge, Londres, 2002.

Ukeles, J.B., «Policy analysis: myth or reality?», *Public Administration Review*, vol. 37, n° 3, 1977, pp. 223–8.

University of Plymouth, *Descriptive versus critical/analytical [writing]*, 2016 (en ligne).
www.nottingham.ac.uk/studentservices/documents/description-vs-analysis—learnhigher.pdf (consulté le 13 octobre 2016)

Walt, G. et Gilson, L., «Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis», *Health and Policy Planning*, vol. 9, n° 4, 1994, pp. 353–70.

Weimer, D.L. et Vining, A.R., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1999.

Williams, P., *Better Problem Solving with Framing*, Idea Sandbox, 2014 (en ligne).
www.idea-sandbox.com/blog/frame-your-problems-to-create-better-solutions/ (consulté le 1^{er} octobre 2016)



