



Une grave lacune à combler au plus vite: l'évaluation des politiques publiques

Au risque de lasser, il faut encore dénoncer la légèreté avec laquelle les politiques publiques sont évaluées dans notre pays. L'exemple des politiques de l'emploi est frappant. Lorsqu'elles existent, les évaluations sont pour la plupart souvent écrites par des partisans affirmés de la politique adoptée. Ces études reposent sur un dénombrement des bénéficiaires du programme. Il n'y a donc eu pour ainsi dire aucune évaluation ex ante. Aujourd'hui encore, les évaluations des effets ex post sont bien rares.

Le Plan Formation Insertion (PFI) en Wallonie avait pour but d'améliorer l'adéquation des qualifications aux besoins du marché du travail. Cependant, comme la Cour des comptes le fait remarquer dans son rapport de décembre 2003, les effets d'aubaine ont largement réduit l'impact de ce Plan, puisque trois quarts des employeurs déclarent qu'ils auraient de toute façon embauché les stagiaires même en l'absence de PFI.

En outre, contrairement à l'objectif annoncé, la grande majorité des bénéficiaires sont des chômeurs qualifiés avec une courte période de chômage. La Convention de premier emploi (CPE) offre une réduction de cotisations sociales aux employeurs qui engagent des jeunes de moins de 26 ans inscrits comme demandeurs d'emploi dans le but de leur offrir une première expérience de travail. Ce Plan fut annoncé comme un succès puisque plus de 90.000 jeunes ont été concernés par la mesure (voir rapport du Conseil supérieur de l'emploi, 2003, p. 167).

Cette façon de faire est inacceptable car le succès d'une politique ne se mesure pas aux nombres de bénéficiaires. Il importe en effet de savoir combien de bénéficiaires auraient été de toute façon embauchés sans cette politique (effet d'aubaine), combien de

bénéficiaires remplacent des emplois existants (taux d'éviction) et le nombre de bénéficiaires qui trouvent un emploi à l'issue du contrat de première embauche (taux d'insertion).

En fait, pour évaluer l'effet d'une politique de l'emploi, il faut se demander si les perspectives d'emploi des bénéficiaires sont en moyenne meilleures que celles des non-bénéficiaires. Les pays anglo-saxons et nord-européens ont développé des pratiques quasi scientifiques, comme l'illustrent les expérimentations menées dans le cadre des politiques et programmes d'emploi et fondées sur une sélection d'individus en recherche d'emploi qui sont répartis de façon aléatoire entre un groupe testant un nouveau programme et un groupe «témoin».

Un autre cas concerne le soi-disant succès des chèques-services en Flandre. On dénombre un grand nombre de bénéficiaires. Mais quel est l'effet net sur l'emploi étant donné qu'une vaste majorité de ces emplois était déjà préalablement exercée dans le secteur informel.

En arrivant au pouvoir, chaque gouvernement annonce qu'il va faire rentrer l'évaluation des mesures de politique économique dans la culture des décideurs publics. C'est un leitmotiv du discours politique mais la pratique est le plus souvent



décevante. Il y a, me semble-t-il, trois raisons à cela.

1. L'aspect très politique de notre fédéralisme belge ne permet que très rarement un débat contradictoire seul capable (idéalement...) de faire émerger une meilleure compréhension. Les « inventaires des déficits » que nous livre chaque alternance politique sont un exemple caricatural, non parce qu'ils sont forcément biaisés mais parce que leur caractère est si ouvertement politique que personne ne les lit.

Lorsqu'elles existent, les évaluations sont souvent écrites par des partisans affirmés de la politique adoptée

2. La Belgique et la Wallonie a fortiori n'ont que peu de ressources humaines à consacrer à l'évaluation. Adam Smith écrivait, en 1776, que la division du travail était limitée par la taille du marché. Cela reste vrai. Aux Etats-Unis des académiques de très haut niveau consacrent leur carrière entière à l'étude de l'aide à l'enfance ou des politiques sociales. Ils le peuvent, parce qu'ils savent que leurs travaux intéresseront un public important et leur vaudront promotions et revenus. De nombreux think-tanks, politisés ou non, consacrent leur activité à l'examen des politiques publiques.

3. En Belgique, des institutions d'évaluation existent mais ne disposent guère de moyens autonomes. Elles en sont réduites à solliciter le bon vouloir des spécialistes. Ceux-ci peuvent être des chercheurs et des universitaires, mais on se tourne le plus souvent vers les « administrations compétentes ou la consultance ». Leurs experts ont une autonomie variable dans l'expression de leur point de vue mais

même dans le meilleur des cas, on conviendra que c'est un système un peu bancal. Tout cela n'a rien d'inéluctable.

En plus d'essayer de remédier aux trois obstacles mentionnés précédemment, il y a deux choses importantes que l'on pourrait faire.

1. L'expérimentation locale et la comparaison. Le caractère décentralisé de notre fédéralisme belge offre en effet des perspectives d'évaluation formidables en permettant de comparer les effets de mesures différentes prises dans des

juridictions différentes, comme les analystes le font de manière routinière dans les systèmes fédéraux.

Si nos Régions ont des compétences de plus en plus larges (et le transfert des compétences ne semble pas être achevé), elles devraient être encouragées, au besoin par une dotation ad hoc, à lancer des expérimentations locales, sur les politiques sociales ou de l'emploi.

Un bon exemple de l'effet d'expérimentation est la réforme des droits de donation. En 2004, la Flandre a abaissé les droits de donation en ligne directe de 30 % à 3 %. Cela a produit une augmentation des recettes fiscales ! Cette réforme a été imitée en Région Bruxelloise une année plus tard pour produire les mêmes effets. La Wallonie a ensuite décidé d'embroquer le pas en 2006 après le succès observé dans les deux autres parties du pays.



2. Promouvoir la culture de l'évaluation. En tout état de cause, le meilleur et le plus intègre des analystes ne pourra jamais convaincre que ceux qui partagent avec lui un minimum d'éléments de langage.

Il y a là un travail important à mener en amont, tant la culture de l'évaluation en Belgique est pauvre. C'est à mon sens le chantier le plus important pour que le

processus de décision publique devienne plus pragmatique sans sacrifier les principes et valeurs auxquels chacun d'entre nous est attaché.

Jean Hindriks

Senior Fellow Itinera Institute
Professeur d'Economie, UCL

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doetank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.

Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org www.itinerainstitute.org

L'Institut Itinera est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever – Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur.