

Chapitre 1

Les principes et les étapes des évaluations

La qualité de l'action publique s'apprécie par l'estimation de sa valeur ajoutée, c'est-à-dire des bénéfices qu'elle apporte à la collectivité, nets des coûts qu'elle engendre. Cette valeur ajoutée sociétale s'apprécie selon les critères de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence des politiques publiques. L'évaluation est aussi un processus multidimensionnel qui doit suivre différentes étapes toutes aussi importantes les unes que les autres. Il y a donc une démarche commune aux évaluations des politiques publiques.

I. Estimer la qualité de l'action publique

1. La valeur ajoutée sociétale des politiques publiques

Pour comprendre ce qu'est l'évaluation des politiques publiques, il suffit de retenir que dans « évaluation », il y a le terme « valeur ». L'évaluation recherche donc si la politique publique et les programmes qui les composent créent de la valeur. La notion de valeur ajoutée utilisée ici ne doit toutefois pas être confondue avec celle que l'on trouve dans le secteur privé, comme l'excédent brut d'exploitation qui correspond à la ressource dégagée par une entreprise sur une période d'activité donnée. Ici, la valeur ajoutée qui est à estimer est ce que l'on appelle la valeur ajoutée sociétale. Elle s'exprime en termes de services rendus à la collectivité et aux citoyens, comme la valeur ajoutée des enseignants, ou celle des services départementaux d'incendie et de secours. Elle approxime la qualité de l'action publique.

Connaître la valeur ajoutée sociétale d'une politique publique est primordial, à titre informatif bien sûr, mais aussi en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision publique. À cet égard, les pays occidentaux ont introduit

au cours des trente dernières années de nombreuses méthodes de décision et de gestion permettant une meilleure gestion des affaires publiques : on parle de « nouveau management public ». L'idée n'est pas uniquement de rationaliser les budgets publics à travers la diffusion d'outils de management comme l'analyse financière, le contrôle budgétaire ou l'audit. L'idée est surtout d'estimer la valeur ajoutée des politiques publiques, leur qualité, et de vérifier ainsi si celles-ci répondent aux attentes et besoins des citoyens : c'est l'évaluation des politiques publiques proprement dite.

On ne saurait en effet réduire l'action publique aux moyens qu'elle mobilise. L'approche comptable est, de fait, faussement simple : minimiser la seule dépense ne permet pas de rendre le secteur public plus performant et peut même à l'inverse en diminuer la qualité. Quid en effet de la satisfaction des usagers ? Des conditions de travail et d'accueil dans les services publics ? De même, le déploiement de moyens supplémentaires n'est pas une condition suffisante à l'amélioration de l'action publique : cette dernière ne saurait se résumer à un budget dont le montant suffirait mécaniquement à remplir les objectifs assignés à la politique publique.

La valeur ajoutée sociale est la différence entre les services rendus par une politique publique et les coûts de ces services :

Valeur ajoutée sociale = Services rendus – Coûts de la politique

Pour peu qu'un système d'information comptable adéquat ait été mis en place, les moyens budgétaires engagés lors de la mise en œuvre d'une politique publique sont généralement aisés à retrouver : les administrations qui fabriquent les programmes et les mettent en œuvre dépensent de l'argent public selon des règles strictes. Les politiques publiques sont dotées de lignes budgétaires qui sont *grosso modo* dépensées annuellement. Les coûts de la politique ne se limitent pourtant pas toujours à ces engagements budgétaires et il peut être complexe de mesurer par exemple le coût environnemental et de santé publique d'une politique énergétique.

La tâche est également ardue pour ce qui est de l'estimation des bénéfices de la politique. Les questions posées sont généralement les suivantes : y a-t-il un surcroît de bien-être pour la collectivité par rapport à ce qui se passerait sans la politique publique, c'est-à-dire sans la dépense publique correspondante mais aussi sans le financement de cette dépense (par exemple par un impôt supplémentaire) ? Et comment mesurer ce bien-être ? Les services rendus sont-ils à la hauteur des dépenses engagées ?

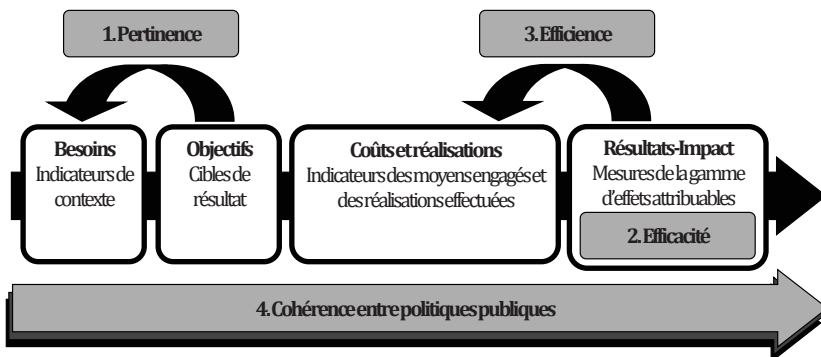
2. Des besoins aux résultats

La production de valeur ajoutée sociétale par une politique publique peut être illustrée, comme toute activité productive, par une chaîne de création de valeur qui décrit le cheminement entre ce point de départ qu'est l'identification de besoins et l'aboutissement qu'est la satisfaction de ces besoins. La figure 1 éclaire la démarche.

L'activité d'évaluation doit estimer à la fois la pertinence de la politique publique (est-elle appropriée aux besoins des populations visées ou des territoires ciblés?), son efficacité (aboutit-elle au résultat visé?), et son efficience (une politique efficiente est à la fois une politique efficace et une politique économisant les moyens). Comme différentes activités publiques peuvent être conduites en même temps pour concourir à divers impacts sociétaux, on n'oubliera pas non plus de vérifier également la cohérence d'ensemble des activités publiques. C'est le plus difficile à réaliser, la cohérence s'appréciant à travers l'analyse de plusieurs chaînes de valeur ajoutée.

Prenons l'image d'une politique publique qui vise à relier deux points du territoire, par exemple un bassin d'habitation et un bassin d'emploi, séparés par un obstacle, par exemple une rivière ou un axe de circulation dense. La situation actuelle (le *statu quo*) consiste à emprunter un ouvrage d'art existant mais éloigné et encombré, par exemple un pont. Dans cet exemple simplifié, les options techniquement réalisables sont un autre pont ou un tunnel, plus proches. La politique publique peut donc être mise en œuvre par diverses stratégies: le *statu quo*, la construction d'un nouveau pont et le creusement d'un tunnel. On suppose pour simplifier que ces trois stratégies d'intervention sont mutuellement exclusives (seule l'une d'entre elles sera effectivement mise en œuvre) et pertinentes (les objectifs posés sont en mesure de répondre aux besoins identifiés au préalable). Mettons l'accent sur l'efficacité et l'efficience.

Figure 1. Le cheminement de l'évaluation d'une politique publique



La recherche de l'efficacité consiste à vérifier si la stratégie d'intervention mise en œuvre produit les effets attendus (dans notre exemple, un gain de temps ou de sécurité) sans pour autant ignorer la possibilité d'autres effets (nuisances sonores, impact environnemental, etc.). La recherche de l'efficacité complète celle de l'efficacités en introduisant les dimensions de budget et de coût des politiques publiques. Cette dernière approche permet de comparer des stratégies d'intervention concurrentes. Par exemple, dans le cas le plus simple où deux stratégies d'intervention produisent des effets similaires (même efficacité), on privilégiera la stratégie d'intervention la moins coûteuse (de ce fait la plus efficace). L'analyse devient naturellement plus complexe lorsque les stratégies produisent des effets différents.

La recherche de l'efficacité comme celle de l'efficacités sont des exigences complémentaires. Premièrement, évaluer une politique publique sur la base de son seul impact est insuffisant. Se pose en effet la question de l'opportunité de l'utilisation de ressources publiques rares et donc de l'efficacités des politiques publiques. Savoir si telle ou telle politique a atteint ses objectifs (ce qui relève de l'efficacité) est bien sûr primordial, mais ce qui compte au final est de savoir si, l'ayant sélectionnée, l'on aurait pu atteindre ces mêmes objectifs avec des stratégies d'intervention moins coûteuses (ce qui relève de l'efficacités). Deuxièmement, choisir une stratégie d'intervention sur la base de son efficacités ne sera évidemment possible que si l'ensemble des effets a été correctement identifié. Cela dit, si efficacité et efficacités sont bien au cœur de la démarche de l'évaluation, celle-ci ne saurait négliger les autres critères d'évaluation de la valeur ajoutée sociale des politiques publiques.

II. Pertinence, efficacité, efficacités et cohérence des politiques publiques

1. La pertinence : une condition nécessaire !

L'identification des besoins d'une politique est une phase essentielle puisqu'elle conditionne l'existence même de la politique publique. Cette phase, loin d'être triviale, nécessite d'être argumentée à l'aide d'indicateurs de contexte qui aident à identifier et cerner des besoins auxquels on estime qu'une politique publique est à même de répondre. Par exemple, si le

décrochage scolaire apparaît à des élus intuitivement comme un problème susceptible de déclencher une politique publique, il n'en faut pas moins documenter, contextualiser et rationaliser cette intuition. On calculera des taux de décrochage par âge, zone géographique, origine socio-économique des parents, pour éventuellement exclure du ciblage de la politique des populations ou des territoires peu touchés par le phénomène. A cette démarche statistique pourra s'ajouter une approche qualitative, comme des entretiens semi-directifs avec par exemple des élus ou acteurs locaux, afin de renforcer la conviction qu'il convient bien d'engager une action publique.

Si le besoin d'une politique est avéré, alors il faudra définir une série d'objectifs généraux à atteindre (par exemple la diminution du décrochage et le suivi de la réinsertion des décrocheurs). À ces objectifs sont généralement associés des indicateurs de résultats plus précis et ciblés, par exemple un taux de décrochage diminué de moitié sur cinq ans parmi les élèves des écoles primaires, une réinsertion des décrocheurs en moins de deux ans, une concentration des efforts sur tel territoire prioritaire, etc. Enfin, la politique publique envisagée sera déclinée en options ou stratégies possibles d'intervention, mises en concurrence au regard de leurs coûts et de leurs effets. Ces stratégies doivent être des réponses différenciées aux besoins préalablement identifiés et des manières alternatives de répondre aux objectifs.

Par exemple, les déclinaisons de la politique publique de lutte contre le décrochage scolaire peuvent être l'accompagnement individualisé hors du temps scolaire, la prise en charge dans une école dédiée aux enfants en difficulté, le renforcement des équipes pédagogiques dans le système scolaire usuel, etc. Dès ce premier stade du cheminement de l'évaluation, et selon le type de besoin identifié, il peut être nécessaire de s'assurer du respect du droit des personnes, du droit de l'environnement, des libertés individuelles de même que de la faisabilité administrative et pratique des stratégies d'intervention. Au critère de pertinence sociétale s'ajoutent donc ceux de la pertinence juridique et technique.

Cette identification des options ou stratégies d'intervention réalisables est une phase cruciale qui doit faire l'objet d'un débat le plus ouvert possible afin de minimiser le risque d'écarter des options dont il aurait fallu à tout le moins évaluer l'impact potentiel. L'expérience montre qu'une fois la machinerie de l'évaluation lancée, il est difficile d'intégrer au processus des stratégies initialement délaissées ou ignorées : il n'y a pas de rattrapage d'options après coup. L'exigence de pertinence s'étend donc également à

l'exploration du plus grand nombre possible d'alternatives d'intervention. L'opérationnalité de l'évaluation commande certes de limiter à un nombre raisonnable les stratégies d'intervention. Il n'en demeure pas moins que les stratégies en concurrence doivent couvrir au mieux l'ensemble des possibilités d'intervention.

2. L'efficacité : que mesure-t-on ?

Pour évaluer les politiques publiques, il faut disposer d'informations objectives quant à la qualité de l'action publique et des dispositifs déployés pour la mettre en œuvre. En effet, les politiques publiques ont des conséquences multiples et souvent diverses. Celles-ci peuvent dès lors être exprimées avec des unités de mesures (des métriques) comme un nombre d'emplois nets créés ou maintenus, un nombre de créations de PME, la préservation d'espèces menacées (faune et flore), l'allongement de la durée de vie, un taux de couverture vaccinale, une qualité de vie améliorée, la fluidité du trafic routier, etc. Le simple énoncé de ces conséquences si diverses montre bien la difficulté de la mesure des conséquences d'une politique. La monétisation, lorsqu'elle est possible, permet certes d'exprimer ces conséquences en valeur monétaire, c'est-à-dire que l'on adopte une métrique en euros. Elle n'est toutefois pas toujours possible : la préservation de la biodiversité a-t-elle une valeur monétaire ? Parfois, elle n'est tout simplement pas adaptée au contexte, qu'on songe par exemple à la mesure de la qualité de vie d'un patient. Pour autant, l'objet de l'évaluation de l'efficacité est précisément de recenser et quantifier rigoureusement les différentes conséquences des stratégies d'intervention en concurrence, afin de pouvoir tenter de les comparer.

On distingue généralement parmi les conséquences d'une politique publique ses résultats, effets et impacts. La distinction entre ces trois catégories de conséquences est souvent une tâche ardue pour le néophyte. Tout d'abord, les « résultats » sont généralement décrits par des indicateurs définis au préalable (*ex ante*) et aisément mesurables pour peu qu'un système de recueil, suivi et traitement des données adapté soit mis en place. Ils servent à déterminer si la politique publique a ou non atteint les objectifs visés. Les indicateurs associés aux résultats doivent naturellement être pertinents au regard de ces objectifs, mais également du contexte dans lequel la politique est mise en œuvre. Prenons par exemple le cas d'une politique de l'emploi. En lien avec les objectifs fixés, l'indicateur de résul-

tat peut être un taux d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires du programme. Pour une politique de prévention d'une maladie infectieuse et contagieuse, l'indicateur peut être un taux de vaccination minimale à atteindre et si possible à dépasser faute de quoi la campagne de vaccination n'atteindra pas son objectif. Pour ce qui est du contexte, celui-ci doit amener à réfléchir tant sur la nature des indicateurs que sur les niveaux de résultats qui peuvent être raisonnablement obtenus. Par exemple, les contraintes d'accessibilité des services publics seront différentes en plaine et en zone de montagne (ou en milieu rural et en milieu urbain) et ce qui pourra raisonnablement être visé dans un cas ne le sera pas dans l'autre.

Le terme « effets » est, lui, plus général. Il inclut l'ensemble des conséquences potentielles et avérées de la politique publique, sans que celles-ci puissent nécessairement être quantifiables ou synthétisées par une mesure simple. Dans le cadre d'une politique de l'emploi, par exemple, il peut s'agir de la croissance économique induite sur le territoire ou de l'amélioration de la qualité de vie des personnes qui ont retrouvé un travail, effets difficilement quantifiables, et surtout difficilement mesurables par des indicateurs de résultats à proprement parler. En d'autres termes, les indicateurs de résultats choisis ne préjugent pas nécessairement de l'ensemble des effets de la politique. Par exemple, le décrochage a un impact sur la cohésion des familles, sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail, sur la délinquance, etc. Face à la multiplicité des effets possibles, il sera opportun de focaliser l'évaluation sur les résultats dont on juge qu'ils doivent être atteints prioritairement, et donc sur les conséquences qui semblent les plus importantes eu égard aux besoins identifiés, au contexte de la politique, et à la possibilité de fournir des mesures opérationnelles des effets identifiés.

Enfin, on parle « d'impact » lorsque les effets de la politique publique sont conformes aux objectifs préalablement définis et qu'ils peuvent lui être raisonnablement attribués. La question posée est donc la suivante : la politique publique a-t-elle réellement fait une différence ? L'objectif ici n'est pas uniquement d'analyser l'évolution des indicateurs de résultats et d'identifier un éventail d'effets possibles mais avant tout de prouver un lien de causalité entre l'action publique et l'évolution observée. L'enjeu est d'isoler l'influence de la politique publique de celle d'autres facteurs possibles. Par exemple, si l'on constate une présence (ou prévalence) moindre d'une maladie chronique infectieuse, ce peut être la conséquence d'une politique d'aide à l'assainissement des logements, mais aussi de la fermeture d'une usine polluante à proximité de ceux-ci. Prouver un lien

de causalité nécessite l'emploi d'outils statistiques spécifiques et généralement sophistiqués, appelés « méthodes contrefactuelles ». Une politique ne sera jugée efficace que si l'impact est démontré. On comprend dès lors toute l'importance de cette preuve de causalité : ce n'est pas parce que l'on détecte un effet que la politique en est nécessairement responsable. Il n'y a pas forcément de lien de causalité.

Le tableau 1 offre quelques exemples d'effets possibles selon le type de politique publique étudié. Tout d'abord, il y a les effets visés par la politique, directement liés aux objectifs de cette dernière, et affectant principalement le bien-être des individus qui en sont bénéficiaires. Ces effets incluent par exemple la satisfaction des usagers d'un parc de loisirs, le gain de temps associé à une amélioration des transports.

Tableau 1. Exemples d'effets de politique publique

Type de politique	Effets visés	Externalités positives	Externalités négatives
Infrastructure ferroviaire	Gain de temps, capacité et fiabilité accrue	Croissance économique, réduction de la pollution générée par d'autres modes de transport	Nuisances sonores, déséquilibre dans l'aménagement du territoire
Traitement des déchets	Minimiser la pollution	Amélioration de la santé	Nuisances sur les lieux de traitement
Production d'électricité à partir d'énergies renouvelables	Réduction des gaz à effets de serre	Conservation des combustibles fossiles et autres sources d'énergies non renouvelables	Nuisances sonores et esthétiques, recyclage (panneaux solaires, éoliennes)
Aides à l'embauche	Meilleure insertion des bénéficiaires	Croissance économique	Effet d'aubaine sur des embauches déjà prévues
Parcs et forêts	Avantages récréatifs, utilisation et transformation du bois	Amélioration de la qualité environnementale, croissance du secteur touristique	Pollution et sur-fréquentation des sites

Par ailleurs, une politique peut générer d'autres effets qui ne sont pas directement liés aux objectifs de la politique publique et qui affectent des tierces personnes (et éventuellement les bénéficiaires directs). Le vocabulaire économique emploie le terme « effets externes » ou « externalités » pour désigner ces effets. La détérioration de la qualité environnementale (on parle d'externalité négative) ou une meilleure croissance économique (externalité positive) sont des exemples typiques. Compte tenu de leur impact potentiel sur le bien-être des citoyens, bénéficiaires ou non de la politique, ces effets doivent idéalement être pris en compte lors de l'évaluation. Leur mesure peut cependant s'avérer particulièrement complexe.