

Economie, sociologie et histoire du monde contemporain

Conception ESSEC/HEC Paris

Session 2024

1 – Le sujet

Pourquoi et comment évaluer les politiques publiques ?

2 – Barème, attentes du jury

L'évaluation des politiques publiques est l'un des thèmes de réflexion sur la réforme de l'Etat et la modernisation de l'action publique. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF, 2001) transforme la gestion par les moyens par une gestion par la performance. Plutôt que de s'attarder sur les moyens publics, il faut se focaliser sur l'efficacité de chaque euro utilisé. Cette logique de performance oblige ainsi les hommes politiques à commander des évaluations ex-post ou ex-ante afin de respecter l'esprit de la LOLF.

L'évaluation et l'efficience des politiques publiques sont devenues un enjeu majeur dans la plupart des pays développés (obligatoires par exemple en Suède) où un haut niveau de dépenses publiques se conjugue à une défiance croissante vis-à-vis des institutions publiques. C'est pourquoi une démarche objective d'évaluation de l'impact des politiques publiques est nécessaire. Dans « le pourquoi ? » on peut aussi rajouter : rationaliser les dépenses publiques, responsabiliser les décideurs publics, favoriser la participation citoyenne au contrôle et à la construction de politiques publiques.

Le sujet imposait de bien définir le terme évaluation. A cet égard, des critiques ont été formulées à propos de l'emploi de ce terme qui ne figure pas de manière explicite dans le programme. Pour des candidats passant les épreuves d'un concours, il semble paradoxal de présupposer qu'ils n'en connaissent pas la définition. L'épreuve ESH offre pourtant de nombreux exemples où les acteurs de l'économie doivent évaluer. Ainsi en est-il de l'un des plus « célèbres » d'entre eux : l'homo-oeconomicus qui choisit, donc évalue, son panier de biens de consommation pour maximiser son niveau de satisfaction, selon ses préférences, les prix, son revenu...

Le mot « évaluation » renvoie à deux notions : la mesure et le jugement. La définition la plus souvent citée concerne le côté de la mesure. Selon le décret du 18/11/1998, créant le Conseil National de l'Evaluation, l'évaluation d'une politique publique a pour

objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

S'agissant de l'efficacité, il semblait a priori important que les candidats sachent définir et distinguer les termes « efficacité et efficience » l'efficience est la consommation des ressources utilisées pour atteindre l'objectif. Elle se mesure à partir du rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. Tout se joue ici dans la rapidité et l'optimisation. Pour l'efficacité, il convient uniquement de faire les bonnes tâches, peu importe le temps ou l'argent que cela prendra.

Il est important ici de souligner que, dans la partie : « comment évaluer », les méthodes scientifiques d'évaluation, qui établissent un rapport de cause à effet entre une action et une modification attendue de l'état de la société n'étaient pas attendues dans les devoirs pour la simple et bonne raison qu'elles ne figurent pas au programme. Ce point a bien entendu été rappelé aux correcteurs de cette épreuve.

La gouvernance publique repose sur différents instruments de pilotage impliquant l'observation et l'analyse (que s'est-il passé ?) des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?) et des visées pratiques (comment mieux faire ?).

S'agissant de la notion d'évaluation des politiques publiques, dans le monde anglophone, on se réfère à la notion de programme, alors qu'en France le sens donné à cette expression est plus large. Ainsi, on évalue aussi bien des mesures ou des dispositifs réglementaires, des plans d'action et des projets, l'activité des établissements et organismes publics, la façon dont l'administration fait face à certains problèmes... à chaque type d'objet correspondent des enjeux et des méthodes spécifiques. Ainsi, l'évaluation (ex-post et ex-ante) des investissements publics, à dominante de calcul économique, diffère-t-elle nettement de l'évaluation d'une politique sociale. En général, l'évaluation des politiques publiques désigne l'évaluation ex-post portant sur une action ayant déjà produit des effets observables. Ex-ante, l'évaluation s'appelle aussi étude d'impact.

Au final, on peut retenir la définition suivante : l'évaluation d'une politique publique (politique, programme, plan d'action, projet) consiste en un examen portant à la fois sur les conditions de mises en œuvre, le processus et les différentes conséquences de cette action (résultats, effets, impacts), menée dans un cadre institutionnel dans le but de rendre des comptes, d'améliorer cette action afin d'éclairer des décisions (notamment budgétaires) la concernant.

Sur la partie proprement technique de l'évaluation, malgré le fait que les méthodes d'évaluation ne soient pas au programme, on pouvait néanmoins s'attendre à ce que les candidats distinguent les évaluations ex-post qui portent sur des dispositifs existants pour lesquels des données statistiques sont disponibles et les évaluations ex-ante qui reposent sur des études d'impact et des simulations. De même, on pouvait espérer des développements sur le choix d'indicateurs pertinents, sur les biais des évaluations à éviter. Il semblait utile d'illustrer les propos, par des exemples tirés de la multitude des politiques publiques. Il faut noter que sans rentrer dans le détail, certains candidats ont cité certaines techniques d'évaluation comme le contrôle, l'audit, l'analyse de gestion, le benchmarking, le conseil, l'expertise, la recherche appliquée. Le benchmarking consiste en un ensemble d'actions qui aident à évaluer et à comparer des produits, méthodes et services, à ceux des partenaires ou de la concurrence. Cela permet de trouver les meilleures méthodes pour s'assurer d'un avantage concurrentiel.

On pouvait s'attendre également à ce que les candidats abordent la question de « qui doit évaluer ? ». Il y a nécessité, sur ce point, d'examiner avec soin les modalités de pilotage de l'évaluation. Ainsi, est-il préférable de mettre en place un comité de pilotage de l'évaluation, composé de personnes de points de vue et de compétences diversifiées pour appliquer le principe de pluralité. L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique.

Il pouvait être également intéressant de rappeler quelques faits de l'histoire française de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci est marquée par des tentatives différentes d'institutionnalisation qui ont connu des fortunes diverses, depuis la « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB, dans les années soixante-dix) en passant par le dispositif interministériel (Rocard, 1990), la plus récente étant le lancement en 2012 d'un programme pluriannuel d'évaluation des politiques publiques.

De nombreuses pistes étaient possibles pour traiter le sujet de même que les illustrations que l'on pouvait tirer des nombreux exemples de politiques publiques dans différents champs de l'action économique.

3 – Remarques de correction

2722 copies ont été corrigées, la moyenne obtenue est égale à 10,65 et l'écart-type vaut 3,39. Les résultats sont corrects.

En général, le plan adopté était le plus simple, le plus évident : première partie : « le pourquoi » ; deuxième partie : « le comment ». Pour ouvrir la discussion dans une troisième partie, certains candidats ont tenté de proposer une nouvelle vision de l'intervention publique dans un contexte de nécessaire sobriété énergétique face aux dérèglements climatiques. Le rapport Mahfouz Pisani-Ferry sur le coût de la transition énergétique a été assez largement mentionné. A juste titre, les candidats ont noté la difficulté de concilier la soutenabilité de la dette, les efforts d'investissement pour la transition écologique dans un contexte de retour de l'inflation. Sinon en troisième partie, les candidats proposent de repenser l'approche en tenant compte des défis actuels, par des critères environnementaux et d'approfondir la mesure par de nouveaux indicateurs sociaux.

S'agissant des politiques publiques, les candidats connaissent leur cours. Ils ont tous ou presque présenté dans le détail les politiques macro-conjoncturelles. De ce point de vue, ils sont restés dans leur zone de confort et les politiques structurelles et les politiques sociales ont fait l'objet de traitements moins systématiques.

Sur « le pourquoi », partie sans doute la plus facile, les candidats ont noté la nécessité de mieux gérer l'argent public et de rendre des comptes de son utilisation qui sont, en période de rigueur budgétaire compte tenu de l'ampleur de la dette publique, des impératifs dans une société où les exigences de transparence se font plus pressantes.

A juste titre, beaucoup de candidats ont développé des argumentaires fort intéressants, soulignant la présence d'imperfections de marché (les externalités, les incertitudes, les monopoles publics, les biens publics) qui nécessite l'intervention de la puissance publique. Dans le même esprit, elle-même étant soumise à des imperfections (les coûts et les lourdeurs de l'administration, l'asymétrie d'information, l'absence de cohérence des aides publiques) ; à de la rationalité limitée (pourquoi l'Etat

ferait-il mieux que le marché ?) ; aux contraintes des cycles électoraux et aux pressions des lobbies (travaux de l'école du Public Choice). La mise en place de règles promue par les tenants de la Nouvelle Economie Classique plutôt qu'une intervention directe des Etats a été aussi mentionnée dans un nombre conséquent de copies. Dans cette partie, Musgrave et les trois fonctions de l'Etat (régulation, allocation, redistribution) et le carré magique de Kaldor ont été, à juste titre, le plus souvent cité.

Sur « le comment », l'analyse est moins documentée ou moins fournie. Dans la mesure où les techniques d'évaluation (telles que la notion de différence de différence, de score de propension ou de régression de discontinuité...) ne figurent pas au programme, les correcteurs ne s'attendaient pas à des développements sur les méthodes d'évaluation. Il reste que les candidats ont révélé qu'ils étaient curieux et ne se contentaient pas uniquement de leur cours. Ainsi, beaucoup de candidats ont mentionné l'analyse coûts-avantages, les sondages en distinguant l'évaluation quantitative et l'évaluation qualitative. Des réflexions intéressantes sur les simulations pour évaluer les effets futurs des politiques publiques et donc faire la distinction entre évaluation ex-post et évaluation ex-ante. Curieusement, peu de candidats ont fait la différence entre efficacité et efficience, ou plutôt ces deux termes ont le plus souvent été considérés comme synonymes. Des éléments également intéressants, mais plus rares, sur l'intérêt de s'appuyer sur la théorie économique et en particulier sur les modèles théoriques. A cet égard, la distinction entre l'analyse classique et l'analyse keynésienne a été très souvent mentionnée, de même que la contribution de Hayek. Les exemples les plus fréquemment cités ont été ceux du New Deal de Roosevelt et de la relance Kennedy de 1961 du côté positif et l'échec de celle de Mauroy en 1981 négligeant la contrainte extérieure. Des développements également assez rares mais intéressants sur « qui évalue ? ». Le principe d'indépendance a été souvent souligné. Les organismes internationaux et les agences de notation ont été le plus souvent mentionnés dans l'étude de ce point, qui aurait mérité de plus larges développements. A cet égard, beaucoup de candidats ont mentionné l'erreur du FMI à propos de la valeur du multiplicateur (0,5 au lieu de 1,5) qui eut un impact récessif très fort pour la Grèce. Des éléments également intéressants lors du choix d'exemples de certaines politiques. Ce fut notamment le cas de l'examen de la politique de l'emploi, en particulier des allégements de cotisations sociales dans le but de baisser le chômage des peu qualifiés, en tenant compte de l'évaluation c'est-à-dire du coût par emploi sauvé ou créé. Ainsi l'argent public aurait été mieux utilisé dans la formation des moins qualifiés. De même, le fait que la croissance soit plus riche en emplois peu qualifiés a souvent été noté comme un paradoxe de l'économie de la connaissance promue par le Traité de Lisbonne. La courbe de Beveridge, qui établit une relation inverse entre le taux de chômage et le nombre d'emplois vacants, a été souvent mentionnée mais rarement bien interprétée. Même si l'analyse était partielle, il ne fallait pas négliger cette partie, ni la contourner ; cela s'est souvent terminé par un hors sujet. Ce fut le cas de digressions trop longues et peu intéressantes au regard du sujet sur les théories classiques et keynésiennes et l'apport de Hayek.

Comme demandé, les candidats ont souvent étayé leurs propos par des graphiques, mais la maîtrise n'a pas toujours été au rendez-vous. En particulier, pour représenter un marché d'oligopole ou de monopole, la fonction d'offre, dans ces cas précis, ne correspond pas au coût marginal.

Sur la forme, des efforts ont été réalisés cette année sur la présentation et l'écriture, beaucoup moins de ratures notamment. L'introduction est souvent trop longue, souvent plus de deux pages, et la conclusion trop courte. A peine quelques lignes, sans souci d'élargir le sujet.

Au final, les candidats qui ont su mentionner des arguments tangibles sur l'évaluation des politiques publiques ont révélé qu'ils étaient curieux et ne se contentaient pas uniquement de leur cours pour passer le concours. Cette curiosité et cet esprit d'initiative, ne serait-ce pas ce que l'on attend de futurs cadres supérieurs et de l'élite d'un pays ? Sur cette base, on peut donc considérer que le sujet a permis de discriminer les candidats. Les notes ont été étalonnées en fonction de la qualité de l'analyse et de l'argumentation afin de valoriser les bonnes compétences.

4 – Conseils aux futurs candidats

Comme indiqué sous le libellé du sujet de cette année, il est fortement conseillé aux futurs candidats de mobiliser les outils spécifiques des trois disciplines (l'économie, l'histoire et la sociologie), en particulier ceux de la microéconomie et de la macroéconomie, de même que la formalisation et les représentations graphiques.

Sur la forme, poursuivre les efforts entrepris cette année sur la qualité de la présentation du devoir et l'écriture. Prendre le temps de bien relire le devoir. Les graphiques doivent être lisibles et compréhensibles, ne pas oublier d'indiquer les significations de l'abscisse et de l'ordonnée. Attention aux fautes d'orthographe, par exemple : « innefficace ou inneficace »... Eviter la répétition excessive des mêmes phrases reprises à la fois dans le plan, dans les introductions de chapitres, puis de sections. Cela alourdit inutilement la lecture et laisse moins de place pour des choses inédites.

Définir les termes importants du sujet. Cette année, un nombre non négligeable de copies ne contenait pas une définition précise de la notion de politique publique. De telles copies sont souvent disqualifiées d'office et ne peuvent prétendre à une note supérieure à 15. Attention à ne pas confondre des notions importantes : court terme et conjoncture, efficacité et efficience...