



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

Claude Jeanrenaud | *L'évaluation des interventions de l'Etat a lieu à deux moments différents. Lors de la préparation d'un projet, elle constitue un test de pertinence indiquant au décideur si l'action projetée apporte un avantage net à la société ou si, au contraire, son impact est globalement négatif. Dans cette première phase, les outils économiques adéquats sont l'analyse coûts-avantages et l'analyse risque-risque. Quant à l'évaluation ex post – une fois l'action mise en œuvre – elle répond à l'obligation pour l'administration et le gouvernement de rendre compte de leur gestion à la population. Elle indique si les résultats escomptés sont atteints et si le rapport coûts-avantages est bien celui annoncé précédemment. Une analyse périodique des performances sert à vérifier si les moyens sont utilisés de manière efficiente. Pour cela, l'analyse peut recourir aux diverses techniques de mesure de l'efficience reposant sur la notion de frontière. Les projets d'investissement, les programmes, les règlements et les mesures incitatives dont la mise en œuvre entraîne un coût important pour la société devraient être soumis systématiquement à un test économique. Il n'est pas souhaitable de mettre en œuvre des techniques d'évaluation coûteuses pour des actions de moindre importance. Dans cette perspective, l'analyse économique des réglementations (AIR) devrait mieux préciser la méthode d'évaluation à utiliser en fonction de la taille des projets et de leur coût pour la société.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Utilité d'une évaluation économique des interventions de l'Etat
- 3 Outils d'évaluation : pertinence de la décision
- 4 Outils d'évaluation : études d'impact
- 5 Outils d'évaluation : mesure de l'efficience
- 6 Conclusions

1 Introduction

La théorie économique propose différentes méthodes pour évaluer les interventions de l'État et fonder les décisions sur une analyse rationnelle. Les interventions visées englobent des projets d'investissement, des programmes, des actes législatifs et des instruments incitatifs. À ce propos, il n'est pas inutile de rappeler que le coût économique principal d'une réglementation ou d'une taxe d'orientation n'est pas la charge administrative supplémentaire pour les acteurs privés – ménages ou entreprises – mais bien les conséquences du changement de comportement qui en résulte (circuler moins vite, installer de meilleurs filtres pour réduire les émissions).



Dans ce contexte, l'évaluation des décisions publiques remplit plusieurs fonctions. Elle indique si les bénéfices excèdent les coûts de l'intervention, cette information permettant de juger de la pertinence du projet. Son rôle est aussi d'identifier la stratégie la moins coûteuse parmi plusieurs variantes. Dans les deux cas, le but est de promouvoir une bonne utilisation des ressources et de rechercher la meilleure efficacité allocative. Une autre fonction de l'évaluation consiste à vérifier si les prestations sont fournies de manière efficace et au moindre coût. Tous les types d'interventions de l'État gagnent à être soumis à évaluation, qu'il s'agisse d'un investissement dans les transports, d'un programme de santé publique comportant un ensemble de mesures ou d'une prestation particulière comme l'épuration des eaux ou les soins à domicile aux personnes âgées. Un objectif secondaire mais important de l'évaluation est d'amener les responsables à imaginer des voies différentes pour atteindre les objectifs politiques (par exemple, taxe incitative plutôt que mesure réglementaire).

Décider sans évaluer renforce le pouvoir de l'administration, car les offices conservent leur avantage sur le Parlement en termes d'information. Le fait de ne pas soumettre un projet à une étude économique approfondie facilite aussi le travail des groupes d'intérêt et autres chasseurs de rentes. Les offices, souvent persuadés d'avoir conçu le meilleur projet, ne veulent pas prendre le risque de le soumettre à un vrai test économique susceptible de montrer que tel n'est pas le cas. Lorsqu'un office soumet un projet à évaluation, il pose généralement des questions relatives aux effets, à l'impact sur le revenu et l'emploi, mais soulève rarement la question centrale de la pertinence. Les projets, programmes ou actes législatifs sont donc peu soumis à un test économique pour savoir si la mesure projetée est pertinente.

La Suisse n'est pas un cas isolé. Dans la majorité des pays européens, les évaluations ne servent pas en priorité à prendre de bonnes décisions (Hahn et Litan 2004). Les initiateurs d'un projet voient dans l'évaluation une source d'arguments justifiant sa réalisation. Cela explique les très nombreuses études d'impact sur le revenu et l'emploi dont l'utilité pour améliorer la prise de décision est discutable.

Souvent, les motifs des interventions de l'État ne sont pas indiqués ou sont formulés en termes si vagues qu'il est impossible, a posteriori, de savoir si le but a été atteint, si le programme est un succès ou un échec. Pour une évaluation ex post, l'on doit tenter de reconstituer les intentions du Gouvernement ou du législateur sur la base des travaux préparatoires. Pourquoi les objectifs ne sont-ils pas annoncés au moment de la décision ? Nous y voyons deux raisons : la difficulté de fixer un objectif à un horizon





lointain et dans un environnement incertain ; le désir des initiateurs de ne pas s'exposer à la critique. Sans objectif déclaré, il devient difficile de montrer que l'intervention a été un échec. Un jour où la commission économique de notre canton examinait un projet de parc scientifique et technologique, nous avons demandé au Chef de département combien d'emplois devraient être créés à un horizon de cinq ans pour qu'il juge le projet pertinent. Comme prévu, cette question n'a pas trouvé de réponse, du moins pas sous la forme d'une grandeur vérifiable à l'échéance.

Un autre exemple montre que les évaluations donnent parfois lieu à des comportements stratégiques consistant à écarter des variantes avantageuses, sans raisons immédiatement apparentes. Il y a une vingtaine d'années, nous devions évaluer un projet de liaison routière dans le Mittelland. Une option « contournement des villages » avait été écartée des variantes soumises à évaluation par crainte qu'elle se révèle la meilleure, le test économique étant alors limité au choix d'une autoroute à deux ou quatre voies. À la suite d'un changement de majorité politique dans l'un des cantons, le projet resta en veilleuse jusqu'à une date récente. Finalement, c'est la variante « contournement des villages » qui a été réalisée, mais sans que la décision ait été précédée d'un test de pertinence. Nul ne sait si l'argent a été utilisé de la manière la plus favorable à la collectivité.

Chaque année, les offices de la Confédération confient de nombreux mandats à des tiers. En 2004, selon le Contrôle parlementaire de l'administration (2006), celle-ci aurait dépensé 490 millions de francs pour quelque 6100 expertises. Ce chiffre serait d'ailleurs sous-estimé : une valeur comprise entre 600 et 700 millions est sans doute plus proche de la réalité. La part de ces dépenses consacrée à l'évaluation économique des projets n'est pas connue mais elle est faible. Les mandats les plus nombreux (40%) portent sur des recherches ou des conseils dans le domaine politique (Contrôle parlementaire de l'administration 2006). Les études coûts-bénéfices ou coût-efficacité – elles constituent le véritable test économique des interventions publiques – sont rares dans l'administration fédérale, même si elles tendent à augmenter depuis quelques années. Il faut mentionner le travail de Jaeger et al. (2004) sur les coûts et avantages d'une libéralisation complète de l'assurance accidents, ainsi que des études sur la Porta Alpina Sedrun (Alb 2004), la formation des apprentis (Wolter et Schweri 2003), la protection thermique des bâtiments (Office fédéral de l'énergie 2003), la carte d'assuré LAMal (Debold & Lux 2006), l'exposition au risque de la maladie bovine IBR/IPV (Office vétérinaire fédéral 2004) et les conséquences économiques d'une



épidémie de grippe (Mapi Values Ltd 2003). L'idée de soumettre les projets d'importance à une étude coûts-bénéfices est soutenue par la Commission de l'économie et des redevances, qui note que « lors de réglementations importantes, il s'impose d'évaluer l'ampleur des coûts qui en résulteront à tous les niveaux (entités surveillées, autorités de surveillance, tiers éventuels) et de les comparer aux avantages recherchés (analyse coûts-bénéfices, principe de proportionnalité) ». C'est le seul moyen de « s'assurer que le remède n'est pas pire que le mal ».

2 Utilité d'une évaluation économique des interventions de l'État

L'objectif central d'une évaluation est de déterminer si l'intervention considérée est profitable à la société et de choisir, parmi les diverses possibilités, celle qui apporte le plus grand avantage net. En d'autres termes, il s'agit de veiller à ce que chaque franc dépensé par l'État apporte la plus grande valeur possible à la société (value for money). L'existence d'un avantage net constitue le test économique permettant de décider l'action envisagée et d'améliorer le bien-être social. Dans le cas contraire, l'intervention n'est pas pertinente et il vaut mieux y renoncer (« remède pire que le mal »).

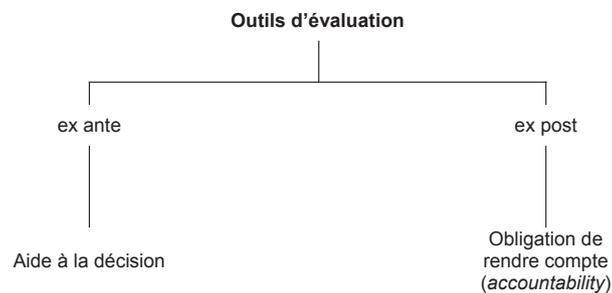
Le processus d'évaluation apporte divers avantages secondaires. En améliorant la transparence, il rend plus difficile la défense d'intérêts particuliers et permet de concevoir des lois qui répondent à l'intérêt général. Il oblige aussi les offices et le Gouvernement à expliciter leurs objectifs et à préciser les résultats attendus. C'est enfin un antidote à l'aversion au risque et à la tendance à vouloir appliquer systématiquement le principe de précaution. Essayer d'exclure tous les risques aboutit à consacrer des ressources disproportionnées à l'élimination de risques infimes ; la valeur implicite des quelques années de vie gagnées est démesurée. Ce comportement surprend, sachant que dans la vie courante, la prise de risques est quotidienne. Les travaux de Viscusi et Morall montrent que les réglementations qui visent de très petits risques – une vie sauvée tous les 100 ans pour les valeurs limites du formaldéhyde, par exemple – conduisent à des coûts astronomiques par vie sauvée (Viscusi 1996). Dans une conférence donnée en 2005, Tony Blair observait que la législation ne devrait pas chercher à éliminer les risques lorsque le coût de l'intervention est sans proportion avec le dommage potentiel.¹



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.

L'évaluation peut intervenir à deux moments : avant la décision (ex ante), elle sert à concevoir de bonnes réglementations et de bons projets servant l'intérêt général ; elle fournit des informations qui facilitent la prise de décision. Une fois la décision mise en œuvre, l'évaluation (ex post) a pour but de rappeler au Gouvernement et à l'administration leur responsabilité et leur devoir de rendre compte (accountability).

Figure 1 : Utilité de l'évaluation



Évaluation ex ante : elle doit intervenir suffisamment tôt dans le processus pour que le résultat puisse être pris en compte dans la décision (OCDE 2006). C'est l'un des points faibles de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) en Suisse, puisque l'analyse intervient très tard, une fois que presque tout est pratiquement décidé. L'évaluation ex ante doit permettre de décider si l'intervention est pertinente et de choisir la variante présentant le meilleur rapport coût-efficacité. «We should regulate only after reflexion», déclarait Tony Blair. Il ne suffit pas qu'un risque soit identifié et qu'il existe une technologie pour justifier une intervention de l'État ; encore faut-il que le dommage évité justifie le coût de cette intervention. L'évaluation qui précède la décision sert à améliorer l'efficacité allocative.

Évaluation ex post : elle relève de l'obligation de rendre compte de l'administration et du Gouvernement. Elle doit montrer si les objectifs sont atteints et si les prévisions de coûts sont respectées. Appliqué à une prestation, l'audit de performance sert à contrôler si les performances (ou l'efficacité technique) de l'administration sont satisfaisantes ou s'il existe un potentiel



d'amélioration. Ainsi, l'évaluation ex post s'intéresse à la fois à l'efficacité allocative et à l'efficacité technique. Comme le relève l'OCDE à propos de la Nouvelle-Zélande, pays souvent cité comme un modèle de bonne gestion publique, une administration peut très bien montrer de bonnes performances techniques – produire les services en économisant les ressources grâce à une gestion efficace – et cependant ne pas analyser les projets ou les interventions de manière rigoureuse au moment de la décision. Les prestations sont certes fournies à un coût bas, mais l'on ne sait pas si elles sont vraiment utiles à la société.

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... (Rae 2002).

L'évaluation ex post des effets positifs et négatifs de l'intervention doit permettre de corriger le tir, de modifier le programme si les résultats ne sont pas atteints, voire d'y renoncer complètement s'il apparaît que les résultats ne justifient pas les moyens engagés. Dans cette perspective, il serait souhaitable que l'examen de la conformité des résultats par rapport aux attentes soit prescrit dans la loi même. Ainsi, la loi sur la péréquation financière du canton de Berne prévoit une évaluation périodique du système de péréquation État-communes ; l'examen a été réalisé pour la première fois en 1995 et le système a été adapté en tenant compte des enseignements acquis (Spillmann et Jeanrenaud 1997). Dans les lois à durée de vie limitée (sunset laws ou sunset provision), le réexamen périodique – par exemple tous les cinq ans – est systématique. S'il apparaît que les bénéfices ne justifient plus les coûts, la réglementation prend fin et l'agence gouvernementale chargée de l'appliquer est redimensionnée ou fermée. Cela offre la possibilité au Parlement d'examiner à intervalles réguliers l'opportunité de maintenir des règles ou des prestations.

3 Outils d'évaluation : pertinence de la décision

La théorie économique propose différents outils pour évaluer l'efficacité allocative et l'efficacité technique. Le choix de l'outil dépend de la question posée à l'évaluateur, du temps et du budget, ainsi que de la disponibilité des données requises (connaissance des risques).

Tableau 1 : Choix de l'outil d'évaluation

Questions	Tests	Méthodes
L'intervention est-elle pertinente ?	Existence d'un avantage net actualisé	Analyse coûts-avantages Analyse risque-risque
Parmi plusieurs interventions possibles, laquelle est la meilleure ?	Recherche du plus grand avantage net actualisé	Analyse coûts-avantages Analyse risque-risque
Pour un objectif donné, quelle est la stratégie la plus efficiente ?	Recherche de la mesure la moins coûteuse	Analyse coût-efficacité Analyse coût-utilité
Peut-on atteindre le même résultat à moindre coût ?	Existence d'un potentiel d'amélioration	Analyse des performances (ou de l'efficience technique)

Les outils d'évaluation diffèrent selon qu'ils exigent ou non une mesure monétaire des coûts et des avantages, qu'ils mettent l'accent sur un effet particulier de l'intervention de l'État ou sur l'ensemble de ses conséquences (exhaustivité) et qu'ils indiquent ou non si la réalisation du projet est souhaitable (pertinence). L'accueil réservé aux outils d'analyse est aussi un critère à considérer. La méthode coûts-avantages, qui est l'instrument le plus satisfaisant au regard des trois premiers critères, l'est moins quant au dernier : c'est la méthode la moins bien acceptée. Certains experts lui préfèrent l'analyse « risque-risque », bien que cette dernière soit réductrice (elle se limite souvent aux conséquences sur la mortalité, ignorant l'ensemble des autres effets d'un programme pour l'homme et l'écosystème), en raison de sa meilleure acceptabilité et de la possibilité de conserver des unités naturelles (espérance de vie, décès) pour exprimer les effets sur la santé. Portney et Stavins (1994) ne partagent pas ce point de vue et estiment que l'analyse coûts-avantages doit rester le principal outil de l'évaluation économique des réglementations (environnementales) et des grands projets d'équipement.

Tableau 2 : Analyse coûts-avantages, analyse coût-efficacité, analyse coût-utilité et analyse risque-risque

	Valeurs monétaires		Pertinence	Exhaustivité	Acceptabilité
	Coûts	Avantages			
<i>Analyse coûts-avantages</i>	✓	✓	✓	✓	-
<i>Analyse coût-efficacité</i>	✓	-	-	-	+
<i>Analyse coût-utilité</i>	-	-	-	-	+
<i>Analyse risque-risque</i>	-	-	✓	-	++



Analyse coûts-avantages (ACA)

Toutes les conséquences de l'intervention ayant un effet positif ou négatif sur le bien-être de la population sont identifiées puis traduites en valeurs monétaires. En effet, si l'on veut additionner les différents effets et comparer ensuite les avantages aux coûts, il convient d'utiliser un étalon de mesure unique (ici, des francs). Il n'est pas toujours facile d'éviter les doubles comptages (par exemple dommages dus au bruit pour la population et perte de valeur des immeubles pour les propriétaires, dans les zones où les nuisances sont importantes) ou de savoir si un effet observé modifie ou non le bien-être. Aujourd'hui, nous disposons de techniques fiables permettant d'exprimer en termes monétaires les biens qui ne sont pas échangés sur le marché (années de vie gagnées, perte de qualité de vie liée à une maladie, à la pollution, au bruit...). Nous rappellerons que pour l'étude coûts-avantages du plus grand projet jamais réalisé en Suisse – les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes – le Département concerné avait prévu un budget de moins de 100'000 francs et confié le travail à l'assistant d'un professeur allemand (fort compétent par ailleurs). Avec un budget aussi réduit, il était impossible de fournir un travail complet et systématique. Cet exemple est révélateur du peu d'importance que les décideurs attachent aux études d'opportunité. À propos du même projet, le Chef du département d'alors avait rapidement mis les choses au point en informant le président du groupe d'accompagnement qu'il ne voulait pas une réponse exprimée par « oui » ou « non ». Souci légitime, car le décideur doit pouvoir pondérer les différents critères et conserver une marge d'appréciation, pour autant que le choix se fasse de manière transparente.²

La mise en œuvre d'une étude coûts-avantages est coûteuse et les budgets à disposition des évaluateurs, souvent modestes. Par conséquent, ce type d'évaluation devrait être réservé à de grands projets ou à des réglementations imposant des coûts importants. Second inconvénient, la méthode n'est pas toujours bien acceptée par les décideurs. Ceci s'explique certainement en partie par le fait que des biens naturels tels que la santé ou l'écosystème sont exprimés en valeurs monétaires, l'idée étant que la vie humaine ou la nature n'a pas de prix. De plus, certains ont l'impression que la méthode n'est pas neutre et pénalise systématiquement la santé, la sécurité et l'environnement (Driesen 2005). Quant aux offices, ils semblent préférer les méthodes qui fournissent une indication moins précise sur la pertinence des projets, comme l'analyse multicritères et les analyses qualitatives, afin de conserver une plus grande marge de manœuvre dans la décision.



Analyse coût-efficacité (ACE)

L'objectif de l'intervention est par hypothèse considéré comme judicieux et n'est donc pas remis en question. L'ACE aide à choisir la mesure ou le programme qui permet d'atteindre l'objectif au coût financier le plus faible. Une étape importante de la procédure consiste à choisir un indicateur d'impact approprié. L'analyse se focalise donc sur un seul impact, en principe le résultat principal de l'intervention. L'ACE offre par contre l'avantage d'exiger l'examen d'au moins une autre solution, ce qui n'est pas le cas de l'ACA. Si cette dernière est le plus souvent de type prospectif, l'ACE peut être prospective ou rétrospective. L'ACE est plus simple à appliquer car elle ne nécessite pas d'évaluation monétaire des avantages ; il suffit en effet de pouvoir mesurer les conséquences de l'intervention en quantités physiques – années de vie gagnées, réduction des émissions de polluants, nombre d'infections VIH évitées, résultat de tests de connaissances ... – et de connaître les coûts financiers. L'ACE est bien acceptée par les décideurs, car la technique est simple et facile à comprendre même par des non-spécialistes. Par rapport à l'ACA, elle offre aussi l'avantage de ne pas reposer sur des hypothèses et des jugements de valeur. À la différence de l'ACA, l'ACE ne dit rien sur la pertinence du projet.

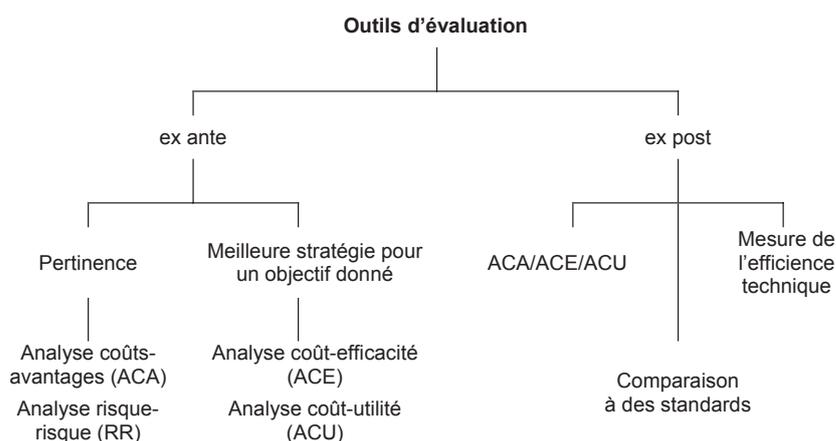
Analyse coût-utilité (ACU)

À la différence de la procédure adoptée dans l'ACE, le résultat de l'intervention n'est pas mesuré en quantités physiques mais par un indicateur d'utilité. Celui-ci s'obtient en multipliant le résultat en unités physiques ou naturelles (par exemple, le gain d'espérance de vie) par un poids en termes d'utilité. Les coûts sont en revanche exprimés en unités monétaires, comme dans l'ACE. Dans le domaine de la santé, l'utilité correspond aux années de vie en santé normale que l'intervention permet de gagner. La valeur seuil souvent mentionnée pour décider si un traitement (ou une autre mesure permettant de réduire la mortalité) est coûteux (donc peu efficace sur le plan des coûts) est de l'ordre de 70 000 francs (50 000 euros).³ Lorsque le coût par années de vie en santé normale excède cette limite, l'intervention est discutable selon un critère économique. Une telle analyse pourrait, par exemple, servir à comparer l'utilité-coût d'un traitement de substitution à l'héroïne à celle d'un traitement à la méthadone. Il existe de très nombreuses applications de cette technique dans le domaine de la santé.

Analyse risque-risque

La diminution d'un risque pour la santé peut être associée à l'augmentation simultanée d'un autre risque pour la santé, ce pourquoi l'on parle aussi d'analyse « santé-santé ». Celle-ci a pour but de connaître l'effet net sur la santé d'une intervention proposée. Imaginons qu'une intervention permette d'éviter un risque (effet positif) mais fasse simultanément augmenter un autre risque (effet négatif) : une recommandation par l'Office fédéral de la santé publique de limiter sa consommation d'édulcorants artificiels pour éviter un risque (improbable) de cancer pourrait se traduire par l'augmentation des risques associés à l'obésité. De même, en interdisant l'emploi du DDT en raison de ses risques pour l'environnement (et peut-être pour la santé), on a accepté une augmentation des risques de mortalité dus à la malaria (le DDT est un instrument essentiel de lutte contre cette maladie). Il faut savoir aussi que les réglementations visant à protéger la santé engendrent des coûts importants, qui réduisent le revenu disponible des individus. Or, la pauvreté est aussi associée à une mauvaise santé. Si l'on consacrait à la lutte contre la pauvreté l'argent dépensé en interventions ayant peu d'impact sur la santé (de nombreuses réglementations fort coûteuses destinées à protéger la santé sauvent moins d'une vie par année sur le territoire des États-Unis), la réduction de la mortalité et de la morbidité serait sans doute plus importante (Sunstein 1996, Portney et Stavins 1994, Lutter et Morall 1994).⁴ L'intérêt de ce type d'analyses est qu'elles permettent de répondre à ceux qui demandent l'application systématique du principe de précaution. L'analyse risque-risque incite à remettre ce point de vue en question.

Figure 2 : Outils d'évaluation





4 Outils d'évaluation : études d'impact

Depuis mai 2000, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est obligatoire lorsqu'une nouvelle réglementation (loi fédérale et ordonnance) est proposée ou lorsqu'un acte législatif est révisé. Le message y relatif doit contenir un chapitre décrivant les conséquences économiques du changement proposé, de manière à pouvoir mettre en balance le point de vue des offices concernés (politique sectorielle) et celui de l'économie générale (SECO). L'accent est mis sur les conséquences pour les producteurs, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME).⁵ Les consommateurs et la population générale sont certes mentionnés, mais seulement en fin de liste, parmi les diverses catégories d'acteurs concernés. Le but des analyses d'impact consiste à améliorer la transparence des choix en informant le législateur des coûts administratifs supportés par les entreprises – en particulier les petites, supposées plus touchées – et par l'administration elle-même. Les exigences à propos de l'évaluation des coûts et avantages de la législation pour la société sont quant à elles fort peu contraignantes : au minimum, il suffit de mentionner le nombre d'agents concernés. L'analyse des coûts et des bénéfices sociaux est possible mais non exigée ; elle est d'ailleurs rarement effectuée. Il s'ensuit que l'analyse de l'impact de la réglementation n'est pas un vrai test économique de la législation comparable à ceux qui ont été introduits dans d'autres pays, mais plutôt un moyen d'attirer l'attention du Conseil fédéral et du Parlement sur la charge administrative de la réglementation et sur ses conséquences pour la compétitivité des entreprises. Elle est cependant un premier pas dans la bonne direction puisqu'elle oblige les offices à expliciter les buts des actes législatifs et les résultats attendus. L'analyse d'impact contraint aussi les offices à proposer d'autres voies. Enfin, comme l'obligation touche les seules lois et ordonnances, une part importante des outils réglementaires échappe à l'évaluation (OCDE 2006).

L'utilité d'un tel instrument dépend de sa crédibilité auprès des offices, du Conseil fédéral et du Parlement. Si l'on veut qu'il contribue à améliorer la qualité des décisions, il faut que les résultats des analyses d'impact soient crédibles et pris en compte dans le processus décisionnel au niveau de l'administration puis du Parlement. Le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (2005) à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national montre que les offices considèrent l'AIR comme un tâche secondaire, accomplie à la dernière minute, une fois toutes les décisions arrêtées, et non comme un outil permettant de façonner les meilleurs projets. La pratique consiste le plus souvent à fabriquer un paragraphe en fin de procédure, sur



la base de la documentation existante, cela sans toujours disposer du personnel formé pour ce faire. Le Parlement comme le Conseil fédéral connaissent mal cet instrument, dont l'influence sur les choix reste faible.⁶ Quant au contrôle de la qualité des évaluations, il a été confié au SECO sans toutefois que lui soient donnés les moyens suffisants pour accomplir sa mission. Cette solution est à notre avis peu heureuse sur le plan de la gouvernance. Un organisme d'évaluation indépendant, rattaché directement au Parlement, serait mieux à même de remplir sa mission.

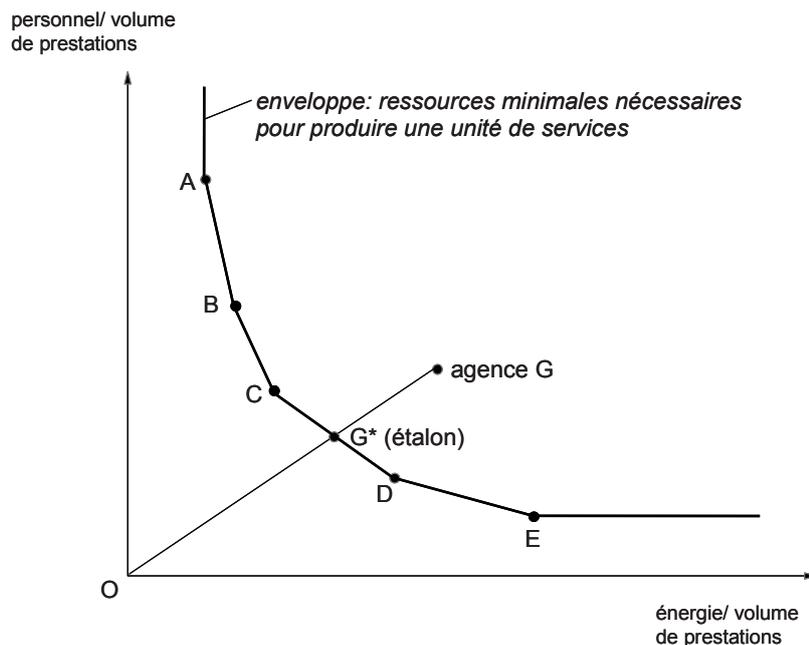
5 Outils d'évaluation : mesure de l'efficience

Les techniques de mesure des performances servent à déterminer si les prestations de l'État sont fournies d'une manière techniquement efficiente, c'est-à-dire avec le minimum de moyens. La méthode utilisée par les économistes pour évaluer l'efficience des unités administratives consiste à effectuer des comparaisons transversales entre plusieurs fournisseurs de prestations. Les unités comparées peuvent être des offices remplissant les mêmes tâches dans des collectivités différentes (par exemple administration fiscale des divers cantons) ou des agences appartenant à une même collectivité dont l'offre de service est décentralisée (consulats suisses à l'étranger, par exemple). Dans le secteur administratif, ce type d'analyse encourage les services à faire mieux en observant les meilleurs (best in class), un peu comme la concurrence stimule l'efficience dans le secteur privé.

La notion de frontière joue un rôle central. Elle définit l'ensemble des positions efficientes ; chacune des unités analysées peut être comparée à une unité de référence sur la frontière (unité virtuelle).⁷ La comparaison entre l'unité administrative réelle G et l'observation de référence sur la frontière G^* renseigne à la fois sur l'efficience relative et sur le potentiel d'amélioration, soit la réduction des ressources utilisées pour un même résultat.

L'analyste dispose de plusieurs méthodes pour établir la frontière : méthodes de régression (dites paramétriques) aboutissant à une fonction de coût ou de production, techniques de classement et de comparaison systématique des observations, ou encore « méthode d'enveloppement des données » faisant appel à la programmation linéaire et de plus en plus utilisée.

Figure 3 : Ensemble des meilleures pratiques



Les techniques d'évaluation ont fait l'objet de diverses applications en Suisse, portant sur les homes pour personnes âgées (Crivelli et al. 2001, Jeanrenaud 2006), l'épuration des eaux (Baranzini 1996), les hôpitaux (Filippini et al. 2006), les consulats suisses à l'étranger (Jeanrenaud et Vuilleumier 2006), les offices régionaux de placement (Ramirez et Vassiliev 2006) et la collecte des déchets (Jeanrenaud et Burgat 1992). Au regard de son faible coût et de son pouvoir informatif élevé, cette technique reste sous-utilisée. On observe en effet dans les services administratifs des surcoûts allant jusqu'à 50% et un potentiel d'amélioration équivalent (c'est-à-dire une réduction possible des coûts de moitié). L'expérience a montré que les membres de l'exécutif responsables des services ne tiennent pas vraiment à savoir que les offices qu'ils dirigent disposent d'un potentiel d'économie appréciable, car cela les obligerait à prendre des mesures impopulaires.

6 Conclusions

L'évaluation de l'impact économique améliore la conception des projets dans la phase pré-parlementaire (conception du projet, consultation des milieux intéressés). Elle encourage un examen approfondi du problème à résoudre, de ses causes et des diverses possibilités d'action. Dans la phase parlementaire, l'analyse économique vise à éclairer les choix et à améliorer la prise de



décision. Imposer une évaluation économique est aussi un moyen d'augmenter la transparence en obligeant l'administration à ne plus retenir les informations dont elle dispose sur le projet. L'évaluation économique contribue ainsi à corriger le déséquilibre d'information entre l'administration et le législateur, renforçant le pouvoir du Parlement. Une bonne analyse économique est un moyen d'accroître le pouvoir de décision du Parlement.

Il y a différentes conditions à respecter si l'on veut que l'analyse de l'impact économique apporte une véritable valeur ajoutée : il faut un chef d'orchestre – qui donne le cadre de l'évaluation et en contrôle le processus –, des moyens suffisants et des priorités dans la répartition des ressources. Aujourd'hui, de nombreux indices montrent que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) remplit imparfaitement son rôle et ne constitue un instrument crédible ni pour l'administration ni pour le Parlement. L'attention que les offices y consacrent est inégale et son importance dans la prise de décision politique reste modeste (Contrôle parlementaire de l'administration 2005).

Le fait que l'organe chargé de la mise en œuvre et de la surveillance de l'analyse d'impact de la réglementation soit rattaché au Département de l'économie n'est pas satisfaisant et ne respecte pas les principes de bonne gouvernance. Il lui est difficile de contraindre les offices qui n'en ont pas envie à réaliser des évaluations rigoureuses en respectant les bonnes pratiques. Pour être écouté, cet organisme devrait avoir un statut indépendant de l'administration, comparable, par exemple, à celui du Contrôle fédéral des finances. Aux États-Unis, l'OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) est une agence rattachée au Bureau exécutif du Président ; de même, en Australie, l'Office of Best Practice Regulation jouit d'un statut indépendant.

Il n'est par ailleurs pas judicieux d'appliquer des standards d'évaluation uniformes sans tenir compte de la dimension des projets. Les actes législatifs qui occasionnent des coûts élevés doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie, avec un budget adéquat. À l'opposé, il n'y a pas de sens à vouloir effectuer une évaluation complète des changements législatifs de moindre importance et des projets d'équipement dont le coût n'atteint pas une valeur seuil à définir. La liste de questions auxquelles les offices sont supposés répondre est fort détaillée et mériterait d'être simplifiée afin que l'analyse d'impact se concentre sur les questions essentielles. Sans cette précaution, l'application stricte des recommandations risque de conduire à une surbureaucratie et de paralyser l'administration et le Gouvernement (paralysis by analysis). Nous ne devons pas oublier que l'analyse économique





a un coût d'opportunité. Si elle n'apporte pas de valeur ajoutée, il vaut mieux consacrer l'argent à autre chose.

Les directives, recommandations et listes de questions remises aux offices de l'administration n'y changent rien : il n'y a pas aujourd'hui d'uniformité de méthode et d'objectif dans les études de l'impact économique. D'ailleurs, le terme même « impact économique » est utilisé dans des sens très différents. Pour certains, il correspond uniquement aux charges administratives que supportent les entreprises dans l'application de la législation. Pour d'autres, il englobe toutes les conséquences positives et négatives d'un projet pour la société. L'enquête du Contrôle parlementaire de l'administration a confirmé le peu d'importance que les offices attachent à l'évaluation économique des projets et le manque de connaissance de cet instrument chez les parlementaires. Pour accroître la crédibilité de l'évaluation, le principe selon lequel les avantages doivent justifier les coûts devrait être ancré dans la politique du Gouvernement et le résultat des analyses, suivi de conséquences (révision ou abandon du projet en cas de non-pertinence). Le qualificatif d'exercice alibi a d'ailleurs été utilisé. À ce jour, à quel projet a-t-on renoncé ou quelle norme a-t-elle été modifiée suite à une analyse de l'impact économique ? Si la réponse est « aucun », il faut se poser la question de l'intérêt de la poursuite de l'AIR dans sa forme actuelle.

Lorsque l'évaluation est confiée à un expert externe, celui-ci devrait pouvoir examiner le projet en toute indépendance. Or, quand c'est l'office responsable qui définit ce qui doit être évalué, formule les questions, décide d'introduire des variantes ou d'y renoncer, choisit l'expert et décide de son budget, quelle peut être l'indépendance de l'évaluateur ? À ce propos, il faut relever aussi que les offices travaillent souvent avec les mêmes experts pendant de longues années. On peut alors se demander si l'expert n'hésitera pas à déclarer un projet non pertinent. Une étude confiée à un expert par l'office qui a conçu le projet ressemble beaucoup à une étude sponsorisée, avec tous les problèmes que cela pose. Notre expérience montre que les pratiques sont fort différentes au sein de l'administration. Certains offices prennent beaucoup de précautions afin que l'analyste ne ressente aucune pression et puisse faire son travail en toute liberté et indépendance. Mais ce type de pratique n'est pas la règle.

Notes

- 1 Conférence donnée par Tony Blair, premier ministre du Royaume-Uni, à l'Institute for Public Policy Research, think-tank britannique proche du Gouvernement, en mars 2005.
- 2 La décision finale a été prise par son successeur.
- 3 Dans le cadre d'un récent programme européen (NEEDS), la valeur d'une année de vie (gagnée), suite au renforcement des mesures de lutte contre la pollution de l'air a été estimée entre 13 000 et 15 000 euros (échantillon de pays européens). Pour la Suisse, l'estimation est comprise entre 25 000 et 33 000 euros (Ortiz, non publié).
- 4 Lutter et Morall (1994) ont estimé la perte de revenu associée à un décès additionnel dans une fourchette de 9 à 12 millions de dollars. Sur cette base, il est possible d'identifier les interventions dont l'impact net sur la santé est négatif.
- 5 L'AIR est d'ailleurs présentée comme l'un des trois « Tests-PME », les deux autres étant les « Tests de compatibilité PME » et le « Forum PME » (Contrôle parlementaire de l'administration 2005).
- 6 L'impact économique (au sens étroit de charge pour les entreprises) des lois ne semble pas être un critère important dans les discussions parlementaires. Selon le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (2005), le temps consacré à cette question en commission ou en séance plénière est minime.
- 7 D'où l'expression « ensemble des meilleures pratiques » (best practice frontier).

Bibliographie

- Alb, Hermann, 2004, *Kosten-Nutzen-Analyse und Nachhaltigkeitsbeurteilung*. Schlussbericht Porta Alpina Sedrun (Office fédéral des transports; Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden).
- Baranzini, Andrea, 1996, Structure des coûts des stations d'épuration en Suisse et gestion efficace des eaux usées, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, No. 132 (4), p. 515–538.
- Commission de gestion du Conseil national, 2005, *Les Tests-PME de la Confédération et leur influence sur les lois et ordonnances*, Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration (Berne, 20 mai 2005).
- Contrôle parlementaire de l'administration, 2005, *Les trois « Tests PME » de la Confédération : connus ? utilisés ? efficaces ?*, Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national (Berne, 23 février 2005).

- Contrôle parlementaire de l'administration, 2006, *Recours à des experts externes par l'administration fédérale*, Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des États, (Berne, 16 juin 2006).
- Crivelli, Luca/Filippini, Massimo/Lunati, Diego, 2001, *Regulation, ownership and efficiency in the Swiss nursing home industry*, Department of Economics, University of Lugano.
- Debold & Lux, 2006, *Die Versichertenkarte und der Aufbau einer Telematikinfrastruktur. Kosten-Nutzen-Analyse*, Erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Hamburg.
- Département fédéral des finances, 2006, *Mise en œuvre des Recommandations du GAFI à l'étranger et conséquences économiques des Recommandations* (Rapport en exécution des postulats Stähelin 05.3175 et 05.3456 des 17 mars et 17 juin 2005, Berne).
- Driesen, David M., 2005, *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?*, University of College of Law, Syracuse.
- Filippini, Massimo/Farsi, Mehdi, 2006, *Effects of ownership, subsidization and teaching activities on hospital costs in Switzerland*, Department of Economics, University of Lugano.
- Hahn, Robert W./Litan, Robert E., 2005, *Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe*, *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no. 2.
- Jaeger, Franz et al., 2004, *Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung*, Schlussbericht, FEW-HSG, Universität St. Gallen.
- Jeanrenaud, Claude, 2006, *Mesure de l'efficience technique des établissements de soins de longue durée pour personnes âgées en Suisse*. Conférence présentée au VIIIe Congrès international francophone de gérontologie et gériatrie, Québec, Canada, (1^{er}-4 octobre 2006).
- Jeanrenaud, Claude/Burgat, Paul, 1992, *Measurement of productive efficiency: the example of household waste in Switzerland*, Working Papers, no. 9209, IRER, University of Neuchâtel.
- Jeanrenaud, Claude/Vuilleumier, Mathieu, 2006, *Evaluating Technical Efficiency of Swiss Conulates*, W. Moesen ed., University of Leuven.
- Lutter, Randall/Morall, John F., 1994, *Health-Health Analysis: A New Way to Evaluate Health and Safety Regulation*, *Journal of Risk and Uncertainty*, No. 8, p. 43–66, Kluwer Academic Publishers.
- Mapi Values Ltd, 2003, *The Economic Impact of Influenza in Switzerland – Interpandemic Situation*, Rapport à l'attention de l'OFSP.
- OCDE, 2006, *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité*,



- Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – La réforme de la réglementation en Suisse, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Office fédéral de l'énergie, 2003, Coûts et bénéfices, protection thermique des bâtiments, Berne.
- Office vétérinaire fédéral, 2004, Évaluation du risque et analyse coûts-bénéfices d'un foyer d'IBR suite à une exposition nationale ou un marché (No d'analyse 952.433_03.11.10, Berne).
- Ortiz R. A., 1994, Needs-Voly Contingent Valuation Study, Data Analysis, document non publié.
- Portney, Paul R./Stavins, Robert N., 1994, Regulatory Review of Environmental Policy: The Potential Role of Health-Health Analysis, *Journal of Risk and Uncertainty*, No. 8, p. 11–122, Kluwer Academic Publishers.
- Rae, David, 2002, Next Steps for Public Spending in New Zealand, The pursuit of effectiveness, Working Papers No. 337, OEDC Publishing.
- Ramirez, José/Vassiliev, Anatoli, 2006, An Efficiency Comparison of Regional Employment Offices Operating under Different Exogenous Conditions, HEG, Cahier no HES-SO/HEG-GE/C-06/8/1-CH, Centre de Recherche Appliquée en Gestion, Genève.
- Spillmann, Andreas/Jeanrenaud, Claude, 1997 La péréquation financière dans le canton de Berne, Paul Haupt, Berne.
- Sunstein, Cass R., 1996, Health-Health Tradeoffs, in Chicago Working Paper in Law & Economics, No. 42, Chicago.
- Viscusi, Kip, W., 1996, Regulating the Regulators, in University of Chicago, *Law Review*, No. 63, p. 1423–1461, Chicago.
- Wolter, Stefan C./Schweri, Jürg, 2003, Coût/Bénéfice de la formation des apprentis, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT, Berne (avril 2003).

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Überprüfung staatlichen Handelns untersucht, welche Auswirkungen ein geplantes Projekt im Zusammenhang mit seinen Kosten auf die Gesellschaft hat. Der Beitrag von Prof. Jeanrenaud zeigt den Nutzen von wirtschaftlichen Überprüfungen staatlichen Handelns auf, deren Methode und die Instrumente, die dazu nötig sind. Er diskutiert, welche Wirksamkeit mit der Überprüfung von staatlichem Handeln erzielt werden kann und wo das Potenzial, aber auch die Grenzen einer solchen Überprüfung liegen.