

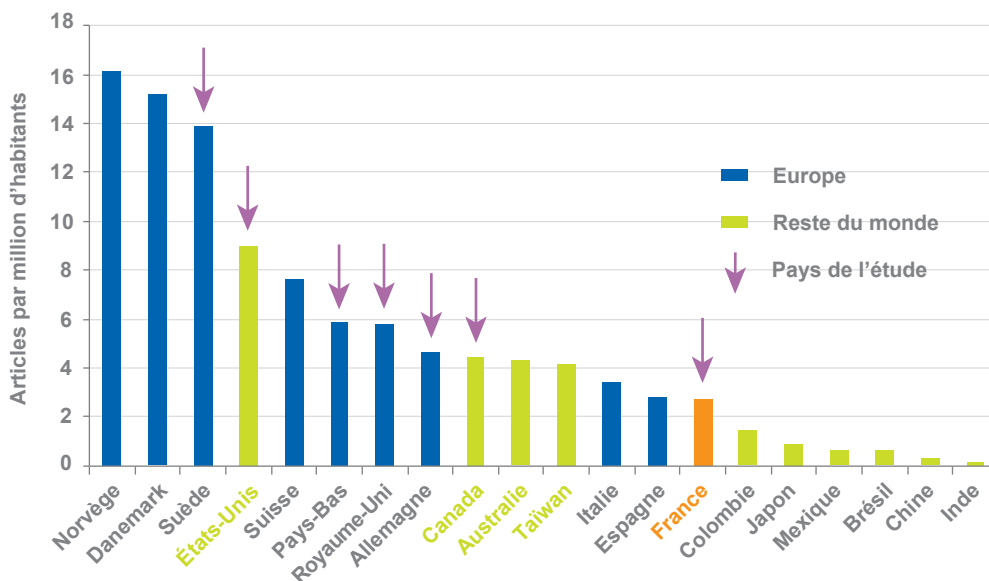


La France évalue encore peu l'impact de ses politiques publiques

L'évaluation constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour améliorer les politiques publiques et pour informer les citoyens. En France, de nombreux acteurs sont chargés d'une telle mission, mais seule une faible proportion des travaux qu'ils produisent – les évaluations d'impact – permet de mesurer rigoureusement l'efficacité des politiques publiques au regard des objectifs qui leur ont été fixés. Réalisés principalement par des chercheurs, ces travaux reposent sur des méthodes statistiques (expérimentales et quasi expérimentales) capables de mesurer ce qui, dans les résultats observés, est réellement attribuable à la politique publique.

Face à ce constat, France Stratégie a conduit une étude en partenariat avec Sciences Po et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pour situer la France en termes de production d'évaluations d'impact de politiques publiques par rapport à six pays économiquement comparables (l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède)¹. Réalisé à partir de la base de données EconLit (encadré 1) qui enregistre la production scientifique internationale en économie et d'une recherche par mots clés, ce travail établit que la France présente un certain retard dans la production d'évaluations d'impact, qu'elle comble cependant progressivement depuis peu. Les questions d'emploi sont les plus traitées par les évaluations d'impact en France, comme dans les autres pays continentaux (Allemagne, Suède). Le pays se démarque cependant par le rôle important que tiennent des acteurs à mi-chemin entre le monde de la recherche et celui de l'administration dans la conduite des évaluations d'impact.

Nombre d'articles d'évaluation d'impact par million d'habitants pour les 20 pays en produisant le plus



Lecture : Ce graphique exprime, pour les vingt pays ayant produit le plus d'évaluations d'impact jusqu'en 2016, le nombre d'articles divisé par la population du pays en 2014 (en million d'habitants).

Source : EconLit, Penn World Table 9.0 pour la population en 2014, traitement des auteurs

1. Cette note constitue la synthèse d'un document de travail disponible sur le site de France Stratégie : Bono P.-H., Debu S., Desplatz R., Hayet M., Lacouette-Fougère C. et Trannoy A. (2018), « Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique », Document de travail, n° 2018-12, France Stratégie, décembre.

Pierre-Henri Bono,
Sandra Debu,
Rozenn Desplatz,
Maxime Hayet,
Clément
Lacouette-Fougère,
Alain Trannoy

La Note de synthèse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

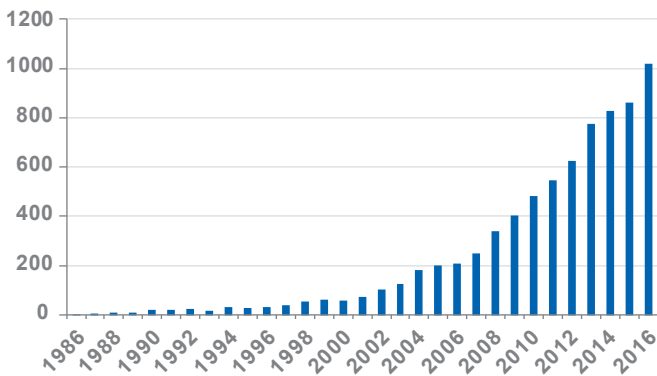
LA PRODUCTION MONDIALE D'ÉVALUATIONS D'IMPACT EST LARGEMENT DOMINÉE PAR LES ÉTATS-UNIS

Le nombre d'articles scientifiques² présentant les résultats d'évaluations d'impact n'a cessé d'augmenter depuis les années 1980, avec un net infléchissement à la hausse à partir des années 2000 (graphique 1). En cumulé sur l'ensemble de la période, près de 7 500 articles d'évaluation d'impact ont été recensés dans la base de données EconLit jusqu'en 2016.

Les États-Unis sont de loin le pays pour lequel on dispose le plus d'évaluations d'impact avec plus d'un tiers de la production mondiale (graphique 2). La Chine se place deuxième, suivie par plusieurs pays européens (le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie) et par l'Inde. Au total, le classement des vingt pays les plus concernés par les évaluations d'impact est largement dominé par les pays d'Amérique du Nord et d'Europe.

Si l'on rapporte le nombre de publications à la population (graphique en première page), la hiérarchie est en revanche fortement modifiée. Les pays du nord de l'Europe (Norvège, Danemark, Suède) se caractérisent par le plus grand nombre d'évaluations d'impact par habitant, en raison notamment d'un accès plus précoce aux données administratives. Viennent ensuite les États-Unis, la Suisse, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne. La France, avec 2,7 études par million d'habitants, est près de deux fois moins pourvue que ses voisins allemand (4,6 études par million d'habitants) et britannique (5,8 études par million d'habitants). Relativement à sa population, elle produit également moins d'évaluations d'impact que le Canada, l'Australie ou l'Italie.

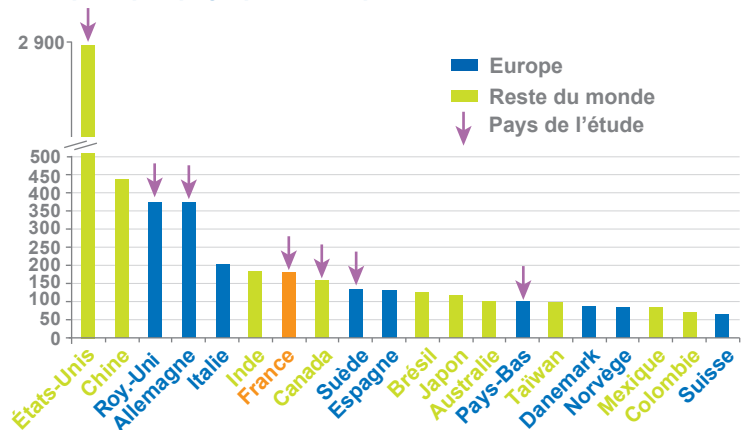
Graphique 1 – Nombre total d'articles présentant des résultats d'évaluations d'impact publiés chaque année



Lecture : Il n'existe que très peu d'articles avant 1986.

Source : EconLit, traitement des auteurs

Graphique 2 – Nombre total d'articles d'évaluation d'impact par pays pour le top 20



Lecture : On reporte les vingt premiers pays en fonction du nombre d'évaluations d'impact qui leur est associé jusqu'en 2016.

Source : EconLit, traitement des auteurs

Encadré 1 – Méthode utilisée

La base de données EconLit, développée par l'American Economic Association, rassemble les publications académiques en sciences économiques depuis 1886. Elle est mise à jour par les éditeurs de revues qui signalent les nouvelles publications. Pour recenser les évaluations d'impact, nous avons défini une requête en anglais portant sur les titres et les résumés des articles (car systématiquement disponibles en anglais) et qui repose sur les méthodes scientifiques d'évaluation causale³. La base ainsi extraite a ensuite été affinée en retenant uniquement les articles axés sur un pays donné, ce qui permet d'éliminer pour l'essentiel les travaux non empiriques.

LA FRANCE COMBLE PEU À PEU SON RETARD

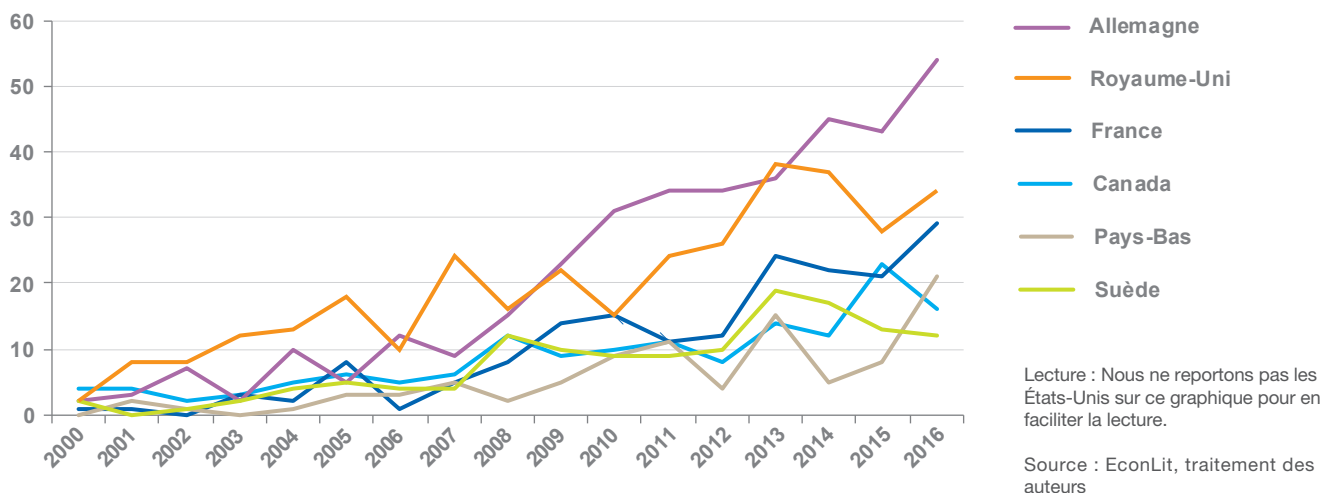
Si l'on met de côté les États-Unis, le Royaume-Uni a été le premier pays à produire des évaluations d'impact de façon régulière dès le début des années 2000, suivi par l'Allemagne dans la seconde partie des années 2000 (graphique 3). Plus tardive, la production française est demeurée longtemps relativement modeste. Elle connaît néanmoins une accélération dans la période récente, ce qui lui permet de rattraper une partie de son retard vis-à-vis des autres pays.

2. L'analyse s'est restreinte aux articles scientifiques (publiés dans des revues à comité de lecture). Par exemple, elle n'inclut pas les documents de travail.

3. Huit méthodes différentes ont été identifiées (expérience aléatoire, expérience naturelle, expérience quasi aléatoire, régression discontinue, méthode d'appariement, variables instrumentales, double différence, régression), plus une catégorie généraliste (effet causal). Les mots clés de la requête sont définis en anglais.



Graphique 3 – Évolution du nombre d’articles publiés pour les pays de l’échantillon, sauf les États-Unis

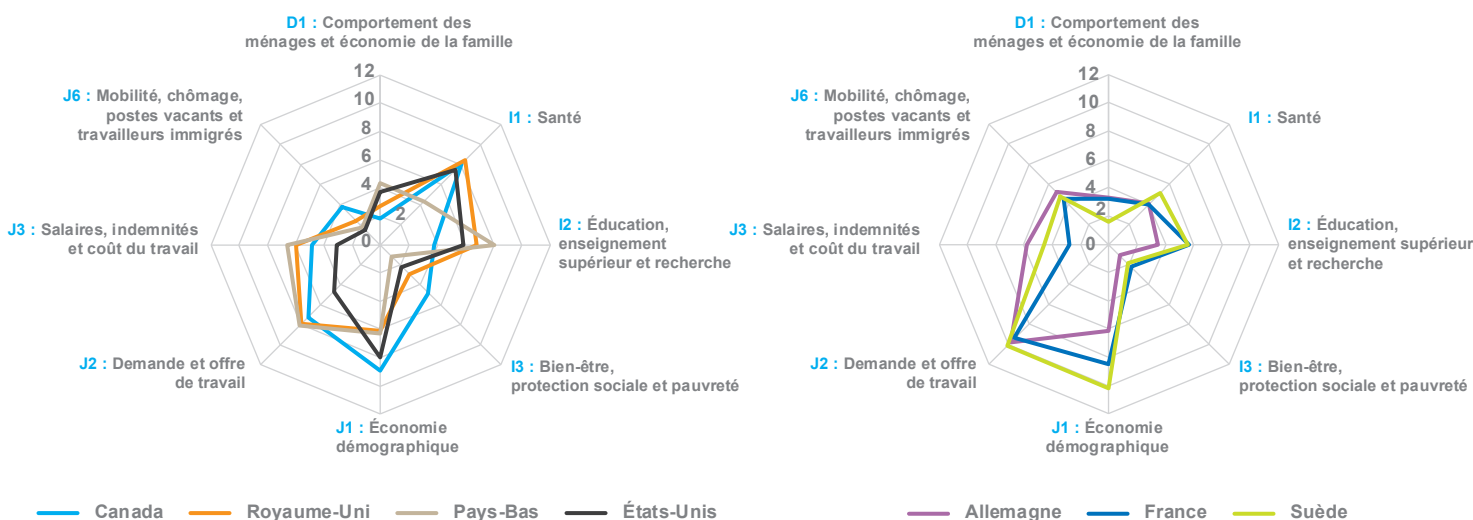


La France publie également plus souvent que les autres pays les évaluations d’impact dans les revues scientifiques nationales, ce qui peut en limiter la visibilité internationale, mais à l’inverse en accroître la réception nationale.

LES THÉMATIQUES DE RECHERCHE ILLUSTRENT LES PRÉOCCUPATIONS NATIONALES, NOTAMMENT CELLE DE L’EMPLOI EN FRANCE

Les évaluations d’impact dans les pays européens et d’Amérique du Nord couvrent majoritairement trois grandes thématiques – l’emploi, l’éducation et la santé – mais dans des proportions différentes (graphique 4). Schématiquement, deux grandes catégories de pays émergent : d’une part, un premier groupe (Canada, Royaume-Uni, Pays-Bas, États-Unis) orienté vers les thématiques de santé et d’éducation ; d’autre part, un second groupe (Allemagne, France, Suède) nettement plus préoccupé par les questions relatives au marché du travail. Ces catégories recoupent en fait la distinction classique entre les pays anglo-saxons ou qui leur sont proches de par leur tradition politique et administrative ou leur régime (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Pays-Bas), et les pays européens continentaux (France, Allemagne, Suède). Les Pays-Bas mis à part, ce découpage témoigne aussi de l’influence exercée par le modèle social national ou le régime d’État-providence sur les préoccupations de politiques publiques et, par conséquent, les évaluations d’impact qui y sont conduites⁴.

Graphique 4 – Pourcentage des principales thématiques d’évaluation d’impact par pays



Lecture : Dans chacun des pays et pour chaque code JEL retenu, on calcule le pourcentage d’occurrences du code par rapport au nombre total de codes JEL des articles du pays.

Source : EconLit, traitement des auteurs

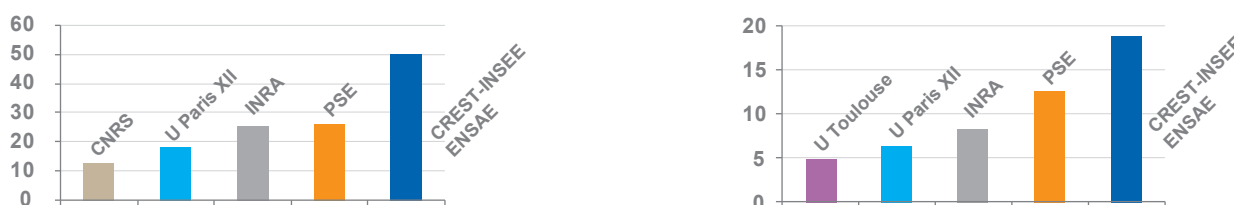
4. Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l’État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, p.74.

EN FRANCE, LA PLACE DES ADMINISTRATIONS DANS L'ÉVALUATION D'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES EST IMPORTANTE

Dans notre échantillon de pays, les producteurs majeurs d'évaluations d'impact sont bien souvent les principales universités nationales – en France, on retrouve l'École d'économie de Paris (PSE) et les universités de Paris XII et de Toulouse (graphique 5).

Cependant, le paysage français de l'évaluation fait aussi intervenir d'autres acteurs plus proches du milieu administratif. Ainsi, l'ensemble formé par le CREST-INSEE-ENSAE⁵ apparaît au premier rang du classement. Ce constat s'explique probablement par la spécificité du service statistique public français, qui à la fois produit des données et réalise des études. Par ailleurs, l'INSEE et les services statistiques ministériels ont longtemps bénéficié d'un accès quasi exclusif aux données individuelles, avant la mise en place du centre d'accès sécurisé à distance (CASD) qui a permis aux chercheurs et aux étudiants d'exploiter à leur tour ces données sans avoir à travailler sur place dans les institutions productrices. Les grandes institutions nationales de recherche telles que le CNRS⁶ et l'INRA se placent également parmi les plus grands acteurs de l'évaluation d'impact en France.

Graphique 5 – Top 5 des producteurs d'évaluations d'impact sur la France, selon deux métriques différentes



Lecture : Dans le graphique de gauche, on compte le nombre d'occurrences de chaque institution dans la base de données, indépendamment du nombre d'auteurs de l'article et du nombre d'institutions auxquelles ceux-ci sont rattachés. Dans le graphique de droite, on utilise une métrique qui pondère les occurrences des institutions par le nombre d'auteurs et d'institutions à l'origine de l'article.

Source : EconLit, Penn World Table 9.0 pour la population en 2014, traitement des auteurs.

Conclusion

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce classement relativement défavorable de la France : une moindre culture de l'évaluation des politiques publiques et une insuffisante formation des élites, notamment administratives et politiques, aux méthodes d'évaluation d'impact ; un défaut d'impulsion politique et un rôle faible du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques en France ; un accès des chercheurs aux données individuelles plus tardif et plus complexe⁷ ; une offre d'évaluateurs plus restreinte, sans doute en lien avec les facteurs précédents. Certaines hypothèses seront analysées plus en détail dans un second travail qui examinera les facteurs et le degré d'influence des évaluations d'impact sur les décisions et les pratiques.

Cette étude pourrait également constituer une première étape vers la construction d'une base de données recensant toutes les évaluations d'impact de politiques publiques réalisées sur la France. La consolidation d'une telle base de données et sa mise à disposition dans un format adapté pourraient faciliter la mutualisation de la connaissance sur l'efficacité des politiques publiques et sa diffusion dans le débat public.

5. Centre de recherche en économie et statistique (CREST) - Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) - École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE).
6. Dans le cas où plusieurs affiliations sont indiquées, parmi lesquelles le CNRS, la première affiliation du chercheur est favorisée. Par exemple, un chercheur dont l'affiliation indiquée serait « CNRS (DELTA) » est alors rattaché au CNRS, tandis qu'un chercheur affilié « PSE-CNRS » est rattaché à PSE.
7. Bozio A. et Geoffard P.-Y. (2017), *L'accès des chercheurs aux données administratives. État des lieux et propositions d'actions*, rapport au secrétaire d'État chargé de l'Industrie, du Numérique et de l'Innovation, groupe de travail du CNIS, mars.

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint ; secrétaire de rédaction : Valérie Senné ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : décembre 2018 ; N° ISSN 2609-701X
contact presse : Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.