

Le rôle des indicateurs dans le pilotage des politiques publiques : entre idéal et réalité

Katia Horber-Papazian

Dans le contexte actuel, les modalités de pilotage des politiques publiques doivent subir un certain nombre de transformations. Le recours systématique à des indicateurs pour saisir les problèmes, les analyser et fonder les décisions est au nombre de celles-ci. Si d'un point de vue théorique des modèles de pilotage basés sur des systèmes d'indicateurs existent, leur mise en œuvre ne fait pas l'unanimité au sein des acteurs politico-administratifs pour des questions d'absence de ressources financières, de compétences méthodologiques, de temps, de crainte de perdre des marges de manœuvre et de manque de confiance entre les différentes instances. Des ponts entre théorie et réalité existent cependant. Ils peuvent prendre la forme de sensibilisation, de formations ou de recherches. Dans ce contexte, la SEVAL a un rôle indéniable à jouer.

1 Introduction

De nombreuses évaluations menées au niveau cantonal (Horber-Papazian et al. 2009, Horber-Papazian et al. 2009, Bonoli/Horber-Papazian et al., 2009) ont mis en évidence les déficiences du pilotage des politiques publiques, basées sur des informations saisies le plus souvent par l'administration sans systématique et coordination et transmises de façon très sélective à la classe politique. Ces pratiques ne sont plus en mesure de prendre en compte le contexte actuel : mutations sociales, institutionnelles et internationales, pression des citoyens, multiplication des acteurs impliqués, évolution des systèmes d'information, raréfaction des ressources. L'ensemble de ces facteurs contribuent à la nécessité de transformations de ces modalités de pilotage, nécessité que viennent renforcer la recherche d'efficacité et d'efficience de l'action publique ainsi que la législation sur la transparence administrative. Le recours systématique à des indicateurs permettant de fonder les analyses et décisions des législatifs, des exécutifs et des administrations tout au long du cycle des politiques publiques est au nombre de ces transformations. Cette thèse est défendue dans une recherche menée par une équipe de l'IDHEAP et de l'Université de Bâle (Horber-Papazian/Bergman, 2010). Peut-elle rencontrer l'adhésion des acteurs concernés et si oui à quelles conditions ? Tels ont été les objets du débat mené dans le cadre d'un atelier organisé lors de la journée annuelle de la SEVAL, le 11 septembre 2009 à Berne. Ces thèmes sont repris dans le texte de synthèse que constitue cet article.

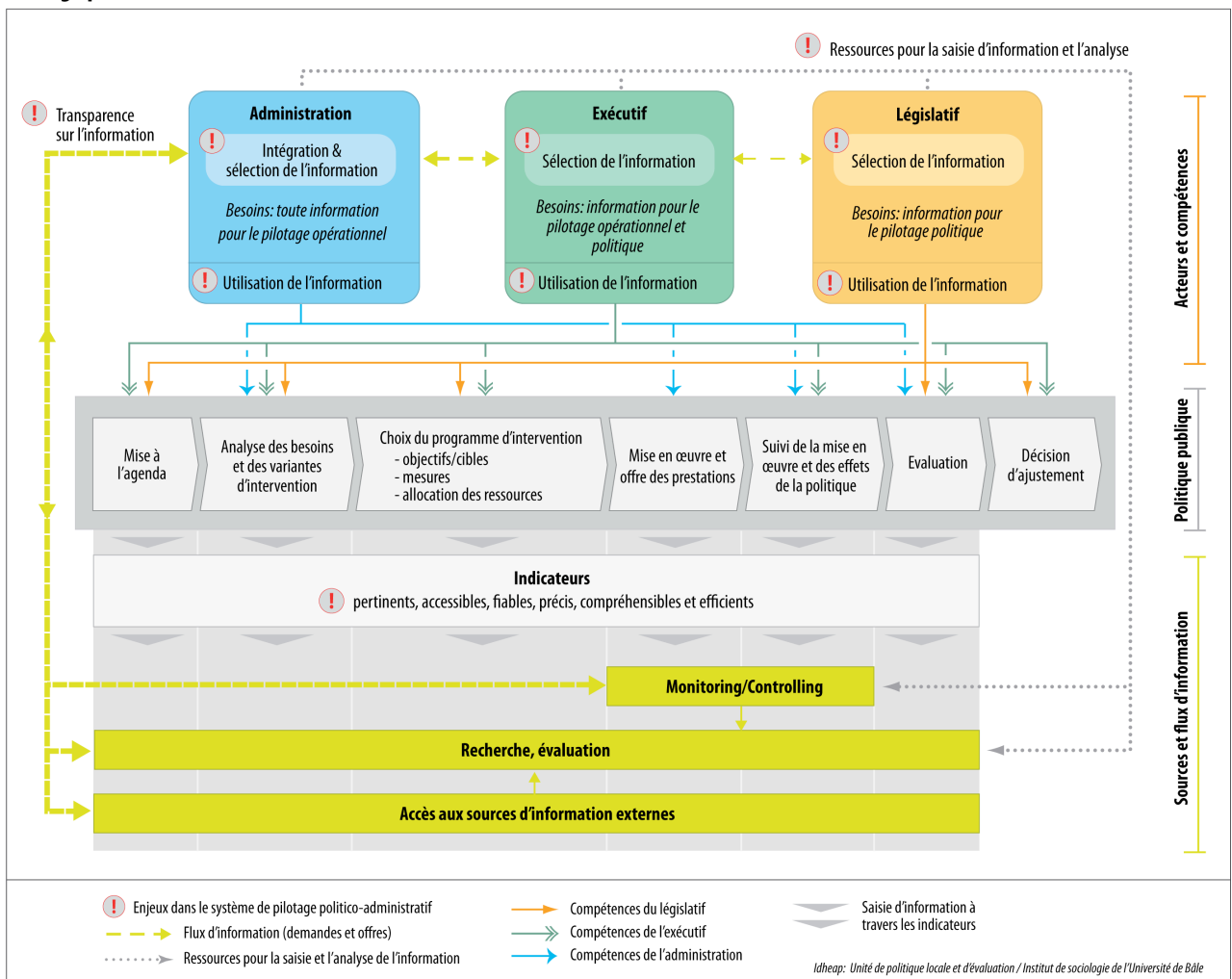
2 Le pilotage des politiques publiques

Piloter une politique publique¹ c'est s'assurer, comme le met en évidence la figure 1, que l'ensemble des processus en œuvre – mise à l'agenda, analyse des problèmes ou des besoins à satisfaire, analyse des variantes d'intervention², choix de l'une d'entre elles, mise en œuvre, suivi de la mise en œuvre et des effets des mesures, évaluation et, si nécessaire, ajustement - sont en adéquation avec le problème à résoudre ou les besoins à satisfaire. Dans tout pilotage, le suivi et l'évaluation des processus de mise en œuvre et des effets des mesures sur le comportement des groupes cibles et sur la résolution des problèmes est central. Ce suivi n'a cependant de sens que s'il débouche, lorsque cela est nécessaire, sur des ajustements des processus et procédures de mise en œuvre, de l'allocation des ressources, des objectifs, des cibles ou des mesures retenues. Proposer l'un ou l'autre aspect d'une politique publique puis, s'il y a lieu, le remettre en cause et l'ajuster nécessite qu'un consensus s'établisse entre les acteurs concernés. Ce consensus ne peut s'établir que sur la base d'un partage et d'une interprétation convergente des informations à disposition. Ces informations devraient être

idéalement fournies sous la forme d'indicateurs valides et fiables permettant d'appréhender une partie de la réalité propre à éclairer les décisions à prendre. La mise à disposition d'indicateurs pour toutes les étapes du cycle des politiques publiques implique la mise sur pied d'un système d'information qui puisse réguler les flux d'information en fonction des besoins de chacun des acteurs.

Figure 1 : Pilotage politico-administratif « idéal »

Pilotage politico-administratif "idéal"



2.1 Indicateurs et pilotage

Une littérature abondante inspirée notamment de la Nouvelle gestion publique (par ex. Jackson 1988, Aristigueta/Cooksy et al. 2001, Atkinson/Cantillon et al. 2002, Propper/Wilson 2003, Bouckaert 2004, OFS 2004, Greiling 2006, Mayne 2007, Leeuw/Furubo 2008) met en évidence l'importance des indicateurs de performance pour le suivi principalement opérationnel de la mise en œuvre des politiques publiques. Indicateurs qui permettent la mise en relation des inputs (ressources mises à disposition des politiques publiques) avec les outputs ou prestations offertes. (Knoepfel/Larrue/Varone 2006). De telles informations sont importantes mais elles ne garantissent pas que les prestations offertes ou les mesures mises en œuvre permettent de résoudre les problèmes pour lesquels ils ont été définis. C'est la raison pour laquelle il paraît évident que des indicateurs relatifs à l'atteinte du public cible, à la transformation de son comportement et à la part de la résolution du problème sont

indispensables au pilotage politique des politiques publiques et par là à tout arbitrage politique.

Idéalement des indicateurs issus de bases de données internationales (Union européenne, OCDE, OMC, OMS, etc.) nationales (OFS, autres départements fédéraux), cantonales (office de statistique, données communales etc.), de recherches, de systèmes internes de monitoring, de controlling ou d'évaluation devraient fonder les analyses et les décisions politiques et administratives relatives à l'ensemble du cycle des politiques publiques. L'existence de tels indicateurs et leur utilisation permettrait d'apporter plus de systématique dans les processus de décision et rendrait plus transparent le fondement des argumentaires tout en laissant à chaque acteur politique la liberté de les interpréter et de les utiliser à sa guise.

2.2 Les acteurs du pilotage des politiques publiques

S'il est évident que la mise en œuvre des politiques publiques permet une intervention toujours plus forte d'acteurs issus du secteur parapublic et privé, il n'en demeure pas moins que la définition, le suivi et l'ajustement des politiques publiques restent entre les mains des acteurs institutionnels. C'est autour de ces trois acteurs qu'est construit le modèle proposé en figure 1.

2.2.1 Le législatif

Le législatif a un rôle central dans tout processus de décision puisqu'il lui appartient en tant que représentant du peuple de décider si un problème ou une demande doit être reconnu d'intérêt public, de déterminer les aspects du problème qu'il souhaite résoudre, les publics cibles³ sur lesquels il souhaite intervenir, de définir dans ce sens des objectifs puis de retenir parmi un choix de mesures potentielles, celles qui lui paraissent les plus adéquates. Il lui appartient également d'allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures retenues. Ces décisions se basent en partie sur des analyses réalisées le plus souvent par l'administration. Ces analyses sont fondées sur un ensemble d'indicateurs auxquels le parlement devrait idéalement avoir accès.

Longtemps le rôle des législatifs s'est arrêté à cet acte central qui consiste à légiférer. Face aux différentes crises qui ont ébranlé les relations de confiance entre les législatifs et les exécutifs (dépassement de crédits ou non résolution des problèmes), les membres des législatifs (que ce soit au niveau fédéral ou cantonal) ont souhaité augmenter leur contrôle sur l'administration et l'exécutif en renforçant le rôle des commissions de gestion et des commissions des finances. Or, ces contrôles de légalité et de régularité, effectués le plus souvent à posteriori et de façon sporadique ne permettent pas aux parlements de suivre l'évolution de la mise en œuvre des mesures qu'ils ont décidées et d'ajuster celles-ci en fonction des résultats obtenus de façon systématique.

Pour permettre au législatif d'agir en toute connaissance de cause sur l'ajustement des mesures qu'il a retenues et sur l'allocation des ressources, il doit être informé de l'effet des mesures sur les publics cibles et sur la résolution des problèmes. La mise en place de systèmes d'information basés sur des indicateurs définis et négociés avec les exécutifs au moment du choix des mesures devrait leur permettre d'assumer pleinement leurs compétences.

2.2.2 L'exécutif

L'exécutif a un rôle stratégique central dans le pilotage des politiques publiques. Une fois un objet mis à l'agenda politique, c'est à lui qu'il appartient de diriger l'administration dans l'analyse des problèmes ou besoins qui lui sont soumis et dans la recherche de solutions idoines. Puis, en s'appuyant sur son administration, c'est à lui qu'il appartient dans la majeure partie des cas - et ce, quelles que soient les lois régissant les parlements de milice, de présenter des projets d'intervention au parlement. Une fois les mesures acceptées par le

parlement, il appartient à l'exécutif de suivre la mise en œuvre des options retenues de façon à s'assurer, sur la base d'indicateurs négociés avec l'administration, que la mise en œuvre des mesures est en adéquation avec les objectifs politiques fixés, que les objectifs opérationnels posés à l'administration sont atteints, que les budgets sont respectés, que les publics cibles ont été touchés et ont modifié leur comportement dans le sens souhaité. Il lui appartient également de déterminer dans quelle mesure les problèmes ont été résolus ou les besoins satisfaits, de façon à proposer, voire à valider des mesures d'ajustement opérationnelles pour l'administration ou à présenter des mesures d'ajustement politique au parlement. Pour assurer cette fonction centrale, l'exécutif a besoin que lui soient fournies systématiquement pour chaque programme d'intervention des informations sous forme d'indicateurs comparables permettant des analyses longitudinales. Dans la majeure partie des cas en Suisse (Horber-Papazian/Bergman et al. 2010,; Sager/Ritz et al. 2010) comme à l'étranger (Pollitt/Bouckaert 2004) les informations disponibles auprès des administrations en ce qui concerne le pilotage opérationnel sont les prestations offertes et les ressources allouées. En revanche, l'accès aux informations concernant le pilotage politique (atteinte de la population cible, transformation de son comportement, part du problème résolu) varie d'un département à l'autre, selon l'implication des différents membres des exécutifs et leur volonté, leur intérêt et leur capacité à piloter leur administration et les mesures dont ils ont la responsabilité.

2.2.3 L'administration

Bien que n'étant qu'un organe d'exécution, l'administration n'en joue pas moins un rôle essentiel dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques (Horber-Papazian/Bergman et al. 2010) .

Face à un parlement de milice et à des membres d'exécutifs « de passage », c'est elle qui, d'une part, connaît les mécanismes administratifs et politiques et qui, d'autre part dispose de la majeure partie de l'information relative aux problèmes à résoudre ou besoins à satisfaire, à leur évolution et au processus et procédures de mise en œuvre.

Idéalement il lui appartient de filtrer, dans la masse d'informations disponibles, les indicateurs nécessaires au pilotage des politiques publiques et de les mettre à disposition des responsables de départements chargés de sélectionner l'information qui sera transmise à l'exécutif in corpore et au parlement.

3 De l'idéal à la réalité

La mise en application d'un système de pilotage tel que celui décrit ci-dessus implique une volonté politique d'introduire plus de rationalité et de systématique dans les processus de décisions politico-administratives ainsi que la reconnaissance de la nécessité d'ajuster les objectifs, mesures, processus et procédures en fonction de l'évolution des problèmes dans la société. Elle implique également que l'administration ait les compétences et les ressources nécessaires pour collecter, parfois générer, agréger et rendre disponible l'information nécessaire à chaque type d'acteur sous forme d'indicateurs valides, fiables et efficaces. Par ailleurs elle implique pour le politique une capacité à interpréter et à utiliser les informations mises à sa disposition et à s'assurer qu'elles sont suffisantes et adéquates.

Les difficultés d'application du modèle présenté ont été mises en évidence lors du congrès de la SEVAL par l'ancienne cheffe du service de la population du canton du Valais, en charge des questions d'intégration, Madame Françoise Gianadda, et l'ancien président de la Commission des finances du Grand conseil Vaudois et premier président de la Cour des comptes du canton de Vaud, Monsieur Jean-Claude Rochat.

3.1 Le point de vue d'une ancienne cheffe de service

Si l'on adopte le point de vue de l'administration, l'application du modèle proposé est jugé dangereux pour les politiques publiques et leur pérennité. Madame Gianadda a en effet rappelé que face à des parlementaires de milice parfois insuffisamment formés et peu sensibles aux enjeux des politiques publiques, il appartient à l'exécutif et par là à l'administration d'être la gardienne de la pérennité des institutions, de l'intérêt public et des mesures mises en œuvre. Celles-ci sont le plus souvent proposées par l'administration à la suite d'une analyse rigoureuse des problèmes et des besoins à satisfaire et elles sont mises en œuvre par cette même administration qui a une connaissance fine des publics cibles et de leurs besoins. Dans ce contexte, donner des informations détaillées à la classe politique sur les différentes options possibles au moment des phases décisionnelles ou l'informer des problèmes de mise en œuvre c'est d'abord prendre le risque que l'option optimale ne soit jamais retenue et ensuite de voir la politique publique dénaturée. Dans sa ligne d'argumentation Madame Gianadda a opposé une administration « rationnelle », dont l'action s'inscrit sur le long terme, à une classe politique assez fréquemment portée par des ambitions électoralistes et le souci de résultats rapides médiatiquement valorisables. Aussi, pour éviter toute manipulation de l'information mise à disposition, pour assurer une continuité dans son action et maximiser sa marge de manœuvre, l'administration ne transmet de l'information que si elle est explicitement demandée.

La position défendue est d'autant plus intéressante si l'on considère que Madame Gianadda a contribué à définir et mettre en œuvre la politique d'intégration du canton du Valais et que dans ce canton l'administration est liée à son chef de département par un mandat de prestations opérationnel, que ce chef de département est lié à l'exécutif in corpore par un mandat stratégique et que l'exécutif est lié au parlement par un mandat politique. Mandats de prestations dans lesquels en matière d'intégration des étrangers deux indicateurs sont retenus : l'un est relatif au nombre de projets menés et l'autre à une estimation du degré de cohésion harmonieuse entre population suisse et étrangère.

La prise de position de Madame Gianadda a entraîné un débat animé. Certains responsables administratifs ont adopté sa ligne d'argumentation, alors que d'autres se sont inquiétés de la place prise par l'administration dans le pilotage des politiques publiques.

3.2 Le point de vue d'un ancien parlementaire.

Si d'un point de vue intellectuel, Monsieur Rochat a trouvé le modèle proposé intéressant, il a défendu la thèse d'une incompatibilité entre celui-ci et la logique politicienne qui ne se laisse pas enfermer dans des listes d'indicateurs. Selon lui, le débat politique est de nature émotionnelle, il ne pourra jamais être circonscrit à un ensemble d'indicateurs. Pour lui, les indicateurs ne fondent pas les argumentaires mais sont utilisés dans les débats politiques uniquement s'ils vont dans le sens de la position défendue. Ceci pose très clairement la question de l'interprétation des indicateurs et de leur utilisation.

Monsieur Rochat s'est également interrogé sur les exigences liées à la définition des indicateurs parmi lesquelles figure notamment celle de définir au préalable des objectifs clairs et mesurables. Domaine dans lequel la classe politique n'excelle pas, notamment parce que des consensus sont difficiles à obtenir. Parallèlement à la difficulté liée à la définition d'indicateurs pertinents, valides, fiables, traçables et efficaces, il a soulevé la question de l'équilibre à trouver dans le nombre d'indicateurs retenus de sorte à éviter une simplification excessive de la réalité ou un excès d'information. Appelé à se positionner sur la quantité d'information mise à disposition du parlement, il a estimé que celui-ci est noyé sous les informations et que le plus souvent il n'a ni le temps, ni la compétence, de sélectionner l'information qui lui est nécessaire. Pour conclure, Monsieur Rochat a estimé que si des indicateurs devaient être définis pour permettre un pilotage politique, c'est dans le cadre du

programme de législation que ceux-ci devraient être négociés entre l'exécutif et le législatif de façon à fédérer l'ensemble de la classe politique.

Face aux prises de position des intervenants, des membres de l'atelier ont rappelé que les réflexions méthodologiques ne doivent pas occulter d'une part, le fait que les indicateurs s'inscrivent dans un système de valeurs qui influencent leur choix et leur interprétation et que d'autre part, la mise en place de systèmes d'informations déclenchent de façon systématique des jeux d'acteurs où chacun tente de maximiser sa marge de manœuvre à travers l'information qu'il met à disposition. Enfin, une réflexion partant de la pratique de chacun sur le type d'indicateurs mis à disposition des décideurs a permis de souligner la rareté des indicateurs relatifs aux effets des mesures retenues. Information pourtant indispensable au pilotage politique de l'action publique.

4 Les conditions d'une rencontre entre idéal et réalité

Les prises de position des personnes appelées à débattre du modèle proposé ont très clairement mis en évidence les tensions existant entre législatif, exécutif et administration ainsi que la crainte de voir s'institutionnaliser des pratiques qui pourraient réduire leur marge de manœuvre ou modifier des processus ancestraux de décision. Face à ces craintes et tout en reconnaissant les biais qui existent dans le recours à des indicateurs pour fonder les analyses et décisions politico-administratives, les participants de l'atelier ont estimé qu'au nom d'une plus grande transparence et pour permettre de tendre vers une plus grande efficacité et efficience de l'action publique, la mise à disposition d'informations systématiquement saisies à partir d'indicateurs prédéfinis est indispensable. Pour renforcer l'utilisation de cette information par le politique, certains participants ont estimé qu'il serait judicieux de mener des recherches pour déterminer les conditions auxquelles le politique accepterait de fonder son argumentation sur des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs. Ceci devrait contribuer à faire évoluer la culture des parlementaires appelés non seulement à légiférer mais également à s'intéresser au suivi et à l'ajustement des décisions prises en fonction de l'évolution des problèmes et des objectifs atteints. La mise à disposition de ressources pour la saisie et la mise à disposition d'informations valides et fiables a été considérée comme centrale ; elle dépend très largement de la volonté du politique à quitter une logique de gestion des moyens pour s'orienter vers un pilotage axé sur les résultats. Il a par ailleurs été proposé de sensibiliser les producteurs d'information à la question de la documentation des indicateurs de sorte à réduire les suspicions à l'égard des données mises à disposition. Enfin, face à une administration forte, formée et détentrice de la plus grande partie de l'information qu'elle ne souhaite souvent pas partager, la question de la sensibilisation et de la formation de la classe politique a été posée. C'est dans ce sens que les participants de l'atelier estiment que la SEVAL a un rôle à jouer.

Katia Horber-Papazian, Dr. Sc., Professeure de politique locale et d'évaluation des politiques publiques, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Lausanne, katia.horber-papazian@idheap.unil.ch

Références bibliographiques

Arisigueta, Maria P., Cooksy, Leslie J., Nelson, Carl W., 2001, The role of social indicators in developing a managing for results system, *Public Performance & Management Review* 24(3): 254-269.

Atkinson, Tony, B. Cantillon, Bea, Marlier, Eric, Nolan, Brian, 2002, Social Indicators: The EU and social Inclusion, *OUP*.

Bonoli, Guliano, Horber-Papazian Katia, Ehrler, Jan, Berclaz, Michel, 2009, Evaluation du dispositif RI du canton de Vaud, sur mandat de l'Administration cantonale vaudoise (DSAS et DEC), IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

Bouckaert, Geert, 2004, Institutionalising monitoring and measurement systems in the public sector in: Benz, A., Siedentopf, H. and Sommermann, K.-P. (eds), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Dunker & Humblot, Berlin, 455-466.

Greiling, Dorothea, 2006, Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services?, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, n°6: 448-465.

Horber-Papazian, Katia, Bergman, Max, Duchêne-Lacroix, Cédric, Felix, Ayari, Morariu, Miruna, (2010), La place des indicateurs dans le pilotage stratégique des politiques du chômage et de l'intégration des étrangers dans les cantons de Vaud et du Valais, Projet de recherche financé par la Fondation BCV, IDHEAP, Institut de sociologie de l'Université de Bâle.

Horber-Papazian, Katia, Ehrler, Jan, Laesslé Melaine, 2009, Evaluation du "Projet RI Métiers" sur mandat du Service Social Lausanne, IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

Horber-Papazian, Katia, Ehrler, Jan, Felix, Ayari, 2009, Evaluation des mesures de réinsertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans : "Projet Jeunes" sur mandat du Département de l'économie du canton de Neuchâtel, IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

Jackson, Peter, 1988, The management of performance in the public sector, *Public Money & Management*, Volume 8, Issue 4 Winter 1988, 11 – 16.

Propper, Carol, Wilson, Deborah, 2003, The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector, *Oxf Rev Econ Policy*, 19: 250-267.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corine, Varone, Frédéric, 2006, Analyse et pilotage des politiques publiques, Zürich/Chur, Rüegger.

Leeuw, Frans, Furubo, Jan-Eric, 2008, Evaluation Systems: What are They and Why Study Them?, *Evaluation*, 14: 175-169.

Mayne John, 2007, Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management, *Evaluation*, 13 (1): 87-109.

OFS, 2004, Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique: rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 en réponse au postulat "Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite" (00.3225) de la Commission "Programme de législature" du Conseil national (00.016 CN), Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert, 2004, Public Management Reform, A Comparative Analysis, 2nd ed., New York, Oxford University Press.

Sager, Fritz, Ritz, Adrian Bussmann, Kristina, 2010, Utilization-Focused Performance Reporting, *Public Money & Management*,_30(1): 55-62.

¹ Une politique publique est « un enchaînement de décisions et d'activités, cohérentes, issues d'acteurs, publics et parfois privés, (...) en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés (...) visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) (Knoepfel et al. 2006).

² Objectifs à poursuivre, cibles, mesures à mettre en œuvre, répartition des tâches, allocation des ressources.

³ Le public cible ou groupe cible est composé par « (...) les acteurs dont le comportement est défini politiquement comme la cause (in)directe du problème (...)» (Knoepfel et al. 2006 : 53) et dont il s'agit de modifier le comportement de sorte à résoudre le problème.