

Un benchmarking de politiques publiques

Date de mise à jour : 22/08/2024

Vous souhaitez comparer un politique à des politiques similaires mises en œuvre dans d'autres contextes ?

Vous souhaitez identifier des alternatives possibles ou recueillir des inspirations pour la conception ou la réforme d'une politique ?

Cette fiche propose une méthode permettant de réaliser un benchmarking de politiques publiques.

Un Benchmarking, c'est quoi ?

Le benchmarking de politiques publiques est une méthode structurée de comparaison de politiques, dans un but d'apprentissage, afin de s'en inspirer ou d'adapter celles-ci à un nouveau contexte (Huggins, 2010).

Comment construire un benchmarking ?

Il existe de nombreuses démarches de benchmarking selon leur contexte de mise en œuvre. Il peut prendre la forme d'une analyse documentaire ou d'un processus d'échange entre communautés d'acteurs publics (tels qu'organisés par l'OCDE et l'UE, par exemple). Le processus de benchmarking proposé ici s'inscrit dans une démarche documentaire et comporte cinq étapes¹.



Afin de favoriser l'appropriation des connaissances produites par le benchmarking, il est préférable de l'inscrire dans une perspective d'apprentissage. Aussi, si le benchmarking est mené par une entité extérieure aux acteurs en charge de la politique évaluée, il peut être utile de prévoir une implication de ceux-ci aux différentes étapes du processus (Papaioannou et al., 2006).

¹ La démarche présentée ici s'inspire de celle proposée par Eureval (2010).

Définition des objectifs et des questions

La première étape consiste à définir les objectifs du benchmarking. De manière générale, deux types d'objectifs peuvent être poursuivis :

- Analyser la performance : situer la politique évaluée par rapport à d'autres politiques selon un ou plusieurs indicateurs de performance (réalisation, résultats ou effets attendus ou observés).
- Analyser le processus : identifier la manière dont sont mises en œuvre des politiques similaires dans des contextes différents et en regard des résultats obtenus.

Afin d'enrichir la réflexion des porteurs de projet de politique, il est préférable de combiner ces deux objectifs. Cela favorise une appréciation nuancée du fonctionnement des politiques et prévient le risque de la simple importation de politiques d'un contexte à un autre, sans prise en compte de leurs spécificités (Huggins, 2010).

Quelques questions pour guider l'analyse

En pratique, les deux objectifs (analyse de la performance et analyse du processus) peuvent être visés par des questions spécifiques. Ceux-ci incluent :

- **En termes de performance :**

- Quels sont les résultats observés d'une politique donnée ?
- Quels sont les effets (attendus ou effectifs) sur les bénéficiaires ?
- Ces effets sont-ils hétérogènes selon les publics ?
- Peut-on identifier des effets non attendus ?

- **En termes de processus :**

- Quel est le périmètre de la politique étudiée ?
- Quels sont les objectifs visés par la politique ?
- Quelles sont les parties prenantes impliquées dans sa gouvernance, dans sa mise en œuvre ?
- Quel type d'actions sont mises en œuvre ?
- Quel système de suivi et d'évaluation est mis en place ?

Pour choisir les questions les plus adéquates, il est nécessaire d'explicitier préalablement les objectifs du benchmarking. Aussi, voici deux points d'attention par rapport aux choix de ces questions :

- Leur choix n'est jamais neutre ; il est sous-tendu par le type d'information qui est recherché et par l'objectif du benchmarking.
- Les questions ne doivent pas nécessairement chercher à obtenir une réponse quantitative. Cette dernière n'apporte pas d'office une information pertinente pour la politique : le contexte est un élément-clé à prendre en compte pour les interpréter (cf. infra).

Sélection des cas

a) Comment identifier et choisir les cas ?

Un benchmarking s'appuie sur une comparaison entre plusieurs cas. Un cas est défini ici comme une politique spécifique dans un contexte donné (temporel, géographique, institutionnel). Pour choisir les cas, il est conseillé de définir une série de critères. Ceux-ci peuvent être liés à la politique étudiée et/ou à l'objectif du benchmarking.

Quelques exemples de critères de sélection des cas

En fonction de l'objectif du benchmarking et du type de politique considérée, le choix des cas peut s'appuyer sur différents critères.

Certains critères concernent la politique :

- La thématique concernée par la politique (ex. : politique industrielle, inclusion numérique, structures d'animation économique).
- Les institutions en charge (ex. : politique traitée par des acteurs publics ou par des acteurs associatifs, secteur privatisé et régulé).

D'autres concernent spécifiquement le contexte.

- La zone géographique (ex. : pays ou régions limitrophes, pays ou régions de l'Union européenne).
- Le contexte historique (ex. : existence d'un fort passé industriel).

La situation économique (ex. : pays ou régions à haut niveau de PIB).

En fonction du type de politique évaluée et de l'objectif du benchmarking, les cas peuvent appartenir à des pays ou des régions différentes ou être choisis dans un même espace territorial. Par exemple, on peut comparer la politique industrielle de la Wallonie par rapport à celles d'autres régions ayant connu une forte présence d'industrie lourde. On peut aussi comparer entre elles l'action de différents organismes ayant des rôles similaires, par exemple, différentes structures d'animation économique sur le territoire wallon.

En fonction des objectifs du benchmarking, deux approches sont possibles. Si l'objectif est d'identifier différents instruments de politique possibles, une première approche est de privilégier des cas appartenant à des contextes similaires. Celle-ci vise à comparer des politiques différentes, en mettant en relation leurs fonctionnements dans des contextes proches. Si l'objectif est d'identifier les conditions favorables ou défavorables à un instrument de politique, une deuxième approche consiste, à l'inverse, à comparer des politiques relativement similaires dans des contextes différents. Cela permet d'analyser les effets du contexte sur ces politiques et la manière dont il influence la mise en œuvre ou les résultats, par exemple.

b) Quel périmètre et combien de cas choisir ?

Le périmètre du benchmarking correspond à la manière de circonscrire son objet (ex. : les politiques d'inclusion numérique, les politiques de formation dans un secteur particulier). Il doit être suffisamment précis pour que la comparaison soit réalisable, mais suffisamment large pour permettre de rapprocher des situations différentes. Par exemple, un benchmarking de la politique économique de différentes régions devrait prendre en compte un tel nombre de mesures qu'il serait difficile d'en tirer des enseignements. A l'inverse, faire le benchmarking de l'action d'une mesure très spécifique (par exemple, un appel à projets) pourrait se heurter à la difficulté d'en trouver un équivalent dans d'autres contextes.

Le nombre de cas dépend principalement de l'objectif et des ressources disponibles pour le benchmarking. L'ambition sera évidemment différente s'il y a 5 ou 25 jours de travail disponibles. Trois cas est un minimum pour permettre une comparaison pertinente.

Cette démarche n'a généralement pas pour but de faire une comparaison exhaustive mais de générer des enseignements pour la politique étudiée.

c) Quelles informations peuvent alimenter le choix des cas ?

Le choix des cas peut s'appuyer sur les informations issues de processus d'échanges auxquels l'administration aurait participé, de processus de benchmarking réalisés antérieurement ou d'une revue de littérature sur la thématique. Ce choix peut aussi se baser sur la consultation de plateformes de partage de données et d'expériences mises en place, par exemple, par les institutions européennes² ou par des associations professionnelles ou thématiques³.

Collecte des informations

a) Quelles données faut-il collecter ?

Une fois les cas sélectionnés, les informations (ou données) nécessaires doivent être collectées pour répondre aux questions définies par le benchmarking.

Cette collecte de données vise généralement à obtenir de l'information sur une série de paramètres sur la politique.

À titre d'exemple, peuvent être considérés comme des paramètres de la politique :

² Par exemple pour les politiques d'emploi dans l'UE : « PES Practices » <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en>

³ Par exemple pour les plans et actions visant la promotion des filières scientifiques et techniques en Europe : <https://www.stemcoalition.eu/programmes>

- Les ressources mobilisées pour la politique (financières, humaines, institutionnelles, cognitives).
- Les acteurs en charge de la gouvernance et de la mise en œuvre de la politique.
- Les objectifs de la politique.
- Les publics visés par la politique
- Les actions envisagées ou menées dans le cadre de la politique.
- Les indicateurs mis en place pour le suivi de la politique.
- Le dispositif d'évaluation de la politique.

De manière additionnelle, il est également possible de s'intéresser aux réalisations (ce que la politique produit) et aux effets (ce que la politique change pour les bénéficiaires ou d'autres groupes sociaux). Ces éléments complémentaires n'ont pas nécessairement pour but de comparer les performances des politiques publiques dans une approche évaluative ; ils visent surtout à identifier (1) le type d'effets qui peuvent être attendus en lien avec une politique donnée et (2) les ordres de grandeur de ces effets attendus ou effectifs.

A nouveau, l'ampleur de la collecte de données dépend de l'objectif du benchmarking, de la disponibilité des informations et des ressources allouées à la démarche.

b) Des données qualitatives ou quantitatives ?

Selon l'objectif du benchmarking, les données collectées peuvent être quantitatives ou qualitatives ; l'important est surtout que ces données soient pertinentes pour répondre aux questions préalablement définies.

De manière générale, il est utile de pouvoir collecter :

- Des informations quantitatives portant sur les ressources, les réalisations et effets.
- Des informations qualitatives portant sur la manière dont la politique est mise en œuvre et sur les éléments de contexte.

c) Où trouver ces données ?

La plupart des données nécessaires à un benchmarking peuvent se trouver en ligne, soit dans des documents programmatiques (ex. : stratégie, plan), soit sur les sites institutionnels liés aux cas concernés. Il est à nouveau possible de s'appuyer sur les plateformes de partage de données et d'expériences mentionnées précédemment.

En complément, il est également possible de s'appuyer sur des benchmarkings existants, des analyses ou des évaluations de ces cas, si cela permet de répondre aux questions qui ont été posées.

d) Comment prendre en compte le contexte ?

Plus les cas appartiennent à des environnements différents et éloignés, plus il est nécessaire de prendre en compte des éléments de contexte qui vont influencer sur le déploiement des politiques qui sont comparées. Cela peut concerner, par exemple, le paysage institutionnel, la situation socio-économique du territoire, l'historique de la mise en œuvre de la politique, le type d'acteurs concernés, notamment.

Il peut dans certains cas être nécessaire de contacter directement des personnes en charge de la politique choisie comme référence. Cela peut également être l'occasion d'obtenir des informations plus précises sur le contexte et la mise en œuvre, voire de mettre en place un processus d'échange d'information.

Réalisation de monographies

Une fois les informations collectées, celles-ci sont d'abord traitées pour chaque cas individuel au sein d'une note (i.e. : une note par cas) ; on parle d'une approche monographique. Le but est de construire une présentation cohérente du cas étudié. Celle-ci comprend au minimum une présentation du contexte, une description de la politique étudiée selon les différents paramètres choisis (ex. : ressources, gouvernance, objectifs, actions menées, réalisations et effets).

La monographie est de préférence réalisée selon une structure commune pour chaque cas ; cela facilitera la comparaison et l'analyse ultérieure. Cette structure peut s'appuyer sur les paramètres définis. Complémentairement, elle peut aussi être basée sur d'autres éléments qui émergent de l'analyse des cas. Si de nouvelles questions ou de nouveaux paramètres sont introduits, il sera nécessaire de rechercher pour tous les cas les informations nécessaires pour y répondre, si elles sont disponibles.

Ainsi, des aller-retours sont donc possibles entre la collecte de données et le processus de construction des monographies. Ce dernier doit donc être envisagé de manière itérative.

Analyse et synthèse

La dernière étape consiste à comparer entre elles les différentes monographies selon les différents paramètres. Une synthèse sous forme de tableau croisé permet de mettre en évidence les éléments convergents et divergents entre les différents cas. Cette synthèse peut ensuite permettre de tirer des enseignements pour la politique évaluée et discuter la possibilité de la prise en compte de certains éléments identifiés.

Si des données quantitatives ont été mobilisées, il est important également de veiller à la comparabilité entre elles, en s'assurant qu'elles ont été établies selon des méthodes similaires et en prenant en compte le contexte. En effet, des différences majeures entre certaines données identifiées (ex. : ressources allouées, effets obtenus) peuvent être autant des conséquences du contexte que de la politique étudiée.

Quand et comment utiliser un benchmarking ?

La démarche de benchmarking est principalement utilisée comme un processus d'apprentissage et d'inspiration pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques.

Elle peut venir soutenir le processus d'analyse d'impact de plusieurs manières :

Identification des objectifs et effets (attendus ou observés) d'une politique	<p>Le benchmarking permet d'identifier des conséquences possibles d'une politique à partir d'expériences similaires dans d'autres contextes. Dans certains cas, la comparaison d'indicateurs peut aussi permettre de donner des ordres de grandeur pour certains effets.</p>
Identification de politiques alternatives	<p>Le benchmarking permet d'envisager d'autres manières d'atteindre l'objectif fixé par la politique, ou d'autres possibilités de mise en œuvre d'une politique donnée.</p>
Modalités de mise en œuvre afin de maximiser les effets	<p>Le benchmarking permet de comparer différentes modalités de mise en œuvre de la politique. Quand les effets d'une politique ont été évalués, il est possible de mettre en regard les modalités de mise en œuvre avec les effets identifiés, afin d'informer le choix de celle qui devrait permettre d'optimiser l'atteinte de ces résultats ou effets.</p>
Conception d'un système de suivi et d'évaluation	<p>La démarche de benchmarking peut porter une attention particulière à la manière dont une politique est pilotée, suivie et évaluée dans d'autres contextes.</p>
Communication sur la politique	<p>Le benchmarking peut enfin soutenir la communication sur la politique évaluée, dans une optique de transparence et de redditions de comptes, en amenant des éléments de justification des choix opérés au regard des expériences existantes dans d'autres contextes</p>

Conclusion : Le benchmarking pas à pas

Définition des objectifs

- Analyser la performance
- Analyser le processus

Sélection des cas

- Choisir le périmètre et le nombre de cas
- Identifier et choisir les cas

Collecte des informations

- Identifier les informations nécessaires
- Opter pour données qualitatives et/ou quantitatives
- Identifier les sources d'information

Réalisation des monographies

- Construire une présentation de chaque cas étudié selon une structure commune

Analyse et synthèse

- Comparer les monographies
- Réaliser une synthèse
- Tirer des enseignements pour la politique évaluée

Références

Huggins, R. (2010). Regional Competitive Intelligence : Benchmarking and Policy-making. *Regional Studies*, 44(5), 639-658.

Monnier, E., & Toulemonde, J. (2010). *Le parangonnage (ou benchmarking)*. Eureval.

Papaioannou, T., Rush, H., & Bessant, J. (2006). Benchmarking as a policy-making tool : From the private to the public sector. *Science and Public Policy*, 33(2), 91-102.