

L'évaluation économique des interventions de l'Etat: les méthodes, leur potentiel et leurs limites

Prof. Claude Jeanrenaud
Institut de recherches économiques
Université de Neuchâtel

Evaluation de l'efficience - Possibilités et limites

Réseau évaluation dans l'administration fédérale
Société suisse d'évaluation
Berne, 9 mars 2006

1. Quelques observations pour débiter

- Les offices de la Confédération confient de nombreux travaux d'évaluation à des consultants externes.
- L'évaluation porte rarement sur le fait que l'intervention soit ou non bénéfique à la société (pertinence).
- Ceux qui conçoivent les projets évitent de se donner des objectifs.
- L'évaluation périodique n'est pas ancrée dans la culture politique et administrative en Suisse.
- Les offices donnent rarement à l'évaluateur la possibilité d'étudier des variantes.
- Les nouvelles réglementations ne sont pas soumises à un vrai test économique.

Quand il y a une évaluation économique, on considère son résultat comme une information complémentaire et non pas comme le critère central de décision.

- Ils sont convaincus que les projets sont bons et cherchent des arguments pour les défendre.

Dans la majorité des pays européens, les évaluations ne sont pas des instruments pour prendre de bonnes décisions mais une aide pour le moment où faudra négocier.

- Les autorités et les offices ont une forte aversion au risque et suivent le principe de précaution :

"They regulate to eliminate the risk ... A civil servant or regulator who fails to regulate a risk will be castigated. How many are rewarded when they refuse to regulate or take the risk? ... Government cannot eliminate all risks".

Tony Blair, June 2005

- Indépendance de l'évaluateur: une étude mandatée par l'office responsable est une étude sponsorisée.

Le fait que l'office conçoive le mandat d'évaluation, choisisse l'évaluateur, qu'il existe une relation dans la durée entre l'office et l'évaluateur va-t-il influencer le résultat ? Est-ce que cela change uniquement le ton de sa voix ? Ou aussi le résultat ?

2. Pourquoi évaluer les interventions de l'Etat ?

- Fournir une aide à la décision :
 - L'intervention est-elle opportune ?
 - Le mode d'intervention est-il le plus profitable à la société ?
- Concevoir des lois et des projets qui répondent à l'intérêt général : une bonne évaluation rend plus difficile le travail des groupes d'intérêt.
- Faire en sorte que l'argent dépensé apporte la plus grande valeur possible à la population (« value for money »).
- Inciter le gouvernement et les offices à expliciter les objectifs.
- Rappeler aux autorités et aux offices leur obligation de rendre compte (« accountability »).
- Déceler l'inefficience.
- Introduire une forme de concurrence dans les administrations : PISA, SwissUp ranking...
- Apporter ainsi une aide à la gestion courante, permettre à ceux qui fournissent les prestations de s'améliorer.

3. Objet évalué et parties prenantes

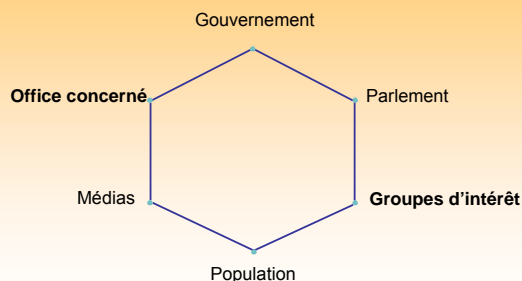
Sur quoi porte l'évaluation

- Réglementation, projet, programme

Réglementation : les coûts sont souvent cachés ou peu visibles, l'utilité d'un test économique est alors d'autant plus grande.

- Domaines : santé, sécurité, environnement, protection sociale, transport, banques/marchés financiers, concurrence....

Parties prenantes (« Stakeholders »)



Office

Préoccupé d'abord par sa mission. Bénéficie d'un avantage en termes d'information et d'expertise par rapport au gouvernement, au parlement et à la population.

Une évaluation rigoureuse et détaillée réduit le déséquilibre d'information et empêche l'office de « vendre » un programme qui n'est pas « bon » pour la population.

« Es gibt kein Waldsterben ».

Groupe d'intérêts

Cherchent à influencer la décision à leur avantage (« capture de la réglementation »).

Le manque d'information sur les coûts et les avantages d'un projet et le manque de transparence facilite la « capture réglementaire » par les groupes d'intérêt.

4. Utilité d'une comparaison coûts-bénéfices ou coût-résultat

« But while the (New Zealand public management) system is good at producing outputs cheaply and often in innovative, responsive, and customer-driven ways, it is not as good at choosing what to produce in the first place (i.e. technical versus allocative efficiency). This reflects insufficient evaluation of programmes... ».

OCDE 2002

A) Avant la décision

Aide à la décision

- Evaluation d'un projet (NLFA).
- Evaluation d'une réglementation (réduction de la vitesse sur les autoroutes).
- Evaluation d'un programme (pilier « réduction des risques » de la politique suisse de la drogue).

"The size of the net benefits, the absolute difference between total benefits and total costs, is the key to determining whether one policy is more efficient than another" (OMB).

B) Après la décision

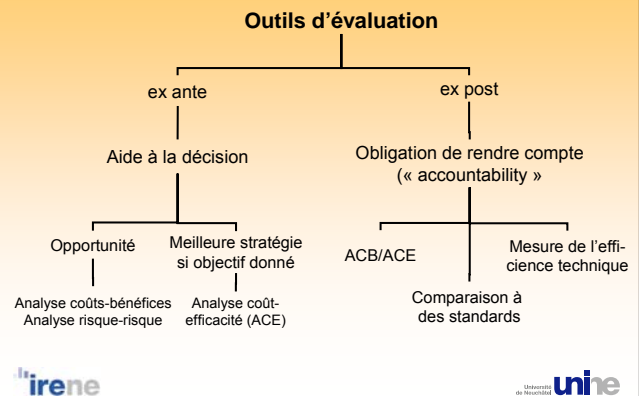
Responsabilisation

- Evaluation d'un programme/projet : les résultats sont-ils conformes aux attentes ?
- Audit de performance : pourrait-on obtenir le même résultat en dépensant moins ou un résultat meilleur avec les mêmes ressources ?
- Contrôle de réalisation des standards.

Amélioration de la gestion, révision des priorités

- Identification et mesure du potentiel d'amélioration.
- Faut-il adapter le programme, revoir les objectifs ?

5. Outils de l'évaluation



Evaluation économique à travers 4 tests

Test 1 : existence d'un bénéfice net pour la société

Test 2 : quelle stratégie apporte-t-elle le plus grand bénéfice social net ?

Test 3 : pour un objectif donné, quelle est la mesure la moins coûteuse à la société ?

Test 4 : peut-on offrir la prestation fournie avec moins de ressources ?

Test 1

La mesure et l'objectif choisis sont-ils bénéfiques pour la société ?

↓ Existence d'un bénéfice net

Analyse coûts-bénéfices
Analyse risque-risque

Test 2

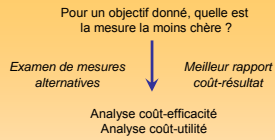
Quelle est la stratégie la plus profitable à la société ?

↓ Examen de stratégies alternatives

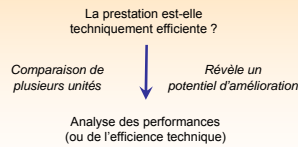
Bénéfice net le plus élevé

Analyse coûts-bénéfices
Analyse risque-risque

Test 3



Test 4



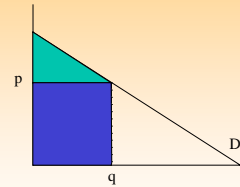
Outil 1: Analyse coûts-bénéfices

- Principes de la méthode : les coûts et les bénéfices sont placés sur les plateaux de la balance.



- Condition de mise en œuvre : une bonne évaluation préalable des risques et des effets.
- Situation de référence (par rapport à laquelle les coûts sont mesurés).
- Enregistrer uniquement les coûts et les bénéfices réels (distinction entre bénéfice réel et transfert pas toujours évidente).
- Eviter les doubles comptages.
Les salaires des travailleurs qui réalisent le projet ne constituent pas un bénéfice.
- Notion-clé pour l'estimation des bénéfices : coût d'opportunité :
 - Critère de compensation (notion de surplus)
 - Disposition à payer ou à accepter

- Surplus = disposition à payer (vert + bleu) – prix payé (bleu).



Comment donner un prix à ce qui n'en a pas ?



- Préférences révélées (observation des choix des consommateurs, des travailleurs, des locataires...).
- Préférences exprimées : enquête par questionnaire.
- Données originales plutôt que valeurs transférées.

Que faire de ce qui ne peut pas être évalué ?

- Donner une description complète et précise des bénéfices et coûts non monétarisés.
- Il s'agit d'indiquer s'ils ont influencé la décision et pourquoi.

- Les décideurs peuvent s'écarter du choix qui découle d'une analyse coûts-bénéfices pour un motif d'équité (par ex.).
- Il faut simplement que les choix soient clairement expliqués.

On justifie beaucoup de mauvaises décisions par un argument de politique régionale, souvent sans même être sûr que l'intervention en question est vraiment favorable aux régions en question.

Obstacles à l'acceptabilité de la méthode :

- Expression monétaire des effets (« La santé n'a pas de prix »).
Faire la différence entre la valeur d'une vie statistique et la valeur de la vie d'un individu identifié. Dans une étude coûts-bénéfices, la valeur de la vie (VSLY) est toujours celle d'un individu statistique.

- Actualisation
- Idée que la méthode n'est pas neutre: les coûts étant plus faciles à établir que les bénéfices, n'y a-t-il pas un biais systématique en défaveur de l'intervention ?

"Many public interest advocates argue that cost-benefit analysis unfairly targets environmental, health, safety and other social regulations. EPA has not banned a single chemical under Toxic Substance Control Act since the US Court of appeals ... interpreted the statute as requiring a cost-benefit test" (Driesen 2005).

Illustration : évaluation d'un programme de protection contre la fumée passive en Ecosse (2005)

Analyse des risques : les risques ont été établis de manière irréfutable.

- Augmentation du risque de cancer : 20-30%.
- Facteur de risque pour les maladies cardiovasculaires.
- Facteur de risque pour l'asthme chez les enfants.
- 865 décès chez les non-fumeurs et 1500 à 2000 chez les anciens fumeurs.
- Pas de niveau d'exposition « sans risque ».

Stratégies alternatives :

1. Limitation volontaire (variante minimale).
2. Interdiction de fumer dans les lieux publics (« Smoke free legislation »).
3. Interdiction de fumer dans les lieux publics à l'exception de la restauration (« hospitality sector »).

Evaluation des effets

- Santé
- Coûts médicaux
- Incendie
- Nettoyage, entretien
- Mise en œuvre: administration
- Mise en œuvre: restauration
- Diminution revenu restauration

Valeurs actualisées nettes en millions de £ aux prix de 2005

	Stratégie 1	Stratégie 2	Stratégie 3
Bénéfices pour la santé			
▪ Valeur des vies sauvées	108	2354	908
▪ Diminution des maladies	15	151	38
Economie de ressources			
▪ Traitements médicaux	6	99	16
▪ Incapacités de travail	5	49	12
▪ Diminution des arrêts de travail	147	1474	1474
▪ Diminution des risques d'incendie	10	99	50
▪ Réduction des coûts d'entretien	23	234	117
Impact sur le secteur de la restauration		-28	
Coût de mise en œuvre		-50	-28
Bénéfice (+) coût (-) net actualisé (2005)	314	4382	2587

Source : Scottish Executive, Health Department, 2005.

Test de sensibilité

- Lorsque l'estimation la plus basse des bénéfices pour la santé est considérée, la stratégie 2 reste la meilleure et produit un bénéfice net.

Utilisation pour la prise de décision

"I have read the regulatory impact assessment and I am satisfied that the benefits justify the costs"

Andy Kerr, Minister for Health and Community Care
(3 March 2005).

Illustration: utilisation d'un téléphone mobile en voiture

2 études coûts-bénéfices réalisées

1^{ère} étude: Cohen et al. (2000), Harvard Center for Risk Analysis, sponsorisée par une compagnie de téléphone.

Risques de décès dus à l'utilisation d'un téléphone mobile en voiture:

- Pour le conducteur: 6,4 chances sur 1 million, par année.
- Pour les autres usagers de la route (motorisés ou non): 1,5 chance sur 1 million, par année.

Analyse coûts-bénéfices:

- Bénéfices: ~ 2 milliards \$
- Coûts: ~ 25 milliards \$

Conclusion:

- Les coûts d'une interdiction excéderaient largement les bénéfices.
- Perte pour la société: ~ 23 milliards \$

2^{ème} étude: (révision de la 1^{ère} étude)

Cohen et al. (2003), Harvard Center for Risk Analysis, financée par les ressources propres de l'Institut.

Risques de décès dus à l'utilisation d'un téléphone mobile en voiture:

- Pour le conducteur: 13 (entre 4 et 42) chances sur 1 million, par année.
- Pour les autres usagers de la route (motorisés ou non): 4 (entre 1 et 12) chances sur 1 million, par année.

Analyse coûts-bénéfices:

- Bénéfices: ~ 43 milliards \$ (9 mia – 193 mia)
- Coûts: ~ 43 milliards \$ (17 mia – 151 mia)

Conclusion:

- Les bénéfices d'une interdiction seraient équivalents aux coûts.

Is regulation good for you (Hahn et al. 2005)

Proportion des principales réglementations ayant passé avec succès le test coûts-bénéfices

	Règles ayant passé le test		Bénéfices totaux actualisés (en milliards)
	Nombre	Proportion	
Estimation centrale	88	79%	\$ 234

Source : OMB ; Hahn et Litan (2005).

Outil 2: Analyse coût-efficacité (ACE)

- Le but du programme ou de la réglementation est considéré comme une donnée. L'ACE renseigne alors sur la stratégie la moins coûteuse.
- La pertinence de l'objectif n'est pas remise en cause; l'ACE n'est donc pas un test d'opportunité.
- Plus simple que l'ACB, car on évite une estimation monétaire des bénéfices.
- Pour appliquer la méthode, il suffit de pouvoir mesurer les résultats en quantités physiques (ou naturelles) et de connaître le coût des diverses options ou stratégies :
 - Coût par vie sauvée.
 - Coût par année de vie gagnée.
 - Coût par année de vie en santé normale ou QALY (inclut la morbidité et la mortalité).
 - Coût par emploi créé (promotion économique).

Outil 3: analyse « risque-risque » (ou « santé-santé »)

La mesure prise pour diminuer le risque pour la santé peut engendrer une augmentation d'un autre risque pour la santé.

"A distinctive and pervasive problem arises when government regulation designed to diminish one health risk actually increases other health risks. For example, bans on the use of asbestos may lead companies to use other, more dangerous substitutes. Health-health tradeoffs also arise because regulatory expenditures increase poverty and unemployment and in that way increase poor health".

Sunstein 1996

- L'intervention modifie plusieurs risques. On compare des risques en unités naturelles.
 - Risque évité par l'intervention (effet positif).
 - Risque provoqué par l'intervention (effet négatif).
- Montre les limites du **principe de précaution**. L'appliquer peut réduire le bien-être de la collectivité.
- Exemples :
 - Risques liés à la culture et la consommation de plantes génétiquement modifiées et risque de malnutrition.
 - Saccharine : risque de cancer contre risque d'obésité.

Illustration : DDT

- Utilisé comme insecticide pour les cultures et comme moyen de prévention de la malaria (le produit est appliqué sur les murs intérieurs des habitations).
- C'est un polluant organique persistant (POP):
 - Persistant** : il conserve sa toxicité pendant plusieurs années avant de se dégrader (même dans la nature)
 - Mobile** : on le retrouve dans des régions éloignées du lieu où il a été utilisé.
 - Biocumulatif** : il s'accumule dans les graisses des organismes vivants (au bout de la chaîne alimentaire).
- Risque pour l'environnement (dommages causés aux œufs et aux embryons des oiseaux, rapaces en particulier) et un risque pour la santé de l'homme.
- Dans les années 50, le DDT a contribué à éradiquer la malaria et le typhus aux États-Unis, en Europe, au Canada, en Australie et ailleurs.

- En 1962, Rachel Carson a contribué à lancer la croisade anti-pesticide avec son livre *Silent Spring*.



- DDT : 122 pays ont négocié, en décembre 2000, un traité conduisant à interdire l'utilisation des polluants organiques persistants (POP);
- Ils ont toutefois exempté (après de longues discussions) le DDT de la liste des produits toxiques à interdire (hors agriculture) jusqu'à ce que l'on trouve des produits de remplacement peu coûteux.
- Le risque pour les populations victimes de la malaria (1 million de morts en Afrique par année, principalement des enfants) est sans rapport avec le risque pour la faune (éventuellement pour l'homme).

Outil 4: Contrôle de résultats au regard de valeurs standards

- Technique largement utilisée par le NHS au Royaume-Uni.

Illustration : standards pour les hôpitaux

"Forty-two hospitals will today be named and shamed by the government for having poor standards of hygiene as part of its campaign to clean up the NHS. The inspections of 689 hospitals this year found that 94% had cleanliness standards that were acceptable or higher, while 6% were deemed poor."

"In an attempt to develop an "enterprise culture" in the NHS, he published league tables grading 173 acute hospital trusts according to their effectiveness across 21 performance measures, including nine key targets ranging from waiting times to cleanliness. Alan Milburn, the health secretary, yesterday identified the 12 worst performing hospital trusts in England and said he would fire their chief executives if they could not deliver rapid improvement."

Source: NHS 2001.

Outil 5: Mesure des performances (efficacité technique)

- Méthode : audit (analyse de la valeur, analyse de processus) ou comparaisons.
- Notion de frontière :
 - Délimite ce qui est atteignable et ce qui ne l'est pas
 - Identifie toutes les unités efficaces
 - Mesure l'efficacité relative (par rapport à un modèle ou benchmark)

Frontière (« best practice »)

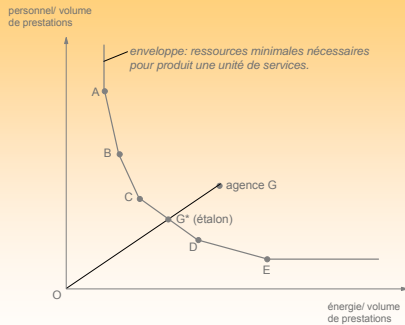
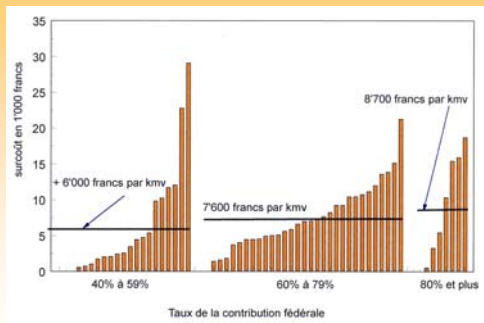


Illustration : nettoyage des autoroutes

- Première expertise sur la Nouvelle péréquation financière (1994)
- Frontière de coût
- Source des données : OFROU
- Méthode : moindres carrés ordinaires décalés, toutes unités dont le coût est au-delà de 1,5 écart-type par rapport à la moyenne sont mise au bénéfice du doute (considérées efficaces).

Frais de nettoyage des routes nationales: surcoût en 1'000 francs par kmv et par année - tronçons à ciel ouvert à 4 voies



Source: Frey, Spillmann, Dafflon, Jeanrenaud et Meier (1994).

Comparaison d'outils: coûts-bénéfices, coût-efficacité, risque-risque

Analyse coûts-bénéfices (ACB) - analyse coût-efficacité (ACE)

	Valeurs monétaires		Opportunité	Comp. plusieurs mesures et résultats	Acceptabilité
	Coûts	Bénéfices			
ACB	√	√	√	√	-
ACE	√	-	-	-	+
RR	-	-	√	-	++

6. Conditions et déroulement de l'évaluation

- Offices : ont leur attention concentrée sur leur mission plus que sur une utilisation économique des fonds (« value for money »).
- Aucune uniformité de méthode et peu de transparence: Chaque projet est évalué avec une unité de mesure différente.
- Indépendance de l'évaluateur (« étude sponsorisée »)
- Manque de ressources pour l'évaluation.
- Faible dotation des offices en analystes :
"The real reason (for the lack of formal analysis of public decision) lies in the ratio of professional affiliations in the regulatory arm of government, which run five lawyers for one analyst", John D. Graham, Administrator, OIRA, Washington D.C., 2002.
- Résultats non reproductibles : manière dont les résultats sont obtenus souvent peu transparente.
- Evalueurs pas infallibles: une évaluation de l'évaluation par des pairs (« peer review ») serait une précaution légitime.
- Discussion publique des résultats.

7. Conclusions

- Les nouvelles réglementations et les projets importants devraient subir un « test économique ».
We should regulate only after reflexion (Tony Blair, June 2005)
- Principe de précaution à appliquer de manière raisonnable : Les décisions devraient être fondées sur une appréciation des risques.
Principe de précaution uniquement pour les risques très sérieux et irréversibles.
- Utiliser les outils d'évaluation avec discernement. Vouloir tout évaluer risque de conduire à une paralysie du fonctionnement de l'Etat.
« Paralysis by analysis »
- Se limiter à une évaluation économique des projets les plus importants.
Obligation de mener une évaluation économique.

- Important que les évaluations soient réalisées ou au moins contrôlées et supervisées par un *organisme central* disposant d'un budget suffisant (et non par les offices et département directement intéressés).

« Many European countries that lack a central unit responsible for quality control and monitoring perform inadequate inadequate regulatory impact assessment or non at all" (Hahn et Litan 2005).

- Il faut que les évaluations soient prises au sérieux (ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui). Une évaluation devrait avoir des conséquences.
Test non réussi = révision ou abandon du projet
- Les bénéfices doivent justifier les coûts : ce principe devrait être ancré dans la politique économique du gouvernement.
Le but des interventions est d'améliorer le bien-être social, pas de le diminuer.
- Cette exigence ne signifie pas que l'évaluation aboutit nécessairement à une réponse oui-non. La décision politique peut s'appuyer sur d'autres considérations (équité par exemple).
The net benefit criteria is a good starting point (Hahn et Litan, p. 501)

Références

- Attaran Amir, Roberts Donald R., Curtis Chris F., Kilama Wenceslaus L., 2000, « Balancing risks on the backs of the poor », *Nature Medicine*, Vol. 6, No. 7, pp. 729-731.
- Blair T., June 2005, *Risk and the State, i AEI-Brookings Joint Center Policy Matters 05-15.*
- Carlson Rachel, 1962, *Silent Spring*, Fawcett.
- Cohen J.T., Graham J.D., 2003, « A revised economic analysis of restrictions on the use of cell phones while driving », *Risk Analysis*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-17.
- Dafflon Bernard, Jeanrenaud Claude, Frey René L., Meier Alfred et Spillmann Andreas, 1994, *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, Administration fédérale des finances et Conférence des Directeurs cantonaux des finances, Berne.
- Driesen D. M., 2005, *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?* Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=663602>

- Graham John D., 2002, *Cost-Effectiveness Analysis in Health Policy*, Office of information and regulatory affairs, Arlington, VA.
- Hahn Robert W., Malik Rohit, 2004, *Is Regulation Good For You?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 04-02.
- Hahn Robert W., Litan Robert E., 2005, *An Analysis of the Eighth Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 05-02.
- Kerr Andy, Minister for Health and Community Care, 3 March 2005,
- Lissy K., Cohen J., Park M., Graham J.D., 2000. « Cellular phones and driving: weighing the risks and benefits », *Risk in Perspective*, Vol. 8, No. 6.
- National Health Service
- OCDE, 2002, *Next steps for public spending in New Zealand: the pursuit of effectiveness*, OECD, Economic Department, Working paper 23.

- Scottish Executive, 2005, *The Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005 (Prohibition of Smoking in Certain Premises) Regulations 2005: Draft*, Health Department, Available at: www.scotland.gov.uk/consultations/health/shsccr-04.asp
- Sunstein C.R., 1996, *Health-Health Tradeoffs*, University of Chicago Law and Economics Working Paper No. 42.
- Viscusi Kip W., 1994, « Risk-Risk Analysis », *Journal of Risk and Uncertainty*, No. 8, pp. 5-17.