

CONSEIL

Conseil

Évaluation en profondeur du projet horizontal relatif à de « Nouvelles approches face aux défis économiques » (NAEC)

Résumé

JT03541935

Évaluation en profondeur du projet horizontal relatif à de « Nouvelles approches face aux défis économiques » (NAEC)

L'initiative relative à de Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) a été créée en réponse à la crise économique et financière de 2008, qui a ébranlé le système économique mondial de manière inédite. Sur proposition du Secrétaire général de l'OCDE, l'initiative NAEC a été lancée au cours de la Réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2012 qui s'est tenue les 23 et 24 mai [C/MIN(2012)2/FINAL], dans le but de tirer les enseignements de la crise et d'en déduire les conséquences pour l'action des pouvoirs publics. Le NAEC a été mis en place en tant que projet horizontal de l'OCDE¹. L'initiative avait pour objectif général « *la mise au point d'un programme d'action stratégique pour le bien-être et une croissance durable et inclusive construits autour des interactions, des complémentarités et des compromis à opérer entre les différents objectifs et instruments des politiques publiques* » [C/MIN(2012)2/FINAL et SG/NAEC(2013)1]. Elle s'articulait autour de cinq sous-objectifs, le premier concernant l'Organisation elle-même et les deux derniers axés sur les Membres et au-delà².

Au cours de sa première phase (2013-16) où les travaux ont été centrés sur les Leçons à tirer de la crise financière, le NAEC a été mis en œuvre en tant que projet horizontal, sous la direction et le contrôle du Conseil qui lui fournissait des orientations politiques et stratégiques, tandis qu'un groupe de pilotage inter-directions assurait un rôle de consultation et de coordination. La publication du Rapport de synthèse final NAEC [C/MIN(2015)2] et du Point sur l'intégration des résultats de l'initiative relative aux nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) en 2016 [C/MIN(2016)4] a signé la clôture de la phase de mise en œuvre du NAEC en tant que projet horizontal au sens strict, et donné le coup d'envoi de la deuxième phase (2017-2022), déclinée sur le thème Pensée systémique, anticipation et résilience. Le NAEC a été transformé en une entité fonctionnelle placée au cœur du Secrétariat de l'OCDE pour favoriser l'irrigation par des idées nouvelles et l'intégration systématique de nouvelles approches dans l'ensemble de l'Organisation [C(2016)81/REV1]. Au cours de cette phase, aucune disposition formelle en matière de gouvernance n'avait été prévue pour l'initiative, mais le Groupe NAEC et les

¹Selon une note du Secrétaire général, « Les projets (ou programmes) horizontaux sont définis ici comme ceux dans le cadre desquels au moins deux domaines d'activité distincts (correspondant généralement à différents groupes de résultats et comités) sont formellement associés en vue d'obtenir, dans un certain délai, un ou plusieurs résultats connexes au titre du Programme de travail » [C(2011)77].

²(i) 1 : Reconsidérer [les] grilles d'analyse et [...] modèles économiques [de l'OCDE] et déterminer s'il faut les adapter à la réalité du monde d'après la crise ; (ii) Cerner plus précisément les conséquences involontaires des choix des pouvoirs publics, les arbitrages opérés et les synergies qui peuvent s'en dégager ; (iii) Consolider l'approche engagée « à l'échelle de l'OCDE » en matière d'analyse et de conseils ; (iv) Adapter mieux encore [les] conseils [de l'OCDE] sur les politiques à suivre aux besoins, demandes et priorités des Membres et des pays partenaires, en tenant compte de la spécificité du contexte institutionnel et politico-économique de chacun ; (v) Aider les Membres et les pays partenaires à concevoir et à mettre en œuvre des politiques (en ne se bornant pas à indiquer « ce qu'il faut faire », mais en précisant aussi « comment le faire »), en mettant notamment à profit [le] « mécanisme d'examen par les pairs » qui est [la] marque distinctive [de l'OCDE] ». À cette fin, il faudrait faire porter des efforts accrus sur la mise en œuvre et sur l'amélioration des services rendus, notamment en s'intéressant de près aux capacités institutionnelles et administratives en la matière.

Amis du NAEC ont continué de lui apporter un soutien et de lui fournir des orientations. L'organisation de la série des séminaires NAEC (déjà présente, mais de manière moins prégnante, au cours de la première phase) est devenue le principal produit de l'initiative, et l'année 2018 a vu le lancement du Laboratoire d'innovation NAEC ainsi que l'organisation de plusieurs grandes conférences de type « master class ». Après deux phases thématiques (« Pensée systémique, anticipation et résilience » (2017-20) et « De l'analyse aux différentes réponses des pouvoirs publics » (2022-22), l'initiative NAEC a été réorganisée au sein du Secrétariat en juin 2022, cette date marquant la fin de la période examinée aux fins de la présente évaluation.

Au moment de son lancement, le NAEC a été une initiative unique en son genre et innovante, qui visait à faire sortir l'Organisation de sa zone de confort et incitait à pousser la réflexion hors des schémas de pensée classiques. L'évaluation montre que les différentes phases du NAEC ont différé aussi bien en termes d'objectifs, de publics visés, de modus operandi et de type d'impact généré, à tel point qu'après 2016, l'initiative s'était transformée en un projet radicalement différent du projet horizontal plus classique qu'elle était à l'origine, entre 2013 et 2016. On trouvera dans les paragraphes suivants les principales conclusions de cette évaluation.

La création du NAEC obéissait à un raisonnement tout à fait fondé. Si l'évaluation quantitative réalisée à l'occasion de l'enquête sur la pertinence du NAEC montre que celle-ci a été moindre pour les Membres, les données qualitatives recueillies à l'occasion des entretiens amènent à nuancer ce résultat et ainsi donner un avis plus positif : la contribution du NAEC, qui a permis d'encourager et de faciliter les travaux horizontaux en réunissant, par ses projets et à l'occasion de ses séminaires, des acteurs qui n'auraient sinon pas eu l'occasion de collaborer en temps normal, a été jugée pertinente.

L'analyse des discussions budgétaires autour du NAEC montre cependant que l'initiative n'a jamais bénéficié d'un soutien unanime des Membres, même dans sa phase initiale. C'est pourquoi, lors des phases ultérieures, le NAEC a été de plus en plus amené à compter sur des contributions volontaires. Pourtant, un large consensus se dégage sur la nécessité d'une initiative telle que le NAEC qui « bouscule » les méthodes et approches de l'OCDE, pour autant qu'elle ne soit pas déconnectée du reste de l'Organisation.

Dans sa première phase (« Leçons à tirer de la crise financière »), le NAEC a permis de mettre en relief des projets en cours ou en train d'émerger au sein de l'Organisation qui, sinon, auraient été moins centraux et moins visibles. Au cours de cette première phase (celle de la mise en œuvre), 29 projets NAEC ont été menés autour de trois grands axes : « Réflexion et analyse prospective » (7 projets), « Arbitrages et complémentarités entre les politiques publiques » (15 projets) et « Institutions et gouvernance » (7 projets). Les publications produites au cours de cette phase dans ces trois catégories ont été jugées de grande qualité et leur impact relativement élevé, selon l'analyse des données issues du Rapport d'exécution des programmes (PIR). Par rapport à ceux des phases suivantes, les produits issus de ces projets NAEC ont également été cités près de deux fois plus que la moyenne par produit, mais ceci s'explique par le fait qu'il s'agissait d'un petit nombre de publications qui ont fait l'objet de nombreuses citations. Les produits issus des phases ultérieures (après la phase de mise en œuvre) ont généré une proportion de citations de la part d'institutions chargées de définir l'action publique plus importante que ceux issus de la phase de mise en œuvre, qui avaient été principalement cités par d'autres organisations internationales. Malgré les résultats globalement positifs ressortant du PIR et des données sur les citations, il est apparu difficile, d'un point de vue plus qualitatif, d'identifier des utilisations concrètes et impacts tangibles de l'initiative NAEC sur l'élaboration des politiques publiques dans les pays Membres de l'OCDE.

Le NAEC a servi de vitrine et de plateforme de diffusion d'idées nouvelles, en résonance avec l'objectif du projet et les nouveaux discours qu'il s'agissait de promouvoir. Il a aussi permis de favoriser la transversalité entre les différentes tentatives d'innovation qui étaient menées de façon décentralisée au sein de l'Organisation. Au cours de la phase de mise en œuvre, les méthodes de travail ont été dictées par les ressources limitées de l'initiative, dont les travaux ont été soutenus par des contributions des directions et qui a nécessité, pour ces projets, de mobiliser le cas échéant des ressources complémentaires du Fonds central pour les projets prioritaires. L'intégration systématique de certaines problématiques propres au NAEC qui était encouragée pendant la phase de mise en œuvre a été une réalité dans les cas où elles faisaient écho aux intérêts et aux besoins des Membres, dans une large mesure par le biais des travaux menés avec les comités de substance. Plusieurs de ces comités ont d'ailleurs été étroitement associés à cette phase initiale du NAEC, mais cette implication a diminué au cours des phases ultérieures, à compter de 2017.

Le NAEC a contribué, dans les faits, à faire remonter certains enjeux de l'action publique, comme la croissance inclusive, aux premiers rangs des priorités de l'Organisation. Parmi les autres notions popularisées par le NAEC, on peut citer la « résilience » et la « pensée systémique ». La modélisation multi-agents, l'apprentissage automatique et les données massives ont également gagné en visibilité grâce au NAEC et à son Laboratoire d'innovation, mais la progression a été plus lente.

Le NAEC, en assurant la promotion d'approches nouvelles et innovantes, avait pour objectif d'introduire à l'OCDE des idées, des méthodes et des concepts novateurs, en invitant des intervenants de haut niveau très divers, issus des milieux économiques ou autres, à s'exprimer devant un public composé de membres du personnel de l'OCDE, d'Ambassadeurs et d'autres parties prenantes. La présente évaluation a permis de recenser 267 événements organisés dans le cadre de la série des séminaires NAEC, soit une moyenne de 27 par an à compter de 2013, le pic ayant été atteint en 2016 avec 53 événements. D'après les inscriptions, ces séminaires ont attiré près de 4 500 participants individuels, et ils ont été jugés comme étant de grande qualité, extrêmement intéressants et souvent intellectuellement stimulants par les personnes interrogées qui y avaient assisté.

Cela étant, même si les séminaires ont été dans l'ensemble jugés très intéressants, plusieurs problèmes semblent avoir nui à l'efficacité des phases postérieures à la mise en œuvre de l'initiative NAEC. Premièrement, les méthodes de travail utilisées reposaient trop largement sur une seule et même approche. En d'autres termes, les efforts déployés avec le NAEC visaient à introduire des connaissances à l'OCDE via des séminaires consacrés à un très large éventail de concepts et de cadres nouveaux, ce qui a souvent ôté au public la possibilité d'approfondir ces nouvelles approches et, en particulier s'agissant des agents de l'OCDE, de mieux comprendre comment les mettre en pratique. On aurait pu envisager de se concentrer sur une liste plus restreinte de thèmes prioritaires pour obtenir une plus grande efficacité. Deuxièmement, les données factuelles recueillies aux fins de la présente évaluation vont très largement dans le sens d'une déconnexion par rapport travaux menés au quotidien à l'OCDE pendant les phases postérieures à la mise en œuvre. Ce décalage a entraîné une diminution des niveaux de pertinence et d'implication, à la fois du personnel et des Représentants permanents, qui ont fait valoir que si de nombreux séminaires étaient intéressants et réunissaient des orateurs de haut niveau, ils représentaient également une rupture très radicale par rapport aux approches et valeurs traditionnelles de l'Organisation. Certaines personnes ont estimé que les séminaires étaient de manière trop prééminente positionnés sur un segment particulier de l'échiquier politique et économique, que la diversité du public allait parfois à l'encontre de leur efficacité et de leur efficacité et que souvent, ils manquaient d'interactivité. Le Laboratoire d'innovation et les master classes

sont apparus comme des initiatives plus resserrées, mais sans doute plus pertinentes et efficaces pour introduire de nouvelles approches dans l'Organisation.

En outre, la pandémie de COVID-19, début 2020, fut à la fois un défi et une opportunité pour le NAEC. D'une part, le travail à distance s'est imposé pendant une longue période – ce qui n'est pas très différent des autres parties d'Organisation. Cependant, le travail à distance a également permis d'impliquer davantage de participants (en particulier en 2020) et la nature de la pandémie a souligné l'importance de certains des concepts promus par le NAEC, tels que la pensée systémique et les chaînes d'approvisionnement.

Si les idées promues grâce à la série de séminaires NAEC lors des dernières phases n'ont pas pu être systématiquement intégrées dans l'ensemble de l'Organisation, ces manifestations ont tout de même été considérées et appréciées comme un espace de réflexion novatrice et de familiarisation avec des travaux innovants, et quelquefois radicalement différents, dont l'impact au sein de l'Organisation et au-delà est plus difficile à saisir. De ce fait, si l'on peut considérer que ses deux premiers sous-objectifs (« à visée interne ») ont été atteints dans une large mesure, il semble qu'on ne puisse pas en dire autant des deux derniers, qui mettaient plus l'accent sur l'élaboration des politiques publiques dans les pays Membres et au-delà. Le troisième objectif, à savoir Consolider l'approche engagée « à l'échelle de l'OCDE » en matière d'analyse et de conseils, aurait nécessité des efforts supplémentaires.

Enfin, un consensus a semblé se dégager entre les différents groupes de parties prenantes consultés aux fins de la présente évaluation sur l'intérêt, pour une organisation telle que l'OCDE, de rester informée et bien au fait des nouveaux courants de pensée, car cela s'inscrit dans une stratégie à long terme en faveur de son efficacité, grâce à des initiatives qui remettent en question, de l'intérieur, ses connaissances et ses méthodes de travail, qui ont l'indépendance nécessaire pour le faire et qui peuvent ensuite revenir vers les comités de substance.

Conclusions et Enseignements

Le NAEC ainsi que ses résultats étaient globalement pertinents pour l'Organisation, ont permis de faciliter le travail horizontal et de fournir un espace pour une nouvelle réflexion, et ont réussi à intégrer de nouveaux concepts dans l'ensemble de l'Organisation. Compte tenu de ses ressources relativement limitées, les réalisations du NAEC ont été considérables.

Le NAEC était une initiative unique et innovante au moment de son lancement, visant à sortir l'Organisation de sa zone de confort et l'incitant à penser en dehors des sentiers battus. Cependant, les différentes étapes du projet – d'abord en tant que véritable projet horizontal, davantage tourné vers l'interne (2013-16), puis (2017-2022) en tentant d'introduire des idées externes au sein de l'Organisation, principalement par le biais de séminaires – variant fortement en termes d'objectifs, de publics visés, de *modus operandi* et de types d'impact générés.

À la lumière des conclusions et analyses de l'évaluation, neuf « enseignements » ont été formulés. Les IDE des projets horizontaux proposent des *enseignements*³ qui ont vocation à informer les discussions au Conseil, à soutenir les initiatives visant à étayer et à renforcer l'impact du projet évalué sur les politiques et son intégration systématique, ainsi qu'à

³ À la différence des IDE des comités qui aboutissent à la formulation de *recommandations* qui leur sont adressées, les « enseignements » tirés des évaluations de projets horizontaux s'entendent de manière plus générale [C(2015)144, paragraphe 3].

fournir des idées et des orientations pour les projets horizontaux existants et futurs, y compris pour l'évolution du NAEC. Ces enseignements sont résumés ci-après.

Enseignement n° 1. (Raison d'être) Il est important de pouvoir s'appuyer sur des initiatives qui remettent en cause la pensée et les approches conventionnelles au sein de l'OCDE, comme le NAEC a cherché à le faire, mais ces initiatives doivent être bien connectées au reste de l'Organisation sans se « bureaucratiser », car cela pourrait nuire à leur rôle de « challenger ».

Enseignement n° 2. (Mandat, portée et intégration) Les programmes de travail des projets horizontaux à venir, notamment en ce qui concerne leur portée, la description détaillée des résultats prévus, les participants attendus, ainsi qu'une approche réaliste de l'intégration de leurs contributions, doivent être définis dès le départ dans un document de réflexion, afin de garantir la transparence et de faciliter leur gestion et leur appropriation.

Enseignement n° 3. (Ressources) Des programmes durables et efficaces nécessitent l'adéquation des objectifs et des ressources, tant pour la mise en œuvre que pour l'intégration.

Enseignement n° 4. (Appropriation) L'un des facteurs clés de l'efficacité est l'appropriation. Une meilleure intégration avec les travaux de fond de l'Organisation et une appropriation claire des travaux définis sont essentielles pour maximiser la pertinence des contributions des projets horizontaux dans la durée et leur impact.

Enseignement n° 5. (Gouvernance) Il est essentiel de maintenir des mécanismes de gouvernance efficaces et la participation des comités pour assurer la viabilité des projets horizontaux, car cela permet de soutenir l'initiative et d'apporter de la clarté à la prise de décision, ce qui peut accroître l'impact de ses travaux.

Enseignement n° 6. (Méthodes de travail) Introduire de nouvelles connaissances et des innovations n'est pas une tâche facile et nécessite une réflexion et des efforts ciblés. Des méthodes de travail adaptées pour imiter et stimuler l'innovation devraient être mises en place, notamment en recourant à un large éventail d'instruments aussi bien ascendants que descendants.

Enseignement n° 7. (Ciblage des publics) La conception de séminaires destinés à des publics cibles spécifiques est essentielle à leur efficacité. Alors que la première phase était clairement axée sur la participation de l'Organisation et des parties prenantes internes, la deuxième phase ne disposait pas d'une définition claire du public cible. Cette définition aurait pu permettre d'accroître le recours à ces séminaires et leur impact.

Enseignement n° 8. (Phase postérieure à la mise en œuvre) Il est essentiel, dans le cadre des projets horizontaux, de veiller à l'articulation, à la révision et à l'approbation des objectifs lors du passage à la phase postérieure à la mise en œuvre, ainsi qu'à la clarté de la nature de l'initiative au cours de cette phase.

Enseignement n° 9. (Auto-évaluation) Il est essentiel d'intégrer un processus d'auto-évaluation systématique. Une réflexion régulière sur les étapes et les résultats du projet permet d'anticiper les obstacles et de s'adapter
