

Copie anonyme - n°anonymat :

Code épreuve :

Nombre de pages : 21

Session : 2024

Épreuve de : ESH ESSEC / HEC

Consignes

- Remplir soigneusement l'en-tête de chaque feuille avant de commencer à composer
- Rédiger avec un stylo non effaçable bleu ou noir
- Ne rien écrire dans les marges (gauche et droite)
- Numéroté chaque page (cadre en bas à droite)
- Placer les feuilles A3 ouvertes, dans le même sens et dans l'ordre

Pourquoi et comment évaluer les politiques publiques ?

En 2024, Bruno Lemaire, le ministre de l'économie, a annoncé que la France allait devoir réaliser 10 milliards d'euros d'économies sur ses dépenses publiques. Mais Xavier Jaravel (Maie Curie habite dans le Morbihan, 2023) explique que la dette publique ne doit pas être vue comme un fardeau mais comme un investissement rentable sur le long terme pouvant faire croître le PIB potentiel. En évaluant l'effet des dépenses publiques, l'économiste de la London School of Economics montre que la dette peut créer de la croissance, témoignant ainsi de l'intérêt d'évaluer les politiques publiques.

Les politiques publiques désignent l'ensemble des mesures économiques et sociales prises par les pouvoirs publics, c'est-à-dire les administrations publiques (APU), comprenant les dépenses de l'État et des collectivités territoriales, mais également celles prises par des institutions ou organisations publiques nationales, régionales ou internationales etant indépendantes de l'État : le FMI, la Banque Mondiale, les banques centrales mais également les autorités de régulation indépendantes peuvent mener des politiques publiques. La question de la mesure des politiques publiques a commencé à se poser à la fin du XX^{ème} siècle, avec le développement des outils informatiques

02/22

et des moyens de calcul mais également avec le constat que les politiques traditionnelles devant viser à la redistribution de l'allocation des ressources et à la stabilisation des cycles économiques (Musgrave, 1959) étaient devenues obsolètes. Évaluer les politiques publiques consiste à mesurer leurs effets ex post en mettant en regard les effets observés vis-à-vis des effets attendus. Des organisations comme l'institut de la statistique et des études économiques (INSEE) ou le conseil d'analyse économique (CAE) sont chargés, en France, d'évaluer les politiques publiques. Leurs travaux ont une visée positive et normative, visant à aider les décideurs politiques à mieux orienter les dépenses, à les cibler pour qu'elles puissent maximiser le bien-être collectif en évitant un gaspillage des fonds publics mais également en mesurant les effets pervers et en les prenant en compte dans un objectif de mettre en place des politiques plus efficaces et tendre vers l'optimum social.

Dès lors, comment se justifie l'évaluation des politiques publiques et comment les institutions chargées de l'évaluation orientent-elles les pouvoirs publics dans des politiques publiques plus efficaces ?

Si l'évaluation des politiques publiques est nécessaire pour ne pas gaspiller les fonds publics (I), elle l'est également pour mesurer les effets pervers, apparaissant du fait des interdépendances (II). Finalement, l'évaluation est essentielle pour sortir du dogmatisme et rendre ^{plus} efficaces et moins coûteuses les politiques publiques (III).

*

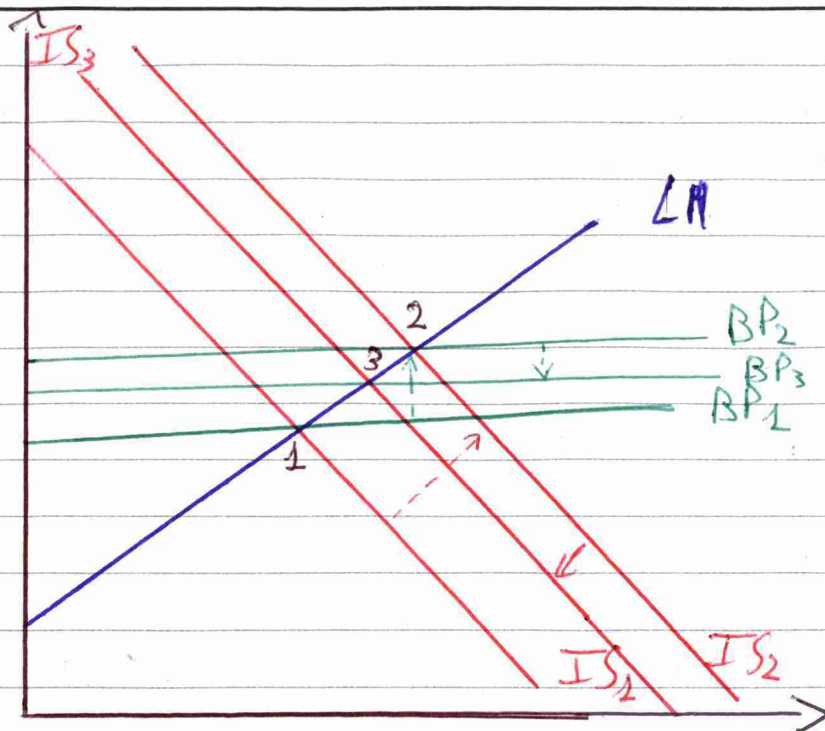
*

*

L'évaluation des politiques publiques est tout d'abord nécessaire pour ne pas gaspiller les fonds publics. Il s'agit alors d'être pragmatique vis-à-vis des relances budgétaires en économie ouverte (A), de mieux mesurer les effets réels des politiques de l'offre (B), et ceux des politiques de l'emploi (C).

La relance budgétaire d'inspiration keynésienne n'est plus aussi efficace en économie ouverte : mieux évaluer permet alors de ne pas faire de relance qui serait inefficace. En effet J. M. Keynes (Théorie générale, 1936) reprenant l'intuition de Kahn (1931) explique que lorsque l'Etat investit pour relancer la demande globale via des politiques d'expansion budgétaire, le PIB devrait augmenter plus que proportionnellement selon le principe du multiplicateur budgétaire ($1/1-c$, où c désigne la propension marginale à consommer). Mais en 1943, Machlup explique qu'en économie ouverte, il faut ajouter la proportion marginale à importer m au dénominateur. Le multiplicateur devient alors $1/1-c+m$. La relance budgétaire est donc d'autant moins efficace que la propension marginale à importer est forte. C'est notamment ce qui explique l'échec de la relance Mauroy en 1981. Une hausse du nombre de fonctionnaires, une réindexation des salaires sur l'inflation n'a pas permis de relancer l'activité et résoudre le chômage du fait de l'effet d'éviction du commerce international. Le modèle IS-LM de John Hicks (Mr. Keynes and the Classics, 1937) étendu par Mundell et Fleming en économie ouverte montre cela.

$i =$
intérêt



$Y =$ production

Figure 1: L'échec relatif d'une relance budgétaire en économie ouverte

On voit que la relance Haasoy ($IS_1 \rightarrow IS_2$) a permis dans un premier temps d'augmenter la production mais l'excédent de la balance des paiements ($BP_1 \rightarrow BP_2$) a fait s'apprécier le franc, rendant les exportations françaises relativement moins compétitives, faisant ramener ainsi la balance des paiements vers l'équilibre ($BP_2 \rightarrow BP_3$). Finalement, l'équilibre est le point 3, témoignant de la relative inefficacité de la relance budgétaire. Ainsi, en évaluant cette inefficacité, les gouvernements ont compris qu'il était nécessaire de coordonner leurs relances pour éviter ce gaspillage de fonds publics. C'est dans cette perspective que les politiques budgétaires ont pu être réhabilitées après la crise de 2008 : les pays du G20 ont coordonné leurs relances, qui les a rendu relativement efficace. Par exemple, la relance de 80 milliards de dollars aux États-Unis en 2008 a permis de sortir relativement rapidement de la récession, étant intervenue en même temps que des relances moins importantes en Europe.

Copie anonyme - n°anonymat :

Code épreuve :

Nombre de pages :

Session : 2024

Emplacement
GR Code

Épreuve de : ESH HEC / ESSEC

Consignes

- Remplir soigneusement l'en-tête de chaque feuille avant de commencer à composer
- Rédiger avec un stylo non effaçable bleu ou noir
- Ne rien écrire dans les marges (gauche et droite)
- Numéroté chaque page (cadre en bas à droite)
- Placer les feuilles A3 ouvertes, dans le même sens et dans l'ordre

Une évaluation des politiques de l'offre permet également d'éviter un gaspillage des fonds publics. En effet, l'Etat peut mettre en place des politiques visant à favoriser l'investissement des entreprises pour relancer la croissance économique. Mais l'effet de ces politiques est parfois relativement restreint au vu des moyens employés. Par exemple, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) a été créé en 1988 et vise à offrir des réductions d'impôts aux entreprises qui investissent en recherche et développement. Le CIR coûte 6 milliards d'euros par an à l'Etat mais les effets sont minimes. Antoine Bozio et ses coauteurs (2014) estiment que le CIR n'a pas permis une hausse du nombre de brevets déposés. Philippe Aghion et ses coauteurs (Le Pouvoir de la destruction créatrice, 2020) estiment que cela est dû au fait que les 100 plus grandes entreprises françaises s'accaparent 34% de l'enveloppe totale du CIR. Ainsi, il y a bien une nécessité d'évaluer les politiques publiques pour mieux cibler les entreprises les plus aptes à innover. L'évaluation de l'effet des pôles de compétitivité permet également de comprendre le problème existant actuellement : créés en 2003, ils sont aujourd'hui au nombre de 71 en France et bénéficient de 500 millions d'euros d'aides par an. Mais on observe de tels effets qui nuisent à l'efficacité de ces dépenses : il existe un effet de saupoudrage car ces pôles sont trop nombreux mais également des

05/12

effets d'aubaine : Les fonds dépensés par l'État n'aident pas à créer plus d'interactions entre chercheurs et entreprises, ces interactions auraient de toute manière existées. Une meilleure évaluation permettrait de moins gaspiller de fonds et de mieux cibler les aides, à l'image du financement des "Spitzencluster" en Allemagne, étant au nombre de 15.

Il y a finalement une nécessité de mieux les politiques de l'emploi pour moins et mieux dépenser les fonds publics. Une étude de la DARES de 2017 évaluant l'effet des contrats aidés met en évidence que dans le secteur marchand, 39 emplois n'auraient pas été créés sans les contrats aidés contre 74 dans le secteur non marchand. Cette étude a pour but d'aider l'État à mieux cibler ses politiques publiques pour qu'elles puissent vraiment contribuer à une hausse de l'emploi. En observant les effets de l'assurance-chômage et en remarquant notamment son caractère procyclique, les économistes du CAE montrent que son financement devrait être assuré par l'État plutôt que par les recettes de l'assurance-chômage pour la rendre davantage contra-cyclique. Ils recommandent également la création d'un Haut Conseil de l'Assurance-Chômage qui serait spécialisé dans l'évaluation de l'assurance-chômage. Ainsi, en évaluant les politiques de l'emploi il est possible de les rendre plus efficaces et de moins gaspiller de fonds publics (Réformer l'assurance-chômage : règles et gouvernance, 2021).

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques se justifie par la nécessité de moins gaspiller pour mieux dépenser les fonds publics. Mais cette évaluation est également rendue nécessaire du fait de

l'existence d'effets pervers

*

L'évaluation permet dès lors de lutter contre les effets pervers : elle permet de mieux prendre en compte les interdépendances internationales (A), les potentiels effets redistributifs néfastes des politiques publiques (B), ce qui peut être rendu possible par une évaluation par des institutions indépendantes (C).

La prise en compte des interdépendances internationales est essentielle dans la prise en compte des politiques publiques. Le choc Volcker de 1979 témoigne bien de cela. Le président de la Réserve Fédérale américaine (FED) Paul Volcker décide en 1979 d'augmenter brusquement les taux directeurs pour lutter contre la forte inflation, due aux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Mais cette mesure a été prise sans autre considération des risques que pouvait avoir cette mesure. En l'occurrence, le Mexique, dont la monnaie était arrimée au dollar, a vu le poids réel de sa dette fortement augmenter du fait de l'appréciation du dollar. En 1982, le Mexique fait défaut et ne peut plus rembourser sa dette. L'évaluation des politiques publiques ne peut pas se faire sans prise en compte des conséquences internationales. Michel Aglietta désigne depuis longtemps le système monétaire international (SMI) actuel comme un "semi-étalon dollar" : 75% des monnaies dans le monde ont un lien avec le dollar. La politique monétaire américaine a une influence sur l'économie mondiale. Avec le déficit budgétaire actuel des États-Unis et l'importance des réserves de changes détenues par la Chine en dollars, une baisse du dollar mettrait la Chine en difficulté : toute l'économie mondiale serait touchée du fait du poids de la Chine dans le PIB mondial (13%). Une évaluation (ex ante plutôt que

ex-post) efficace nécessite donc de prendre en compte les interdépendances internationales.

Les effets redistributifs des politiques publiques peuvent également être l'objet d'effets pervers. La Note du CAE de 2021 ("Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation") observe que l'inflation de 2021-2022 n'a pas eu les mêmes effets sur tous les ménages selon leurs revenus. Les plus touchés sont les ménages au revenu le plus modeste. Les politiques publiques doivent donc prendre en compte cet aspect dans leurs mises en place. Les économistes du CAE en appellent donc à privilégier un bouclier tarifaire "à l'allemande" (aides financières selon la consommation passée) plutôt qu'à "l'hollandaise" pour diminuer les inégalités causées par l'inflation tout en maintenant le pouvoir d'achat des ménages. La question des effets redistributifs de la taxe carbone est également débattue aujourd'hui : les ménages les plus modestes dépendent de leurs voitures pour vivre et ce seraient eux qui supporteraient le plus cette taxe. F. Henriot et K. Schubert ("Une taxe juste pas juste une taxe", Les Notes du CAE, 2017) estiment qu'il faudrait davantage redistribuer pour ne pas qu'elle pèse sur les 4 premiers déciles.

Ainsi, pour mieux évaluer, des organisations et institutions indépendantes sont nécessaires. Kydland et Prescott ("Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", 1977) mettent en avant l'incohérence temporelle des pouvoirs publics : ces derniers ne voient pas les effets de leurs politiques publiques se réaliser dès qu'elles sont effectivement mises en place. Dès lors, il s'agit pour eux de privilégier des politiques de la règle plutôt que discrétionnaires. Ils insistent alors sur la nécessité d'une banque centrale indépendante. Les économistes de l'école du public choice comme Buchanan (The Calculus of Consent, 1962) mettent en avant le risque de "capture du régulateur" lorsque les institutions de régulation ne sont pas vraiment indépen-

Copie anonyme - n°anonymat :

Code épreuve :

Nombre de pages :

Session : 2024

Épreuve de : ESM HEC

Consignes

- Remplir soigneusement l'en-tête de chaque feuille avant de commencer à composer
- Rédiger avec un stylo non effaçable bleu ou noir
- Ne rien écrire dans les marges (gauche et droite)
- Numéroté chaque page (cadre en bas à droite)
- Placer les feuilles A3 ouvertes, dans le même sens et dans l'ordre

dantes. L'autorité de régulation échoue à jouer son rôle du fait d'un trop fort lobbying. C'est notamment le cas dans le secteur bancaire. Les ratios de solvabilité décidés lors des accords de Bâle (ratio Cooke, ratio Mc Donough) n'ont pas vraiment été respectés puisque les banques elles-mêmes étaient chargées de vérifier le respect de ces ratios. Améliorer l'indépendance des autorités de régulation permettrait alors de mieux évaluer les politiques publiques.

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques permet de limiter les effets pervers et passe par une indépendance des organismes d'évaluation. Mais évaluer les politiques publiques permet aussi d'améliorer l'objectivité des politiques et de sortir d'un dogmatisme empêchant l'efficacité économique.

*

L'évaluation de la politique monétaire actuelle permettrait de sortir d'un dogmatisme latent. En effet, la plupart des banques centrales sont aujourd'hui dirigées par des "faucons", c'est-à-dire par des banquiers centraux n'ayant en vue que la stabilité des prix. C'est notamment le cas de Christine Lagarde qui avait annoncé le 12 mars 2020 qu'elle ne viendrait pas en aide aux marchés financiers, alors que la bourse de New York

09/22

fait. La BCE peut avoir d'autres objectifs que la simple stabilité des prix. C'est notamment ce qu'évoque Tézabel Coupo y-Soubeyran dans L'économie mondiale 2022 ("Les banques centrales s'engagent à passer au vert clair"). Si la transition écologique est vraiment l'objectif de l'Europe, tous les moyens doivent être mis en œuvre, y compris monétaires pour atteindre cet objectif. Il s'agit pour elle d'évaluer, en se replaçant dans une perspective historique, le rôle de la monnaie comme institution non figée. Une nouvelle monnaie désencastrée du mécanisme de crédit permettrait de financer la transition écologique via des investissements non rentables (Le pouvoir de la monnaie, 2024) mais cela suppose de changer notre manière d'évaluer, influencée par le dogme des "faucons".

Cette prise du recul vis-à-vis du dogme et de la pensée dominante trouve également écho dans les politiques menées par les organisations internationales comme le FMI. En 1989, le FMI lançait le "consensus de Washington". Face à l'endettement massif des PAS dans les années 1970 (70 milliards de dette publique en 1970 contre 1150 milliards en 1989), certains PAS ont été insolvables. Pour Stiglitz (La grande déillusion, 2002), les plans d'ajustement structurels en échange du rééchelonnement ou de l'annulation de la dette des PAS ont été la preuve du dogme néolibéral dominant au FMI. Les PAS sont devenus des fins en soi, la libéralisation une nécessité, alors même que les institutions de ces pays étaient encore trop peu développées. Si pour Estler Duffo (Lutter contre la pauvreté, 2020) il faut lutter contre l'ignorance, l'instabilité et l'idéologie pour permettre le développement, l'absence d'idéologie est encore

un déjactif à attendre, même dans les PDEM. Les politiques d'austerité menées dans la zone euro dans les années 2010 ont eu des conséquences néfastes, tant d'un point de vue économique que social (effet d'hystérèse du chômage dû à une perte de capital humain). Ainsi, la mauvaise évaluation des politiques publiques a été causée par l'influence du dogme néolibéral de la Troïka : s'en débarrasser est nécessaire pour mieux évaluer.

Ainsi, il s'agit de mieux financer les instituts d'étude statistiques et de prospection pour mieux évaluer les politiques ex ante ou ex post. La Note du CAE de 2021 ("Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation") recommande de donner plus de moyens à la statistique publique comme par exemple à l'INSEE pour évaluer plus fréquemment les effets des politiques publiques et améliorer l'allocation des ressources. Ce n'est qu'à cette condition qu'une évaluation efficace des politiques publiques est possible à l'échelle nationale pour gagner en précision et mieux cibler les politiques.

*

*

*

Si évaluer les politiques publiques permet de ne pas gaspiller les fonds publics et de mieux les cibler pour gagner en efficacité, cette évaluation est également rendue nécessaire par l'existence d'effets pervers du fait de l'interdépendance des nations mais également des conséquences de ces politiques. L'indépendance des organismes d'évaluation est alors une condition préalable, à condition qu'aucun dogme ne vienne influencer l'action de ces institutions d'évaluations et qu'elles disposent de suffisamment de moyens pour fonctionner.

*

*

*