



SOLEP

Société Luxembourgeoise de l'Évaluation
et de la Prospective

RECOMMANDATIONS DE LA SOLEP QUANT A LA PLACE DE LA PROSPECTIVE ET DE L'ÉVALUATION AU SEIN DES POLITIQUES PUBLIQUES

À la suite des nombreuses interventions qu'elle a pu avoir avec les représentants des instances gouvernementales luxembourgeoises et compte-tenu de certaines initiatives qu'elle observe sur la mandature actuelle et vis à vis desquelles elle se trouve partie prenante directement ou non¹, la SOLEP constate un réel intérêt :

- pour développer des réflexions de long terme, via des méthodes pertinentes de prospective, afin d'améliorer la définition des politiques publiques, et
- pour une évaluation plus systématique et de qualité des politiques publiques, afin de renforcer la responsabilité des décideurs vis-à-vis des citoyens et des générations futures.

Sur cette base et à l'approche des prochaines élections générales, la SOLEP souhaite émettre **les recommandations suivantes** :

1. *Des clauses évaluatives dans la loi*

A la connaissance de la SOLEP, un nombre croissant de lois récentes d'importance prévoient de façon explicite une clause évaluative dans leur dispositif, sans pour autant qu'il y ait une obligation d'en inclure une. Or comme dans de nombreux pays européens, **le recours aux clauses évaluatives mériterait d'être systématisé et obligatoire**, notamment pour tout projet de réforme, soit **sensible** (la clause évaluative étant ainsi considérée comme un compromis à l'issue de négociations parlementaires), soit **jugé coûteux**, soit **expérimental** (comme par exemple avec la loi sur les sociétés d'impact sociétal). Pour délimiter le champ d'application du caractère obligatoire de la clause évaluative, le législateur devrait se doter au préalable de définitions et de critères transparents.

2. *La publicité des évaluations (et non leur publication) dans un premier temps*

Il est vrai que, sauf intérêt sécuritaire et/ou national majeur, la « bonne pratique » à l'international consiste à publier le contenu de toute évaluation ou, à défaut, au moins un résumé exécutif sincère - comme c'est d'ailleurs déjà le cas dans certains secteurs au niveau luxembourgeois.

La SOLEP comprend néanmoins qu'il existe une certaine appréhension à publier les évaluations, ou même à les annoncer (l'on parle alors, non pas de « publication », mais de « publicité » des évaluations). La préférence va clairement dans le sens d'une analyse des conclusions des évaluations à huis clos, par exemple en réunions tripartites ou, en cas de systématisation de clauses évaluatives dans la loi, en commissions parlementaires. De l'expérience des membres de la SOLEP, il faut en effet du temps pour que

¹ Par exemple la création, en 2021, de l'instance "Luxembourg Stratégie" au sein du Ministère de l'Économie ou la publication, en ce début 2023, des derniers travaux de prospective de la Fondation IDEA ("Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme").

la publication des résultats des évaluations fasse son chemin. Un tel *shift* dans la culture administrative ne peut s'effectuer du jour au lendemain.

CONCLUSION : la SOLEP recommande dans un premier temps la publicité des évaluations, qu'elles soient annoncées dans la loi au moyen de clauses évaluatives ou répertoriées dans un planning des évaluations tenu par exemple par un organe de centralisation des évaluations sectorielles. La publicité des évaluations contribuerait à structurer les activités en la matière et à renforcer la transparence et la responsabilité.

3. L'utilité d'un organe de centralisation des évaluations sectorielles

La SOLEP observe qu'à ce jour la conduite d'évaluations se fait de manière *ad hoc* au Luxembourg, à l'initiative de certains ministres ou de leurs administrations, et ce de façon plus ou moins formalisée. Afin de systématiser une pratique d'évaluation de qualité au Luxembourg, **la création d'un organe administratif de centralisation ou de monitoring des évaluations sectorielles mériterait d'être envisagée.**

Cet organe administratif pourrait rendre les décideurs politiques attentifs, en cas d'absence de clause évaluative dans les politiques les plus coûteuses ou sensibles (mobilité, aménagement du territoire, logement, nouvelles technologies, travail, éducation et culture pour ne citer que ces grands sujets).

Cette instance se verrait enfin confier la mission de **sensibiliser à l'évaluation et de renforcer les connaissances et capacités** à tous les niveaux de l'administration en prévoyant :

- comme précité, la **publicité** des évaluations avec la tenue d'un planning officiel de celles-ci,
- le **contrôle qualité** des évaluations menées en dehors de sa supervision directe,
- la dissémination de **bonnes pratiques** en matière d'évaluation,
- la publication de **lignes directives** d'ordres méthodologique, éthique et procédural,
- l'adoption de **définitions uniformes** (voir entre autres ci-dessous),
- l'organisation de **formations** de pointe à destination des administrations,
- l'assurance de **la prise en compte des résultats des évaluations** dans le développement des politiques publiques, ou encore dans un second temps
- la centralisation et la communication dans un langage compréhensible des **leçons d'évaluation**.

CONCLUSION : cette instance pourrait être rattachée au secrétariat général de la Chambre des députés en tenant compte des avantages et inconvénients de chaque approche, comme notamment une relative lenteur d'établissement et des processus décisionnels au parlement (mais un ancrage démocratique fort) comparée à une certaine rapidité d'exécution sous l'exécutif (mais un caractère pérenne plus fragile en cas de changement de majorité). La SOLEP a noté que des travaux préliminaires à une telle démarche ont déjà été entreprises par la Chambre des Députés en relation étroite avec la Chaire d'études parlementaire de UNI.LU du Prof. Poirier.

4. La généralisation de la démarche prospective

La SOLEP salue la création récente du service de « Luxembourg-Stratégie » au sein du Ministère de l'Economie, ce qui a permis un regain d'intérêt important pour la dimension prospective au sein de ce ministère. Il y a sans doute lieu de réfléchir à une certaine extension du rayon d'action de ce service dans les années à venir.

Par ailleurs la SOLEP salue les initiatives de démarches prospectives au sein des Ministères de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse avec la création récente de « l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire » et au sein des administrations du Ministère du Travail, pour ne citer que ces deux exemples.

5. *La démarche évaluative dans un contexte de révolution numérique*

Intelligence artificielle, multiplication des algorithmes, développement de nouveaux outils et techniques comme l'apprentissage automatique (« le machine learning ») ou la programmation schématisée (« low code »)... le numérique et la mise en données de la société sont partout et la révolution numérique s'observe dans toutes les composantes de la société et auprès de la plupart des acteurs économiques, sociaux, environnementaux ou culturels.

La pratique évaluative ne fait pas exception à ces tendances de fond puisque la révolution numérique et l'intensification de la numérisation "big data" ont des impacts qu'il convient de cerner. Vis-à-vis des praticien-ne-s de l'évaluation, la numérisation et l'automatisation amènent des évolutions dans les métiers et dans tout ce qui les nourrit en termes de compétences et de formations. Du point de vue des méthodologies, là aussi le numérique fait entrevoir des opportunités, en alliant mieux, par exemple, les méthodes quantitatives et qualitatives, en faisant émerger de nouveaux indicateurs plus pertinents d'efficacité, d'efficience ou d'impact ou plus simplement en facilitant la conduite d'exercices d'évaluation. Des risques sont à prévenir avec l'usage de technologies numériques parfois disruptives qui peuvent poser question au niveau de la transparence ou de l'éthique.

CONCLUSION : la SOLEP suggère aux instances gouvernementales de mettre en place un suivi des possibilités mais également des risques de cette révolution numérique dans le domaine de l'évaluation.

6. *Sensibiliser, toujours*

La SOLEP constate qu'au Luxembourg la prospective peut être **perçue, à tort, comme une forme d'activité subjective de prédiction**, tandis que l'évaluation est encore trop souvent perçue comme un audit, ou du moins comme un exercice à visée « punitive ». Il est important, aux yeux de la SOLEP, de **ne pas confondre audit** - qui teste la conformité de l'action avec le cadre légal, réglementaire et/ou contractuel dans lequel elle s'inscrit - et **évaluation**. Même au sein de l'évaluation, l'on retrouve communément les approches suivantes :

- **l'évaluation de la performance** de nature organisationnelle : principes d'économie et d'efficacité (produits réalisés vs. planifiés) appliqués aux **résultats opérationnels**, comme le nombre de volumes traités ou de bénéficiaires encadrés, et la pertinence d'une politique non questionnée (ou alors indirectement *via* des constats d'(in)efficience par exemple),
- **l'évaluation classique** de nature stratégique : sur base des principes d'efficience et d'efficacité appliqués aux **résultats stratégiques** (résultats obtenus vs. escomptés consistant la plupart du temps en des *changements de comportement* dans le chef du public-cible visé par une réforme donnée) avec entre autres le questionnement de la pertinence et de la soutenabilité, ou encore
- **l'évaluation (économétrique) d'impact** qui, sous conditions expérimentales et de disponibilité des données strictes, est appliquée directement aux **résultats stratégiques d'impact** (réduire le chômage, la pauvreté, etc.), parfois en complément à une évaluation organisationnelle ou stratégique de nature plus qualitative.

Même si l'objectif intrinsèque de l'évaluation est de rendre compte, il est aussi et surtout celui de l'**éclairage** et de l'**apprentissage**, sans lesquels l'on ne peut sereinement réformer.

CONCLUSION : la SOLEP insiste sur l'importance de sensibiliser, de renforcer les connaissances, voire de former, y compris auprès des décideurs et des partenaires sociaux.

**Le Conseil d'Administration de la SOLEP
21 mars 2023**