



PLAN MARSHALL ET GOUVERNANCE (I)

Quelle évaluation de la gouvernance annoncée ?

Le Plan Marshall¹ est une opération importante du Gouvernement de la Région wallonne qui vient de terminer son mandat à la veille des élections régionales de juin 2009 (voir le tableau présentant les axes du Plan Marshall en fin de document). Une des questions principales concernant l'évaluation du Plan Marshall est sans doute de savoir si celui-ci est susceptible de mener à terme à la création d'activités à haute valeur ajoutée, en même temps que d'emplois durables et de qualité. Il en est une autre qui intéresse sans doute tous ceux qui espèrent que des progrès se réalisent ou qui ont été surpris ou amusés par les discours politiques lénifiants sur le Plan Marshall. La façon de gouverner est-elle en train de changer en Wallonie à travers la mise en œuvre de ce plan ?

Le Plan Marshall fait référence sous le vocable de « gouvernance » à une nouvelle méthodologie de travail, insistant surtout sur la transversalité. Ces sont ces intentions initiales qui sont d'abord présentées dans cette première analyse (I). L'évaluation de cette gouvernance annoncée est ensuite synthétisée et commentée. Dans une seconde analyse (II), nous tentons de nous interroger sur la survenance d'autres changements du mode d'action publique qui ont pu être observés dans le contexte du Plan Marshall.



LA NOTION DE GOUVERNANCE

La gouvernance publique est une notion controversée recouvrant des acceptions concurrentes ou dépendant du contexte. Elle peut désigner un mode de régulation souple fondé sur le

partenariat entre différents acteurs, visant à mieux répondre aux besoins socio-économiques, de manière plus efficiente et plus efficace. L'efficacité voire la légitimité de l'action publique dépendrait de l'implication des entreprises, des associations et des groupes d'intérêt, ou de ce qu'on nomme globalement « la société civile ». Ce que d'aucuns considèrent comme une substitution partielle de groupes vecteurs d'intérêts particuliers à la

souveraineté populaire et à l'intérêt général². La gouvernance peut aussi représenter un ensemble de principes devant régir l'exercice du pouvoir, jusqu'à intégrer de nouvelles conceptions plus fondamentales et notamment éthiques de l'action gouvernementale. Elle est aussi souvent apparentée à un simple prescrit de bonne gestion. Les différentes approches de la gouvernance mériteraient sans doute d'en faire l'analyse critique. Le Plan Marshall fait lui référence à une nouvelle méthodologie de travail, insistant surtout sur la transversalité.

B

LES INTENTIONS INITIALES

Le Gouvernement a voulu porter une attention particulière à « innover » en matière de gouvernance. Deux pages y sont consacrées à la fin du texte du Plan Marshall.

La « transversalité » y est présentée comme une nouvelle méthode de travail : pilotage ministériel transversal, task-force dirigée par un délégué spécial afin de veiller à la bonne et rapide exécution des décisions et de proposer des solutions de remédiation à tout dysfonctionnement, implication en partenariat des administrations, du FOREM et de l'IFAPME³.

Un « pilotage budgétaire innovant » se traduit par un monitoring trimestriel et par de la souplesse au sens où le Gouvernement s'autorise à faire glisser des budgets entre mesures et « actions prioritaires » suivant leur avancement respectif mais aussi suivant la consommation effective de chaque action.

Le Gouvernement y affirmait sa volonté de donner déjà pour fin 2005 les bases légales de la mise en œuvre via un Décret-programme.

Il comptait agir dans le cadre d'une « rationalisation du paysage public wallon » c'est-à-dire en mettant en œuvre le Plan sans augmenter l'emploi public, grâce à l'e-gouvernement, à la simplification administrative, à la fusion des administrations DG TRE⁴ et DG EE⁵, et à la rationalisation des relations internationales qu'il comptait poursuivre.

Le Gouvernement annonçait une coordination avec « les autres niveaux de pouvoir », et premièrement

avec la Région de Bruxelles, « afin de faire converger au maximum les plans de développement respectifs et les économies qui s'y développent. ». En second lieu la concertation et la coopération avec les autres Régions et Communautés et le Fédéral devaient renforcer l'impact du plan.

Le rapport d'évaluation ajoute à cette liste la concertation dans la définition et la mise en œuvre du plan, avec les partenaires sociaux, les universités et différents conseils consultatifs.

C

EVALUATION DE LA GOUVERNANCE ANNONCÉE

L'évaluation du Plan pour la période 2006-2008 a donné lieu à plusieurs rapports commandités par l'IWEPS⁶ parmi lesquels un rapport sur la gouvernance du plan. L'IWEPS a ensuite réalisé une synthèse de ces différents rapports, rendue publique le 3 avril⁷. Le chapitre sur la gouvernance contient également une évaluation budgétaire réalisée par l'IWEPS. Les lignes qui suivent rapportent et commentent quelques éléments de l'évaluation menée par l'IWEPS.

Le pivot de la transversalité et du suivi

Conformément au rôle qui lui était dévolu, le délégué spécial qui a été mis en fonction a effectivement assuré une coordination et un déploiement rapide de l'exécution administrative des décisions du Comité ministériel de pilotage du Plan. Notamment, en faisant lien entre celui-ci et la Task force administrative qu'il préside et coordonne, et qui est composée des responsables des administrations et organismes d'intérêt public concernés. Il a évalué en permanence l'exécution et présenté plusieurs rapports au Comité ministériel sur l'avancement des mesures. D'après l'évaluation, le délégué spécial et sa cellule ont bien rempli leur mission de suivi et de transversalité grâce à la personnalité du premier et à l'indépendance ou plus assurément à la position

distincte et intermédiaire de la fonction par rapport aux cabinets, à l'administration et aux organismes d'intérêt public. Le délégué spécial a été récemment intégré à l'administration, ce qui pérennise sa fonction mais laisse craindre que cela amenuise sa relative indépendance et position intermédiaire, selon l'évaluation. Pour l'avenir, on peut se demander si l'exercice de ce rôle-pivot aura induit des pratiques transversales durables et autonomes de la part de l'administration et une recherche de cohérence de l'action publique. Le succès de la mission du délégué spécial doit aussi à la Task force dont l'action est cependant parfois considérée comme partiellement redondante mais aussi n'ayant pas exercé de fonction de surveillance, ni clairement assumé son rôle de recommandation stratégique. Son action a pu valablement s'appuyer sur la contribution des comités opérationnels de suivi thématiques qui furent mis en place.

Par ailleurs, deux agences ont été créées, l'une est principalement chargée de rationaliser l'animation économique (l'Agence de stimulation économique-ASE) et l'autre doit assurer la coordination de réseaux existants et d'opérateurs, essentiellement universitaires, en matière d'innovation technologique (l'Agence de stimulation technologique-AST). Ces agences ne sont opérationnelles que depuis 2007.

Le Délégué spécial a suivi étroitement la mise en œuvre à l'aide d'indicateurs de réalisation et d'utilisation des ressources, toutefois sur la base de données qui n'auraient guère été contrôlées. Cette logique restreignant le suivi aux seules réalisations est critiquée par l'évaluation. On peut se demander si la recherche d'impact des mesures et l'évaluation de cet impact ne devraient pas inspirer davantage le suivi des projets et être concertées avec les gestionnaires de projet, plutôt que de réserver cet aspect à la seule évaluation externe à charge de l'IWEPS. Le Gouvernement a plusieurs fois exprimé son autosatisfaction fondée sur le degré de réalisation du Plan, ne rendant ainsi compte que des outputs intermédiaires d'effets attendus dans le futur. Mais il faut reconnaître qu'il était difficile d'agir autrement dès lors que l'évaluation des effets n'était pas disponible. Enfin, un effet pervers de cette focalisation sur l'avancement de la mise en œuvre a pu être, d'une part, un taux élevé d'approbation des projets dans certaines mesures, qui reflèterait un faible seuil de sélection en termes d'exigences ou

d'adéquation des projets aux objectifs, et d'autre part, un glissement budgétaire vers des mesures réalisables à court terme.

Un pilotage budgétaire pragmatique mais sans contrôle parlementaire

Le « pilotage budgétaire innovant » permet de déroger au principe d'annualité s'agissant d'un programme pluriannuel et de transférer des budgets entre axes et mesures. Une telle souplesse résumerait le caractère « innovant ». Ce pragmatisme assez élémentaire résulte semble-t-il de la difficulté à prévoir les coûts des différentes mesures et leur échelonnement dans le temps alors que divers freins peuvent se présenter et qu'une partie des actions dépendent des projets d'acteurs de terrain en partenariat. Le but est de ne pas freiner le train. La Cour des Comptes a toutefois estimé que le Parlement perd en cela une partie de son contrôle sur le budget. D'autant que des réallocations entre les cinq axes ont été observées sur les trois premières années à propos desquelles l'évaluation estime qu'elles ne sont pas ou peu argumentées et que l'existence d'indicateurs pouvant objectiver ces choix est mise en doute. De plus, ces réaffectations non justifiées entrent en contradiction avec la précision budgétaire des objectifs de réalisation attribuée au pilotage budgétaire. Le Parlement pourrait au moins exiger qu'elles soient correctement justifiées dans l'avenir.

Une rationalisation contournée du paysage public

De la volonté de financer des projets plutôt que des structures nouvelles, à part les agences de stimulation (ASE et AST), et de celle de ne pas augmenter l'emploi public, résulte le fait qu'on s'est contenté de gérer la communication dans la lourde architecture institutionnelle existante, qui plus est avec une administration en cours de réforme. D'après l'évaluation, cette option frileuse et risquée

semble se solder dans ce contexte par un certain succès, tout en se révélant peu coûteuse, grâce à l'action efficace du Délégué spécial et de la Task-force administrative qui n'était pas gagnée d'avance, vu que l'interférence de cette tierce structure pouvait susciter de la réticence de la part de l'Administration comme de l'Exécutif qui en perdaient de leur autonomie. L'évaluation note toutefois que la mise en œuvre du Plan, globalement assez rapide, aurait été freinée pour certaines mesures (suivi des pôles, projets d'infrastructures,...), notamment par des « goulots d'étranglement », dans une administration réputée généralement compétente, mais rationnée et mal préparée à la mise en œuvre du Plan.

La création des agences ASE et AST laisse dubitatif. D'une part, elles semblent répondre à un véritable besoin, tant le paysage est dense de structures à l'excès. Mais d'autre part, elles semblent ajouter à la redondance préexistante, tant leurs missions et leur structuration sont multiples et complexes. De plus, la rationalisation est contournée par des financements d'opérateurs d'animation économique⁸ qui ne sont plus agréés et qui échappent à l'ASE. Le paysage n'a donc pas été allégé. Par ailleurs, l'ASE aurait des moyens trop limités par rapport à ses missions alors que ce serait l'inverse pour l'AST. D'aucuns ont aussi contesté l'utilité de distinguer deux agences qui seraient partiellement concurrentes et qui furent créées paradoxalement alors que le Gouvernement fusionnait deux directions générales, l'une en charge de l'économie et l'autre en charge de la recherche et

des technologies. Enfin, l'IWEPS pose la question de la nécessité de multiplier les organismes de manière générale⁹.

Une coordination ténue avec « les autres niveaux de pouvoir »

La concertation avec les autres niveaux décisionnels s'est opérée à travers les seules structures en place, sans être renforcée, et sur des matières citées qui n'ont guère à voir avec de véritables synergies en faveur du Plan Marshall.¹⁰ Le besoin de cohérence entre les aides mobilisées par ce dernier et les aides européennes est resté entier, tandis que les réglementations européennes auraient empêché une discrimination positive radicale en faveur des zones franches, ce qui aurait justifié une négociation avec la Commission européenne.

Patrick FELTESSE

(Cette analyse ainsi que la suivante ont fait l'objet d'une parution dans la Revue nouvelle N° 5-6, mai-juin 2009).

Le Plan Marshall en synthèse...

Les 5 axes du Plan Marshall (Actions prioritaires pour l'avenir wallon) pour stimuler le développement des activités économiques, l'emploi et l'attractivité économique de la Wallonie.

Axe 1 : Création de pôles de compétitivité associant entreprises, centres de formation et unités de recherche en vue de développer des projets communs innovants. Les 5 pôles choisis par le Gouvernement se rapportent aux domaines suivants d'activités :

- la santé et les sciences du vivant ;
- l'agroalimentaire ; l'ingénierie mécanique ;
- le transport et la logistique ;
- l'aéronautique et le spatial.

Axe 2 : Stimulation de la création d'activités : par la restructuration de l'animation économique et la promotion de l'esprit d'entreprendre, un soutien accru à l'exportation, l'assainissement des friches industrielles, l'équipement de zonings, le développement de certains services (accueil de l'enfance, services aux seniors, aux personnes handicapées, aide aux personnes dépendantes, le développement d'emplois aidés dans les entreprises surtout pour des fonctions dites innovantes, et certaines actions en faveur de l'emploi des jeunes.

Axe 3 : Réduction de la fiscalité régionale, provinciale et locale sur les entreprises et mesures en faveur du développement économique de certaines communes en difficulté socio-économique (zones « franches » ou prioritaires).

Axe 4 : Renforcement de la recherche et de l'innovation en lien avec les entreprises, notamment dans le domaine médical et dans celui de l'énergie.

Axe 5 Développement des compétences : analyser les pénuries de main d'œuvre qualifiée et y remédier par des formations, création de nouveaux centres de formation, formations en langues et immersions linguistiques, équipement des écoles en alternance.

Notes

- ¹ Le Plan a déjà été sommairement présenté dans une analyse précédente de la FTU (N°2009-01 – Janvier 2009, pp3 et 4). Le lecteur pourra utilement en lire une description critique dans : Luc Simar, « Plan Marshall - De la communication aux réalisations », *Démocratie* N°7, 1^{er} avril 2006. (<http://www.revue-democratie.be/index.php?p=art&id=407>). La *Revue nouvelle* a également consacré deux dossiers au Plan Marshall, respectivement lors de son lancement en 2005 et à l'occasion de son évaluation en 2009 : N° 11, novembre 2005, N° 5-6, mai-juin 2009).
- ² John Brown, *De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme*, 2001, site d'ATTAC-France (www.france.attac.org/spip.php?article832).
- ³ Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises.
- ⁴ Direction générale des Technologies, de la Recherche et de l'Energie.
- ⁵ Direction générale de l'économie et de l'emploi.
- ⁶ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.
- ⁷ IWEPS, *Evaluation du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon*, Rapport de synthèse, Période 2006-2008, mars 2009.
- ⁸ Leur nombre d'opérateurs agréés est passé de 45 à 22. Les non agréées bénéficient donc encore de financements alternatifs qui proviennent notamment des fonds structurels, des provinces et des communes.
- ⁹ Sans poser un jugement sur chacun en particulier, l'IWEPS donne pour exemple la création des institutions financières SOWALFINAL et de SOFIPOLE, s'ajoutant à des structures comme la SRIW et SOWALFIN.
- ¹⁰ Le rapport de l'IWEPS cite la mobilité interrégionale des travailleurs comme objet du dialogue avec la Région flamande et l'intégration de détachés de la Communauté française au sein de l'ASE, comme agents de sensibilisation à l'esprit d'entreprendre.



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**