Cahiers de
# l'évaluation
Mission d'évaluation des politiques publiques

N° 3 - Janvier 2009

DOSSIER

# Regards croisés sur les politiques publiques

Mot du ministre p. 3

Résumé du dossier p. 4

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique p. 8

Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers p. 21

Varia

Rapports de la Mission d'évaluation des politiques publiques p. 27

Entretien avec Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE p. 5

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Secrétariat d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des Politiques publiques et du Développement de l'Économie numérique

PROSPECTIVE ÉVALUATION

# Quelques clefs de lecture...

## Règles du jeu

Revue bimestrielle électronique d'une vingtaine de pages publiant des articles et des interviews.

Les articles proposés pour la publication sont soumis à l'appréciation d'un Comité d'orientation dont les avis concourent au choix des textes et, éventuellement, à leur amélioration, tant en ce qui concerne leur qualité scientifique que la clarté de leur exposé.

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ces auteurs appartiennent. Ils n'engagent, *a fortiori*, pas le secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des politiques publiques et au Développement de l'économie numérique ni le Centre d'analyse stratégique.

## Dossiers

- **De nombreuses histoires d'évaluation à raconter,** des histoires réussies et d'autres moins. Ce sont ces histoires que les *Cahiers* se proposent de rapporter dans des **dossiers thématiques** afin de favoriser une compréhension intuitive des problématiques d'évaluation.
- **L'accent est mis sur les aspects concrets de l'évaluation,** en privilégiant, dans la mesure du possible, des exemples d'évaluation appliquée et en proposant dans chaque numéro l'interview d'une personnalité (décideur, expert, acteur de la société civile) à l'expérience reconnue.
- **Chaque dossier constitue une entité autonome,** une "brique" d'information pouvant être lue indépendamment. Suivant leur importance, les dossiers seront traités en un ou plusieurs numéros.
- **Chaque dossier s'articule autour d'articles choisis pour leur capacité à éclairer la thématique abordée.** Ce sont, en général, des articles ayant déjà été publiés, accompagnés de compléments rédigés par la rédaction (biographie, encadrés méthodologiques, définitions…) mais il pourra être fait appel, le cas échéant, à des contributions originales.
- Chaque numéro pourra comporter, en plus du dossier, une rubrique Varia présentant divers exemples d'évaluation.

## Définitions

- L'**évaluation** consiste à porter un jugement de valeur fondé sur une démarche cognitive.
- Les **politiques publiques** englobent toutes les modalités d'action permettant aux pouvoirs publics (au sens large) d'infléchir les comportements des acteurs sociaux en vue de l'intérêt général.

## Interrogations

- Qu'est-ce que l'évaluation ? Que sont, au juste, les politiques publiques ? À ce stade, les réponses ne peuvent être qu'esquissées. Les définitions proposées ci-contre, pour imparfaites qu'elles soient, présentent le mérite d'ouvrir une large avenue à l'évaluation des politiques publiques et donc de ne pas restreindre *a priori* le champ d'investigation de la revue.
- L'explication des termes économiques peut, par ailleurs, être recherchée sur des glossaires en ligne, notamment celui proposé par la revue *Problèmes économiques* de La Documentation française.

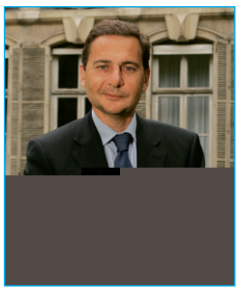
La rédaction

**Directeur de la publication :** René Sève, directeur général du Centre d'analyse stratégique
**Rédacteur en chef :** Martine Perbet, Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP)
**Rédaction :** Elena Crivellaro
**Conception graphique :** Service d'information du gouvernement - Création / Fabrication
**Secrétariat/renseignements :** Muriel Badin et Martine Vinatier
113 rue de Grenelle - 75007 Paris
Tél. : 01 42 75 62 65 / 01 42 75 61 83 - Fax : 01 42 75 64 25
Mél. : cahiers-evaluation@pm.gouv.fr

ISSN 1760-5725

**Comité d'orientation :**
Claire Aubin, inspectrice générale à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Anne-Marie Brocas, chef de service à la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Dominique Bureau, maître de conférences, École polytechnique
Jean-Michel Charpin, inspecteur des Finances, Inspection générale des Finances (IGF), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Sandrine Duchêne, sous-directrice de finances publiques à la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
François Écalle, conseiller référendaire, Cour des comptes
Jean Maia, chef du Service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat général du gouvernement (SGG)
Bertrand du Marais, conseiller d'État, Conseil d'État
Bernard Perret, chef de la mission « Évaluation des politiques publiques » au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ministère de l'Écologie et du Développement durable
Fabienne Rosenwald, directrice du Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Béatrice Sédillot, chef de service adjointe au directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARÈS), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Daniel Vitry, directeur de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale

# Mot du ministre



Éric Besson

Cette nouvelle livraison des *Cahiers de l'évaluation*, après un premier numéro double qui a rappelé les objectifs du secrétariat d'État chargé de l'Évaluation des politiques publiques souhaité par le Président de la République et le Premier ministre, s'inscrit dans un contexte économique qui s'est tendu. Loin d'oblitérer la démarche évaluative, l'urgence en matière d'action, dont s'est saisi le Président de la République, souligne la nécessité de s'armer de pragmatisme. Or, l'évaluation répond aux enjeux de la situation, en posant une méthode rigoureuse d'examen des choix et des dépenses, sans a priori, avec le seul souci de pertinence des actions mises en œuvre et d'efficience des moyens engagés.

Précisément, ces *Cahiers* ont vocation à rendre compte d'évaluations concrètes et opérationnelles. Ils diffuseront ainsi une culture qui s'impose progressivement à tout décideur public et accroît la qualité de l'information délivrée au citoyen. Que cette évaluation soit conduite par des acteurs publics ou privés, comme en témoigne ce numéro, renforce ainsi la démocratie. Les démarches peuvent se différencier, mais elles s'inscrivent dans un même idéal, être au service de la nation. À travers ce numéro, par la confrontation des expériences relatées, chacun trouvera moyen de s'interroger et d'enrichir sa pratique en matière d'évaluation.

**Éric Besson,**
Secrétaire d'État chargé de la Prospective,
de l'Évaluation des politiques publiques
et du Développement de l'économie numérique

# Résumé du dossier “Regards croisés”

Après un premier numéro autour du calcul économique, ce dossier met l'accent sur la **diversité du monde de l'évaluation**.

Volonté de rendre compte d'évaluations extrêmement variées, du triple point de vue des acteurs de l'évaluation, acteurs publics et acteurs privés, des domaines d'intervention envisagés, social, environnemental, et des pratiques d'évaluation, recours à des modélisations complexes ou, au contraire, à des analyses plutôt qualitatives.

**Articles du dossier**

**Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique**

❶ Les « actions collectives » en faveur des entreprises (Eureval)
❷ Attractivité des territoires pour les investisseurs : quelle efficacité des actions européennes ? (Deloitte)
❸ Impact macroéconomique des objectifs de réduction des gaz à effet de serre (*Oxford Economics*)
❹ Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni (ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer)

**Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers**

❺ Évaluer les services publics en ligne (*BearingPoint*)
❻ Satisfaction des usagers des établissements de santé (Inspection générale des affaires sociales/IGAS)

Loin de nous l'idée de présenter dans ce dossier un panorama exhaustif de l'évaluation, il ne s'agit ici que d'en suggérer la diversité à travers **l'exposition de cas concrets**. L'exercice est délicat. Le choix des exemples comporte une part d'arbitraire, difficilement évitable dès lors qu'il s'agit de sélectionner quelques unités dans un océan de possibles. Il nous faut l'assumer.

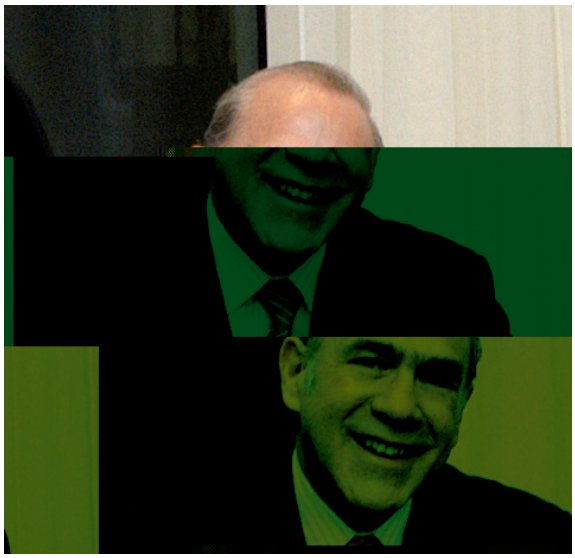
Au fil des exemples, seront évoquées **diverses facettes de l'intervention publique** comme la création de biens publics locaux (articles 1 et 2), la création de biens globaux (article 3) ou la nécessaire rénovation des outils d'évaluation de l'État (article 4). Est abordée également une autre problématique, très présente aujourd'hui dans le cadre des réformes mises en œuvre dans l'ensemble des pays développés, qui est l'amélioration du service rendu aux usagers (articles 5 et 6).

**Deux grands messages** à retenir de ce dossier. Le premier est que la confrontation de la théorie à la pratique induit des compromis, des approximations, des arbitrages, ce qui se traduit par des évaluations pouvant être critiquées car jugées « imparfaites » au regard de critères académiques. Un regard critique est nécessaire, indispensable même, il doit cependant se prolonger par une **vision constructive** de nature à faire progresser les évaluations appliquées. Second message, découlant d'ailleurs du précédent, acteurs privés et publics de l'évaluation ont sans doute intérêt à confronter leurs méthodes, leurs pratiques, dans une perspective dynamique **d'évolution vers des référentiels communs**.

Accepter d'apprendre les uns des autres est parfois difficile mais c'est la condition du progrès, tel est en substance le message d'**Angel Gurría**, secrétaire général de l'OCDE. Malgré quelques controverses médiatisées, l'idée de tirer parti des évaluations pour améliorer les politiques publiques fait progressivement son chemin au sein des pays membres.

# Entretien avec Angel Gurría

## Secrétaire général de l'OCDE



Né en 1950 au Mexique, **Angel Gurría** est arrivé à l'OCDE après avoir occupé deux postes ministériels. Ministre des Affaires étrangères, de décembre 1994 à janvier 1998, il a fondé son approche des enjeux mondiaux sur le dialogue et la recherche du consensus. Ministre des Finances et du Budget, de janvier 1998 à décembre 2000, il a réussi à guider l'économie mexicaine lors d'un changement de gouvernement, en évitant une nouvelle crise financière qui avait marqué de précédentes périodes de transition.
Secrétaire général de l'OCDE depuis juin 2006, il a renforcé le rôle de l'Organisation en tant que plate-forme de dialogue et de discussion sur les questions de politique économique, tout en poursuivant un programme de modernisation interne. Sous sa conduite, l'OCDE a accepté d'ouvrir des discussions, en vue de leur adhésion future, avec le Chili, l'Estonie, Israël, la Russie et la Slovénie, et de renforcer les liens avec d'autres grandes économies émergentes, notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie, en vue d'une éventuelle adhésion.

***Les Cahiers :*** Il nous a paru pertinent d'approfondir les échanges avec votre institution. Les *Cahiers de l'évaluation*, qui visent à donner des exemples concrets d'évaluation, vous remercient d'être le grand témoin de ce numéro trois, après un premier numéro double consacré aux méthodes économiques de l'évaluation. Secrétaire général de l'OCDE mais aussi par votre parcours personnel, vous êtes la personne idéale pour donner du sens à la démarche d'évaluation.

***Angel Gurría :*** L'OCDE est une institution intergouvernementale qui doit beaucoup à ses Comités, lieux d'échanges privilégiés pour les représentants des pays membres. Au plus haut niveau, le Comité exécutif instruit les options de politique dont débattront les ministres et les chefs d'État lors des réunions du Conseil de l'OCDE. Les grandes thématiques retenues seront ensuite traitées dans le cadre des différents Comités et groupes de travail de l'OCDE. Aucune autre institution intergouvernementale, ni le Fonds monétaire international, ni la Banque mondiale, ni le Bureau international du Travail, ne fonctionnent comme cela. La seule institution qui pourrait avoir une structure aussi interactive est l'Union européenne.

Comment établit-on un consensus entre les pays membres ? On ne négocie pas dans le sens formel suivant : « je vous prête un milliard si vous faites quelque chose en retour », ni pour voir si, au trimestre suivant, vous disposez du surplus budgétaire. L'OCDE se situe dans le domaine des idées, des politiques, des meilleures pratiques. Notre grande contribution n'est pas nécessairement de dire à chaque pays ce qu'il doit faire mais plutôt de dire ce que font diversement les autres pays sur le même sujet.

Pour rester pertinent, il faut être attentif au *feed back* politique et administratif. Ainsi, il arrive que des chefs d'État écrivent pour nous demander des explications sur ce que nous faisons. Des problématiques émergentes peuvent aussi être signalées par les services de l'OCDE. Les directeurs et chefs de division, même s'ils lisent tous les mêmes journaux, ont leur propre « radar » pour identifier les sujets importants. Quand ils me suggèrent de faire de la recherche sur une thématique particulière dans les prochains mois, j'étudie attentivement leurs propositions, car je sais que je vais devoir apporter des réponses sur ces sujets aux gouvernements, aux citoyens et aux médias.

***Les Cahiers :*** Juste une question sur l'indépendance de l'évaluation qui, je crois, est assez liée au sujet. On a vu que certaines enquêtes de l'OCDE pouvaient susciter des réactions assez vives dans certains pays. Parlons, par exemple, du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

***Angel Gurría :*** Oui, très bon exemple.

***Les Cahiers :*** En ce moment l'OCDE s'intéresse aux compétences des adultes *via* le programme *PIAAC (Programme for International Assesment of Adults Competencies)*. Alors, comment fait l'OCDE pour rester indépendante alors qu'il peut y avoir des tensions avec chacun des pays parties prenantes à l'évaluation ?

***Angel Gurría :*** La réponse à cette question dépend du positionnement institutionnel. En tant que membre d'un gouvernement, la solidarité et la loyauté sont très importantes ; si l'on ne possède pas ces qualités, il vaut mieux ne pas participer à un gouvernement mais plutôt écrire des articles indépendants. En tant qu'institution intergouvernementale, le positionnement de l'OCDE est différent. L'organisation doit faire émerger les bonnes pratiques en matière de politiques publiques et en déduire des recommandations. Ce processus renvoie à l'objectivité des évaluations.

Pour moi, il existe des questions objectives ; il y a des manières plus efficaces en France, au Mexique, en Turquie et aux États-Unis et on peut les comparer pour en connaître les résultats. C'est cela l'évaluation. Pour autant, apprendre des uns et des autres n'est pas chose facile, des tensions peuvent surgir comme on l'a observé, par exemple, avec PISA. Tous les pays étaient convaincus d'être les meilleurs, les Allemands, les Anglais et peut-être même les Français.

Que s'est-il passé depuis ? On a acquis de l'expérience. On sait beaucoup mieux qu'il y a dix ans conduire une évaluation et en extraire des conclusions utiles aux décideurs publics. Aujourd'hui, à chaque nouvelle publication du programme PISA – cette fois-ci sur sciences et technologie, auparavant sur les mathématiques – chaque pays se préoccupe de savoir quel est son classement mais il s'intéresse aussi à la façon dont il peut l'améliorer dans la perspective de la prochaine évaluation. Les pays membres sont moins tentés de mettre en cause la méthodologie ou encore, comme l'ont fait l'Italie, l'Angleterre, la France, le Mexique, la Turquie, de trouver l'excuse ultime : « nous sommes différents, nous sommes uniques ». Cette dernière attitude ne permet aucune évaluation. Or, sans évaluation, il n'y a pas de progrès ; parce qu'on ne peut pas savoir si l'on va dans la bonne direction. L'évaluation est une étape fondamentale des politiques publiques.

**Programmes internationaux de l'OCDE en relation avec l'éducation**
**Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)**

PISA est une enquête menée tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les 30 pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires. Elle évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique et se présentent sous la forme d'un questionnaire de fond. Lors de chaque évaluation, un sujet est privilégié par rapport aux autres. Les premières collectes de données ont eu lieu en 2000, les suivantes en 2003 et en 2006. La prochaine collecte est prévue pour 2009.
L'élaboration et la mise en œuvre du test sont réalisées par un consortium international qui travaille en étroite collaboration avec les directeurs nationaux de projet. Le consortium communique ses résultats au Secrétariat de l'OCDE, qui gère le projet, ainsi qu'au Comité directeur du PISA, qui élabore ses orientations politiques.

**Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC)**

Ce programme sur les compétences des adultes (en anglais : *Programme for International Assessment of Adult Competencies* ou *PIAAC*) devrait donner lieu au lancement d'une enquête internationale en 2011 ou 2012. Un groupe d'experts est mobilisé depuis 2003 sur ce projet. Il vise à développer une stratégie pour aborder l'offre et la demande de compétences qui pourrait :

(a) identifier et mesurer les différences entre individus et pays des compétences censées être à la base à la fois du succès personnel et sociétal ;
(b) évaluer l'impact de ces compétences sur les résultats économiques et sociaux aux niveaux individuel et global ;
(c) mesurer la performance des systèmes d'éducation et de formation à créer les compétences requises ;
(d) aider à clarifier les leviers politiques qui pourraient contribuer à améliorer les compétences.

***Les Cahiers :*** Il y a un aspect qui n'a pas été abordé, c'est celui de la crédibilité des évaluations et, en particulier, de celles de l'OCDE. Qu'en pensez-vous ?

***Angel Gurría :*** La crédibilité est notre principal atout depuis cinquante ans. Aujourd'hui, malgré quelques réactions critiques – peu heureusement ! – il est rare de trouver une opinion vraiment négative à propos de nos travaux. Dans la plupart des cas, les *leaders* politiques utilisent les recommandations de l'OCDE comme leviers. L'OCDE soutient toujours les pays qui veulent changer au mieux les choses, ce qui ne signifie pas que l'OCDE approuve systématiquement toute réforme. Pour obtenir notre aval, une réforme doit être cohérente avec nos recommandations. Par exemple, nous désapprouverions une réforme fermant le marché aux importations ou aux investissements étrangers ; une telle réforme serait dénoncée dans notre prochain rapport sur l'investissement, entraînant une opinion négative sur le pays concerné. Nous devons parler sans tabou car, si on ne le fait pas, on va perdre cette crédibilité, notamment vis-à-vis des 29 autres pays membres qui sont d'accord avec nous.

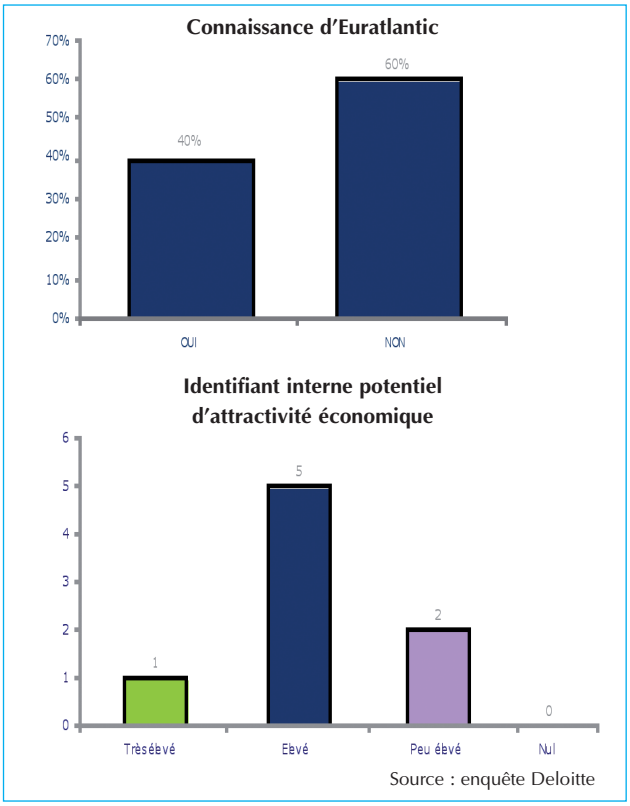
De plus, il existe à l'OCDE une formule, *Sous la responsabilité du Secrétaire général* dont la vocation est d'intervenir en dernier ressort. Si un pays membre fait de l'obstruction afin de se protéger d'une note négative, il court le risque d'être sanctionné. Cette procédure permet d'éviter qu'un pays bloque notre travail consensuel, même si cela pose certains problèmes. Ceci étant, je crois que les pays connaissent bien nos règles du jeu et respectent en général mon autorité.

***Les Cahiers :*** Constatez-vous une évolution du dialogue avec les pays membres ?

***Angel Gurría :*** On entre dans une nouvelle dimension de partage de l'évaluation. Beaucoup de pays, après la lecture de nos études, nous demandent de les aider dans leurs relations avec l'opposition, les médias, les universités, les syndicats, le secteur privé, même dans leur propre parti politique, voire de parler au Parlement afin d'expliquer pourquoi nous pensons qu'il est important d'agir ainsi. Il faut faire du service après-vente. Nous avons d'ailleurs préparé une contribution sur la France pour la Commission de Jacques Attali et, à l'invitation de ce dernier, nous avons même participé à une séance télévisée du Sénat. Ceci nous a paru de bon augure que la France utilise plus pleinement le potentiel de l'OCDE, alors même qu'elle en est le pays hôte. Nous avons le souci que la France – ses ministres, ses responsables politiques – parle plus souvent avec l'OCDE.

***Les Cahiers :*** N'avez-vous pas des contacts plus étroits avec les ministres des Finances ? Il me semblait que ce ministère était assez sensible à la culture de l'OCDE.

***Angel Gurría :*** Traditionnellement, ils utilisent nos statistiques et nos publications, mais je crois toujours aux vertus d'un meilleur dialogue du point de vue politique. J'ai d'ailleurs demandé à Christine Lagarde d'être notre présidente pour la réunion interministérielle de juin 2008, ce qu'elle a accepté, et elle a été fantastique. J'ai aussi rencontré récemment Éric Woerth. Il me semble cependant que l'on pourrait faire mieux en vous aidant beaucoup plus. Par exemple, sur la question de la qualité réglementaire, nous avons à l'OCDE de grands experts qui viennent de produire des rapports sur le Brésil, l'Italie, l'Espagne.



Source : enquête Deloitte

Dans le cadre du projet, un travail de prise de contact a été effectué avec 747 entreprises distinctes identifiées dans les bases de données des partenaires et trois *newsletters* diffusées. Un site Internet a été mis en ligne en janvier 2006, site qui a fait l'objet de plus de 2 400 visites en 2007. Toutes ces actions ont permis de constituer une liste d'une dizaine de pistes et projets d'investissement, liste qui a été par la suite enrichie à la fin de l'année 2007.

Concernant, cette fois, la promotion du territoire, les réponses à l'enquête et aux questionnaires, dont un extrait des résultats est présenté ci-après, ont mis en évidence des résultats et des impacts notables.

## Les méthodes mises en œuvre pour réaliser l'évaluation du projet

Cette étude d'impact s'est appuyée sur une méthodologie classique d'évaluation articulée selon les étapes clés suivantes : mise en place du cadre de l'évaluation, collecte des données primaires et secondaires, traitement et analyse des données, puis rédaction de la synthèse et des recommandations.

L'étude des résultats et des impacts a été précédée par la formalisation des objectifs du projet Euratlantic et des indicateurs et descripteurs associés. Ensuite, la collecte de données primaires et secondaires utilise différentes techniques, dont des visites sur site d'entreprises américaines situées dans cinq villes dans les États de l'Illinois et du Michigan. Les rendez-vous ont pu être obtenus dans des délais très contraints grâce à une analyse fine de la base initiale de contacts dont disposait l'agence Ouest-Atlantique.

En complément de ces visites, 319 questionnaires ont été diffusés à un échantillon d'entreprises et d'organismes publics. Pour maximiser le taux de retour des questionnaires, un protocole opératoire spécifique a été mis en place avec l'élaboration du questionnaire, la rédaction d'un message d'information du déroulement de l'évaluation, puis la mise en ligne des questionnaires sur un site Internet dédié, couplée à l'envoi d'un courrier électronique invitant à remplir le questionnaire en ligne. Le suivi des réponses a ensuite fait l'objet de l'alimentation d'une base de données en temps réel avec de nombreuses relances téléphoniques et la mise en place d'une assistance téléphonique dédiée.

**L'apport méthodologique de l'évaluation : la nécessité de mettre en œuvre une triangulation des données**

***L'utilisation de techniques de collecte et d'analyses statistiques***

Les évaluateurs accordent généralement beaucoup d'importance aux données quantitatives, dans la mesure où elles se prêtent également à l'agrégation et à la consolidation et semblent rendre la réalité « objective ». Dans le cadre de cette évaluation, ont été utilisées des techniques de collecte (questionnaire et entretiens), couplées avec des techniques d'analyses statistiques telles que des analyses univariées, des segmentations et des typologies.

***Des techniques statistiques complétées par une analyse qualitative***

Cependant, le projet Euratlantic englobait une multitude de projets et de processus complexes, mettant en jeu des mécanismes multiples et concernant une grande diversité de bénéficiaires (nationalité, taille des entreprises, *etc.*). C'est pourquoi les analyses statistiques ont été complétées par des analyses qualitatives, combinant un grand nombre d'instruments et mobilisant de nombreux acteurs différents. L'observation d'événements, de comportements, de projets, d'histoires individuelles est indispensable pour la compréhension des mécanismes et l'interprétation des données.

L'apprentissage retiré de cette expérience d'évaluation est qu'il est fondamental de coupler une enquête statistique par questionnaire avec un nombre, même très limité, d'études de cas. Il s'agit d'une mise en cohérence des données collectées, que l'on appelle aussi parfois « triangulation ». Les monographies ou études de cas peuvent être effectuées à partir de matériaux divers (entretiens, documents de gestion, *etc.*). L'intérêt de ces études est notamment d'illustrer les caractéristiques et les mécanismes des projets identifiés comme représentatifs de « meilleures pratiques » ainsi que des projets les moins aboutis. Les facteurs clés de succès et d'échec sont ainsi clairement mis en évidence grâce à cet outil d'analyse inductive, causale et explicative.

## Conclusion

La combinaison d'une analyse quantitative avec une analyse qualitative (*cf.* encadré ci-dessus) a permis d'estimer que les résultats et impacts du projet Euratlantic déjà obtenus pourraient encore être améliorés dans les mois et les années à venir, sous réserve de travaux complémentaires de suivi.

Plus généralement, il ressort de cette évaluation que l'efficacité des actions financées au niveau européen en matière d'attractivité des territoires nécessite une grande rigueur dans les outils utilisés et les procédures de suivi en place, voire dans les actions de communication menées afin de cibler très finement les investisseurs concernés.

### EN SAVOIR PLUS....


- **http://www.interreg-atlantique.org/iiib/presentation/index.html**
- **http://www.europeidf.fr/fr/feder/index.html**
- **http://www.touteleurope.fr**
- **Société française de l'évaluation**, *L'évaluation des politiques publiques en Europe : culture et futurs,* 2008.
- **Sébastien Huyghe**, *L'attractivité territoriale pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux,* rapport au Premier ministre, octobre 2003.
- **Brigitte Geoffroy**, chargée de mission relations internationales, *Zoom « FEDER et Obiectif 2 »*, académie de Lyon, avril 2001.

# Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

## ❸ L'impact macroéconomique des objectifs de réduction des gaz à effet serre

*Cette étude a pour objet d'estimer l'impact des politiques de réduction de $CO_2$ sur l'économie britannique à l'horizon 2020, selon l'objectif du gouvernement de 60 % de réduction des émissions en 2050 par rapport aux niveaux de 1990. L'évaluation est conduite au moyen d'un* ***modèle énergie-industrie*** *qui contient, entre autres variables, les émissions de $CO_2$, la production industrielle et la consommation d'énergie pour trente secteurs industriels de l'économie britannique, à l'équilibre économique. L'étude s'est notamment concentrée sur la mesure du changement technologique induit par les mesures de réduction d'émissions.*

**Source de l'article : Pierre Delage,**
*Rapport pour la Direction du commerce et de l'industrie, gouvernement britannique,* Oxford Economics, mai 2007

L'étude s'est articulée en deux phases : dans un premier temps, il a fallu intégrer le changement technologique en réponse aux changements relatifs du prix des facteurs dans le modèle d'Oxford énergie-industrie (OEIM) ; ensuite, le modèle a été utilisé pour mesurer les implications macro-économiques des politiques de réduction d'émissions. En effet, l'évolution technologique peut permettre de **réduire les coûts des politiques de réduction d'émissions** à court et moyen terme. Des modifications ont été apportées à notre modèle pour prendre en compte l'évolution technologique :

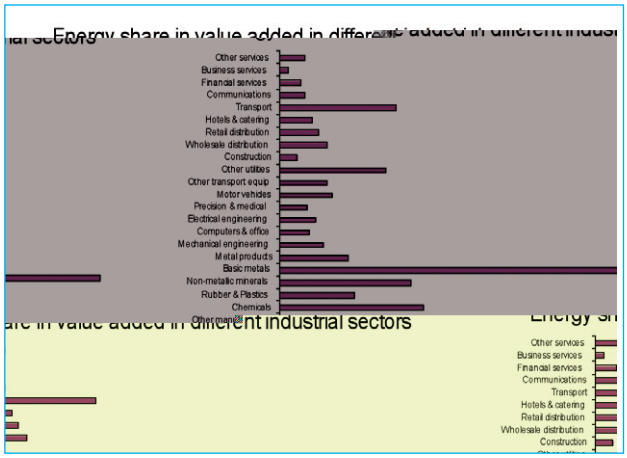
- mécanisme **d'accumulation de capital faiblement émetteur de gaz carbonique** et remplacement du capital ancien, en réponse à la hausse des prix de l'énergie ;
- impact de cette accumulation capitalistique sur la **productivité totale des facteurs** à court et moyen terme ;
- mesure des **effets d'apprentissage** du secteur modernisé sur la productivité totale de l'économie.

Ces modifications ont eu un impact significatif sur les résultats du modèle, surtout les premières années. Ainsi, un scénario imposant une réduction de 30 % des émissions de $CO_2$ d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (en partant d'un scénario de base de 17 % de baisse d'émissions) **a amputé le produit intérieur brut (PIB) de 0,15 %** les premières années et de 0,05 % jusqu'en 2020. Ces conclusions se rapprochent de celles du projet Markal et des études comparables sur le sujet.

Ces politiques engendrent des coûts pour l'économie britannique, de l'ordre de **1 % à 2 % du PIB à terme en 2020** (les résultats varient selon les hypothèses sur les prix de l'énergie et l'élasticité-prix de la demande d'énergie), dus à des objectifs de réduction de $CO_2$ de 30 % par rapport aux niveaux de 1990. À court terme, cependant, ces coûts varient fortement en fonction du type de mise en œuvre des politiques de réduction.

Il existe alors deux scénarios possibles. L'approche immédiate, **avec réduction des émissions de 30 % et ce jusqu'en 2020, et le scénario graduel de hausse régulière du « prix carbone »** (prix de la tonne d'émissions de $CO_2$ à travers un permis d'émissions ou une taxe) jusqu'à atteindre les mêmes baisses d'émissions en 2020. L'approche graduelle limite significativement l'impact négatif sur l'économie à court terme mais implique des baisses d'émissions cumulées plus faibles que dans l'approche immédiate, même si les niveaux d'émissions et l'impact sur le PIB sont les mêmes en 2020 dans les deux cas. Notons que l'approche graduelle est une illustration plus réaliste des politiques de réductions d'émissions qui peuvent être mises en œuvre.

De 2007 à 2020, les coûts actualisés de la méthode immédiate en termes de PIB sont estimés à 260 milliards de livres sterling contre 122 milliards seulement pour la méthode graduelle. Ces coûts représentent respectivement 1,6 % et 0,8 % du PIB cumulé actualisé sur la période. En parallèle, les émissions carbone sont réduites de 243 millions de tonnes de carbone (MtC) dans l'approche immédiate contre 116 millions de tonnes seulement dans l'approche graduelle.

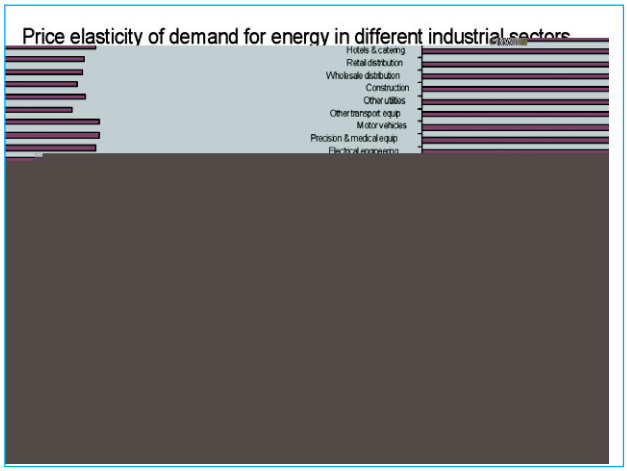



Ces scénarios sont évalués dans le cadre de mesures unilatérales du Royaume-Uni, en excluant toute initiative extérieure, l'Union européenne et le reste du monde suivant le même scénario macroéconomique de base.

Cependant, l'impact des mesures de réduction d'émissions, sur la demande et la compétitivité, varient en fonction des efforts consentis par les autres pays dans le monde pour réduire les émissions.

Nous avons ainsi exploré la relation entre le PIB du Royaume-Uni et sa compétitivité en fonction de niveaux d'efforts de réduction des autres pays. Nous avons imposé aux autres pays une partie des conséquences de la réduction d'émissions du Royaume-Uni, sur les prix à la production, les taux d'intérêt et le PIB.

À court terme, l'analyse conclut que **les efforts imposés aux autres pays accentuent la contraction du PIB britannique**, en réduisant la demande extérieure adressée aux exportations. À plus long terme néanmoins, si le reste du monde participe aux efforts de réduction d'émissions, **l'impact négatif sur la compétitivité et le PIB britannique est amorti.**




Une autre conclusion souligne que la hausse du prix carbone dans tous les secteurs, à 60 € la tonne de $CO_2$ (en prix 2006), suffit à réduire les volumes d'émissions de 30 % en 2020 (toujours par rapport aux niveaux de 1990).

Ces conclusions font l'hypothèse que toutes les réductions d'émissions de $CO_2$ sont imposées aux ménages et entreprises britanniques et non achetées sous forme de permis d'émissions à d'autres pays.

Des scénarios alternatifs où le Royaume-Uni achèterait des permis d'émissions à l'étranger, [à travers des marchés tels que le mécanisme d'échanges de droits à polluer de l'Union européenne *(EU Emissions Trading Scheme)*, les mécanismes Kyoto comme les *Clean Development Mechanisms (CDM),* les *Joint Implementation Mechanism (JIM)*], permettent de conjuguer de manière plus équilibrée réduction d'émissions et croissance économique.

Dans l'hypothèse où le Royaume-Uni achèterait des permis carbone à l'étranger pour couvrir un tiers de ses réductions d'émissions, les pertes de PIB seraient à peu près un tiers plus faible. L'équilibre entre baisses d'émissions et pertes de PIB, d'ici à 2020, est comparable dans les différents scénarios envisagés. Notons néanmoins que, dans un scénario de forte réduction d'émissions, **il devient progressivement plus coûteux en termes de PIB de réduire les émissions une fois passé le seuil des premières réductions.**

L'étude se poursuit par l'évaluation des mesures de réduction des émissions de gaz carbonique préconisées par la *DTI Energy Review* (juillet 2006), au sein d'un dernier scénario modélisé. Ce scénario est le plus équilibré en termes de pertes économiques, les mesures visant principalement la recherche d'une meilleure efficacité énergétique sous contrainte de maîtrise des coûts.

Une approche coûts/bénéfices montre que ces mesures permettent de réduire les émissions de $CO_2$ sans faire supporter de coûts additionnels aux industries et ménages, l'économie migrant alors vers un équilibre énergie efficient. Les secteurs industriels à haute utilisation d'énergie et plus exposés à la concurrence internationale sont davantage touchés par les mesures de réduction d'émissions – la valeur ajoutée et l'emploi chutent significativement dans ces secteurs (tels que la métallurgie).

Notons, pour finir, que les conclusions sont dépendantes d'hypothèses sur :
- le profil de prix des énergies fossiles,
- la vitesse du changement technologique en réponse à la hausse des prix de l'énergie,
- l'élasticité-prix de la demande énergétique,
- l'existence d'une coordination au niveau européen ou international sur la réduction d'émissions,
- la possibilité pour les entreprises britanniques d'acheter des permis d'émissions à l'étranger.

Sur chacun de ces points, il faut souligner que ces hypothèses engendrent des prévisions soumises à l'incertitude. Par conséquent, les résultats doivent être interprétés avec précaution, la révision de ces hypothèses de base entraînant une révision de l'impact des politiques de réduction d'émissions.

## EN SAVOIR PLUS...

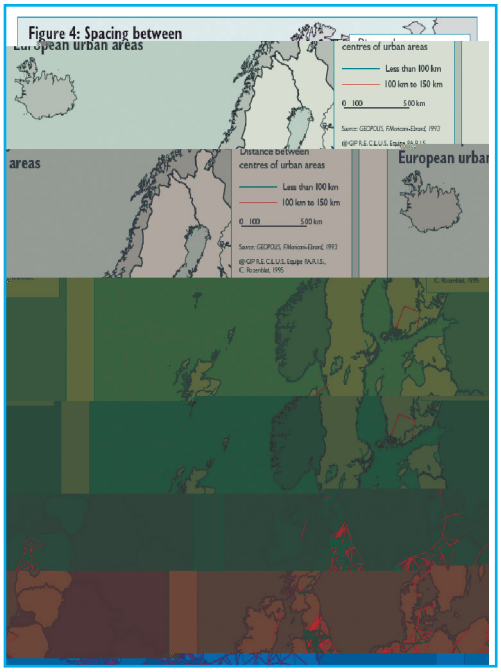

- **DTI**, *The UK MARKAL Energy Model in the 2007 Energy White Paper*, **www.dti.gov.uk/energy/whitepaper**
- **N. Strachan, R. Kannan and S. Pye** (2007), *Final Report on DTIDEFRA Scenarios and Sensitivities using the UK MARKAL and MARKAL-Macro Energy System Models*, **http://www.ukerc.ac.uk/content/view/142/112**
  **www.oxfordeconomics.com**

# ❹ Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni (2006)

*Le Royaume-Uni dispose, depuis plusieurs années déjà, d'un manuel méthodologique, dit* Green Book, *destiné à guider les services lors de l'évaluation des actions publiques, quelles qu'elles soient (subvention, investissement, optimisation tarifaire d'infrastructures, réglementation, externalisation…). Ce manuel s'accompagne d'une panoplie d'outils méthodologiques et procéduraux qui sont disponibles en ligne. La réflexion sur le corpus instrumental de l'évaluation se poursuit, ainsi qu'en témoigne le rapport Eddington qui esquisse des axes d'amélioration du corpus instrumental dédié à l'évaluation de la politique des transports.*

**Source de l'article : Emmanuel Favre-Bulle et Fabien Duprez,**
*Note sur le Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni*, ministère des Transports de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Direction des affaires économiques et internationales, mars 2007

Le rapport : *The Eddington transport study, Main Report : Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness*, London, Crown, 2006. Ce rapport s'appuie sur : *Transport, wider economic benefits and impacts on GDP*, une étude du Department for Transport (DfT), Londres, 2005.




Au Royaume-Uni, la tension entre le dynamisme économique (pression pour plus d'infrastructure) et la montée en puissance des nuisances environnementales (réticences écologiques) pose la question de l'évaluation socioéconomique des équipements publics. La situation anglaise est, à cet égard, plus préoccupante que la situation française compte tenu des écarts de densité de population (98 hab./km² en France contre 247 hab./km² au Royaume-Uni) et d'une population plus urbaine au Royaume-Uni (89 %) qu'en France (76 %).

**Sir Rod Eddington s'interroge sur les relations entre investissement public en transport et croissance.** En se fondant sur une revue de la littérature, il conclut que le lien entre transport et croissance économique est reconnu mais que son amplitude n'est pas mesurable.

De plus, la causalité joue vraisemblablement à double sens : l'infrastructure de transport, en abolissant les barrières physiques aux échanges, entraîne l'activité économique – sous réserve qu'un potentiel d'activité existe – ; en retour, la croissance fait naître de nouveaux besoins en infrastructure de transport et permet de les financer. Selon cette approche, l'infrastructure de transport ne crée pas, à elle seule, une croissance économique durable mais, *a contrario*, une infrastructure sous-dimensionnée constitue un frein à la croissance. Il apparaît donc prioritaire d'investir là où la congestion est élevée (grandes agglomérations, principaux axes de circulation, ports, aéroports).

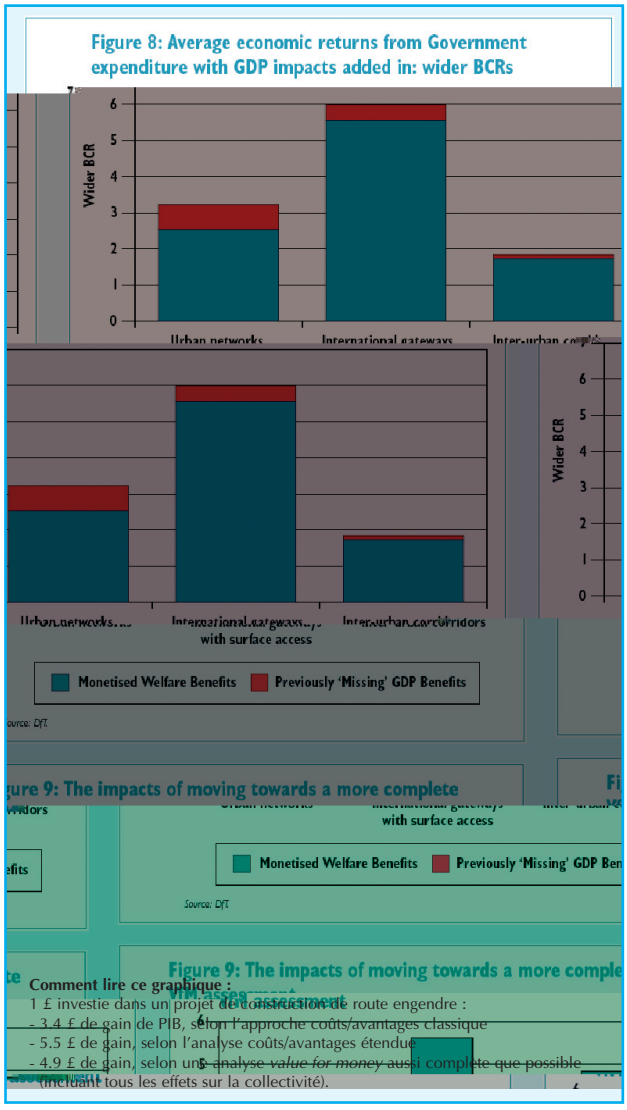
Dans ces conditions, l'analyse coûts/avantages (ACA) apparaît comme l'instrument majeur des choix d'investissements, les études économétriques portant sur le lien stock d'infrastructures-croissance se révélant peu opérationnelles. Pour autant, la pertinence des ACA sera d'autant plus grande que celles-ci prendront en compte la plupart des effets des infrastructures de transport.

**Le rapport Eddington souligne que certains avantages indirects des infrastructures sur l'économie marchande mériteraient d'être comptés à leur actif dans les ACA**, en sus des gains de temps et gains de sécurité classiquement portés au crédit des usagers. Ces avantages correspondent notamment aux économies d'agglomération – la concentration spatiale des activités favorise les synergies productives –, aux impacts sur les marchés en situation de concurrence imparfaite – les gains d'accessibilité mettent fin à des situations d'oligopole –, et à l'évolution du marché du travail – la diminution du coût de déplacement domicile-travail se traduit par une augmentation de la production, soit que certaines personnes choisissent de travailler, soit que certains emplois se relocalisent dans des régions plus productives. Le *Departement for Transport (DfT)* a mis au point une méthodologie pour estimer ces « bénéfices supplémentaires », méthodologie que la commission Eddington a appliquée à un ensemble de projets de transport (bus et routes) dans le *South and West Yorkshire* (région de *Leeds* et *Sheffield)* ainsi qu'à un projet d'extension de l'autoroute M6 dans le *West Midlands* (région de *Birmingham*). Ces avantages supplémentaires se révèlent particulièrement importants pour les projets urbains pour lesquels ils représentent souvent plus de 20 % des avantages pris en compte dans l'ACA.

**Quel est le meilleur moyen de faciliter la mobilité ?** Faut-il réaliser de nouvelles infrastructures, augmenter la capacité d'infrastructures existantes ou inciter à une meilleure utilisation de capacités existantes par une tarification adaptée ? Une analyse de près de deux cents décisions publiques, fondée tant sur des ACA classiques que sur une analyse *value for money* la plus complète possible (effets sur l'économie marchande et impacts environnementaux, y compris effets sur le paysage), conduit la commission Eddington à préconiser :

**• Une sélection rigoureuse des investissements sur la base de leur rentabilité économique** en intégrant l'ensemble des coûts et bénéfices pour la collectivité (au sens large). En effet, si la plupart des projets de transport étudiés offrent des rendements élevés, ces rendements varient fortement suivant les projets et leur localisation. L'amélioration des réseaux existants doit être une priorité (accroissements de capacité sur les grands corridors ferroviaires, par exemple), une attention doit être portée à la montée grandissante de la congestion, notamment pour les accès aux principales villes (réalisation d'autoroutes urbaines de contournement), ce qui n'exclut pas la réalisation de projets à petite échelle (marche à pied, vélo …) qui peuvent présenter de très bons rendements. En revanche, le rapport exprime sa méfiance à l'égard des « grands projets » faisant l'objet de *lobbying* intense et dont les impacts économiques véritables seraient rarement à la hauteur des attentes. Ainsi, la construction d'un réseau ferroviaire à grande vitesse, dont les impacts principaux seraient de désengorger les lignes classiques autour des grandes agglomérations d'une part et de générer du transfert modal au détriment de l'avion entre l'Écosse et Londres d'autre part, n'aurait qu'un impact limité sur la croissance de l'économie pour un coût très élevé.

**• Une tarification des différents modes intégrant les coûts sociaux** (pollution, congestion…). Elle est primordiale pour assurer l'efficacité collective du système de transports : la mise en œuvre d'une tarification optimale des infrastructures permettrait de réduire de 80 % les besoins d'investissements après 2015. Dans cette perspective, le rapport reprend les recommandations du rapport Stern en faveur d'une taxation des émissions de $CO_2$ associées aux activités de transport. Il propose aussi l'introduction d'un péage routier généralisé comme le



meilleur instrument pour optimiser l'utilisation du réseau. Le rapport n'ignore pas les effets redistributifs négatifs ou les problèmes d'acceptabilité de certaines mesures de tarification des infrastructures mais propose de mettre en avant l'importance des gains économiques associés pour emporter l'adhésion de la collectivité.

**Le gouvernement doit en outre, selon Sir Rod Eddington, s'assurer que les modes de gouvernance**, y compris au niveau décentralisé, soient en mesure de faire face à ces défis. Il est capital de mettre en place des modes de décision qui définissent clairement des priorités de l'action publique. Dans cette perspective, le rapporteur propose l'introduction d'une **commission indépendante pour le choix des projets stratégiques.**

## EN SAVOIR PLUS...


- **Rod Eddington** : *The Eddington Transport Study, Main Report: Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness,* London, Crown, 2006.
- **Roy William**, *L'investissement public dans les infrastructures de transport est-il source de croissance endogène ?*, Laboratoire d'économie des transports, Lyon, 2004.

# Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers

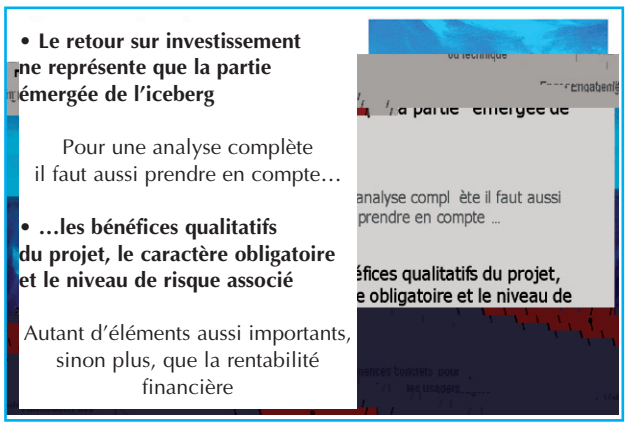
## ❺ Évaluer les services publics en ligne

*En 2005-2006, afin de répondre aux orientations gouvernementales en matière de déploiement des services publics en ligne, les ministères et organismes du Québec ont lancé soixante-dix initiatives de gouvernement en ligne. Devant l'importance des montants en jeu, un rapport du vérificateur général du Québec a demandé au gouvernement du Québec de justifier de manière plus objective la pertinence de ses investissements dans les services publics en ligne. Dans cette optique, le gouvernement du Québec a prospecté différentes méthodes internationales d'évaluation puis choisi la méthode Mareva pour évaluer, dans un premier temps, sept projets pilotes afin d'avoir suffisamment de recul sur la valeur concrète qu'ils généraient.*

**Source de l'article : BearingPoint France SAS,**
*Une méthodologie française qui inspire les gouvernements internationaux,* mars 2008

### Méthode

La méthode Mareva est la « **M**éthode d'**A**nalyse et de **RE**montée de la **VA**leur » de l'État français, développée par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), avec l'aide de consultants *BearingPoint*. Sa principale singularité est d'être complètement adaptée aux spécificités du secteur public car elle intègre dans ses composantes des éléments d'analyse sur les bénéfices en termes d'intérêt général, d'externalités vis-à-vis des usagers et d'internalités vis-à-vis des agents des administrations.




Visuellement, Mareva représente la valeur d'un projet sous forme d'un pentagone, selon cinq composantes essentielles (*cf.* illustration *infra*) :

- la rentabilité prend en compte l'évaluation des coûts et des gains financiers *stricto sensu* ;
- la maîtrise des risques inclut l'évaluation de l'ensemble des risques techniques, juridiques, opérationnels… ;
- l'évaluation des externalités intègre les bénéfices pour les usagers, l'amélioration de la qualité de service… ;
- l'évaluation des internalités comprend les bénéfices pour les agents publics en termes de valorisation de leur poste de travail, d'enrichissement des parcours de carrière, mais également d'efficacité des services publics ;
- la nécessité du projet prend en compte la dimension politique ou l'obligation réglementaire d'un projet.

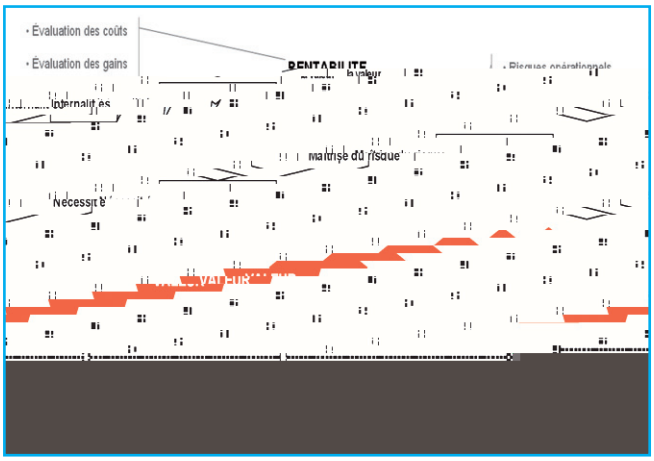
La diversité des cinq critères est représentée par une échelle comparant cinq axes de façon à donner une compréhension plus juste et plus fine du projet. La valeur globale du projet est représentée par l'aire du pentagone. Elle est construite à partir des notes de synthèse obtenues suite à l'évaluation détaillée de chacune des cinq composantes.

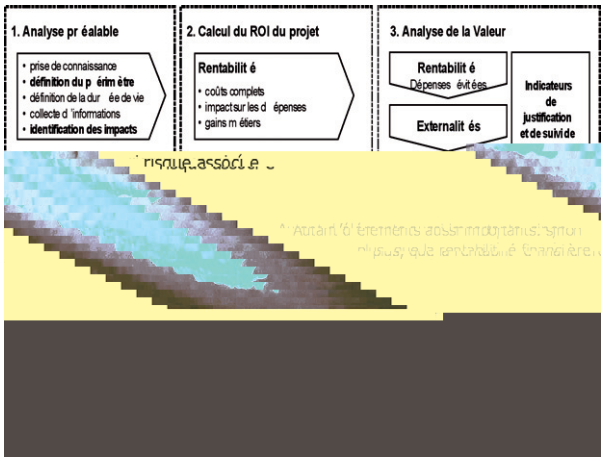
L'analyse de la valeur d'un projet permise par Mareva est un facteur déterminant de réussite pour la conduite du changement autour d'un projet de réforme :

- la **communication d'objectifs concrets** (avec des valeurs cibles) à l'équipe du projet cadre les travaux et encourage la cohésion autour de ces objectifs tout au long du projet ;
- une **analyse quantitative des impacts** du projet sur les parties prenantes est essentielle pour définir l'envergure des actions de formation, communication d'une manière factuelle ;

- une évaluation *ex-ante* et un suivi de la mise en œuvre et de la « courbe d'apprentissage » sont des pré-requis pour **les actions de concrétisation des gains** (réaffectation des ressources, modification des achats, *etc.*) ;
- la « **vente du projet** » auprès des acteurs extérieurs au projet est appuyée par la constatation de bénéfices réels.

Cette méthode est utilisée notamment par le gouvernement allemand pour évaluer le retour sur investissement des projets d'administration électronique (*Bund Online*).




## Démarche

L'analyse de la valeur est une partie intégrante du pilotage d'un projet de réforme, tout au long de son cycle de vie :

- au début du projet : le calcul *ex-ante* permet de justifier l'allocation des ressources au projet et de définir les objectifs stratégiques et « valeurs cibles » ;
- lors de la phase de réalisation : les simulations peuvent documenter les arbitrages opérationnels et stratégiques en optimisant la valeur du projet ;
- lors de la mise en œuvre : l'analyse de la valeur initiale permet de vérifier la concrétisation des gains théoriques et la réalisation des objectifs stratégiques ;
- après le projet : les résultats concrets du projet offrent un retour d'expérience pour le prochain projet, ou la déclinaison de ce projet.

La méthode comprend une version Web de l'outil d'analyse et de synthèse de la valeur. Elle suppose une forte interaction avec les responsables des projets afin de constituer un dossier auditable.

### EN SAVOIR PLUS...

- **www.bearingpoint.com**
- **Guide méthodologique Mareva** – Analyse de la valeur des projets ADELE, (http://www.synergies-publiques.fr/IMG/pdf/MAREVA_GuideMethodologique_vf.pdf)