

L'évaluation des politiques publiques en Suède

Sandra Debu



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Table des matières

Résumé.....	2
Introduction : le contexte institutionnel	4
Axe I – La vitalité académique de l'évaluation d'impact	10
1. La Suède, en tête pour la production académique par habitant.....	10
2. Aux côtés des universités, certaines agences d'évaluation sont des producteurs importants.....	11
3. Le secteur de l'emploi est le domaine le plus évalué et celui qui a fait l'objet des développements méthodologiques les plus avancés	13
Axe II – Place des évaluations d'impact dans les processus de décision et les pratiques	15
1. Les agences d'évaluation les plus scientifiques sont le principal point de contact de l'administration avec la recherche	15
2. Une obligation formelle d'évaluer les politiques publiques mais de portée très générale, qui se traduit par des pratiques hétérogènes tendant à s'harmoniser .	16
3. La publication est automatique et le débat public sur les résultats est important, mais plus systématique pour l' <i>ex ante</i> que pour l' <i>ex post</i>	17
Annexe 1 – Grille d'analyse par pays	19
Annexe 2 – Dates clés de l'évaluation	23
Annexe 3 – Principaux acteurs de l'évaluation.....	25
Références et sources	27

Résumé

Ce document de travail examine la production d'évaluations d'impact et leur place dans le processus de décision en Suède. Il s'inscrit dans une série de six monographies portant sur différents pays et ayant pour objectif de comparer la France aux pays considérés comme les plus avancés dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques (outre la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne et le Canada).

Ces monographies reposent sur les résultats de [l'analyse bibliométrique, publiée par France Stratégie en décembre 2018](#), sur des analyses documentaires (littérature scientifique et documentation institutionnelle) et sur des entretiens avec les acteurs nationaux de l'évaluation. L'influence des évaluations est examinée selon trois critères : l'ouverture du milieu administratif aux chercheurs en économie ; l'existence de dispositifs formels favorisant la mise en œuvre d'évaluations d'impact ; enfin, le degré de diffusion et d'influence de ces évaluations sur le public et sur les décideurs.

La Suède, État fortement décentralisé, bénéficie d'une culture ancrée de la transparence et de la rationalisation de la décision publique, grâce à la pratique ancienne des comités d'enquête chargés d'évaluer en amont les réformes annoncées par le gouvernement. L'évaluation s'est cependant institutionnalisée assez tardivement : c'est au cours des années 2000 que se développe un intérêt politique pour cet exercice et que sont créées de nombreuses agences spécialisées dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques. Dans ce paysage institutionnel riche, cependant, la part des évaluations d'impact scientifiques reste limitée.

Les principales sources de production d'évaluations d'impact sont les grandes universités suédoises. Récemment, l'intérêt de l'administration pour l'évaluation d'impact s'est accentué avec l'apparition des agences exécutives d'évaluation des politiques publiques. Ces agences entrent en relation avec le monde universitaire et peuvent commander ou produire des évaluations d'impact causales, en particulier dans les domaines du marché du travail et de l'éducation avec l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU). Ces agences, qui recrutent de nombreux chercheurs, bénéficient d'une grande indépendance à l'égard du gouvernement et d'une autonomie dans le choix de leurs évaluations.

L'évaluation est une obligation constitutionnelle en Suède tant pour le Parlement que pour l'exécutif, mais cette obligation n'a pas été déclinée en exigences méthodologiques. Il n'existe ainsi pas de lignes directrices sur la pratique, les méthodes ou la qualité des évaluations. Néanmoins, des réflexions sur la qualité existent, notamment dans le cadre du suivi annuel de l'activité des agences exécutives d'évaluation.

En revanche, la publicité des travaux d'évaluation est systématique en raison de l'importance dévolue au principe de transparence. Cependant, il n'existe pas d'initiative de diffusion des résultats d'évaluations dans des formats spécialement adaptés au grand public. Mais la pratique des comités d'enquête en amont des réformes législatives implique

la réalisation de consultations publiques qui permettent de diffuser aux parties prenantes et au grand public les rapports des comités d'enquête – donc les évaluations associées – et de faire émerger un débat public autour de ces évaluations.

Mots clés : évaluation d'impact, politiques publiques, *ex post*, *ex ante*, administration, Suède

L'évaluation des politiques publiques en Suède

Sandra Debu¹

Introduction : le contexte institutionnel²

Une culture ancienne de la transparence et de la rationalisation de la décision publique

La Suède, État de 10 millions d'habitants fortement décentralisé, présente la particularité d'avoir un gouvernement très resserré : dix ministères et une administration centrale totalisant 4 800 agents publics³. Dans ce contexte, ce sont des organisations publiques autonomes, les agences exécutives – environ 300 organismes⁴ pour plus de 200 000 agents⁵ – qui sont chargées de la mise en œuvre des politiques publiques. Pour assurer l'indépendance de ces agences, leur budget, distinct de celui des ministères, est fixé séparément par le Parlement suédois, le Riksdag.

L'évaluation des politiques publiques a connu en Suède un développement précoce⁶, du fait de deux facteurs. D'une part, la pratique ancienne des comités d'enquête chargés de préparer

¹ Économiste à la Banque de France, chargée d'études à France Stratégie au moment de la réalisation de cette étude. Ce document présente le résultat de travaux de recherche : les idées exposées reflètent l'opinion personnelle de l'auteur et n'expriment pas nécessairement la position des institutions auxquelles elle appartient. Remerciements pour les relectures et les compléments apportés aux versions antérieures du document : Rozenn Desplatz, Clément Lacouette-Fougère et Alain Trannoy.

² La rédaction de ce document de travail s'appuie sur la grille d'analyse établie collectivement pour le benchmark des six pays et disponible [en annexe 1](#). Elle se fonde sur une analyse de la littérature disponible, sur la consultation des sites internet des institutions concernées et sur plusieurs entretiens dont la liste figure dans l'annexe Références et sources. Elle a fait l'objet d'une relecture complète par Daniel Waldenström (PSE, IFN).

³ www.government.se/the-government-offices/about-the-government-offices/.

⁴ Voir www.government.se/government-agencies/. À noter que la définition d'« agence exécutive » est assez large puisque ce recensement inclut également des instituts de recherche et des universités. Il faut donc comprendre « agence » comme « organisme public rattaché à un ministère qui lui fournit son budget » même si ces organismes peuvent disposer d'une très grande autonomie. Dans la classification en annexe, nous distinguons quatre catégories : agences proches de l'exécutif (agences centrales sous l'autorité du ministère des Finances), agences d'évaluation, agences sectorielles ayant une dimension de recherche et universités.

⁵ Lázaro (2015).

⁶ Références : Furubo et Sandahl (2002), Forss (2009), Sharma *et al.* (2013), OCDE (2013), Lázaro (2015), Sveriges Riksdag (2016), entretien avec Thomas Larue (PERS).

les réformes annoncées par le gouvernement en rassemblant les informations disponibles sur l'efficacité des politiques publiques a facilité la diffusion d'une certaine rationalité dans la prise de décision publique. D'autre part, dès les années 1950, le développement de l'État-providence avec la mise en œuvre de grands programmes de dépenses publiques dans le cadre du projet de « *Strong Society* » a offert un contexte favorable à la culture de l'évaluation des politiques publiques, avec les premiers exercices de suivi de la mise en œuvre des programmes publics, à l'instar de la création du Swedish Board of Education en 1962.

Dans les années 1980, le développement de la nouvelle gestion publique s'est traduit par un renforcement de ces exigences de suivi des politiques publiques. L'approfondissement de la décentralisation marqué par la généralisation des agences exécutives a aussi rendu nécessaire pour le gouvernement le développement d'outils et d'indicateurs de suivi des activités de ces agences.

À partir des années 1990, l'évaluation des politiques publiques connaît un triple mouvement d'institutionnalisation. En 1993, un premier réseau de praticiens de l'évaluation est créé, qui devient en 2003 la Swedish Evaluation Association. Dans la même période, plusieurs évaluations d'impact scientifiques de politiques publiques sont menées par des chercheurs issus des universités suédoises ou de l'étranger qui bénéficient de l'ouverture des bases de données administratives. En parallèle, l'intérêt politique pour l'évaluation trouve une formalisation avec les deux résolutions du Parlement de 2001 et 2006 qui affirment le rôle d'évaluation des commissions parlementaires, et avec la révision en 2011 de la loi fondamentale suédoise (*Instrument of Government*) disposant que l'évaluation fait partie des missions des commissions parlementaires.

Enfin, au cours des années 2000, la création des agences exécutives spécialisées dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques marque une accélération majeure dans le développement de l'évaluation. Chargées de suivre et d'évaluer les travaux des agences sectorielles dans leur domaine d'expertise, ainsi que de produire des statistiques indépendantes, ces agences sont pour certaines devenues des foyers importants de production d'évaluation d'impact. La multiplication de ces agences d'évaluation (on en comptait plus de 35 en 2013⁷) associée à la pratique systématique des comités d'enquête a pu conduire certains des experts interrogés à qualifier la Suède de « société d'évaluation » : l'activité de chaque organisme public est en effet systématiquement suivie, évaluée, analysée et ouverte au débat public. Dans ce paysage, cependant, la proportion d'évaluations d'impact scientifiques reste encore limitée et restreinte, pour l'administration, aux structures les plus proches du monde de la recherche⁸.

Une pratique de l'évaluation répandue dans toute la vie publique

Le **Swedish National Audit Office** (SNAO) est l'organe national de contrôle suédois, indépendant mais formellement rattaché au Parlement⁹. Il est dirigé par trois auditeurs généraux nommés par le Parlement. Il publie essentiellement des audits financiers du gouvernement et de certains organismes publics (environ 250 par an), ainsi que des audits de performance (environ 30 par an). D'après l'analyse de Kim Forss en 2009, environ un quart

⁷ OCDE (2013), p. 66.

⁸ Un tableau détaillé des dates marquantes de l'évaluation est disponible en annexe 2.

⁹ <https://riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao.html>.

des audits de performance étudient l'efficacité et l'impact des politiques¹⁰, mais ils ne reposent que rarement sur des méthodes contrefactuelles¹¹.

En outre, les 15 **commissions parlementaires**, réunissant 17 membres chacune, sont responsables du suivi et de l'évaluation des lois et décisions adoptées par le Parlement dans leur domaine de compétence¹². Elles conduisent pour cela deux types de travaux de suivi et d'évaluation¹³ : un suivi continu des politiques (« *ongoing follow-ups* ») qui s'inscrit dans le débat budgétaire, et une analyse en profondeur d'un thème particulier (« *in-depth follow-ups and evaluation* »). Elles réalisent entre six et dix évaluations (toutes catégories confondues) chaque année, chaque évaluation durant en moyenne entre 6 et 12 mois¹⁴. Elles peuvent recourir à des évaluateurs internes au Parlement grâce au **Parliamentary Evaluation and Research Secretariat**¹⁵ créé en 2002. Cette unité comprend une dizaine d'évaluateurs et apporte son soutien et son expertise aux commissions parlementaires : planification et conduite des évaluations, contrôle de la qualité, préparation de séminaires, identification et mobilisation d'experts externes. Les commissions peuvent en effet aussi faire appel à des évaluateurs externes grâce à des fonds dédiés de 2 millions de couronnes suédoises par an. Il s'agit cependant le plus souvent d'études sur la mise en œuvre et l'efficacité des politiques publiques.

Malgré ces développements récents de l'évaluation du côté législatif, c'est la branche exécutive qui dispose du système d'évaluation le plus poussé et le plus ancien. L'évaluation *ex ante* est assurée en Suède par les **comités d'enquête** nommés par le gouvernement lorsqu'une réforme majeure est envisagée. Ces comités, qui existent depuis le XVI^e siècle, se composent de 8 à 10 personnes, incluant des experts, des parlementaires – bien qu'ils soient juridiquement des organes de l'exécutif – et des parties prenantes (associations, syndicats, etc.). De manière exceptionnelle, ces comités généralement temporaires peuvent être nommés par le Parlement. Le gouvernement mandate environ 140 nouveaux comités par an¹⁶, et quelque 200 comités travaillent simultanément en moyenne¹⁷ ; ils durent le plus souvent un ou deux ans, certains sont permanents.

La mission de ces comités est de réaliser un diagnostic des problèmes publics à traiter, de définir les enjeux principaux et de formuler des options de réformes sous la forme de projets de textes de loi. Les comités s'appuient sur une revue des connaissances existantes dans le domaine concerné : historique des réformes antérieures, données sur leur mise en œuvre, leurs résultats et leurs impacts, comparaisons internationales, etc.¹⁸ Ils peuvent commander

¹⁰ Forss (2009).

¹¹ Le SNAO a par exemple publié en 2018 une évaluation de la réforme de la TVA sur les produits alimentaires mise en œuvre en 1995 (réduction du taux de 21 % à 12 %). L'impact de la mesure sur les prix est estimé à partir de la comparaison de l'évolution des prix de revente par rapport à celle des prix producteurs ainsi que celle des prix au Danemark, cette méthode étant qualifiée d'« expérience naturelle » mais ne semblant pas remplir notre définition de l'évaluation d'impact scientifique. Voir le résumé en anglais de l'évaluation : www.riksrevisionen.se/download/18.2fb606e41681a5d0f12ceeab/1547423285754/RiR_2018_25_ENGLISH.pdf.

¹² www.riksdagen.se/en/committees/the-parliamentary-committees-at-work/.

¹³ Une partie de ces documents sont disponibles en anglais : www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/reports-from-the-riksdag/. L'ensemble des rapports des commissions sont par ailleurs publiés sur le site suédois www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/.

¹⁴ Rani Sharma *et al.* (2013).

¹⁵ www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-riksdag-administration/organisation/.

¹⁶ OCDE (2013), p. 61.

¹⁷ www.government.se/how-sweden-is-governed/committees/.

¹⁸ Vedung (1997), p. 77.

des évaluations *ex ante* et *ex post* à des experts externes, qu'il s'agisse de chercheurs ou bien de cabinets privés. Leurs rapports peuvent donc inclure, au même titre que d'autres types de travaux, des résultats d'évaluations d'impact lorsque des études pertinentes existent. Si leurs rapports sont publiés sur un site accessible uniquement en suédois¹⁹, certains rapports récents font l'objet de résumés extensifs en anglais publiés sur le site officiel du gouvernement. L'examen de quelques-uns de ces résumés suggère cependant que la majorité des données *ex post* utilisées par les comités d'enquête consiste en des entretiens et des audits classiques, et non des évaluations d'impact²⁰.

En parallèle, l'administration suédoise dispose d'une source d'expertise et d'évaluation *ex post* à travers les **agences exécutives**. Au plus proche de la gestion de l'État, la **Swedish Agency for Public Management (SAPM)**, fondée à la fin du XVII^e siècle, est l'agence générale d'analyse et d'évaluation des activités publiques ou financées par l'État sous l'égide du ministère des Finances. Elle publie annuellement une quinzaine de rapports ayant trait à l'évaluation. Dans leur grande majorité, cependant, il s'agit d'évaluations de mise en œuvre de programmes publics, ou de l'efficacité organisationnelle d'autres agences exécutives. Quelques rapports s'intéressent à une mesure des impacts de dispositifs, mais ils ne reposent pas sur des méthodes d'évaluation contrefactuelles²¹. La SAPM dispose d'une quinzaine d'évaluateurs²² sur environ 75 agents qui sont majoritairement des universitaires (sciences politiques, économie, management, sociologie, droit)²³.

De très nombreuses **agences sectorielles** mettent en œuvre les politiques publiques dont les ministères thématiques définissent les grandes orientations. Quelle que soit leur spécialité, ces agences sectorielles ont un mandat général d'étude des politiques publiques dans leur domaine. Par conséquent, la plupart d'entre elles disposent d'un service d'études interne, dont la taille peut fortement varier. Certaines agences sont même de véritables organismes publics de recherche, comme par exemple le **National Institute of Economic Research (NIER)**, chargé de réaliser des prévisions macroéconomiques pour informer la politique économique (35 prévisionnistes sur 55 personnes au total)²⁴ ou la **Swedish International Development Agency (Sida)** qui met en œuvre et évalue la politique nationale d'aide publique au développement²⁵.

Il existe également un peu plus d'une trentaine d'**agences sectorielles spécialisées dans l'évaluation des politiques publiques**. Ces agences sont distinctes et indépendantes des agences chargées de la mise en œuvre des politiques publiques ; elles s'apparentent plutôt, selon les cas, à des instituts de recherche, des comités d'experts ou des organismes d'inspection. Parmi ces agences d'évaluation, on peut notamment citer l'**Institute for**

¹⁹ www.sou.gov.se/pagaende-utredningar/.

²⁰ Voir www.government.se/information-material/2018/02/internationalisation-of-swedish-higher-education-and-research--a-strategic-agenda/ et www.government.se/legal-documents/2017/03/sou-201716/ par exemple.

²¹ Voir www.statskontoret.se/In-English/publications/2018---summaries-of-publications/evaluation-of-the-forensic-medical-report-reform-20184/, www.statskontoret.se/In-English/publications/2017---summaries-of-publications/evaluation-of-state-subsidies-for-the-boosting-of-teachers-salaries--lararlonlyftet-interim-report-1-201721/ et www.statskontoret.se/In-English/publications/2015---summaries-of-publications/increased-study-grants-for-young-unemployed-people.-an-evaluation-of-the-effects-of-the-initiative-201513/ par exemple (seul le résumé est disponible en anglais).

²² Forss (2009).

²³ www.statskontoret.se/om-oss/lediga-tjanster/ (en suédois).

²⁴ www.konj.se/english/about-nier.html.

²⁵ www.sida.se/English/About-us/Our-mission/.

Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU)²⁶, le **Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF)**²⁷, le **Swedish National Council for Crime Prevention (Brå)**²⁸, la **Swedish Agency for Growth Policy Analysis**²⁹, l'**Expert Group for Aid Studies (EBA)**³⁰, l'**Expert Group on Public Economics (ESO)**³¹ ou encore le **Swedish Fiscal Policy Council (FPR)**³². Leur objectif peut être de contrôler l'efficacité et l'efficience des agences sectorielles, de renforcer la transparence des programmes publics, ou de réaliser des études et des recherches, parmi lesquelles des évaluations d'impact. La plupart d'entre elles se sont vu confier par le gouvernement d'autres tâches en plus de l'évaluation, notamment la production de statistiques ou prévisions officielles³³. Elles sont aujourd'hui les principaux organes administratifs régulièrement producteurs d'évaluations d'impact scientifiques. Selon leur taille, elles produisent plutôt la majorité de leurs travaux en interne (c'est le cas de l'IFAU) ou bien passent des commandes à des chercheurs (c'est le cas de l'EBA ou de l'ESO).

Sur demande du gouvernement, la SAPM (agence d'analyse et d'évaluation des activités publiques) a conduit en 2014 une **étude sur l'efficacité des agences d'évaluation** en comparaison d'autres options alternatives pour organiser l'évaluation des politiques publiques³⁴. Dans son rapport, la SAPM souligne les avantages à disposer de telles agences : celles-ci conduisent en permanence des évaluations dans leurs domaines respectifs ; elles s'appuient sur un personnel doté d'une forte expertise car largement composé de chercheurs ; elles peuvent aussi bien s'autosaisir de questions particulières que recevoir des commandes du gouvernement. L'objectif des travaux des agences sectorielles d'évaluation est de produire des études utiles pour leurs publics cibles (gouvernement, communauté scientifique, grand public), tout en identifiant clairement les travaux commandités et ceux produits de leur propre initiative, afin d'être perçues comme des acteurs autonomes crédibles.

Pour autant, le positionnement des agences indépendantes d'évaluation demeure ambigu. Même si elles sont autonomes dans le choix de leurs sujets d'évaluation, leurs travaux sont fréquemment commandés par le gouvernement (*voir infra*). Leur financement est majoritairement d'origine gouvernementale. L'indépendance des agences d'évaluation à l'égard des agences sectorielles qui mettent en œuvre les politiques publiques est davantage soulignée que leur indépendance à l'égard du gouvernement, qu'elles conseillent sur ses décisions. La faiblesse des agences indépendantes d'évaluation provient donc de la difficulté de concilier leur légitimité en tant qu'expert indépendant et leur capacité d'influence sur le gouvernement³⁵.

Enfin, toutes les administrations décentralisées – régions, municipalités – disposent elles aussi d'unités d'évaluation internes, qui peuvent être très développées et professionnelles pour les collectivités les plus importantes (comme la ville de Stockholm).

²⁶ www.ifau.se/en/About-IFAU/.

²⁷ www.inspsf.se/om_isf/In_English/about_the_isf/.

²⁸ www.bra.se/bra-in-english/home/about-bra.html.

²⁹ www.tillvaxtanalys.se/in-english/about-growth-analysis.html.

³⁰ <http://eba.se/en/#sthash.pgJpgEFz.dpbs>.

³¹ <https://eso.expertgrupp.se/home/>.

³² www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/abouttheswedishfpc.4.6f04e222115f0dd09ea8000950.html.

³³ www.ntnu.edu/documents/1261865083/1263461278/5_2_Saxton.pdf.

³⁴ www.statskontoret.se/In-English/publications/2014---summaries-of-publications/evaluation-of-different-areas.-an-analysis-of-sector-specific-evaluation-agencies-20147/.

³⁵ www.ntnu.edu/documents/1261865083/1263461278/5_2_Saxton.pdf.

Au sein de l'écosystème suédois, les principales sources de production d'évaluations d'impact restent les chercheurs issus des universités (Stockholm, Uppsala, Lund). Ce sont ces acteurs qui répondent aux commandes émanant des comités d'enquête et des agences d'évaluation lorsqu'elles ne réalisent pas leurs travaux en interne. Le financement des universités et laboratoires de recherche est effectué à 50 % par le gouvernement, et à 50 % *via* des organes publics de financement dont le **Swedish Research Council** (VR) est le plus important (environ 6 milliards de couronnes par an)³⁶.

La Suède comprend également quelques organismes indépendants, *think tanks*, cabinets de conseil ou entreprises qui réalisent des études et des évaluations. C'est notamment le cas du **Research Institute of Industrial Economics** (IFN), historiquement spécialisé dans l'étude des politiques industrielles mais qui produit aujourd'hui des travaux d'évaluation d'impact et d'économie expérimentale³⁷. C'est aussi le cas du **Swedish Institute of Public Administration** (SIPU), désormais intégré à **FCG Sweden**, qui est un cabinet de conseil produisant pour le gouvernement et pour d'autres clients des évaluations d'impact dans le domaine de la politique de développement³⁸. Le SIPU était à sa création en 1979 une agence exécutive du gouvernement, avant d'être privatisé en 1992³⁹.

Des réseaux et des associations ont été créés pour renforcer le dialogue entre acteurs de l'évaluation. Ainsi, la **Swedish Evaluation Society** (SVUF) est un réseau professionnel regroupant environ 200 praticiens de l'évaluation. Créée en 2003, elle organise tous les deux ans une conférence sur les enjeux et les pratiques de l'évaluation⁴⁰.

De son côté, la **Swedish Society of Parliamentarians and Scientists** (Rifo)⁴¹, créée en 1959, est une association qui vise à faire dialoguer près de 440 parlementaires et scientifiques. Son bureau est composé de membres de tous les partis politiques représentés au Parlement (sept actuellement) et de cinq scientifiques (physiciens, chimistes, biologistes, etc.). Elle reçoit un soutien logistique du Parlement, tout en étant indépendante. Son but est de permettre aux parlementaires de mieux comprendre les enjeux liés aux sciences et aux scientifiques d'anticiper la prise de décision publique et ses effets sur leurs activités. Elle organise des réunions, des séminaires et des visites d'étude auprès de centres de recherche. Elle constitue également des groupes d'études comprenant à la fois des parlementaires et des chercheurs. Les thèmes abordés par Rifo relèvent essentiellement des sciences dures – recherche spatiale, énergie, sciences environnementales, biologie, etc. Néanmoins, ses activités permettent d'aborder des thèmes importants aux yeux des chercheurs et de construire un dialogue entre la recherche et la décision publique dans un contexte dépolitisé⁴².

³⁶ <https://vr.se/english/analysis-and-assignments/about-swedish-research/how-swedish-research-is-funded.html>.

³⁷ www.ifn.se/eng/about_ifn.

³⁸ www.fcgsweeden.se/about-us.

³⁹ www.devex.com/organizations/swedish-institute-for-public-administration-sipu-international-21450.

⁴⁰ <http://svuf.nu/english/>.

⁴¹ http://rifo.se.space2u.com/wp/?page_id=80.

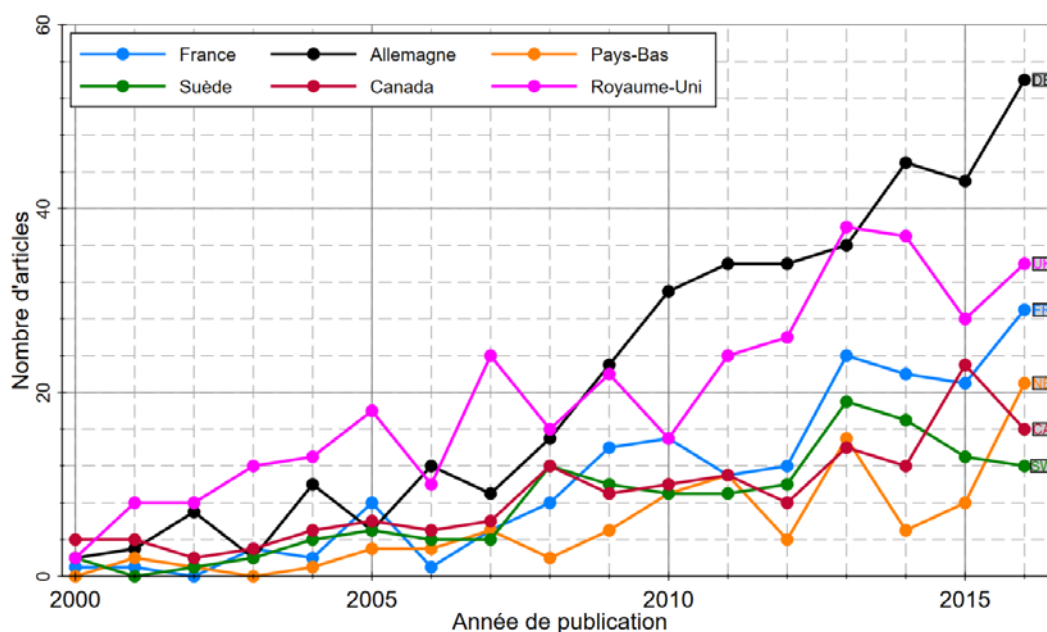
⁴² Une cartographie synthétique des acteurs de l'évaluation est disponible en annexe 3.

AXE I – LA VITALITÉ ACADÉMIQUE DE L'ÉVALUATION D'IMPACT

1. La Suède, en tête pour la production académique par habitant

Dans notre étude bibliométrique⁴³, 135 évaluations d'impact ont été identifiées sur la Suède. Elle se situe donc parmi les producteurs intermédiaires d'évaluations. Au sein de notre échantillon, la Suède se classe dernière sur six pays. Ce classement défavorable de la Suède doit néanmoins être relativisé en raison de la petite taille du pays : avec 10 millions d'habitants, il s'agit du pays le moins peuplé de notre étude. Si l'on rapporte le nombre d'articles de notre base à la population, la Suède devient ainsi le premier pays de notre échantillon et se place même, avec les deux autres pays scandinaves, en tête du classement mondial, avec presque 14 évaluations par million d'habitants.

Figure 1 – Évolution du nombre d'articles d'évaluation d'impact publiés pour les pays de l'échantillon sauf les États-Unis entre 2000 et 2016



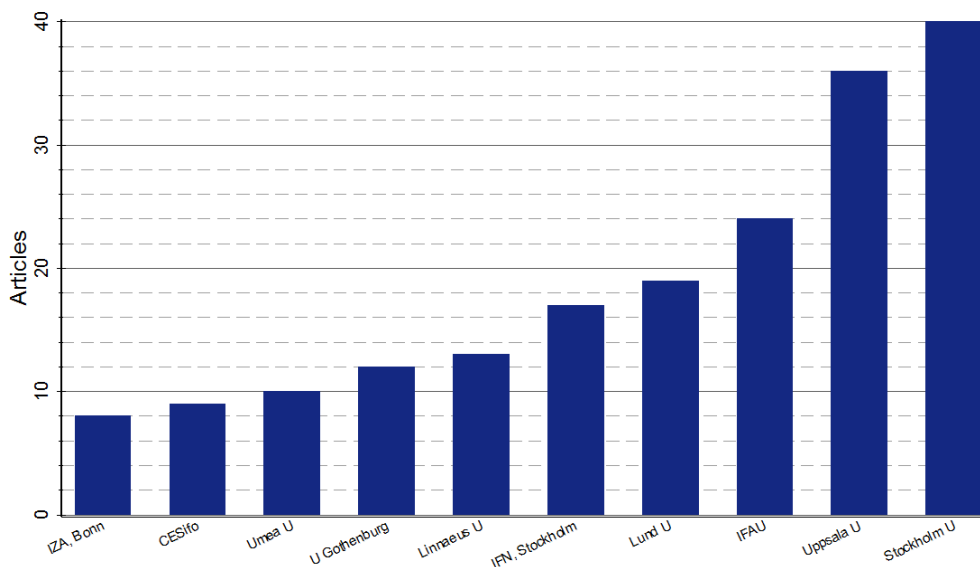
Source : EconLit, traitement des auteurs

Si la Suède s'est investie depuis longtemps dans l'évaluation de ses politiques publiques, le recours à des évaluations d'impact causales n'est apparu que dans une période récente. Ce n'est en effet qu'à partir de la deuxième moitié des années 2000, après la phase d'institutionnalisation de l'évaluation, que la production d'évaluations d'impact devient régulière en Suède. Entre 2008 et 2012, une dizaine d'évaluations sont ainsi publiées chaque année. Le développement, à partir de 2006, des agences exécutives spécialisées dans l'évaluation peut notamment expliquer en partie cette dynamique. Hormis un pic en 2013-2014, la production d'évaluations en Suède connaît aujourd'hui un rythme stable d'environ une douzaine d'études par an.

⁴³ Bono P.-H., Debu S., Desplatz R., Hayet M., Lacouette-Fougère C. et Trannoy A. (2018), « [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#) », Document de travail, n° 2018-06, France Stratégie, décembre.

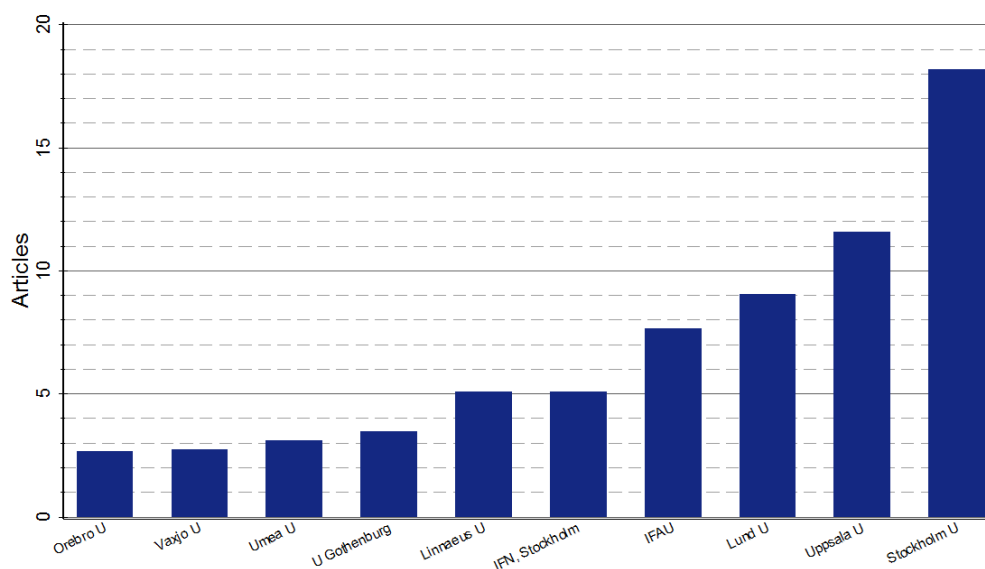
2. Aux côtés des universités, certaines agences d'évaluation sont des producteurs importants

Figure 2 – Top 10 des institutions pour la Suède (métrique simple)



Source : Econlit, traitement des auteurs

Figure 3 – Top 10 des institutions pour la Suède (métrique pondérée)



Note : la métrique non pondérée compte les occurrences des institutions, indépendamment du nombre d'auteurs et d'institutions à l'origine de l'article. À l'inverse, la métrique pondérée pondère les occurrences des institutions par le nombre d'auteurs et d'institutions à l'origine de l'article. Cette dernière assure que chaque article « vaut » au total un point, qui est ensuite partagé entre auteurs et entre institutions. Par ailleurs, le classement repose sur les institutions (universités, grandes écoles) et non sur les laboratoires de recherche. Enfin, le comptage est réalisé en cumulé sur l'ensemble de la période, depuis la date d'entrée des revues dans la base EconLit, variable selon les revues, et jusqu'en 2016.

Source : Econlit, traitement des auteurs

Le classement des premiers producteurs d'évaluations d'impact en Suède met en évidence une grande variété d'acteurs. Aux côtés des grandes universités suédoises (Stockholm, Uppsala et Lund) se trouve en effet l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), agence d'évaluation créée en 1997 et spécialisée dans les politiques du marché du travail et d'éducation. On voit également apparaître un organisme privé de recherche, le Research Institute of Industrial Economics (IFN), qui réalise des évaluations d'impact sur des sujets variés, au-delà de son domaine historique de spécialité (l'économie industrielle).

L'université de Stockholm, fondée en 1878, est un établissement universitaire reconnu au niveau international. Elle attire plus de 33 000 étudiants et emploie environ 5 500 agents. Son budget annuel est de presque 5 milliards de couronnes (462 millions d'euros)⁴⁴. Ses cursus sont divisés en deux grands départements, l'un consacré aux sciences (biologie, sciences environnementales, chimie, mathématiques et physique) et l'autre consacré aux sciences humaines (humanités, droit, sciences sociales). Au sein de celui-ci, le département d'économie⁴⁵ est associé à deux laboratoires de recherche, **l'Institute for International Economic Studies (IIES)**⁴⁶, qui couvre les sujets macroéconomiques, l'économie politique, le développement et le marché du travail, et le **Swedish Institute for Social Research (SOFI)**, spécialisé sur les enjeux socioéconomiques tels que le marché du travail, la protection sociale, la famille et le genre⁴⁷.

Parmi les acteurs administratifs, les agences d'évaluation sont les producteurs principaux d'évaluations d'impact scientifiques. L'OCDE a comptabilisé 35 agences d'évaluation en 2013⁴⁸, la plupart créées depuis 2006. Leur forme juridique (agence, comité, conseil, groupe d'experts), leur taille et leur budget sont très variables, du groupe d'experts comportant cinq ou six personnalités à une administration regroupant une centaine de chercheurs et chercheurs affiliés. Elles couvrent pratiquement tous les domaines de la politique publique : fiscalité, emploi, santé et protection sociale, développement, transports, criminalité, etc. Leur rôle est d'évaluer les politiques publiques et leur mise en œuvre. Si beaucoup d'agences ont surtout pour rôle de réaliser un suivi des politiques publiques ou de synthétiser les connaissances scientifiques dans leur domaine, certaines d'entre elles sont de véritables organismes de recherche producteurs d'évaluations :

- **l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU)**, créé en 1997, est l'une des plus anciennes agences d'évaluation. Spécialisé sur les questions d'emploi et d'éducation, l'IFAU conduit et publie des études et des évaluations d'impact, sous la forme de rapports synthétiques et de documents de travail scientifiques. Environ 25 documents de travail sont publiés par an, dont plus de la moitié présentent des évaluations d'impact causales⁴⁹. Le coût moyen d'une évaluation est d'un million de couronnes suédoises (100 000 euros) pour une durée de deux à quatre ans ;
- le **Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF)**, créé en 2009, a pour mission de renforcer l'efficacité du système de protection sociale grâce à l'analyse et à l'évaluation. Il

⁴⁴ www.su.se/english/about.

⁴⁵ www.ne.su.se/english/about-us.

⁴⁶ www.iies.su.se/about-us.

⁴⁷ www.sofi.su.se/english/about-us.

⁴⁸ OCDE (2013), p. 66.

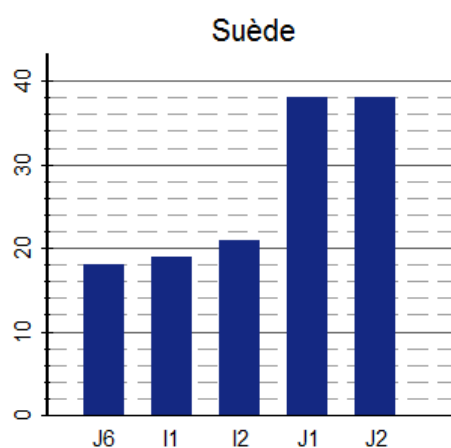
⁴⁹ www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/.

publie des rapports d'évaluation de politiques publiques ainsi que des documents de travail, parmi lesquels de nombreuses évaluations d'impact⁵⁰.

- la **Swedish Agency for Growth Policy Analysis**, créée en 2009, analyse et évalue les politiques publiques destinées à favoriser la croissance : aides aux entreprises, à l'innovation, à l'investissement, politiques de transformation structurelle. Elle emploie une quarantaine de personnes et bénéficie de l'appui d'un conseil scientifique. Elle publie chaque année des rapports d'évaluation, des statistiques et des documents de travail associés à ses travaux d'évaluation. Ceux-ci reposent fréquemment sur des méthodes contrefactuelles (différences de différences, contrôles synthétiques, appariements, etc.)⁵¹.

3. Le secteur de l'emploi est le domaine le plus évalué et celui qui a fait l'objet des développements méthodologiques les plus avancés

Figure 4 – Top 5 des codes JEL pour la Suède



Note de lecture : nombre d'apparitions d'un code JEL de catégorie 2 jusqu'en 2016.

Liste des codes JEL : **I1**-Santé ; **I2**-Éducation, enseignement supérieur et recherche ; **J1**-Économie démographique ; **J2**-Demande et offre de travail ; **J6**-Mobilité, chômage, postes vacants et travailleurs immigrés.

Source : EconLit, traitement des auteurs

Les deux domaines les plus étudiés sont le marché du travail (J2 et J6) et l'économie démographique (J1), qui dans le cas de la Suède correspond le plus souvent aux enjeux de discrimination sur les marchés du travail et du logement. L'éducation (I2) et la santé (I1) arrivent ensuite dans les thématiques les plus traitées. L'attention accordée par la Suède aux questions relatives au marché du travail est expliquée par le rôle majeur de l'IFAU dans la mise en œuvre d'évaluations d'impact de politiques publiques. D'après l'ensemble des experts interrogés, l'IFAU est l'agence gouvernementale la plus investie dans les évaluations d'impact scientifiques.

⁵⁰ <https://www.inspsf.se/publikationer> (en suédois).

⁵¹ www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications.html.

Encadré 1 – Évaluations emblématiques

Une série de réformes fiscales visant à soutenir l'emploi a été mise en œuvre à la fin des années 2000 et a donné lieu à de nombreuses évaluations d'impact produites par l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU). Un premier volet, déployé progressivement entre 2007 et 2009, concernait le chômage des jeunes, avec une réduction des charges patronales pesant sur les emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans. Une évaluation d'impact de ce dispositif a été publiée par l'IFAU en 2013⁵². Les deux chercheurs, affiliés à l'université de Stockholm et au Research Institute of Industrial Economics (IFN), utilisent une différence de différence et concluent à un impact faible, donc à un coût par emploi créé très élevé. Un deuxième volet centré sur les seniors consistait à encourager leur participation au marché du travail grâce à un crédit d'impôt sur les revenus salariaux pour les travailleurs de plus de 65 ans. L'évaluation d'impact, effectuée par une chercheuse de l'IFAU et publiée en 2017, repose sur une régression sur discontinuité au niveau du seuil d'éligibilité et conclut à un impact positif sur la participation des seniors⁵³. Enfin, un troisième volet consistait en la mise en œuvre progressive, entre 2007 et 2010, d'une réduction de l'impôt sur le revenu (*Swedish earned income tax credit*) afin d'encourager la participation au marché du travail. L'évaluation d'impact a été conduite par quatre chercheurs affiliés notamment à l'université d'Uppsala et l'IFAU, et publiée en 2012⁵⁴. Après des estimations reposant sur la variation de l'intensité du traitement, les chercheurs concluent en fait à l'impossibilité de réaliser une évaluation d'impact quasi expérimentale de la réforme.

La mise en œuvre en 2007 d'une réduction d'impôt pour les services à domicile a donné lieu à plusieurs études dont une évaluation d'impact publiée par la Swedish Agency for Growth Policy Analysis en 2019⁵⁵. L'objectif de l'évaluation était d'identifier l'impact sur la survie et la croissance des entreprises de services concernées par le dispositif (nombre de salariés, productivité du travail, etc.). L'approche empirique repose sur une double différence et conclut à un impact positif pour toutes les variables étudiées, ce qui aboutit à la création d'environ 8 500 emplois grâce à la réforme, mais avec un coût par emploi créé relativement élevé.

En 1992, une réforme a modifié profondément le système de choix des écoles (primaires et secondaires) en augmentant la liberté des familles et en renforçant la concurrence entre établissements, notamment entre écoles privées et écoles publiques. L'IFAU et l'IFN ont publié en 2013 une évaluation d'impact de cette réforme afin d'examiner son effet sur les résultats des élèves⁵⁶. L'étude conclut à des impacts très faibles mais positifs sur les notes finales des élèves à la fin de la scolarité obligatoire, mais aucun impact sur des variables de long terme telles que la probabilité d'aller à l'université, d'avoir un emploi, de commettre des délits ou d'être en bonne santé.

⁵² www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2013/wp2013-27-do-payroll-tax-cuts-raise-youth-employment.pdf.

⁵³ www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272717300968.

⁵⁴ www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2012/wp12-01-evaluation-of-the-swedish-earned-income-tax-credit.pdf.

⁵⁵ www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/pm/pm/2019-04-17-evaluation-of-the-rut-tax-deduction---effects-on-firm-growth-and-survival.html.

⁵⁶ www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Working-papers/2013/The-short--and-long-term-effects-of-school-choice-on-student-outcomes--evidence-from-a-school-choice-reform-in-Sweden/.

AXE II – PLACE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION ET LES PRATIQUES

1. Les agences d'évaluation les plus scientifiques sont le principal point de contact de l'administration avec la recherche

Il existe en Suède un peu plus d'une trentaine d'**agences sectorielles spécialisées dans l'évaluation des politiques publiques** (l'OCDE en a comptabilisé 35 en 2013⁵⁷), la plupart ayant été créées depuis 2006. Ces agences sont distinctes et indépendantes des agences chargées de la mise en œuvre des politiques publiques ; elles s'apparentent plutôt, selon les cas, à des instituts de recherche, des comités d'experts ou des organismes d'inspection. Leur forme juridique (agence, comité, conseil, groupe d'experts), leur taille et leur budget sont très variables, du groupe d'experts comportant cinq ou six personnalités à une administration regroupant une centaine de chercheurs et chercheurs affiliés. Elles couvrent pratiquement tous les domaines de la politique publique : fiscalité, emploi, santé et protection sociale, développement, transports, criminalité, etc. Leur rôle est d'évaluer les politiques publiques et leur mise en œuvre. Si beaucoup d'agences ont surtout pour rôle de réaliser un suivi des politiques publiques, ou de synthétiser les connaissances scientifiques dans leur domaine, certaines d'entre elles sont de véritables organismes de recherche producteurs d'évaluations, en particulier l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), le Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF) ou la Swedish Agency for Growth Policy Analysis.

Une étude publiée en 2007⁵⁸ a estimé le budget alloué à l'évaluation dans les agences suédoises. Ce budget représente environ 20 à 30 millions de couronnes pour les agences d'évaluation les plus importantes : 30 millions de couronnes (50 % du budget) pour le Swedish National Council on Crime Prevention, 23 millions de couronnes (50 % du budget) pour la SAPM, 22 millions de couronnes (100 % du budget) pour l'IFAU.

Ces agences d'évaluation recrutent de nombreux chercheurs titulaires d'un doctorat. Les docteurs (en droit, économie, sciences politiques, gestion d'entreprise, sociologie, sciences comportementales, statistiques ou santé publique) représentent par exemple un tiers du personnel du Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF)⁵⁹. Le Swedish Fiscal Policy Council (FPR) est également constitué de plusieurs chercheurs en économie⁶⁰. Selon les experts interrogés, l'administration (ministères, agences, SNAO) tend à recruter un personnel de plus en plus qualifié sur le plan académique pour gérer et évaluer les politiques publiques.

En outre les contacts directs avec des universitaires sont fréquents pour ces agences, le plus souvent sous la forme de réseaux et de façon peu formalisée. L'IFAU est l'agence pour laquelle ces contacts sont les plus intenses en raison de sa proximité avec l'université d'Uppsala qui permet à de nombreux personnels de travailler dans les deux institutions, par exemple en enseignant à l'université tout en travaillant à mi-temps à l'IFAU. L'IFAU dispose en outre d'un conseil scientifique composé de douze membres – majoritairement des

⁵⁷ OCDE (2013), p. 66.

⁵⁸ Forss (2007) (en suédois).

⁵⁹ www.inspsf.se/in-english.

⁶⁰ www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/membersandstaff/members.4.6f6062da12c1b40043e80009794.html.

universitaires issus de domaines variés (économie, sciences sociales, droit, éducation) – chargé de déterminer les recherches à financer⁶¹.

Les agences d'évaluation les plus orientées vers l'évaluation causale organisent régulièrement des séminaires ouverts aux décideurs publics afin de les sensibiliser aux méthodes scientifiques d'évaluation. C'est le cas notamment de l'IFAU⁶².

2. Une obligation formelle d'évaluer les politiques publiques mais de portée très générale, qui se traduit par des pratiques hétérogènes tendant à s'harmoniser

L'évaluation est en Suède une **obligation constitutionnelle**, à la fois pour le Parlement (depuis 2011 dans l'*Instrument of Government*) et pour l'exécutif (depuis 2007 dans l'*Ordinance on Impact Analysis of Regulation*, qui comporte à la fois des dispositions sur l'évaluation *ex ante* et l'évaluation *ex post* des politiques publiques). Ces dispositions ne sont cependant pas spécifiques à l'évaluation *ex post* et ne comportent aucune exigence en termes de méthode utilisée⁶³, ce qui conduit à un paysage assez peu organisé et hétérogène.

La pratique de l'évaluation *ex post* en Suède est ainsi largement déconcentrée et n'est pas coordonnée. Chaque agence d'évaluation choisit de manière autonome ses projets d'évaluation. Il n'existe pas non plus de programmation systématique des évaluations. Chaque agence d'évaluation peut élaborer un programme d'évaluations mais il ne s'agit pas d'une obligation formelle.

En outre, la Suède ne détient pas de guide national d'évaluation et n'a produit aucune ligne directrice pour encadrer l'évaluation dans son ensemble ou l'évaluation d'impact en particulier⁶⁴. Si le Parlement a produit des lignes directrices en 2001 et 2006 pour encadrer le travail d'évaluation des commissions parlementaires, celles-ci n'énoncent aucun standard méthodologique en matière d'évaluation.

Des **réflexions sur la qualité** permettent cependant d'entrevoir des améliorations et une homogénéisation de la pratique. Ainsi, la création en 2013 de l'Expert Group for Aid Studies (EBA) pour évaluer la politique d'aide au développement a fait suite à la dissolution de l'agence précédemment chargée de cette mission (SADEV⁶⁵) en raison de la publication en 2012 de deux études attestant de la mauvaise qualité des travaux réalisés par cette agence⁶⁶. En 2018, à la demande du gouvernement, la Swedish Agency for Growth Policy Analysis a publié un rapport formulant des propositions pour améliorer la qualité des évaluations d'impact portant sur la politique industrielle. Ce rapport souligne notamment l'importance de la réflexion en amont de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques afin de faciliter leur

⁶¹ www.ifau.se/en/About-IFAU/Organisation/Scientific-council/.

⁶² www.ifau.se/en/Activities/Seminars/.

⁶³ Rani Sharma *et al.* (2013), p. 43.

⁶⁴ OCDE (2015)

⁶⁵ <https://openaid.se/sadev-evaluations/>.

⁶⁶ La première étude, commandée par le ministère des Affaires étrangères, a été réalisée par un chercheur (K. Forss) et portait sur la qualité scientifique des évaluations. La seconde a été effectuée par la SAPM (agence générale d'analyse et d'évaluation des activités publiques) et portait davantage sur l'organisation et la compétence du personnel de l'agence.

évaluation causale (objectifs, résultats attendus, collecte des données, etc.)⁶⁷. Enfin, la Swedish Agency for Growth Policy Analysis a mis en place un partenariat avec le Nesta Innovation Growth Lab afin de développer l'utilisation des RCT dans l'évaluation des politiques industrielles, mais fait face à une certaine résistance des décideurs publics à l'emploi de cette méthode⁶⁸.

3. La publication est automatique et le débat public sur les résultats est important, mais plus systématique pour l'ex ante que pour l'ex post

La Suède attache une grande importance au principe de transparence, qui est garanti au plus haut niveau juridique. Le **principe constitutionnel de publicité des documents administratifs** (« *public access to official documents* »)⁶⁹ garantit la publication par tous les organismes publics de leurs documents et travaux. Ce principe général de publicité et de transparence s'applique notamment, selon les experts interrogés, aux travaux d'évaluation. Les conclusions des évaluations mais aussi les données utilisées sont donc facilement accessibles pour le public et pour les chercheurs. D'une part, chaque agence exécutive met en ligne l'ensemble de ses travaux sur une page dédiée de son site internet, sous la forme de rapports d'évaluation et de documents de travail. D'autre part, la plupart de ces pages donnent également des informations de contact des auteurs des rapports d'évaluation ce qui facilite pour les chercheurs l'échange d'informations et l'accès aux données : c'est le cas par exemple pour le Social Insurance Inspectorate (ISF)⁷⁰ ou pour la Swedish Agency for Growth Policy Analysis⁷¹. Les rapports des comités d'enquête sont de leur côté systématiquement publiés sur le site du service de publication des documents officiels du gouvernement, le « *Statens Offentliga Utredningar* » (SOU)⁷².

S'il existe peu d'initiatives de diffusion des résultats des évaluations en dehors de la simple publication des rapports finaux d'évaluation sur le site des agences d'évaluation, la **consultation publique** qui suit la publication des rapports des comités d'enquête est l'occasion pour l'ensemble des parties prenantes et des acteurs potentiellement intéressés (agences, administrations locales, universités, organismes de recherche, *think tanks*, organisations professionnelles, etc.) de prendre connaissance des résultats des évaluations réalisées sur les précédentes réformes et de les commenter. La publicité tant du rapport que des contributions externes permet aux médias et au grand public de se saisir de la question, ce qui favorise l'émergence d'un débat public autour de ces rapports et des résultats d'évaluation mentionnés⁷³.

Cette pratique des comités d'enquête lorsqu'une réforme d'ampleur est envisagée constitue une incitation à utiliser les résultats des évaluations (dont, entre autres, celles produites par les agences exécutives) par les décideurs politiques (parlementaires, gouvernement) lors de

⁶⁷ www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/pm/pm/2018-07-06-proposals-for-improved-evaluation-of-industrial-policy-efforts.html (résumé en anglais, rapport en suédois).

⁶⁸ Entretiens avec les experts.

⁶⁹ *Freedom of the Press Act*, chap. 2, art. 1 : « *Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents* ».

⁷⁰ <https://inspsf.se/publikationer/rapporter/2015/2015-10-01-rehabilitation-of-mental-illness-and-chronic-pain>.

⁷¹ www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/pm/pm/2019-04-17-evaluation-of-the-rut-tax-deduction---effects-on-firm-growth-and-survival.html.

⁷² www.sou.gov.se/ (en suédois).

⁷³ Vedung (1997).

la conception des politiques publiques. Dès lors qu'un comité d'enquête rend son rapport public et que la consultation des parties prenantes a été effectuée, le gouvernement est tenu de se positionner vis-à-vis de l'avis du comité d'enquête ainsi que des parties prenantes. Si une majorité d'acteurs s'exprime en défaveur de l'option de réforme proposée initialement par le gouvernement, le projet est en général revu ou la réforme est abandonnée⁷⁴.

Encadré 2 – Exemple d'évaluation utilisée pour l'orientation des politiques publiques

Il nous est difficile de mesurer précisément les suites données à des évaluations d'impact en Suède en raison de la complexité de cette question et des difficultés d'accès à une partie du corpus documentaire (en suédois). Cependant, certaines évaluations d'impact réalisées par les agences exécutives et commandées par le gouvernement sont présentées comme des appuis à l'orientation future des politiques publiques étudiées. Par exemple, la réforme du système d'incubateurs d'entreprises en 2003 a fait l'objet d'une évaluation par la Swedish Agency for Growth Policy Analysis en 2018. Le rapport d'évaluation repose sur une méthode d'appariement entre entreprises bénéficiant des incubateurs et entreprises non bénéficiaires, et conclut à un impact faible sur la croissance des entreprises mais important sur leur capacité d'innovation. Il comporte également une liste détaillée de recommandations pour la définition et l'orientation des futurs programmes d'incubateurs⁷⁵.

⁷⁴ www.government.se/how-sweden-is-governed/committees/.

⁷⁵ www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/reports/reports/2018-12-06-incubators---a-way-to-create-growth.html.

Annexe 1

Grille d'analyse par pays

Introduction : le contexte institutionnel de l'évaluation des politiques publiques

- **Dates et définitions clés concernant l'évaluation**
- **Cartographie des principaux acteurs de l'évaluation des politiques publiques** (entendu au sens large et pas seulement dans le sens plus étroit de l'évaluation d'impact avec contrefactuel).

Axe I – La production d'évaluations d'impact

- **Volume et évolution de la production académique**
 - Combien d'évaluations d'impact ont été publiées depuis une quinzaine d'années dans ce pays ?
 - Y a-t-il eu une augmentation notable du nombre d'évaluations d'impact ces dernières années ?
- **Principaux producteurs et focus sur quelques structures remarquables**
 - Description succincte des structures (origine, objectifs, ressources...).
 - Domaines concernés, méthodes utilisées, ouverture aux expérimentations.
 - Origine des évaluations : auto-saisines ou commandes extérieures (par qui ?).
- **Thématiques couvertes et évaluations emblématiques**
 - Domaines de la politique publique les plus traités (éducation, emploi, logement, santé, environnement, exclusion, fiscalité, etc.) et explications possibles : offre (de données) plus importante, demande sociale ou politique dans certains secteurs ?

Encadré : exemples de projets emblématiques, auteurs des évaluations, budget, résultats.

Axe II – Place des évaluations d'impact dans les processus de décision et les pratiques

Critère 1 : Degré d'ouverture du milieu administratif aux chercheurs en économie

- **Politique de recrutement des chercheurs dans l'administration et de formation des fonctionnaires à l'évaluation d'impact**

- Q1 : Existe-t-il des procédures RH permettant de recruter des chercheurs en économie sur des postes de cadres dans l'administration et permettant ensuite de valoriser ces expériences dans les carrières académiques ?
- Q2 : Existe-t-il des actions de sensibilisation et des formations (initiale et continue) à l'évaluation d'impact des politiques publiques pour les cadres de l'administration et les décideurs publics ?
- **Mise en place de partenariats entre l'administration et les chercheurs**
 - Q3 : Existe-il des formes de partenariats entre l'administration et la recherche en économie ?
 - *Si oui, lesquelles (conventions, conseils scientifiques, chaires, financement de structures, etc.) ?*
 - *Pour quoi faire ? (réfléchir aux modalités d'évaluation ex post d'une nouvelle mesure avant son instauration ; réaliser des évaluations ; accompagner des fonctionnaires pour qu'ils puissent eux-mêmes les réaliser ; synthétiser la littérature académique ; former aux méthodes)*

Critère 2 : Qualité des dispositifs formels favorisant la conduite d'évaluations d'impact des politiques publiques

• **Instances et structures**

- Q4 : Existe-t-il une instance de coordination des évaluations d'impact *ex post* ?
- Q5 : Existe-t-il une programmation annuelle ou pluriannuelle des évaluations d'impact ?
- Q6 : Existe-t-il une réflexion sur la qualité des évaluations d'impact réalisées par l'administration ?
 - *Quelles en sont les modalités : procédures classiques dans le champ académique (revue par les pairs, comités de lecture...), élaboration de guides méthodologiques, mise en place d'un système de suivi et de contrôle de la qualité de ces évaluations, fait par un acteur dédié, indépendant ?*

• **Processus formalisés et cadre juridique**

- Q7 : Existe-t-il dans les textes juridiques (législatifs, réglementaires) des dispositions relatives à l'évaluation d'impact⁷⁶ ?
 - *Les exigences en termes d'évaluation sont-elles proportionnées à l'importance de la politique publique (par exemple, en termes budgétaires) ? Ces dispositions*

⁷⁶ Par exemple, il peut s'agir de *post-implementation review* (PIR) dans le cas des études d'impact préalables des projets de loi, ou bien de *sunset* ou *review clause* pour les projets de loi. Une *sunset clause* est une disposition législative qui prévoit l'expiration d'une mesure à une date fixée et qui permet au Parlement de décider à cette date si la mesure doit être reconduite (en l'état ou après quelques modifications) ou supprimée compte tenu de ses résultats. Une *review clause* prévoit le réexamen d'une mesure dans un délai préétabli sans extinction automatique de la mesure.

concernent-elles l'évaluation d'impact des politiques publiques (mesure des effets) ? Sont-elles prescriptives sur les méthodes à employer ?

- *Ces dispositions sont-elles nombreuses aujourd'hui dans le pays considéré (volume) ? Sont-elles systématiques (par exemple au-delà d'un certain seuil de dépenses) ? Concernent-elles tous les domaines de la politique publique ?*
- *Prévoient-elles une remise des travaux d'évaluation au Parlement ou au gouvernement ? Leur calendrier de réalisation est-il synchronisé avec l'agenda politique/législatif ?*

- **Financement**

- Q8 : Existe-t-il des financements dédiés à l'évaluation d'impact des politiques publiques ?

Critère 3 : Degré de diffusion et d'influence des évaluations

- **Transparence**

- Q9 : Pour les acteurs administratifs seulement : les évaluations d'impact *ex post* sont-elles systématiquement publiées ? Sous quel délai ?
- Q10 : La démarche d'évaluation d'impact est-elle ouverte aux parties prenantes (comité pluraliste, consultation préalable...) ?

- **Diffusion et réception**

- Q11 : Des collections spécifiques sont-elles disponibles pour le grand public, les médias, les décideurs, les professionnels (*Policy Brief*, synthèses de la recherche, etc.) ?
- Q12 : Existe-t-il des plateformes d'accumulation et de vulgarisation des résultats des évaluations d'impact de politiques publiques ?
- Q13 : Existe-t-il des lieux ou des temps d'échanges et de mise en débat des résultats des évaluations d'impact ?

- **Utilisation et influence**

- Q14 : Existe-t-il une réflexion sur l'utilisation des résultats des évaluations d'impact dans la décision publique ou les pratiques ?
- Q15 : Existe-t-il des formes d'incitations ou de contraintes à l'utilisation des évaluations d'impact (par les décideurs, les fonctionnaires, les professionnels) ?

Encadré : exemples d'évaluations emblématiques et suites données à leurs résultats

Annexe 2

Dates clés de l'évaluation

Années 1950-1960 Grands programmes publics (« Strong Society ») qui donnent une impulsion à l'évaluation	Années 1950	Premières évaluations de politiques publiques, centrées sur les politiques éducatives
	1962	Grande réforme de l'éducation qui prévoit son évaluation continue par le <i>Swedish Board of Education</i>
Fin des années 1960 – années 1980 Décentralisation, nouveau management public et généralisation de l'évaluation	Fin des années 1960	Program Budget Trials des agences sectorielles : renforcement des exigences comptables lors des discussions budgétaires annuelles des agences avec le gouvernement
	Années 1960-1970	Augmentation en volume des activités d'évaluation dans la sphère publique : politiques sociales, énergie, aide au développement
	1985	Processus de décentralisation et renforcement de l'autonomie des agences
	1988	Nouvelle révision du processus budgétaire des agences dans la perspective du nouveau management public : obligation de publier des rapports annuels sur les résultats (comptes financiers, mesures de l'activité et évaluations), adressés au gouvernement
Années 1990-2000 Officialisation de l'évaluation dans les textes juridiques	1993	Création d'un réseau de professionnels de l'évaluation, qui deviendra la SVUF en 2003
	1996	State/Central Government Budget Act : l'ensemble des mesures gouvernementales doivent être menées de façon efficace et rentable, le gouvernement suédois s'engage à présenter devant le Parlement ses objectifs et les résultats atteints dans différents domaines
	2001	Décision du Parlement : The Riksdag in the run-up to the 21st century , qui permet d'introduire l'évaluation comme une mission des commissions parlementaires dans le <i>Riksdag Act</i> (loi régissant le fonctionnement du Parlement), et propose un plan d'action pour l'évaluation ⁷⁷
	2002	Création, sur la base de la décision de 2001, de la Parliamentary Evaluation and Research Unit (qui deviendra le <i>Parliamentary Evaluation and Research Secretariat</i>)

⁷⁷ www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/framstallning--redogorelse/riksdagen-infor-2000-talet-_GO04RS1 (en suédois).

	2003	Création du Swedish National Audit Office (<i>Riksrevisionen</i>) par fusion entre le RRV (<i>Riksrevisionsverket</i>) – ancienne Cour des comptes, peu indépendante du gouvernement – et les auditeurs parlementaires (<i>Riksdagens revisorer</i>) – disposant de plus d'indépendance mais de peu de moyens
	2003	Création de la Swedish Evaluation Association (SVUF)
	2006	Décision du Parlement : The Riksdag in a new age , nouvel élan pour l'évaluation <i>ex post</i>
	2011	Révision de l'Instrument of Government (loi fondamentale) qui dispose que l'évaluation fait partie des missions des commissions parlementaires « <i>Each committee follows up and evaluates decisions of the Riksdag within the committee's subject area.</i> » (ch. 4, art. 8)

Annexe 3

Principaux acteurs de l'évaluation

Type	Institutions	Date de création	Statut	Missions et types d'évaluation	Secteurs
Organe de contrôle	Riksrevisionen / Swedish National Audit Office (SNAO)	2003 (sous cette forme)	Indépendant	Audit financier, audits de performance, évaluations de mise en œuvre des programmes	Plurisectoriel
Organes du Parlement	Commissions parlementaires (15)	1971	Intégrées au Parlement	<i>Ex post</i> Soutien aux commissions : coordination, identification des experts, vérification de la qualité	Unisectorielles
	Parliamentary Evaluation and Research Secretariat	2002	Service du Parlement		Plurisectoriel
Organes de l'exécutif	Comités d'enquête <i>ad hoc</i>	XVI ^e siècle	Indépendants	<i>Ex ante et ex post</i>	Unisectoriels
	Statskontoret / Swedish Agency for Public Management (SAPM)	XVII ^e siècle		<i>Ex post</i>	Plurisectorielle
	Swedish Financial Management Authority / Ekonomistynningsverket (ESV)	1998	Sous l'autorité du ministère des Finances	Audit financier des agences, prévisions budgétaires, conseil	Unisectorielle (domaine budgétaire)
	Service public de l'emploi (Arbetsförmedlingen)	2008	Sous l'autorité du ministère des Finances		
Agences sectorielles d'évaluation	Statistics Sweden / Statistiska Centralbyråns (SCB)	1960			
	Expert Group on Public Economics (ESO)	1981	Indépendantes	<i>Ex post</i>	Unisectorielles
	Swedish Council for Health Technology Assessment (SBU)	1987			
	Swedish National Council for Crime Prevention / Brå	1994			
	Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU)	1997			
	Swedish Fiscal Policy Council (FPR)	2007			
	Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF)	2009			
	Growth Analysis	2009			
Transport Analysis	2010				

Type	Institutions	Date de création	Statut	Missions et types d'évaluation	Secteurs
	Swedish Agency for Health and Care Services Analysis Swedish Agency for Cultural Policy Analysis Expert Group for Aid Studies (EBA)	2011 2011 2013			
Agences sectorielles avec une unité de recherche ou d'évaluation	Konjunkturinstitutet / National Institute of Economic Research (NIER) Swedish International Development Agency (Sida)	1937 1995	Indépendantes	Prévisions macroéconomiques, recherche, séminaires Mise en œuvre et évaluation des programmes d'aide au développement	Unisectorielles
Autres organismes publics	Swedish Research Council	2000	Indépendant	Financement et évaluation de la recherche	Plurisectoriel (3 conseils spécialisés)
Universités	Uppsala University Stockholm University Lund University Linnaeus University		Indépendantes	Enseignement et recherche	
Organismes de recherche indépendants et cabinets de conseil	Research Institute of Industrial Economics / Institutet för Näringslivsforskning (IFN) Swedish Institute of Public Administration (SIPU), FCG Sweden	1939 1979	Indépendant Indépendant	Recherche, séminaires et ateliers Conseil	Plurisectoriel Unisectoriel (développement)
Sociétés savantes	Swedish Evaluation Association (SVUF)	2003	Indépendante	Promotion de l'évaluation, organisation d'une conférence biannuelle sur l'évaluation	
Associations	Rifo	1959	Indépendante	Dialogue entre parlementaires et scientifiques	Plurisectorielle

Références et sources

Entretiens

Olof Åslund, docteur en économie, directeur général de l'Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), *réalisé le 17 janvier 2019.*

Lars Bager-Sjögren, docteur en économie, chercheur à la Swedish Agency for Growth Policy Analysis, *réponses écrites reçues le 30 janvier 2019.*

Kim Forss, docteur en économie, chercheur indépendant fondateur d'Andante – tools for thinking, *réalisés le 19 octobre 2018 et le 31 janvier 2019.*

Jean-Luc af Geijerstam, directeur général de la Swedish Agency for Health and Care Services Analysis (Vårdanalys), *réalisé le 25 janvier 2019.*

Thomas Larue, membre du Parliamentary Evaluation and Research Secretariat (PERS), *réalisé le 9 octobre 2018.*

Lena Unemo, docteure en économie, directrice de l'Expert Group on Public Economics (ESO) et ancienne agente du Swedish National Audit Office, *réalisé le 31 janvier 2019.*

Daniel Waldenström, docteur en économie, professeur au Research Institute of Industrial Economics (IFN) et à l'École d'économie de Paris (PSE), *réalisé le 23 janvier 2019.*

Ouvrages, articles et rapports consultés

Bono P.H., Debu S., Desplatz R., Hayet M., Lacouette-Fougère C. et Trannoy A. (2018), « [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#) », *Document de travail*, n° 2018-06, France Stratégie, décembre.

Forss K. (2007), « How much evaluation takes place among Swedish authorities? An attempt to assess written on behalf of the Steering Committee », *Andante (en suédois)*.

Forss K. (2002), « Evaluation in Sweden – The persistence of traditions », in Fouquet A. et Méasson L., *L'Évaluation des politiques publiques en Europe, culture et futurs*, Paris, L'Harmattan, p. 215-224.

Forss K. et Uhrwing M. (2002), « Quality in the investigation service – Development and application of a model to assess the quality of committee work », Stockholm (*en suédois*).

Furubo J.-E., Sandahl R. (2002), « Coordinated pluralism – The Swedish case », in Furubo J.-E., Rist R.C. et Sandahl R., *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, p. 115-128.

Lázaro B. (2015), *Comparative study on the institutionalization of evaluation*, EUROsociAL, State of the Art Study, n° 15, p. 29-33.

Organisation de coopération et de développement économiques (2012), « International practices on ex post evaluation », in *Evaluating Laws and Regulations: The case of the Chilean chamber of deputies*, OECD Publishing, p 26-29.

Organisation de coopération et le développement économiques (2013), *Value for Money in Government: Sweden 2013*, OECD Publishing, Paris.

Organisation de coopération et de développement économiques (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

Rani Sharma M., Freudl D., Münsch C., Schindler E. et Wegrich K. (2013), *Expert report on the implementation of ex-post evaluations. Good practice and experience in other countries*, Prognos, Berlin.

Riksrevisionen (2010), *Annual Report of the Auditors General*, Riksrevisionen, Stockholm.

Sveriges Riksdag (2016), *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Sveriges Riksdag, Stockholm.

Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.

Principaux sites internet consultés

Expert Group for Aid Studies (EBA) / SADEV

<http://eba.se/en/#sthash.pgJpgEFz.dpbs>

<https://openaid.se/sadev-evaluations/>

Expert Group on Public Economics (ESO)

<https://eso.expertgrupp.se/home/>

Gouvernement de Suède

www.government.se/the-government-offices/about-the-government-offices/

www.government.se/government-agencies/

www.government.se/how-sweden-is-governed/committees/

www.sou.gov.se/ (*en suédois*)

www.sou.gov.se/pagaende-utredningar/ (*en suédois*)

www.government.se/information-material/2018/02/internationalisation-of-swedish-higher-education-and-research--a-strategic-agenda/

www.government.se/legal-documents/2017/03/sou-201716/

Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU)

www.ifau.se/en/About-IFAU/

www.ifau.se/en/About-IFAU/Organisation/Scientific-council/

www.ifau.se/en/Activities/Seminars/

www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/

www.ifau.se/en/Research/Summaries-of-some-Swedish-reports/

www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2013/wp2013-27-do-payroll-tax-cuts-raise-youth-employment.pdf

www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272717300968

www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2012/wp12-01-evaluation-of-the-swedish-earned-income-tax-credit.pdf

www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Working-papers/2013/The-short--and-long-term-effects-of-school-choice-on-student-outcomes--evidence-from-a-school-choice-reform-in-Sweden/

National Institute of Economic Research (NIER)

www.konj.se/english/about-nier.html

Norwegian University of Science and Technology (NTNU)

www.ntnu.edu/documents/1261865083/1263461278/5_2_Saxton.pdf

Research Institute of Industrial Economics (IFN)

www.ifn.se/eng/about_ifn

Riksdagen (Parlement)

www.riksdagen.se/en/committees/the-parliamentary-committees-at-work/

www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/reports-from-the-riksdag/

www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/ (*en suédois*)

www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-riksdag-administration/organisation/

Swedish Agency for Growth Policy Analysis

www.tillvaxtanalys.se/in-english/about-growth-analysis.html

www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications.html

www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/pm/pm/2019-04-17-evaluation-of-the-rut-tax-deduction---effects-on-firm-growth-and-survival.html

www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/pm/pm/2018-07-06-proposals-for-improved-evaluation-of-industrial-policy-efforts.html

www.tillvaxtanalys.se/in-english/publications/reports/reports/2018-12-06-incubators---a-way-to-create-growth.html

Swedish Agency for Health and Care Services Analysis (Vårdanalys)

www.vardanalys.se/in-english/organisation/

Swedish Agency for Public Management (SAPM)

www.statskontoret.se/In-English/publications/2018---summaries-of-publications/evaluation-of-the-forensic-medical-report-reform-20184/

www.statskontoret.se/In-English/publications/2017---summaries-of-publications/evaluation-of-state-subsidies-for-the-boosting-of-teachers-salaries--lararlonlyftet-interim-report-1-201721/

www.statskontoret.se/In-English/publications/2015---summaries-of-publications/increased-study-grants-for-young-unemployed-people.-an-evaluation-of-the-effects-of-the-initiative-201513/

www.statskontoret.se/om-oss/lediga-tjanster/ (*en suédois*)

www.statskontoret.se/In-English/publications/2014---summaries-of-publications/evaluation-of-different-areas.-an-analysis-of-sector-specific-evaluation-agencies-20147/

Swedish Evaluation Society (SVUF)

<http://svuf.nu/english/>

Swedish Fiscal Policy Council (FPR)

www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/abouttheswedishfpc.4.6f04e222115f0dd09ea8000950.html

www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/membersandstaff/members.4.6f6062da12c1b40043e80009794.html

Swedish Institute of Public Administration (SIPU) / FCG Sweden

www.fcgsweden.se/about-us

www.devex.com/organizations/swedish-institute-for-public-administration-sipu-international-21450

Swedish International Development Agency (Sida)

www.sida.se/English/About-us/Our-mission/

Swedish National Audit Office (SNAO)

<https://riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao.html>

www.riksrevisionen.se/download/18.2fb606e41681a5d0f12ceeab/1547423285754/RiR_2018_25_ENGLISH.pdf

Swedish National Council for Crime Prevention (Brå)

www.bra.se/bra-in-english/home/about-bra.html

Swedish Research Council (VR)

<https://vr.se/english/analysis-and-assignments/about-swedish-research/how-swedish-research-is-funded.html>

Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF)

www.inspsf.se/om_isf/In_English/about_the_isf/

<https://www.inspsf.se/publikationer> (en suédois)

<https://inspsf.se/publikationer/rapporter/2015/2015-10-01-rehabilitation-of-mental-illness-and-chronic-pain>

Swedish Society of Parliamentarians and Scientists (Rifo)

http://rifo.se.space2u.com/wp/?page_id=80

Université de Stockholm

www.su.se/english/about

www.ne.su.se/english/about-us

www.iies.su.se/about-us

www.sofi.su.se/english/about-us

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.