



SOLEP

Société Luxembourgeoise de l'Evaluation
et de la Prospective

Atelier de l'Evaluation n°6

2^e cycle thématique

Synthèse des travaux du 27 avril 2015

Heurs et malheurs dans le suivi des politiques publiques

1. Introduction

Dans le cadre de sa mission de promotion et de sensibilisation à l'évaluation, la SOLEP organise en 2015 un cycle d'ateliers thématiques sur la lisibilité, le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Un 1^{er} rendez-vous a porté sur la conception de politiques publiques lisibles, donc plus évaluables. Il a permis de souligner que l'apport de l'évaluation à la gouvernance publique est largement dépendant de la qualité de la formulation des politiques (en particulier la définition d'objectifs clairs et le recours à des indicateurs de résultats fixés *ex ante*). Le 2^e Atelier intitulé « Heurs et malheurs dans le suivi des politiques publiques » a mis en évidence la difficulté de concevoir des dispositifs de suivi performants, les bénéfices d'un système de suivi opérationnel, mais également les risques liés, d'une part à l'adaptation du comportement des acteurs à l'éclairage porté sur leur action (phototropisme institutionnel) et, d'autre part à une certaine méfiance des décideurs politiques à l'égard des « vertus » du suivi des résultats de leur action.

S'agissant du 1^{er} sujet, il faut rappeler que le suivi des résultats et le recours à des indicateurs définis *ex ante* sont un instrument puissant d'orientation de l'action politique et des comportements individuels et institutionnels. Destinés à orienter, ils peuvent surtout désorienter les acteurs parties prenantes de l'évaluation, au risque que ces derniers ne concentrent trop leur attention sur ce que les indicateurs éclairent¹. Depuis une quinzaine d'années, les méthodologies de suivi ont certes tenté de dépasser les biais, en passant d'une approche centrée sur les ressources à une approche axée sur les réalisations, puis, récemment, sur les résultats. Quant au problème du politique, il existe une certaine réticence à aller trop loin dans le suivi des résultats car la formulation d'objectifs trop explicites (résultats attendus quantifiés, indicateurs associés) ont, pour les décideurs, l'inconvénient de les mettre dos au mur (« redevabilité »).

Les deux orateurs invités mettent en exergue les atouts du *monitoring*. Ils éclairent l'audience sur les inconvénients et les risques qu'implique le suivi des politiques publiques et favorisent le débat et les échanges constructifs en présentant leurs propres expériences :

1. Patrizia Luchetta, ancienne Directrice du Département des sciences de la vie et nouvelles technologies et nouvelle responsable de la liaison avec le *Trade and Investment Office* luxembourgeois en Israël auprès du Ministère de l'Economie, a conduit la réflexion et le développement des secteurs économiques en lien à l'essor et à l'exploitation des nouvelles technologies (*biotech, clean-tech*).
2. Alain Vaessen, Délégué spécial du Gouvernement wallon, est en charge de la coordination et du suivi du Plan Marshall qui est un plan de relance de l'économie wallonne.

¹ Cf. Martens B. et al., *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge University Press (2003).

2. Evaluation d'un nouveau secteur d'activité : le grand écart entre la vision à long terme et les cycles courts du politique (Patrizia Luchetta)²

Forte de son expérience au début des années 2000 de rédactrice du rapport parlementaire du budget de l'Etat sur base de l'exemple français en la matière (LOLF) et vu des objectifs du programme gouvernemental de 2004, Patrizia Luchetta a été en charge de mettre sur bonne trajectoire le développement des secteurs *biotech* et *clean-tech*, incluant leur essor et leur suivi et évaluation.

Dans les deux cas, les approches pour lancer les deux secteurs ont été semblables (analyses SWOT), avec un accent mis sur la recherche de partenariat internationaux pour accélérer le développement dit endogène (exemple d'une *Smart GrowthStrategy* (SS3) avant l'heure).

Dans les deux cas, en revanche, des stratégies de mise en œuvre différentes ont été mis en place :

- concernant le *biotech*, vu le contexte de naissance de l'Université du Luxembourg (Uni), la méthode a consisté à partir d'une page blanche et à poursuivre une stratégie fondée sur la recherche de pointe (idée d'accroître l'effort de recherche, en identifiant une niche particulière ; établissement d'un diagnostic ; identification d'un besoin fort d'infrastructures en matière de transport et de transfert des données - la médecine, c'est en effet pour beaucoup du traitement et du transfert de données) ; le plan *Biotech* a été présenté en mai 2008, avec un partenariat américain ;
- s'agissant du *clean-tech*, des acteurs étaient déjà présents en quantité substantielle (*smart city*) et l'effort a consisté à identifier des axes prioritaires ; l'approche fut plus diluée vu des questions d'ordre politique et les décisions en matière de diversification économique.

Dans le cadre général fixé par la Stratégie de Lisbonne (2010)³, l'Observatoire luxembourgeois de la Compétitivité a posé la question de l'évaluation *ex post*. Trois dimensions problématiques se sont posées.

- Du point de vue méthodologique, l'exercice a consisté en une évaluation de la politique publique, en l'absence d'objectifs prédéfinis et, plus encore, en l'absence d'indicateurs et, partant, d'un suivi systématique de la mise en œuvre des politiques publiques ; à cet égard se sont donc posées des questions sur la qualité des évaluations *ex post*, sur comment reconstituer les données ou sur comment mettre le programme sectoriel en contexte en tenant compte d'un paysage scientifique en constante évolution (par exemple, découvertes scientifiques requérant que certains objectifs du programme soient adaptés) , comme du reste le contexte politique et international.
- Du point de vue des indicateurs employés, il n'est pas toujours possible d'en retirer des enseignements parfaitement cohérents et complémentaires (cf. indicateurs de programme, de contexte et d'impact).
- Enfin les exercices d'évaluation dépendent parfois de manière critique du rythme de renouvellement politique et de l'organisation étatique. La durée des mandats politiques, de même que la verticalité des ministères, voire des politiques, ont une influence à cet égard, tout comme l'absence éventuelle de vue d'ensemble. C'est particulièrement vrai concernant certaines politiques transversales et intégrées telles que, par définition, les politiques sectorielles.

² Cf. présentation PowerPoint afférente sur www.solep.lu.

³A savoir diversifier l'économie et créer des emplois en misant sur des activités à haute valeur ajoutée basées sur la recherche de pointe.

3. Le cas du Plan Marshall en Wallonie (Alain Vaessen)⁴

Sous l'impulsion d'E. Di Rupo, un plan de relance pour la Wallonie (baptisé Plan Marshall) a été mis en place, fondé sur des axes prioritaires, assorti de 2,75 milliards EUR et décliné selon 162 actions traversant l'ensemble de la politique régionale (dimensions économiques, de recherche, d'emploi, d'infrastructures...). Pour l'implémenter, une méthodologie précise a été définie : Alain Vaessen, Délégué spécial désigné par le gouvernement, fort d'une équipe de 250 personnes, est en charge du pilotage opérationnel du plan, de son suivi et des démarches d'évaluation qui s'y rapportent.

Dans le Plan Marshall figurent des nouveautés de « gouvernance » qui résultent de l'analyse évaluative conduite au sujet du Contrat d'Avenir, dispositif qui le précède et qui n'avait pas fait l'objet d'évaluation *ex ante*, n'incorporait que peu d'objectifs quantitatifs, n'avait pas fait, malgré la définition de priorités, l'objet d'une dotation budgétaire particulière et n'avait donné lieu qu'à un pilotage limité.

Au contraire, avec le Plan Marshall, le gouvernement a voulu 1) que des axes structurants soient déclinés en mesures concrètes, 2) que les priorités identifiées soient politiquement approuvées, 3) que les objectifs soient clairs et quantifiés et 4) que les budgets y dédiés soient définis dans leur périmètre, ainsi qu'une 5) programmation sur cinq ans et 6) un pilotage rigoureux, méthodique et outillé des évaluations.

Il y a lieu de souligner, parmi les nouveautés précitées, 1) la logique de co-construction avec les partenaires sociaux, 2) l'existence d'objectifs précis, et donc un engagement politique fort et partagé, 3) la mise en place d'un budget sérieux et solide, suivi de près trimestriellement, 4) une logique de planification de moyens à long terme qui dépasse le seul horizon d'une mandature, 5) la mise en œuvre d'une approche de responsabilisation, de prise de risque et de culture de la résolution des problèmes au sein des administrations ministérielles, 6) une logique de réajustements permanents et de correction.

La mise en place et le suivi du Plan portent en eux des enjeux particuliers qui sont assez naturellement assortis de controverses et nourrissent des débats.

- « S'entendre sur un même code de la route » : si en matière d'évaluation et de suivi, les approches sont souvent similaires (au niveau wallon ou européen), les vocables sont, eux, différents ; il importe de faire émerger une vision intégrative au niveau politique qui aille au-delà de la seule politique sous-régionale ou locale et qui s'articule de manière cohérente entre les acteurs (directeurs et administrations notamment) et avec les instruments de mise en œuvre (plans stratégiques, contrats de gestion, plans opérationnels...).
- « Créer des aires de repos » : en veillant à concilier les impératifs démocratiques avec la nécessaire responsabilisation des administrations, en intégrant dans le suivi la quête de résultats et en s'assurant de la pertinence des indicateurs (380 dans le cadre du plan Marshall !).
- « Limiter les voies sans issue » : en donnant à l'action publique une assise légale et réglementaire solide, tout en se donnant la possibilité de faire évoluer la politique au cours des mandatures et en privilégiant l'allègement administratif.
- « Accepter les limitations de vitesse » : en instaurant un socle minimal commun suffisamment souple, en acceptant le principe de progressivité dans le dispositif de suivi et de mise en œuvre et en créant un climat de confiance.
- « Éviter de verbaliser » et « accentuer la sensibilisation » : en privilégiant autant les logiques incontournables de contrôle que les leviers de valorisation et la logique de services aux citoyens, en facilitant l'appropriation citoyenne par une communication « produit » ciblée et en développant l'analyse de l'efficience dans l'évaluation.

⁴ Cf. présentation PowerPoint afférente sur www.solep.lu.

4. Synthèse des débats et conclusion

Les présentations du jour ont permis de souligner des enjeux importants de l'étape de *monitoring* des politiques publiques dans une optique d'évaluation et de bonne gouvernance de l'action publique. Combinés aux éléments de dialogue avec les participants, plusieurs enseignements utiles peuvent être retenus.

- Recourir à des approches évaluatives, c'est reconnaître l'intérêt d'« allumer la lumière » sur le réel, en l'espèce sur l'action publique et ses modalités ainsi que sur ses limites ou ses travers. Garantir un suivi de qualité dans les approches précitées, c'est reconnaître l'importance de ne pas éteindre cette lumière, mais de l'ajuster lorsqu'elle induit des effets pervers au niveau du comportement des acteurs.
- Un suivi évaluatif de qualité semble passer nécessairement par un appareil de suivi bien conçu et bien positionné entre le politique et l'administration et assorti de moyens humains et financiers suffisants.
- Investir par exemple dans un dispositif de suivi qui va dans les réalisations, mais pas dans les résultats, permet au moins de gagner en qualité de communication. Se focaliser en revanche davantage sur des résultats que sur des réalisations revient à moins contrôler les moyens qu'à surveiller les fins. C'est un modèle certes envisageable plus facilement dans l'administration, mais moins dans le monde politique que cette approche inquiète.
- L'exemple du lancement des secteurs *biotech* et *clean-tech* permet de souligner des défis d'ordre politique que revêt toute tentative d'améliorer l'éclairage de l'action publique : en amont, l'expérience montre la nécessité d'améliorer la coordination, de promouvoir la transversalité et l'intérêt de définir des objectifs « interministériels » (par exemple, en matière de protection des données génétiques, de capital-risque, ou encore de souplesse du cadre légal) ; en aval de l'évaluation, il est utile de réfléchir à passer d'une approche *go / no go* à une approche valorisant l'évaluation comme un instrument d'identification des outils nécessaires et pratiques pour améliorer la performance des politiques, voire réajuster leur angle d'approche.
- Des questions ont eu trait à la continuité du Plan Marshall malgré de possibles soubresauts politiques belges au niveau national, mais aussi à la planification de son évaluation *ex post*.
- Il ressort également des expériences évoquées l'importance, dans le suivi de politiques publiques, d'une structure administrative et péri-administrative opérante et, par ailleurs, d'une adhésion suffisante de l'appareil d'Etat, laquelle passe par exemple par un système de contrôle « raisonnable » dans sa périodicité et fondé sur le pragmatisme ; le politique doit également pouvoir produire un *feedback* afin de donner du sens aux démarches.
- Il apparaît crucial, dans toute évaluation du suivi des politiques publiques, surtout dans les cas où les objectifs et les indicateurs sont discutables, de pouvoir prendre en compte de manière suffisante et cohérente le contexte et l'historique de l'action publique.
- Des questions portent également sur ce qu'on appelle les évaluations d'impact (études d'impact), par nature particulièrement coûteuses dans la mesure où elles concentrent leur attention sur des dimensions qualitatives de niveau global (niveau de santé de la population par exemple, qualité et valorisation concrète de la recherche fondamentale et appliquée...) et nécessite en principe une comparaison systématique des effets du programme à un groupe témoin non bénéficiaire de ce programme.
- En matière d'évaluation, il importe aussi d'avoir conscience de l'importance du temps et de l'évolution dynamique des systèmes évalués, qualité utile pour prendre tout le recul nécessaire à l'appréhension du réel et à la qualité du regard porté sur l'action publique.
- Concernant l'expérience du Plan Marshall, les participants ont eu des questions sur le rôle concret du Délégué spécial, le périmètre de son action, sa légitimité et son influence vis-à-vis des politiques, sa neutralité, ses qualités de leadership etc. Il a également été question de l'envergure de l'effort budgétaire du plan, du nombre apparemment très important des indicateurs, de la rapidité et de la souplesse de son suivi. Il est ressorti des discussions à cet égard qu'assurer un *monitoring* de l'action publique de qualité impose de développer des qualités d'humilité, de pouvoir donner du sens et d'inspirer confiance, ce qui passe par

exemple par une capacité à prendre de la hauteur de vue, en gardant notamment une mémoire du passé, tout en étant ouvert au changement.

La Société Luxembourgeoise de l'Evaluation et de la Prospective (SOLEP a.s.b.l. : www.solep.lu) est une association sans but lucratif, dont la mission est de contribuer à la qualité des prises de décision publique en recourant notamment aux approches de l'évaluation et de la prospective. Elle a aussi pour vocation de promouvoir l'utilisation de l'évaluation et de la prospective dans les organisations publiques et privées et de faire progresser les techniques et méthodes associées.

Contact : info@solep.lu