

Incitations et accès aux données en France la production de l'évaluation des politiques publiques est-elle profitable ?

ENAP, Québec, 27 septembre 2013

Xavier Timbeau

■ L'évaluation a été l'apanage de l'administration, en France

- De la libération aux années 1980
- La planification à la Française, les « ingénieurs économistes »
- Rationalisation des choix publics : application du raisonnement économique intertemporelle comme théorie des choix
- On peut ramener le problème de choix à la maximisation d'une fonction d'utilité (sociale), et en déduire, selon ce critère, les choix optimaux
- Nombreux exemples, de la tarification d'EdF (Marcel Boiteux dans les années 1940) à la valorisation de la vie humaine (Marcel Boiteux, 2001!) pour les décisions d'infrastructures routières



Marcel Boiteux
1922-

■ Cette évaluation avait donc des caractéristiques bien définie

- Économique, supposant résolu la question de la fonction d'utilité (par exemple, travaux du plan français sur la « bonne » valeur du taux d'intérêt
- Centralisée, technicisée, strictement séparée du processus politique
- Surtout *ex ante* (définition de stratégies, élaboration de choix)
- Ex post, pas de culture de l'évaluation « audit »
 - Audit renvoie ici à une pratique opérationnelle
 - L'expérience des mesures appliquées nourrit cependant la paramétrisation des futurs choix

■ La fin de la planification a été fatale à cette pratique

- Les problématiques traitées par le Plan à la Française ont disparue
- La décentralisation et la parlementarisation ont ouvert les acteurs des choix
- Elle subsiste dans l'administration (particulièrement économique, DGTrésor)
- Elle s'est marginalisée, devenue influence souterraine et « idéologisée »
- Un trésor néanmoins :
 - La production de données (INSEE, mais également administrations)
 - Une passion française pour la comptabilité nationale
 - Le développement des systèmes d'information dans un pays centralisé produit des merveilles

■ La situation Française s'oppose donc à celle d'autres pays

- la logique de contrôle de l'administration et de ses actions a favorisé des contre pouvoirs
 - Etats Unis, longue tradition (GAO, 1921), séparation stricte entre analyse et production de données, tissu universitaire riche
 - Royaume Uni (New public management, conduit par l'administration, IFS)
 - Allemagne (fondations parlementaires)
- Effondrement de la capacité d'analyse
 - A l'intérieur des administrations,
 - Pas de relais universitaire
 - Pas d'intérêt parlementaire

■ La nécessité de la reconstruction

- La LOLF (début des années 2000) place l'évaluation au cœur du processus budgétaire
 - insuccès: les évaluations sont in fine à la charge des administrations qui doivent rendre compte de leur actions en publiant des indicateurs qui montent. Foisonnement des tableaux de bord
 - Rôle de la Cour des Comptes important, pas de culture de l'évaluation mais un fort pouvoir d'audit
 - Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques
- La contrainte budgétaire
 - Revue Générale Politiques Publiques (2007-2012)
 - Calquée sur la Spending Review britannique
 - Pas un succès : manque de méthode, de profondeur, de persistance
 - La Cour des Comptes (2002-)
 - « shame and blame » : pointer des dépenses, inverser la charge de la preuve
 - Ouverture du débat public
 - La crise budgétaire (2010-)
 - Assez réticente, la gauche à son tour s'empare de la question
 - dépenses, mais aussi fiscalité, normes, pratiques de gouvernance (décentralisation), règles de gestion

« toutes les politiques publiques, sur l'ensemble du quinquennat, feront l'objet d'une évaluation », J.M. Ayrault, 18/12/2012

■ Une approche « économique »

- Contrainte budgétaire
- Efficience économique ('Money value' britannique)
- Néo positivisme et fascination pour les méthodes économétriques déductives
- Quelques débats sur l'équité, peu encore sur la démocratisation

- **Une typologie des méthodes de l'évaluation**
 - Quantification & modélisation
 - Micro données et expériences naturelles
 - Expérimentation
 - Les autres approches
 - valuation contingente
 - consentement à payer
 - Enquêtes quantitatives/qualitatives

■ La méthode

- Construire de l'information, comparer les pays, comparer dans le temps
- Modéliser, inférer des causalités, les mesurer

■ L'état des lieux

- Tradition vivace, assez ouverte (modélisation)
 - Macro données, modélisation macroéconomique,
 - design et analyse des politiques sous l'angle macro
 - Mais réduction du nombre de modèles
- révolution technique de l'informatique et des « micro données » en cours de diffusion
 - la micro simulation
 - modèles intégrant l'hétérogénéité des situations individuelles, mesurée directement, permettant ensuite des projections, des simulations contrefactuelles
 - Retraites, fiscalité et redistribution
 - La pratique française est assez développée
 - Quelques modèles dans et en dehors de l'administration
 - Microsimulation active dans l'administration sociale : retraites, modèles fiscaux sociaux

■ La méthode

- Demande une collecte de données, constante dans le temps, des fichiers appariés (une information riche)
- Demande une bonne quantification (un système statistique adapté)
- Dans des circonstances particulières, on distingue un groupe témoin et un groupe test
 - Quelques exemples fameux (David Card et l'effet d'une année de scolarité en plus sur le salaire)
 - Nécessite de contrôler l'endogénéité
 - Soit le coup de hasard
 - Soit un arsenal économétrique (variables instrumentales, méthodes indirectes)
 - Lourd et fragile

■ L'état des lieux

- Données existantes, mais difficiles d'accès
- Bon retour académique, pour les laboratoires ayant accès (CREST)
- Peu adapté aux besoins de la politique
 - Temporalité : les données arrivent bien après la décision (10 ans)
 - Ne répond pas aux questions posées, mais aux questions pour lesquelles on a les réponses (théorème du lampadaire)
- L'accent est mis sur la méthode plus que le résultat
- Existe mais n'est pas très actif

■ Approche plus systématique

- Développé dans le nord de l'Europe, probablement aux USA
- Tester une mesure, un dispositif, une action sur un groupe test. Un groupe de contrôle permet alors d'identifier les effets.
- Le choix des variables mesurées permettent un spectre d'analyse plus large
- Coût important, protocole strict

■ L'état des lieux

- Rendu possible récemment
 - Principe constitutionnel d'égalité devant la loi aménagé
- Mis en œuvre à l'occasion du RSA
 - Échec complet, plus un prototypage qu'une expérimentation
 - Peu adapté au temps politique, demande des travaux parlementaires longs et soutenus

■ Sociologie quantitative

- Evaluer le ressenti, le perçu, les comportements
- Reste peu utilisé en France, en tout cas dans la sphère de l'action politique

■ Ce qui est très développé en France :

- L'évaluation de la recherche et pas la recherche de l'évaluation!

Pourquoi motiver l'évaluation des politiques publiques ?

■ Un écueil : faire disparaître le débat

□ Philosophie de l'OCDE

- 'Evidence based policy analysis' : échapper à certains débats par une approche positiviste, dichotomie implicite entre les faits et l'espace politique
- Position naïve (on peut répondre sans être idéologue ou partisan) ou cynique (museler le débat politique par des évidences scientifiques)

□ L'approche scientifique ouvre (déplacer) les débats, voire les crée

- Mise en lumière de phénomènes (inégalités aux USA et Piketty/Saez)
- Élargir les questions : éthiques, philosophiques, le choix social n'est pas simple si il y a plus d'un citoyen.
- Le résultat de l'activité scientifique n'est pas d'apporter des réponses, mais d'approfondir les questions

■ Un objectif

- Apporter de la raison dans les débats
- Introduire de la réflexivité dans l'action

Comment faire ?

■ L'évaluation administrative

- Peu ouvert, insuffisamment scientifique
- Risque de capture, risque d'autocensure, risque d'homogénéité
 - Un bel exemple : l'évaluation des politiques d'éducation par l'administration française
 - Refus de collaborer initialement au programme PISA

■ Les incitations des chercheurs

- Publier (et donc financer, accéder aux carrières et au prestige)
- Financer (et donc faire tourner des équipes, accumuler des compétences, des expertises qui produisent soit des revenus soit des publications)
- La curiosité, le désir de connaissance
 - Peu valorisé dans l'administration de la recherche
- Participer au débat
 - Relation ambiguë et sélection adverse (Climatologie)

■ L'accès aux données

- Prérequis à l'ouverture
- Evoqué mais doit être compris dans un sens très large
 - Les fichiers réunis ont plus de valeur informationnelle que les parties
 - Difficile question de l'anonymisation, de la protection des données individuelles, de l'utilisation commerciale
 - Le « big data » renforce considérablement ces problématiques
 - Il ne s'agit plus d'apparier une déclaration d'impôt à l'enquête des budgets des familles, mais de compiler les déplacements, les produits ou les services achetés (un par un), les transactions réalisées, les sites internet visités, les réseaux sociaux activés, individu par individu
 - A qui sont les données ? Peut on utiliser ces données ? Comment protéger la vie privée ?
 - Comment utiliser cette formidable source d'information ?
 - Le « data mining » doit être possible
 - Chasse à la découverte
 - Permet de développer des compétences (thésards), de connaître les données, d'ouvrir des possibilités (appariement)

■ La valorisation académique

- Revues d'évaluations
 - n'existe pas en France, ne fait pas partie des revues de rang élevées dans l'évaluation des chercheurs
- Filières/critères d'évaluation
- Articuler les exigences académique et de la décision politique
 - Rigueur des résultats, revue par les pairs vs nécessité d'action, de conviction

■ L'externalisation de la compétence d'évaluation

- Placer l'administration/les parlements en situation de donneur d'ordre d'évaluation
 - Organiser le débat contradictoire,
 - Gérer les questions d'accès aux données, y compris confidentielles
 - Structurer une offre évaluative qui permet de financer une activité de recherche appliquée
- Rejoindre la préoccupation de la décision de celle de la connaissance
 - Mettre dans l'action politique les méthodes scientifiques ?