

LA LETTRE

DE L'OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ

N°7 | MAI 2007

L'ÉVALUATION ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les politiques publiques sont-elles toujours efficaces? Pour pouvoir y répondre, il faudrait idéalement évaluer chacune d'elles. "Renforcer l'appareil de l'Etat dans les deux étapes extrêmes du processus décisionnel, à savoir la prospective et l'évaluation": telle a été une des recommandations du CES dans son avis "Rôle de l'Etat" en 2001.

Une évaluation a en fait deux finalités. D'abord une finalité managériale, à savoir une source d'information, d'analyses et de recommandations pour les responsables de la politique publique. Ensuite, elle a aussi une finalité démocratique, car cette évaluation permet de comparer les résultats effectivement obtenus avec les résultats espérés, et donc de voir si les attentes se sont avérées correctes.

Instaurer une véritable culture d'évaluation constitue un long processus, qui nécessite l'effort de tous les acteurs publics, tant du côté du pouvoir exécutif que législatif.

Actuellement, cette pratique d'évaluation des politiques publiques est particulièrement développée dans les pays anglo-saxons. Je me permets de vous rappeler à cet égard la conférence organisée par mes services en décembre 2005 lors de laquelle Didier Migaud, député à l'Assemblée nationale, a présenté cette nouvelle politique budgétaire intitulée "*De la logique de moyens à celle de résultats*". Cette administration par programme, à savoir une administration de projets dont la pérennité n'est pas acquise par sa seule existence mais par l'évaluation des résultats obtenus, se distingue de l'administration traditionnelle que nous connaissons.

Elles ne se justifient plus par la seule décision de l'administration, mais par les effets positifs ou négatifs engendrés sur la société, les citoyens ou encore l'économie.

Le Luxembourg devrait dans le futur adopter une telle culture d'évaluation des politiques publiques, qui constitue également une approche favorisée par la Commission européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

L'Observatoire de la Compétitivité a récemment invité au premier séminaire luxembourgeois sur l'évaluation et l'efficacité des politiques publiques. Une bonne dizaine d'intervenants y ont d'une part exposé les différentes méthodologies qui existent ainsi que les résultats d'études et analyses internationales, et d'autre part aussi les quelques applications qui ont déjà été faites dans ce sens au Luxembourg.



Jeannot Krecké,
Ministre de l'Economie et du
Commerce extérieur

Je vous propose de passer en revue à travers cette nouvelle "Lettre de l'Observatoire de la Compétitivité" la synthèse de ce séminaire.

En vous souhaitant bonne lecture.

Le 27 avril 2007, l'Observatoire de la Compétitivité a organisé, en collaboration avec le Centre de recherche public Henri-Tudor, un séminaire sur **l'évaluation et l'efficacité des politiques publiques**.

Seize intervenants se sont relayés, devant un auditoire attentif d'une soixantaine de personnes, pour exposer dans ce séminaire de recherche multidisciplinaire diverses méthodologies et les principaux résultats d'études et d'analyses internationales. Diverses applications au sujet de l'évaluation et de l'efficacité des politiques publiques qui ont été réalisées au Luxembourg en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de R&D et d'innovation ont été exposées.



Un auditoire intéressé

Claude Wehenkel, administrateur délégué du CRP-Henri Tudor, a ouvert la journée en rappelant le travail effectué par le CRP et en expliquant qu'il faut analyser les différents indicateurs de ressources (*input*) et de mesure de performance (*output*), ainsi que la relation qui existe entre les deux, d'un œil critique. **Serge Allegrezza**, directeur du STATEC, a proposé à son tour d'étudier les *meilleures pratiques* en termes de méthodologie et de techniques quantitatives et qualitatives, et d'établir dans le futur une véritable culture d'évaluation au Luxembourg.

Ulrike Mandl, de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne, s'est ensuite penchée sur le fait que le succès du Pacte de stabilité et de croissance révisé se mesurera vraisemblablement à la capacité des Etats membres de mettre en œuvre une politique efficiente en matière de dépenses budgétaires.

Elle a ensuite exposé le cas de figure de l'éducation sur base des résultats du programme PISA de l'OCDE.

Ensuite, **Roxana Mihalache**, membre du Conseil d'administration de la Société européenne d'évaluation, a exposé les mérites de **l'évaluation participative en vue d'accroître l'efficacité des politiques publiques**. Celle-ci permet un meilleur jugement sur la valeur de l'intervention, construite sur base de plusieurs opinions et d'un partenariat renforcé. Mais elle nécessite aussi plus de ressources, ainsi que le partage du contrôle du processus d'évaluation.



Ulrike Mandl,
Direction Générale des Affaires
économiques et financières
de la Commission européenne.

LES EXPÉRIENCES-PAYS AU NIVEAU EUROPÉEN

Joe Grice, directeur général du département Analyses des services sociaux et publics de l'Office national des statistiques au Royaume-Uni et président du Comité de politiques économiques de l'Union Européenne, a partagé avec l'auditoire une présentation au sujet de **l'évaluation de l'action du Gouvernement en terme de PIB dans les secteurs de l'éducation et de la santé**. Les services publics représentent environ 20 % du PIB au Royaume-Uni, ce qui explique le besoin de transparence. Vu cette importance, l'évaluation du secteur public doit se baser sur les mêmes principes d'évaluation que ceux du secteur privé. A cet égard, il a cité divers ajustements qualitatifs devant être pris en compte en matière d'évaluation: dans le domaine de la santé, le délai d'attente du patient ou la qualité de l'accueil pourraient être évalués, dans le domaine de l'éducation le taux d'absentéisme et les résultats aux examens. Bien que les analyses ne soient à l'heure actuelle pas encore optimales, au Royaume-Uni l'intérêt public a catapulté l'évaluation au peloton de tête de l'agenda économique et politique.

Hubert Strauss a présenté une série d'éléments d'une étude OCDE sur **les déterminants de la politique d'investissement dans l'éducation de 3^e cycle**. Les résultats des enquêtes, entre autres au sujet du capital humain mesuré par le flux d'étudiants, ou encore le nombre d'inscriptions et le taux de remise de diplômes, sont mis en perspective avec comme objectif de déterminer comment ces relations pourraient être modélisées pour aboutir à des recommandations politiques.

Reinhard Hujer, professeur et président du département Statistiques et économétrie de l'Université de Francfort/Main, a exposé **les effets des programmes d'insertion sur l'emploi en Allemagne**.

Un nouveau système d'évaluation dynamique a été utilisé sur base d'échantillons représentatifs afin de valider ou invalider les résultats de premières études empiriques qui ont été réalisées dans le passé. Les conclusions qui ont pu être tirées ont montré que ces programmes n'améliorent pas les chances de réinsertion professionnelle par rapport à des personnes qui ne participent pas à ces programmes. Cependant, pour les chômeurs de longue durée, les résultats semblent plus prometteurs.



Reinhard Hujer, professeur et président du département Statistiques et économétrie de l'Université de Francfort/Main

Jacques van der Meer, de la Banque européenne d'investissement, a ensuite présenté un exposé intitulé **"Vers un audit néo-fonctionnel pour investissements dans la connaissance, recherche et innovation"**, en se référant à la stratégie de Lisbonne dont un des principaux objectifs est de *"construire une économie européenne concurrentielle, innovante et basée sur la connaissance"*. Il a mis en avant la différence qui existe entre les données concrètes, et les données intangibles qui peuvent influencer sur le résultat, notamment en termes de procédures et de qualité.

L'efficacité des politiques publiques en matière de soutien à la R&D a été traitée par **Michele Cincera**, professeur à l'Université libre de Bruxelles. Il est revenu sur les concepts énoncés par M. J. Farrel en 1957 sur la décomposition de l'efficacité globale en efficacité technique et en efficacité d'allocation. Les résultats trouvés, basés sur les principaux indicateurs en matière d'activités de R&D dans le secteur public et le secteur privé (subventions, crédits d'impôts et variables environnementales), placent le Luxembourg au 4^e rang des pays les plus efficaces en matière de politique de soutien aux activités de R&D.

Antonio Afonso, économiste de la Banque centrale européenne et professeur adjoint à l'Université technique de Lisbonne, a présenté un papier sur **l'évaluation de l'efficacité du secteur de la santé** dans différents pays, en expliquant les différentes méthodologies économiques appliquées. Les analyses empiriques effectuées se rejoignent toutes, et démontrent qu'en moyenne, les pays auraient pu accroître leurs résultats de 40 % en investissant les mêmes ressources. Divers facteurs exogènes, comme la consommation de tabac et l'obésité, jouent un rôle décisif dans le calcul de l'efficacité.

LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION AU LUXEMBOURG

L'évaluation des politiques régionales au Luxembourg a été exposée par **Elisabeth Mannes-Kieffer**, chargée de la direction générale du Marché intérieur, de la consommation, de la politique régionale et des affaires générales du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, ainsi que par **Marie Laure Mir** du bureau d'Études et conseils en aménagement et urbanisme à Luxembourg (ECAU). Après une brève présentation du contexte politico-juridique de la politique de cohésion économique et sociale, tant au niveau européen qu'au niveau national, elles ont expliqué la méthodologie appliquée à l'évaluation en se penchant sur quatre critères: la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficacité du programme.

Mireille Zanardelli et **Jacques Brosius**, chargés d'études au CEPS-INSTEAD, ont présenté une étude sur l'évaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg, afin d'évaluer si celles-ci permettent effectivement d'augmenter les chances de trouver un emploi. Cette évaluation donne également des informations en ce qui concerne le niveau de qualité de cet emploi, les salaires perçus et la réduction du risque de retour au chômage.

Il ressort que le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé (CAT-PR) est une mesure efficace de réinsertion professionnelle de chômeurs, notamment en partie par le biais d'une embauche dans l'entreprise partenaire. Il semble néanmoins exister un effet de stigmatisation des chômeurs qui ne sont pas engagés par l'entreprise partenaire. En terme de qualité d'insertion, le salaire d'embauche des chômeurs ayant bénéficié d'un CAT-PR est supérieur au salaire d'embauche des chômeurs n'ayant pas bénéficié d'une telle mesure dans environ 25 % des cas, mais le même problème de stigmatisation persiste.

En fin d'après-midi, **Anna-Leena Asikainen**, ingénieur de recherche au CRP-Henri Tudor et au Statec, a présenté une étude, lancée par l'Observatoire de la Compétitivité, dénommée "**Est-ce que les firmes qui reçoivent des subsides R&D se différencient des autres?**" Les firmes jouissant de subventions publiques semblent avoir une plus grande intensité d'investissement en R&D, et génèrent donc plus d'innovation, disposent d'une meilleure productivité du travail et profitent d'un transfert accru des connaissances. Anna-Leena Asikainen suggère de pointer davantage un regard vers les pays nordiques dans lesquels il existe une grande tradition d'évaluation de l'efficacité des politiques.

Les développements récents au niveau de l'évaluation du système éducatif, contrairement aux statistiques purement descriptives et ponctuelles utilisées au Luxembourg au cours des années 90, ont fait l'objet d'un exposé de **Michel Lanners**, directeur du SCRIPT du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle. Au sein de ce dernier, un service des statistiques a été créé en fin 2006.



Jean-Charles Bernacconi (CRP-HT); **Serge Allegrezza** (Statec, Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur); **Reinhard Hujer** (Uni Francfort); **Joe Grice** (EPC); **Alexandra Guarda-Rauchs** (Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur); **Ulrike Mandl** (Commission européenne); **Roxana Mihalache** (Société européenne d'évaluation); **Marie Laure Mir** (ECAU) et **Elisabeth Mannes-Kieffer** (Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur)

Une coopération accrue avec d'autres institutions (comme le Statec, le CEPS-INSTEAD), la mise en œuvre d'une démarche explicite d'évaluation, la standardisation des épreuves, la mise en œuvre du dossier informatisé de l'élève ainsi que le développement de la culture d'évaluation auprès des professeurs sont actuellement à la une.

En guise de conclusion, **Serge Allegrezza**, directeur du STATEC a souligné la nécessité d'évaluer au Luxembourg **vers un cadre d'évaluation des politiques publiques** et a, à cet effet, lancé l'idée de la création d'une ASBL dont l'objet social serait l'évaluation des politiques publiques au Luxembourg, via les différentes entités présentes au séminaire.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur

Les versions PDF de ce numéro de "La Lettre de l'Observatoire de la Compétitivité" ainsi que des numéros précédents peuvent être téléchargées à l'adresse suivante:

www.odc.lu

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

**Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur
Observatoire de la Compétitivité**

19-21 Boulevard Royal
L-2449 Luxembourg
Tél. +352 478 4155
Fax +352 26 86 45 18
info@odc.public.lu
www.odc.lu