



PLAN MARSHALL ET GOUVERNANCE (II)

Quels changements dans le mode d'action publique ?

La façon de gouverner est-elle en train de changer en Wallonie à travers la mise en œuvre du Plan Marshall ? Dans une première analyse (I), nous avons commenté les résultats de l'évaluation de la gouvernance par rapport à ce qui était annoncé dans le Plan Marshall. Dans cette seconde analyse, 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 Marshall¹, pour partie sur la base de l'évaluation menée par l'IWEPS. Par mode d'action publique, nous entendons les manières d'agir au sens le plus large qui sont observables, qu'elles reposent ou non sur des principes ou sur des conceptions complexes. En effet, certains de ces changements observés ont semblé dépasser les ingrédients généralement rencontrés sous le vocable de gouvernance².

Nous aborderons successivement la mobilisation des acteurs, le rôle joué par les partenaires sociaux, le décloisonnement de mondes qui étaient peu enclins à collaborer, l'établissement de priorités et la sélectivité dans l'action, le mode d'évaluation, et la nécessité d'une réelle éthique politique. Pour ensuite conclure par rapport à la question initiale.



LA MOBILISATION DES ACTEURS

Le climat de mobilisation des acteurs dans les relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux a sans doute à voir avec une prise de conscience de certains enjeux et d'éléments communs de diagnostic. Malgré le rebond de

certains indicateurs depuis les années 2000, la Wallonie continuera à décrocher de la Flandre, mais aussi de la plupart des autres régions de vieille industrialisation de l'Union européenne qui se sont montrées plus volontaristes. Une entente s'est aussi dessinée sur la voie à suivre : miser sur la recherche et l'innovation, stimuler les investissements et attirer les investisseurs étrangers à la région, combler les déficits dans les qualifications demandées, exploiter la position géographique centrale, redresser la part

de marché wallonne des exportations belges, etc. Et sans doute une conviction aussi partagée : la Wallonie a besoin d'entrepreneurs en même temps qu'un pouvoir régional qui leur offre des leviers pour permettre le succès de leurs entreprises. Sans renoncer à désigner les secteurs d'avenir, c'est désormais aux agents de terrain à déterminer quelles sont les innovations qu'il y a lieu de subsidier. La politique industrielle n'est donc que pour partie définie par le Gouvernement qui reconnaît que ses compétences ne peuvent qu'être partielles en la matière. La méthode importée des pôles de compétitivité fait aussi le pari de mobiliser les agents locaux du développement économique et de doper leurs initiatives, parmi lesquels les entrepreneurs, les universités et les organismes de formation. Enfin, le pacte entre partenaires sociaux et le Gouvernement, traduit initialement par le mot « contrat d'avenir », exprime un certain optimisme de la volonté, une projection vers un avenir meilleur. Ce n'est pas rien dans une région qui s'est longtemps vécue comme victime de la désindustrialisation, des multinationales et de la Flandre, accusée de ne plus miser que sur son propre essor.

Cette entente entre les acteurs est cependant fort axée sur un objectif de convergence, en réaction par rapport à la Flandre et aux risques que courent une partie des transferts financiers interrégionaux actuels à moyen terme. Elle a en point de mire la croissance économique et à cet égard, le rôle central de l'industrie et des services qui la servent, sans guère de réflexion sur le type de développement. La communication politique sur le Plan Marshall notamment a semblé vouloir surtout donner des gages aux Flamands³, et donner écho aux félicitations du Nord du pays, alors que les principaux bénéficiaires sont in fine les habitants de Wallonie. Cela n'a pourtant pas empêché l'avant-goût de « crise de régime » que nous avons connu après les élections fédérales de juin 2007, mais a peut-être atténué au Nord et au Sud le crédit de l'inculpation explicite ou implicite d'irresponsabilité du gouvernement de la Wallonie.



UN RÔLE ACCRU MAIS ENCORE LIMITÉ ACCORDÉ AUX PARTENAIRES SOCIAUX

Il faut reconnaître la capacité du Gouvernement à mobiliser les partenaires sociaux et à susciter leur relative confiance dans ce qu'il a entrepris tout au long du processus. Un climat dont a bénéficié le Plan Marshall, qui est le fruit de rapports lentement construits entre le pouvoir régional et les interlocuteurs sociaux dans la conscience partagée de la taille des enjeux et du défi commun. Or, les partenaires sociaux, ont joué un rôle accru par rapport au passé mais qui a glissé de la concertation, essentiellement dans l'élaboration du plan, à la simple consultation, dans sa mise en œuvre et pour son évaluation.

L'appel des politiques à l'Union sacrée pour le développement de la Wallonie aurait pu faire penser que les partenaires sociaux allaient effectivement pouvoir jouer un rôle important dans l'élaboration et dans la mise en œuvre du Plan Marshall. Au début de la législature, une réelle concertation sur une vision du développement de la Wallonie et des objectifs à poursuivre ensemble a bien eu lieu. A l'issue des élections de 2004, le Formateur Elio Di Rupo avait proposé de poursuivre le « Contrat d'avenir renouvelé pour la Wallonie » à travers trois plans stratégiques transversaux (PST)⁴ et de préparer avec les partenaires sociaux une « Déclaration Commune sur les objectifs, principes généraux et ligne de conduite de la concertation 2004-2009 au profit du développement économique et social de la Wallonie ». Celle-ci prévoyait de « fixer ensemble, des objectifs concrets et contraignants à atteindre », ce qui a conduit à une forte concertation initiale contrairement à ce qui s'était passé pour le Contrat d'avenir. Mais par la suite, celle-ci ne s'est poursuivie que sur un seul plan (le PST 1). A son propos, les partenaires sociaux⁵ avaient regretté le trop grand nombre de mesures et d'une importance parfois fort relative, le manque de hiérarchisation en termes de priorité, la modification de dispositifs existants sans évaluation

préalable, l'absence de calendrier, des indicateurs de résultats très flous et un impact budgétaire non établi. Le Gouvernement a dès lors ciblé son action et a concentré des moyens budgétaires additionnels sur quelques mesures prioritaires extraites des PST. Par contre il n'a pas réalisé les autres souhaits propres aux syndicats, à savoir, adosser un plan stratégique social de façon à réaliser un meilleur équilibre entre actions économiques et actions sociales, associer les syndicats à une concertation sur les pôles de compétitivité aux côtés des entreprises et des universités, et apporter des garanties de créations d'emplois suite aux allègements fiscaux.

Cette concertation s'est poursuivie dans la mise en œuvre du Plan Marshall, principalement sur l'axe « création et développement des activités économiques et de l'emploi », et ensuite assez modestement tout au long de la législature, mesure par mesure. A travers les points de vue et les controverses à leur propos, peuvent se jauger l'influence des partenaires sociaux et la prise en compte de leurs avis par le politique.

Pour l'Agence de Stimulation économique (ASE), les partenaires sociaux demandaient que la structure soit souple et légère mais n'étaient pas d'accord entre eux sur la forme qu'elle devait prendre (société spécialisée de la SRIW ou cellule administrative). Alors que les syndicats revendiquaient un organe de suivi dans lequel ils pourraient siéger, les employeurs se ralliaient à un suivi uniquement par le CESRW et par le Conseil Wallon de la Politique Scientifique (CPS). En définitive, le Gouvernement optera pour la création d'Agences autonomes, dirigées par un conseil d'administration, sans organe de suivi, mais avec la possibilité pour le CESRW et le CPS de remettre un avis sur le rapport annuel des Agences.

Pour l'Agence de Stimulation technologique (AST), le CESRW comme les milieux de la recherche, avaient également estimé que sa structure devait être plus légère que proposé et bénéficier d'une grande souplesse de fonctionnement, et surtout qu'un mécanisme devait clairement définir une nécessaire bonne coordination entre l'Agence et l'Administration. Il demandait aussi de mieux en circonscrire les missions. Le Gouvernement a

rencontré partiellement ces avis en créant des agences de taille limitée et aux missions plus précises. Toutefois ce n'est que fort tard que fut mise en place une meilleure mais insuffisante organisation des synergies entre les deux agences d'une part et entre l'AST et l'Administration d'autre part.

A propos des zones franches dans les zones en reconversion et des zones franches rurales, les partenaires sociaux auraient souhaité un débat sur l'opportunité, les objectifs et la méthodologie du concept. Ils s'interrogeaient sur les critères retenus pour la sélection des communes choisies, ainsi que sur leur pertinence. Le Gouvernement a cependant maintenu son projet. La première évaluation de 2007 n'a pu réellement en faire ressortir les retombées sur l'emploi.

Les partenaires sociaux ont par ailleurs marqué leur accord sur les autres mesures (mesures fiscales de soutien à l'investissement, réforme du CWATUP visant à amplifier la politique de réhabilitation des sites d'activités économiques, sociales, culturelles et publiques, ...).

Par la suite, le CESRW a émis plus d'une dizaine d'avis se rapportant à certaines mesures inscrites dans les différents axes stratégiques. Sur les pôles de compétitivité⁶, il a fait remarquer que si les 5 pôles choisis sur base de la méthode développée dans l'étude demandée au professeur CAPRON, reprenaient des secteurs actuellement porteurs en Wallonie, les aspects prospectifs auraient dû être approfondis. Il précisait les critères à retenir pour les pôles, selon les partenaires sociaux, notamment au cas où la sélection initiale n'apportait pas les effets escomptés. Alors que le pilotage des pôles était confié aux industriels, en collaboration avec les centres de formation, les unités de recherche et les organismes sollicités par les pôles (SRIW, AWEX-OFI ...), les syndicats avaient demandé complémentirement la création d'un comité d'orientation par pôle. Mais les employeurs (UWE, UCM) craignaient qu'une telle multiplication d'instances alourdisse le pilotage. Finalement, le Gouvernement a créé les 5 pôles proposés initialement et a institué une commission unique de suivi en y associant le CESRW mais sans rencontrer la demande syndicale.

Concernant l'emploi des jeunes, le CESRW a fait valoir que le projet visant à développer un Programme de transition professionnelle (PTP) dans le secteur marchand ne pouvait rencontrer les objectifs de développement économique et d'insertion durable dans l'emploi. Le projet fut retiré et remplacé par un dispositif d'APE marchand Jeunes sur lequel les partenaires sociaux ont émis plusieurs réserves (dispositif aux multiples objectifs, absence d'évaluation à ce jour, complexité administrative, disponibilités budgétaires), tout en insistant sur l'objectif d'offrir aux jeunes de réelles perspectives d'insertion professionnelle durable.

La mesure visant à améliorer la formation et l'enseignement qualifiant, portée conjointement avec la Communauté française, a bloqué sur l'alternance. Les partenaires sociaux ont proposé des structures de pilotage de l'alternance, un nouveau système de primes et un statut unique du jeune sur lequel ils se sont toutefois divisés. Le Gouvernement a décidé de ne pas trancher, ce qui fait que la réforme du pilotage est reportée à la prochaine législature.

Concernant l'accueil de la petite enfance, les partenaires sociaux ont mis sur pied, avec les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française, un partenariat dont les objectifs ont été retenus dans le Plan Marshall et qui devrait se poursuivre lors de la prochaine législature. Des réunions régulières se sont tenues avec les représentants des Ministres concernés, notamment afin de répondre au souci d'accroître le nombre de places d'accueil et d'assurer une répartition sous-régionale plus équilibrée.

Enfin, l'association des partenaires sociaux aux évaluations fut quasi inexistante. Ils furent consultés aux côtés d'autres acteurs mais dans des délais beaucoup trop courts. Pour le futur, ils souhaitent pouvoir être mieux impliqués dans le suivi du Plan mais aussi être associés aux choix des indicateurs de résultats.

Au-delà de la mobilisation des acteurs, la concertation est donc restée maigre et le Gouvernement est souvent passé outre l'avis des partenaires sociaux ou des syndicats. Les partenaires sociaux souhaitent pour l'avenir, qu'elle soit plus approfondie, sur un plan Marshall élargi, et

portant une vision du développement économique et social qui rencontre évidemment à la fois les aspirations des entreprises et des travailleurs.



DÉCLOISONNEMENT DES MONDES ET PARTENARIATS DE COLLABORATION

L'axe du Plan initiant des pôles de compétitivité a pour mérite reconnu d'engager à travers les projets en partenariat un début de décroisement des mondes de la recherche universitaire, des entreprises et des institutions de formation. Parmi les questions que cela peut susciter, doit-on considérer que cela entretiendrait l'idée que les pouvoirs publics ne sauraient décider des orientations opportunes de leur politique industrielle hormis le choix de quelques grands groupes de filières (et encore, puisqu'elles ont été en bonne partie déterminées par l'étude du Professeur Capron) ? S'agit-il d'une privatisation de la politique industrielle – quoique celle-ci était très limitée avant le Plan Marshall –, laissée à des acteurs qu'on incite à collaborer entre eux, alors qu'ils sont aussi, voire avant tout, dans des logiques de concurrence entre eux au sein de chaque monde ? Les participants cherchent-ils surtout à en tirer des bénéfices individuels (financement des universités, financement des entreprises participantes, de leurs initiatives de formation,...) plutôt que des bénéfices collectifs pour la Wallonie dans son ensemble ? Malgré cela, la gouvernance future du Plan devrait assurer qu'à travers les choix concrets particuliers qui sont faits par les acteurs « de terrain », des projets porteurs s'inscrivent dans une stratégie industrielle publique évolutive mais bien définie, et puissent fructifier de retombées collectives. Derrière cette reconnaissance du rôle irremplaçable des entreprises pour le développement de la région, il faut voir un appel à contribution des entrepreneurs, relativement défaillants et manquants en Wallonie, et le message selon lequel le Gouvernement ne peut pas réussir une convergence vers le haut de l'économie wallonne sans eux et sans toutes les « forces vives ».



CONTINUITÉ ET DURABILITÉ

Le Gouvernement a tiré les leçons du passé récent, à savoir les plans qui se sont succédés depuis 1999⁷ : le « Plan d'avenir actualisé » notamment, quantifiait déjà mieux les objectifs et les mesures, reconnaissait la nécessité de plans transversaux aux frontières des compétences, et prolongeait de deux ans un Contrat d'avenir qui avait été limité à deux ans. Le Plan Marshall, étalé d'emblée sur 4 ans, établit des priorités, d'où son vrai et plus juste nom de « Plan d'actions prioritaires », présente moins de mesures, quoique encore beaucoup, se voit octroyer un financement additionnel et met un fort accent sur le pilotage.

Pour autant on ne tire pas, explicitement du moins, les leçons d'un passé plus lointain des efforts et tentatives de sauvetage ou de reconversion intervenus depuis les années 60 et en particulier sur la question de l'utilité durable qu'il y a à injecter des moyens financiers aux entreprises. Sauf que si le Plan Marshall offre d'importants allègements fiscaux⁸, ils ne sont plus réservés comme jadis aux « canards boiteux », même si plus marginalement, la Région cherche encore à soutenir par des aides régionales certaines entreprises en difficulté, ce qui peut être souhaitable.

A la perspective de voir se terminer l'opération fin 2009, le Gouvernement s'empresse de vouloir imaginer une poursuite à travers un Plan Marshall 2.0. Cette suite est hypothéquée par l'impasse budgétaire attendue de la crise économique et probablement des efforts budgétaires que le Fédéral et la Flandre ne manquent pas de réclamer pour refinancer le Fédéral. Il s'agit aussi que les acteurs soient convaincus du temps que nécessite le redressement d'une région, à savoir la mise en œuvre de politiques industrielles et structurelles et l'obtention de résultats durables. Et qu'ils mesurent bien la modestie des moyens que la Région a pu consacrer au Plan Marshall (4,2% de moyens additionnels), et que celui-ci est une partie seulement de la solution. Il importe en effet d'évaluer l'efficacité des autres politiques et mesures et de les réorienter partiellement, en ce compris certaines

politiques de la Communauté française, et probablement de mieux articuler entre elles les politiques des différentes Régions et singulièrement celles de Bruxelles et de la Wallonie.



PRIORITÉS ET SÉLECTIVITÉ

En ce qui concerne la détermination de priorités et la sélectivité des mesures et des projets, les modifications des pratiques semblent plus modestes que ce qu'en témoigne la communication politique. Par rapport aux programmes précédents, le Plan Marshall comprend encore un tas de mesures peu hiérarchisées qui le rendent peu appréhendable dans sa globalité et peu hiérarchisé.

Le petit nombre de pôles de compétitivité choisis est un fait. Le moindre saupoudrage, sous-régionalisme et favoritisme politique reste peut-être à mesurer. Le nombre d'entreprises bénéficiaires des pôles est tout de même important et conduit à limiter l'intervention pour chacune d'elle. Les zones franches sont également nombreuses.

Pour la sélection des projets, le passage par des jurys a été amplifié. D'après l'évaluation, il est toutefois utilisé pour certaines mesures mais pas pour d'autres. Certains jurys ne justifient pas leurs décisions, vu la notoriété de leurs membres ou la superficialité de leurs débats qui peut être liée à un manque de temps. Pour certaines mesures, c'est le Gouvernement qui choisit dans le classement soumis par le jury ou l'administration, sans se motiver. Parfois, les critères sont évolutifs. Il arrive qu'il y ait peu de projets dans une catégorie d'action. De ce fait, ils sont tous ou en grande partie acceptés. Enfin, nombre de projets ne sont guère préparés, faute de temps pour répondre aux appels d'offre. Malgré ces constats du rapport externe, le rapport synthétique conclut à une approche globalement efficace, en s'appuyant sur la rareté des polémiques et contestations des choix et recommandations des jurys. Pour autant l'évaluation recommande de promouvoir l'adhésion au recours aux experts, en particulier à des fins de diagnostic et d'orientation de la politique économique.



L'ÉVALUATION

Il faut applaudir le fait d'avoir programmé une évaluation dès l'annonce du Plan, une pratique élémentaire certes mais récente chez nous, hormis les programmes cofinancés par l'UE. L'IWEPS à qui elle a été confiée, fut qualifié par le Gouvernement d'« institut scientifique indépendant ». Il fait toutefois partie de l'Administration, ce qui n'est pas forcément un gage d'indépendance, et rapporte au Ministre-Président. S'il sous-traite le travail à plusieurs experts extérieurs, il est en mesure de compléter et d'amender les évaluations, dont il a réalisé de fait une synthèse, en s'appuyant sur les avis du CESRW et des universités au sein du Conseil wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (CWEPS), et sans doute sur l'avis du Gouvernement. L'évaluation de la gouvernance souligne qu'il aurait manqué d'initiative en intervenant peu dans les analyses, faute de disponibilités et/ou de demande en ce sens de la part du Gouvernement.

Le processus d'évaluation présente plusieurs limites. L'évaluation à mi-parcours de 2007, trop précoce, n'a pu porter que sur une partie des mesures et des publics bénéficiaires, sans pouvoir se prononcer sur la durabilité des résultats. Les évaluations de mars 2009 sont surtout basées sur les réalisations plutôt que sur les effets observés ou réputés attendus dans 5 à 10 ans. Les impacts mesurés sont des résultats intermédiaires par rapport aux objectifs finaux et sont souvent des résultats bruts et à court terme plutôt que des résultats nets des effets d'aubaine. L'évaluation consacrée à la gouvernance est essentiellement fondée sur les avis subjectifs des personnes interviewées, pour la plupart décideurs ou acteurs de la gouvernance. Par ailleurs, elle n'a pas pu tenir compte des autres parties de l'évaluation réalisées en parallèle et traitant des réalisations et de certains des effets du Plan Marshall. Enfin, la fiabilité des données de réalisation fournies aux évaluateurs uniquement via le Délégué spécial n'aurait guère été contrôlées, ce qui nuit à la fiabilité de l'évaluation.

Ceci témoigne de plusieurs éléments. Le Gouvernement conçoit l'évaluation surtout comme la preuve de l'effectivité du Plan, alors que celui-ci a mis forcément du temps à être mis sur rail puisqu'il s'agissait notamment, dans le cadre des pôles de compétitivité, que des acteurs privés se mettent en partenariat et préparent des projets pour concourir aux appels d'offres. Autre constat, l'IWEPS ne disposerait pas encore des moyens de suffisamment diriger des évaluations scientifiques et manquerait d'autonomie institutionnelle pour assumer ce rôle de façon optimale. Le tout étant alors de savoir comment lui garantir plus d'autonomie. Le terme pour obtenir des résultats complets dépasse l'issue du Plan et l'échéance électorale. Cela veut dire que ce genre de plan doit s'inscrire dans un programme sur une plus longue période, fut-il ajustable chaque année comme le proposent les évaluateurs. Pour autant n'est-il pas défendable qu'un Gouvernement souhaite rendre compte de son action à l'électeur, et honorable qu'il se livre comme il l'a fait à des évaluations relativement autonomes sans guère se donner le temps de les censurer ?

Enfin, le regret exprimé dans l'évaluation qu'une estimation des effets n'a pu être menée faute de données, traduit peut-être le mythe selon lequel il serait possible d'évaluer une grande partie des résultats nets, en ne se contentant pas de l'avis subjectif des bénéficiaires. Tels investissements auraient-ils été réalisés sans le Plan Marshall ? Telle recherche n'aurait-elle pu aboutir sans le Plan Marshall ? Telle entreprise n'aurait-elle pu trouver les travailleurs qualifiés dont elle a besoin ? Les évaluateurs externes proposent une gestion axée sur les résultats. Ils estiment que chercher de bons indicateurs permettrait de surcroît de préciser les objectifs. Mais ne risque-t-on pas alors de se limiter à des objectifs en termes d'impacts dont ceux-ci sont mesurables ? Mieux vaut pour certaines mesures évaluer sérieusement les processus d'actions, les moyens mis en œuvre et les résultats intermédiaires, du moment que de tels résultats sont hautement souhaitables car a priori prometteurs, que d'abandonner des objectifs finaux pertinents faute de pouvoir en évaluer la réalisation. Quantifier des effets tant que possible est effectivement recommandable, notamment pour responsabiliser

les opérateurs, et cela mérite certainement un investissement de la Région dans les outils d'évaluation et un financement suffisant des évaluations, mais ceci ne devrait pas restreindre l'angle de vision des objectifs.

L'évaluation a manqué de pouvoir se référer à un rapport ex-ante suffisant, car celui-ci se résume à l'étude McKinsey comparant les régions de vieille industrialisation, et à l'étude du Professeur Capron qui porte uniquement sur les pôles. Ainsi, l'évaluation de la pertinence des mesures reste fort partielle tant ex-ante que ex-post à ce stade.



VERS UNE NOUVELLE CULTURE POLITIQUE ?

Les améliorations manifestes des modes d'action publique ne semblent pas encore avoir conquis toute notre culture politique, tant en termes de gestion⁹ et d'efficacité qu'en termes d'éthique politique et de rapport au bien commun. Au-delà de l'effet de contagion, il serait opportun d'assurer une diffusion des quelques bonnes pratiques du Plan Marshall (en voir la synthèse dans la conclusion) dans les autres plans, politiques et pratiques de la Région et des institutions qui lui sont dépendantes. Non sans tirer les leçons des limites de ces bonnes pratiques et faire encore preuve d'innovation et de courage politique. En ce compris dans la mise en oeuvre d'initiatives ultérieures au Plan Marshall comme le plan de relance wallon. Gageons qu'une communication d'autosatisfaction sur le Plan Marshall ne saura taire les critiques justifiées et non partisans et les doutes légitimes. Non seulement quant à la pertinence des orientations, à la réalité et à la qualité des impacts intermédiaires et finaux et aux moyens et méthodes d'évaluation, mais aussi quant à la gouvernance et aux changements d'éthique politique dans la mise en oeuvre du plan. D'autant que par ailleurs, les affaires et les dysfonctionnements se succèdent sur la place publique, pour une bonne part parce que la balkanisation du paysage électoral, la dynamique

des médias, mais aussi la montée des exigences d'éthique politique, engagent à les révéler. C'est plutôt positif car cela oblige des responsables politiques à réagir. Non pour l'exemple, pour le cas particulier, mais en élaborant des réformes structurelles pour l'intérêt général. S'il devait en résulter l'impression d'une tare wallonne incorrigible, le Plan Marshall serait à cet égard un coup d'épée dans l'eau. Après les « il faut y croire », il est indispensable qu'on puisse vraiment croire qu'un chemin est entamé et qu'il se poursuivra. C'est donc bien une réelle éthique politique qui doit émerger et se traduire dans de nouvelles pratiques sur la durée. Des pratiques qui témoigneraient notamment que les partis de la coalition et bien sûr les ministres, sont plus attachés à la poursuite de l'intérêt général qu'au pouvoir pour lui-même. L'exigence de résultats, ne devrait pas empêcher les politiques de continuer à communiquer positivement, c'est-à-dire en montrant que des progrès ne peuvent résulter que de l'action, pourvu qu'ils se basent sur des évaluations les plus objectives possibles et fondées sur les meilleurs critères et indicateurs. Encore du chemin à parcourir, pourvu que tous les acteurs soient progressivement plus exigeants avec eux-mêmes et à l'égard de leurs partenaires, que la compétition politique ne détruise pas cette ambition pour une meilleure action publique mais la stimule, et que l'autodérision ne prenne pas le pas sur la critique sans ménagement mais constructive.



CONCLUSION

Y a-t-il eu changements dans le mode d'action publique, en l'occurrence, dans la manière de gouverner et de mettre en oeuvre le programme d'actions et les mesures du Plan Marshall ? Assurément oui, même si l'intensité de ces changements est variable et que du chemin reste à faire. L'évaluation a remarqué plus de cohérence entre les mesures et par rapport aux objectifs, plus de sélectivité dans les mesures, les actions et les projets retenus, contrastant avec le saupoudrage traditionnel, dicté par les « équilibres » politiques et

sous-régionaux. Mais on a regretté le manque de systématique dans l'objectivation explicite des choix. Il y a eu une réelle coordination administrative, plus de rapidité d'exécution (pragmatisme budgétaire, délégué spécial, Task force), plus de suivi de la mise en œuvre, et un meilleur inventaire des réalisations. Outre ce surcroît de professionnalisme, le Gouvernement a créé un climat volontariste et mobilisateur avec les partenaires sociaux et les partenaires des pôles de compétitivité, et il a engagé des processus concrets de collaboration entre des agents du développement relativement cloisonnés. Enfin, si l'évaluation réalisée comporte des limites, qu'elle énonce d'ailleurs, des témoignages rapportent qu'il n'y a pas eu de censure du Gouvernement.

Par contre, le Plan Marshall contient des priorités, mais dont il faut deviner l'éventuelle hiérarchie. Et il n'a pu bénéficier d'un investissement suffisant dans des évaluations préparatoires (ex-ante), ni nous semble-t-il, d'une stratégie industrielle à moyen terme suffisamment cohérente et explicite, qui justifie de la pertinence des actions du Plan. La recherche des impacts, est restée le parent pauvre de la mise en œuvre et de l'évaluation du plan d'action exécuté. La rationalisation des structures publiques est discutable et fut en partie contournée. La concertation et la coordination sont restées ténues avec la Communauté française, avec les autres Régions et avec l'Union Européenne. Et la concertation encore trop limitée avec les partenaires sociaux a glissé vers la consultation, autour de

différentes mesures, au rythme des besoins de l'Exécutif, ainsi que dans le cadre de l'évaluation.

Quelques uns parmi les éléments positifs vont dans le sens d'une nouvelle culture politique, mais à cet égard, beaucoup reste à réaliser et à démontrer pour restaurer assez de confiance et de légitimité.

Enfin, la prolongation annoncée du Plan Marshall, risque fort de buter sur une impasse budgétaire, provenant notamment en ricochet de la situation de l'Etat fédéral. A moins que pour renflouer les caisses de l'Etat et limiter l'endettement public, une réforme fiscale rétablisse enfin plus d'équité entre types de revenus, voire, instaure une taxation des grosses fortunes, elles qui ont bien bénéficié des sous-taxations pendant des années. Compter sur cela suppose de faire un pari risqué sur les prochaines élections fédérales.

Patrick FELTESSE
avec la collaboration de Louis BRIQUE

Cette analyse ainsi que la précédente ont fait l'objet d'une parution dans la Revue nouvelle N° 5-6, mai-juin 2009). Le lecteur y trouvera d'autres articles au sujet du Plan Marshall.

Notes

- ¹ Notamment dans : IWEPS, *Evaluation du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon*, Rapport de synthèse, Période 2006-2008, mars 2009.
- ² Notre curiosité à cet égard est motivée par l'intuition selon laquelle une bonne gouvernance telle qu'on l'entend le plus souvent ne suffit pas à garantir un « bon gouvernement » (*Buono Governo*). Le *Palazzo Pubblico* de Sienne contient dans sa *sala della Pace* une série de fresques allégoriques de 21 m de long exécutée entre 1337 et 1340 par Ambrogio Lorenzetti sur les effets du bon et du mauvais gouvernement (*Allegorie ed effetti del Buono e Cattivo Governo*). Dans les allégories du Bon Gouvernement sont notamment représentés la Sagesse, la Concorde et le Bien commun censé supplanter les intérêts privés. Parmi les vertus figurent entre autres la Force, la Tempérance, la Prudence et l'Espérance, sans oublier la Foi. Parmi les effets, on peut admirer une ville magnifique où s'illustrent le travail, à travers moult métiers en action, mais aussi des réjouissances. La campagne également représentée n'est pas en reste. Le mauvais gouvernement est illustré sur le mur d'en face par la Vanité, les Abus, le Dol, la Tyrannie, la Guerre, la Misère, etc. Cette vision, propre à nous ouvrir l'esprit, inspire plus de hauteur et de largeur de vue que la notion banalisée ou non de la gouvernance. Elle aurait d'ailleurs inspiré l'administration régionale de Toscane qui a engagé dans les années 90 un processus de renouvellement profond de sa politique régionale (d'après Cinzia Gandolfi du Service Aménagement du territoire de la Région lors d'un séminaire à Montpellier en 2003).
- ³ Comme l'avait bien montré et interprété Benoît Lechat dans la Revue Nouvelle de novembre 2005, à propos d'une interview dans laquelle Elio Di Rupo avait lancé son idée de plan Marshall.
- ⁴ Les trois PST (1, 2 et 3) portaient respectivement sur la création et le développement d'activités et d'emploi, sur le développement des connaissances et des savoir-faire, et sur l'inclusion sociale.
- ⁵ Conseil Economique et Social de la Région Wallonne, Avis A 773 du 27 juin 2005.
- ⁶ CESRW, Avis A 780 du 3 octobre 2005.
- ⁷ Le Contrat d'avenir (1999-2002), le Contrat d'avenir actualisé (2002-2004), quatre Plans stratégiques transversaux –PST (2004-2005).
- ⁸ Par ailleurs, le Plan Marshall octroie des subsides à l'investissement mais de façon plus sélective, car étant accordés aux entreprises qui, dans le cadre des pôles de compétitivité, ont emporté en partenariat l'adhésion des instances de sélection à leurs projets.
- ⁹ Le rapport de l'IWEPS rapporte que pour les acteurs-clés des mesures, « le Plan a contribué à installer une nouvelle culture basée sur le travail en réseau et l'utilisation de techniques rigoureuses de gestion de projets » tout en apportant une image d'innovation et de dynamisme à la Région, à son administration et à ses entreprises.



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