



ÉCONOMIE

CHAMPS LIBRES

Les dépenses de l'État sont-elles efficaces ?

À l'heure des plans d'économies, mieux vaut sacrifier les politiques inefficaces. Encore faut-il pour cela mesurer les nombreux dispositifs. Or, la France évalue peu et les pouvoirs publics peinent à faire marche arrière.



Guillaume Guichard
@guillaume_gui

FINANCES PUBLIQUES « Où couper ? » La question est posée comme un leitmotiv à Macron et Fillon. Le premier veut diminuer les dépenses de l'État à hauteur de 50 milliards d'euros et le second, du double. Il s'agit de rééquilibrer les finances de l'État. Face à cette exigence de diminution des dépenses publiques sur le long terme, la question « où couper ? » se posera encore longtemps. En France, le champ des dépenses est large. L'État pèse environ la moitié des richesses produites par le pays en un an, un record européen. « Où couper ? » À l'heure de sortir les ciseaux, mieux vaut cibler les dépenses inefficaces que celles qui sont efficaces. Encore faut-il identifier les unes des autres. Ce n'est pas toujours évident et la France n'est pas une championne en la matière. Le coup de rabot généralisé étant la pire des politiques.

DU RAIL AU RSA

Longtemps, responsables politiques comme administrations partageaient du principe que toute politique publique était bonne. Le choix politique se bornait donc à la priorité donnée à tel ou tel domaine, à la sécurité ou à l'emploi; à la justice ou à la défense. Mais, les États modernes pesant de plus en plus lourd dans l'économie, la question de l'efficacité de leurs interventions s'est posée avec plus d'acuité au cours du XX^e siècle. C'est lors de la révolution du New Deal de Roosevelt, dans les années 1930, que la science de l'évaluation a fait ses premiers pas, avant de se développer dans les années



1960, lors de la mise en place des politiques sociales de Lyndon Johnson. Certains font toutefois remonter les prémices de l'évaluation dès le XIX^e siècle. Dans les années 1830, la France creuse des dizaines de kilomètres de canaux. Dix ans après, les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ont mené les travaux sont catastrophés : c'est un désastre économique. Des polytechniciens débattent alors de la meilleure manière de mesurer l'utilité des infrastructures de transport. Une question d'autant plus cruciale que l'Europe construit à cette époque des chemins de fer à toute vapeur. Aujourd'hui, évaluer une politique publique revient à se poser une question simple, à laquelle il est très compliqué de répondre : que se passerait-il si le dispositif évalué n'existait pas ? Économistes et sociologues sont mis à contribution pour imaginer une situation « placebo ». Ces méthodes scientifiques, toutefois, nécessitent du temps. Or, c'est justement ce qu'il manque aux responsables politiques. L'évaluation du RSA en est un bon exemple. Lancée en 2006, l'expérimentation est pilotée par deux comités d'évaluation et des universitaires. Il leur faut deux ans pour publier un rapport intermédiaire. Le rapport final est bouclé au bout de près de trois ans. Les responsables politiques n'attendent pas ce dernier résultat. Le RSA est généralisé fin 2008. Si le rythme de l'analyse n'est décidément pas celui du politique, celle-ci n'en demeure pas moins une nécessité démocratique, estime Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques. Il s'agit ni plus ni moins, selon lui, « de faire vivre la démocratie dans un monde complexe, où les citoyens doivent pouvoir bénéficier d'informations les plus justes possible sur les politiques sur lesquelles ils doivent se prononcer ».

LA FRANCE DÉPENSE BEAUCOUP, ÉVALUE PEU

« Alors que le débat se concentre sur les choix budgétaires, les regards se détournent pudiquement lors de leur évaluation, a regretté le premier président de la Cour des comptes Didier Migaud en janvier lors d'un séminaire à Sciences Po Paris. Cette attitude a des conséquences : la

France consacre des moyens égaux, voire supérieurs à ses voisins, sans que les résultats soient au rendez-vous. Prenez le lycée : il coûte 38 % de plus en France que la moyenne de l'OCDE, mais nos résultats n'en sont pas plus brillants. »

Pire, au fil des années, les politiques s'accumulent en un gigantesque millefeuille. La puissance publique finance aujourd'hui plus de 1 300 dispositifs d'intervention - de l'aide médicale d'État au prêt à taux zéro - et 500 niches fiscales. Tous sont-ils d'une efficacité redoutable ? Lesquels débouchent sur des échecs patents ? Trop souvent, les dirigeants ne le savent pas, car une grande majorité des dispositifs ne sont même pas évalués.

En réalité, la France se borne à mesurer la performance de son administration. Depuis 2001, les fonctionnaires vivent sous le règne de la « LOLF », pour « loi organique d'orientation des finances publiques ». Ce monstre de technocratie asculte 132 programmes à l'aide de 634 objectifs et 1 295 indicateurs. Qu'en ressort-il ? Que l'euro alloué au programme Forêt, par exemple, a été utilisé en conformité avec ce qu'a voté le Parlement. Nulle part n'est posée la question de savoir si cet euro, dépensé par l'État, a été utile ou non.

Aux yeux des spécialistes de l'analyse des politiques publiques, la LOLF se borne donc à un contrôle de gestion. « On pourrait ainsi justifier l'emploi de fonctionnaires pour creuser des trous puis les reboucher en expliquant que les crédits demandés sont nécessaires pour payer tant d'agents avec telle rémunération et acheter tant de pelles à tel prix », critique François Ecalte, expert en finances publiques et fondateur de Fipeco. Le système mis en place en 2001 présente toutefois un énorme avantage, celui d'identifier et de mesurer la moindre dépense de chaque recoin de l'action publique. Or, mesurer est un préalable indispensable pour analyser et décider.

En France, c'est la Cour des comptes qui a pour rôle d'évaluer des politiques publiques. C'est même inscrit dans la Constitution, depuis 2008. Connue pour son indépendance, elle ne se gêne pas pour mettre les pieds dans le plat. Les niches fiscales ? Elles coûtent plus de 71 milliards d'euros et 193 d'entre elles ont été créées il y a plus de vingt-cinq ans, regrette Di-

dier Migaud. Prenez la niche Girardin, censée favoriser l'investissement outre-mer. Elle a tellement bien incité les contribuables français qu'elle a créé des surcapacités hôtelières et des flottes entières inutilisées de bateaux de plaisance. Les lignes TGV, fierté française? Elles creusent à grande vitesse les pertes du rail français, plombées par des investissements irréflechis, tacle la Cour.

Le drame? Si nombre des petites préconisations de la vigie des dépenses publiques sont suivies, les plus structurelles le sont rarement. Le Parlement, qui a en charge, lui aussi, l'évaluation des politiques publiques, n'est guère motivé pour supprimer des dispositifs inutiles. Il est toujours mieux vu d'écrire une nouvelle loi que d'en effacer une ancienne.

À L'ÉTRANGER, L'ÉVALUATION EST COURANTE

Certains pays étrangers ont en revanche placé l'évaluation des politiques publiques au cœur même de l'élaboration des lois. Aux États-Unis, les 235 fonctionnaires du Congressional Budget Office travaillent exclusivement pour les membres du Congrès et ont pour rôle, notamment, d'évaluer les politiques publiques. En France, les députés doivent poser leurs questions au ministère des Finances et attendre que l'administration ou le cabinet du ministre veuillent bien leur répondre... Le Centraal Planbureau, aux Pays-Bas, va même plus loin en chiffrant les programmes des partis lors des élections. Mais c'est l'Australie qui pousse la logique le plus loin. Toutes les lois doivent y être évaluées trois ou cinq ans après leur vote. Si elles se révèlent inefficaces, elles sont supprimées sans état d'âme. Au Royaume-Uni, plusieurs centres de recherche universitaires vivent de l'évaluation.

Certaines des politiques britanniques les plus importantes sont même élaborées dès l'origine pour être évaluées. Il en fut ainsi, au début des années 2000, pour le plan de lutte contre le chômage de longue durée de Tony Blair, « *Pathway to work* ». Sa mise en place progressive à travers le pays a permis aux universitaires de comparer la situation des nouveaux bénéficiaires avec celle

des chômeurs qui ne profitaient pas encore du dispositif. Au bout de cinq ans, les évaluations ont démontré que cette politique avait fait baisser le chômage jusqu'à 9 points dans certains endroits. La nouvelle majorité décida de conserver cette politique, en prenant le soin de changer son nom.

COMMENT AMÉLIORER LE SYSTÈME

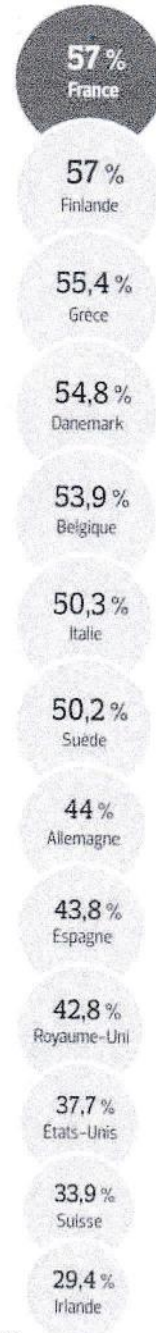
En France, depuis la réforme du RSA, seul le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE, mis en place en 2014) fait l'objet d'une évaluation de grande ampleur. Trois équipes de chercheurs y planchent depuis 2015. Mais, pressées de rendre un premier point d'étape l'année dernière avant le débat budgétaire, elles ont rendu des conclusions dissonantes. Une équipe a estimé que le CICE avait créé ou sauvé entre 45 000 et 150 000 emplois, l'autre zéro. Il faut donc du temps, insiste le Conseil d'analyse économique dans sa première note, publiée en février 2013.

Par ailleurs, comment faire en sorte que les milliards dépensés par l'État soient scrutés plus systématiquement? Un certain nombre de dispositifs sont analysés en France par les corps d'inspection des administrations en charge de les mettre en œuvre. Problématique: comme ils doivent rendre leurs travaux à leur ministre de tutelle, ce dernier prend bien soin de ranger au fond de ses tiroirs les évaluations qui ne vont pas dans son sens. Il faudrait à tout le moins que leurs rapports soient systématiquement publiés. Au mieux que ces inspections deviennent totalement indépendantes du pouvoir afin de gagner en crédibilité.

Pour sa part, Didier Migaud propose, sur le modèle australien, de rendre réversibles les politiques qui coûtent le plus cher. « *Au bout de quelques années, au vu des résultats de l'évaluation, écrit-il dans la Revue française d'administration publique, le Parlement pourrait voter - ou non - la prolongation du dispositif.* » Cette proposition, faite en 2013, n'a pas fait d'émule jusqu'à présent. ■

La France dépense beaucoup d'argent public

DEPENSES PUBLIQUES, en % du PIB, en 2015



Source: OCDE