

Marc Ferracci, Étienne Wasmer, *État moderne, État efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*

Paris, Odile Jacob, 2012

Florence Jany-Catrice



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/6094>

DOI : [10.4000/travailemloi.6094](https://doi.org/10.4000/travailemloi.6094)

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2013

Pagination : 77-80

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Florence Jany-Catrice, « Marc Ferracci, Étienne Wasmer, *État moderne, État efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français* », *Travail et Emploi* [En ligne], 135 | juillet-septembre 2013, mis en ligne le 01 juillet 2013, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/6094> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/travailemloi.6094>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

© Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Marc Ferracci, Étienne Wasmer, *État moderne, État efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*

Paris, Odile Jacob, 2012

Florence Jany-Catrice

RÉFÉRENCE

Marc Ferracci, Étienne Wasmer, *État moderne, État efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*, Paris, Odile Jacob, 2012, 212 p.

- 1 L'ouvrage que proposent Marc Ferracci et Étienne Wasmer, tous deux économistes, soutient une thèse assez simple : pour être « moderne » et « efficace », l'État doit admettre de se laisser « évaluer » de manière « rigoureuse » par des experts « indépendants ». Débarrassés de toute idéologie – ce sont leurs mots –, les auteurs, qui se présentent comme « indépendants » et non partisans (p. 84), plaident pour que les politiques publiques passent sous les fourches caudines des méthodes scientifiques évaluatrices les plus modernes, les plus robustes, et les plus avérées.
- 2 Cette antienne à la modernité scientifique appliquée à l'évaluation des politiques publiques n'est pas récente. Elle a été largement prise comme objet d'études par les sociologues de l'action publique et par la sociologie de la quantification. L'intérêt ici du plaidoyer *pro domo* pour la pratique scientifique et (nécessairement) métrique de l'évaluation que nous donnent à voir les auteurs, est qu'il est présenté de manière plus radicale.
- 3 Les auteurs prennent pour point de départ l'axiomatique propre à l'économie *mainstream*, selon laquelle seul un État évalué par des méthodes scientifiques a toutes les chances de se comporter de manière rationnelle, et d'être un « bon » État. S'il se

limitait à cette assertion, le propos n'en serait que (néo)classique. Plus subtile, la thèse renverse *in fine* l'argument : pour entrer dans la modernité et dans l'efficacité, l'État doit accepter de se transformer : ce n'est que s'il transforme ses actes et ses politiques publiques que ceux-ci pourront être correctement mesurés, et qu'en conséquence, le citoyen pourra être éclairé sur l'efficacité de sa conduite car il aura la preuve chiffrée d'une « causalité » entre les actes et les effets.

- 4 Pour entrer dans leur démonstration, les auteurs articulent le propos en trois temps. Dans le premier, ils remettent en cause l'efficacité des politiques publiques menées jusqu'ici, en particulier en France. La perspective historique adoptée, limitée à une douzaine d'années, prend appui sur quelques exemples choisis à dessein : le prêt à taux zéro pour l'accès à la propriété privée, la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans l'hôtellerie-restauration, le dispositif du revenu de solidarité active (RSA) et les lois Aubry d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Cette remise en cause, qui part d'un socle logico-scientifique, et qui s'y rapporte toujours, tient dans la définition que les auteurs adoptent de l'« efficacité ». Selon eux, l'efficacité (d'un acte) ne peut être définie que dans le cadre d'une recherche de causalité nette entre des actes intentionnels et des résultats, toutes choses étant égales par ailleurs. La démarche la plus cohérente avec cette définition, mais délicate à mettre en œuvre, consisterait à estimer la situation qu'auraient connue les protagonistes en l'absence de toute politique, et de mesurer l'écart avec la situation une fois la politique mise en œuvre. Ils rappellent que différentes méthodes évaluatives co-existent, mais que les plus « rigoureuses » et les plus « scientifiques »¹ (c'est-à-dire fondées sur la reproductibilité et la vérifiabilité) sont, selon eux, les méthodes économétriques (de régression par discontinuité) et d'expérimentation (expérimentations contrôlées). Il s'agit là des méthodes qui voient l'économie comme une science exacte, à l'image des sciences de la nature. Les auteurs s'appuient de fait sur deux formes de légitimation : le chiffre comme argument suprême (mobilisé en économétrie) et les emprunts aux sciences naturelles et médicales (au travers de l'expérimentation aléatoire). Enfin, si les auteurs reconnaissent que dans la plupart des évaluations de politiques publiques peuvent subsister des effets non anticipés, heureux ou malheureux, ils précisent que la rigueur scientifique requiert néanmoins de se mettre en capacité d'identifier nettement les effets causaux purs de la politique, d'autres évolutions qui lui sont indirectement liées (p. 44).
- 5 Dans un deuxième temps, les auteurs avancent que, pour voir advenir des États modernes parce qu'efficaces (et efficaces parce que modernes), des transformations institutionnelles seront nécessaires, qui ont manqué jusqu'ici, en particulier en France : le contexte institutionnel doit impérativement se prêter au jeu de l'évaluation. Preuves concrètes à l'appui (de la baisse de la TVA de la restauration aux lois Aubry), les auteurs montrent dans un cas (la TVA de la restauration) que les évaluations n'ont pas eu lieu, laissant entendre que les politiques ont cédé aux forces des lobbies (p. 117) ; tandis que dans l'autre (l'ARTT), les évaluations, controversées, n'ont jamais pu indiquer avec précision le sens de la causalité. La France continuerait d'être drapée d'un voile d'ignorance concernant la capacité des politiques de réduction du temps de travail à réduire le chômage. Les auteurs attribuent cette incertitude à la trop grande complexité des lois Aubry et jettent le trouble sur le caractère potentiellement intentionnel de la complexité de ces politiques : « sans verser dans le cynisme, il n'est d'ailleurs pas exclu que les concepteurs de certaines lois s'accommodent très bien de cette complexité, dont ils savent qu'elle rendra impossible une démarche d'évaluation

aboutissant à des résultats sans ambiguïté » (p. 123). Le point névralgique de l'ouvrage, et son basculement normatif, se situent précisément page 119, à propos des dispositifs de réduction du temps de travail, lorsque les auteurs soulignent que ceux-ci n'ont pas péché par manque d'évaluation, mais que les évaluations n'ont pas pu être conduites rationnellement et que le sens de la causalité de la réduction du temps de travail sur l'augmentation de l'emploi n'a pu être scientifiquement prouvé tant le dispositif était complexe et les objectifs poursuivis multiples. De ce broissage à grands traits des évaluations, les auteurs en concluent que, dorénavant, pour être moderne, l'État devra accepter de dessiner des politiques propres (au sens premier du terme), très ciblées, et se limitant à des objectifs mesurables : « Il faut donc simplifier les objectifs [des politiques publiques], les limiter à un petit nombre d'indicateurs quantifiables quand c'est possible, et rendre comptables les promoteurs de la loi quant aux résultats » (p. 170).

- 6 La dernière partie développe cet argument, central dans l'ouvrage. Elle est une invite à bâtir une culture de l'évaluation en France, d'une part en s'inspirant des pratiques évaluatives anglo-saxonnes, qui au fond, visent à naturaliser les options politiques en considérant que tout ce qui n'est pas validé empiriquement *ex ante* n'est qu'idéologie, et d'autre part en refondant les politiques publiques qui devraient dorénavant s'adresser à des publics cibles d'individus et consister en des « aides à la personne » (p. 168) (et surtout pas à des groupes sociaux !, p. 159), dans une dynamique de transformation de l'État.
- 7 L'ouvrage se conclut par une série de propositions visant à faire advenir cette culture de l'évaluation et, ce faisant, à transformer radicalement la nature de l'État et de ses prérogatives.
- 8 Les angles de discussion d'un tel ouvrage sont nombreux. On pourrait, assez classiquement, discuter ce qui précède sur une base épistémologique : qu'est-ce qu'un raisonnement en sciences sociales ? L'économie pourra-t-elle jamais être une science exacte² ? La posture *mainstream* des auteurs est-elle exempte d'idéologie ou d'éthique utilitariste³ ? Peut-on réduire les citoyens à des agents économiques (p. 37) ? Toute politique doit-elle reposer sur la théorie des incitations, et toute politique peut-elle être assimilée à un « traitement » (p. 40, p. 70) ? L'évaluation rigoureuse peut-elle être assimilée à la clarté des hypothèses des modèles d'évaluation (p. 70) ? Si ces questions sont évidemment essentielles, nous choisissons dans ce qui suit de limiter la discussion à quelques-uns des éléments épistémologiques et théoriques qui nous semblent pouvoir être ici approfondis.
- 9 L'ouvrage est un plaidoyer pour les méthodes scientifiques économétriques et expérimentales, mais il nous semble omettre des composants clefs du processus de construction de l'évaluation et de sa nature : le processus de quantification d'abord, le poids de l'incertitude ensuite, et plus généralement, l'imbrication fine de ces méthodes, quelles qu'elles soient, dans des sociétés qui produisent des normes et des institutions dans lesquelles les acteurs déploieront des stratégies variables selon le contexte institutionnel et les usages⁴, soit pour s'en accommoder, soit pour les détourner.

Processus de quantification : derrière la science économique, le politique

- 10 Lorsque les faits et des situations sont quantifiés, les données collectées sont, pour les auteurs, de l'ordre de la donnée métrique et indiscutable. Cette posture réaliste⁵ oublie que les statistiques sont toujours des constructions et des espaces de controverse possibles. Il ne s'agit pas, ce disant, de tomber dans le piège du relativisme absolu, mais bien de rappeler que dès l'exercice de quantification, la circonscription de ce qui est mesuré importe et renvoie à des choix qui dépassent la mise en œuvre technique de modèles. La statistique étant, par étymologie, la science des données relatives à l'État, il ne peut y avoir de recours particulier aux données sans avoir une vision contingente de l'État.
- 11 Or, si les auteurs conviennent que « la définition des indicateurs d'impact est une étape primordiale de la démarche d'évaluation », ces indicateurs devant mesurer « des gains ou pertes de bien-être sur le plan individuel ou collectif » (p. 35), ils ne suggèrent aucune piste pour permettre une sélection légitime de tels indicateurs, ni d'ailleurs de piste pour éclairer les controverses autour de la mesure du bien-être.
- 12 Cette question de la mesure du bien-être est largement présente dans l'ouvrage, mais elle n'est malheureusement pas réellement traitée. Les auteurs optent pour le recours aux indicateurs « objectifs » (p. 32), considérant que les dimensions subjectives de certaines évaluations « peuvent biaiser le résultat de l'évaluation ». Ils insistent surtout sur la lourde erreur qui pourrait être commise si étaient assimilées « satisfaction des citoyens et efficacité des politiques publiques » (p. 32). Selon eux, il faut que la politique améliore le bien-être collectif, mais nulle part dans l'ouvrage les auteurs ne s'aventurent sur les questions de la mesure de ce bien-être collectif – ni non plus ne se laissent tenter par une définition de ce qu'ils entendent par « intérêt général » (p. 72), laissant dans l'obscurité ces questions pourtant essentielles.

Le rôle et la place de « l'incertitude » dans les évaluations

- 13 En adoptant une posture scientifico-métrique, les auteurs partent de situations où le risque n'existe pas (et ramènent tout à de telles situations). Lorsque risque il y a, il est toujours probabilisable. Dans la plupart des politiques publiques pourtant, les politiques font de plus en plus face à l'incertitude (radicale) plutôt qu'au risque. Qu'on songe aux questions relevant de la soutenabilité des sociétés, aux conséquences écologiques des activités anthropiques et, plus généralement, aux impacts des actes individuels et collectifs sur le bien-être collectif. Les auteurs ne nient d'ailleurs pas que la plupart des résultats des évaluations ne sont pas conclusifs du fait des incertitudes⁶, ou du fait de très nombreux effets induits et non pris en compte (que ce soit par les méthodes économétriques, d'expérimentation aléatoire ou d'expérience naturelle).
- 14 La complexité des sociétés et des actions les concernant ainsi que la complexité et l'incertitude des finalités de l'action publique devraient pourtant conduire les auteurs à être prudents vis-à-vis des méthodes qu'ils préconisent. Une évaluation « rigoureuse » pour reprendre leurs termes devrait, *a minima*, tenir compte des nombreuses controverses autour de ces méthodes (voir par exemple les articles de Bureau *et al.* ou de Gomel et Serverin dans ce numéro). Tout au contraire, ces constats les font considérer que les actes politiques devraient se limiter à ce que les évaluations

pourraient en faire, les auteurs suggérant que l'ambition de l'État se limite à des actions de court terme. Exit alors toute ambition d'une planification de moyen ou long terme, et donc toute ambition de soutenabilité. En ce sens, on pourrait demander aux citoyens de simplifier leur perception du bien-être pour en faciliter l'évaluation. Si les auteurs ne vont pas jusque-là, c'est à cette conclusion que nous pourrions aboutir en poussant jusqu'au bout leur propre argumentaire.

Méthodes d'évaluation et performativité des sciences économiques

- 15 On sait, depuis la somme des travaux d'Alain Desrosières (*op. cit.*), que la mise en chiffres des réalités ne fait pas que les refléter. Elle contribue à les définir, et elle les institutionnalise. Par leurs analyses et leur posture, Marc Ferracci et Étienne Wasmer contribuent à cette entreprise de rationalisation scientifique de logiques sociales complexes (incluant rapports de force et intérêts politiques, et renvoyant à la vie en société et à sa finalité). Cette rationalisation scientifique vise ici à transformer profondément l'État, exigeant du législateur d'élaborer des lois à partir d'une réalité qui serait scientifiquement appréhendable. Cette transformation à laquelle nous invitent les auteurs consiste aussi à transformer l'État en prestataire de service⁷ au bénéfice de consommateurs (p. 157), ou des groupes bénéficiaires dans la transparence des protocoles de traitement.
- 16 Plutôt que d'inviter à la controverse, inhérente aux sociétés humaines et qui peuvent les faire progresser en intelligence collective, les auteurs réclament que les politiques publiques soient évaluées par les acteurs indépendants que sont les économistes adeptes des méthodes qu'ils présentent dans l'ouvrage. Ce faisant, ils réduisent nous semble-t-il encore l'opportunité d'une déconstruction démocratique des lieux communs et de l'idéologie dominante vis-à-vis de la chose économique.
- 17 À tous ceux qui sont intéressés par la question de la performativité de la théorie économique *mainstream*, ce livre fournit des éléments de preuve presque aussi propres que ceux auxquels aspirent les auteurs à propos de l'évaluation des politiques publiques. Cette performativité porte tout autant sur l'exigence de rationalisation des politiques publiques à laquelle conduit une application stricte du projet des auteurs que sur les efforts de justification et de légitimation des réformes à entreprendre pour mettre la France au pas des politiques qu'accompagnera un État devenu moderne et efficace.
- 18 Tout cela est source de fragilisation de la démocratie, des acteurs indépendants de l'État étant invités non seulement à évaluer des politiques publiques, mais à formuler des politiques publiques évaluables.

NOTES

1. Ces positions sont largement présentes dans le chapitre 2. Intitulé « Les méthodes d'évaluation et leurs apports », il suggère, en particulier avec ces méthodes, « des résultats clairs pour un débat transparent » (p. 69).
 2. Des qualificatifs foisonnent tout au long du texte : « la rigueur scientifique » (p. 18), « l'évaluation rigoureuse » (p. 19, p. 42, p. 62, p. 151, p. 155, p. 158), les « canons de la rigueur » (p. 17), la « façon rigoureuse » (p. 28), les « critères scientifiques » (p. 155), etc. Ce scientisme de la science économique s'oppose à l'économie politique, davantage inscrite dans les sciences sociales, avec un recours au pluralisme des concepts et méthodes, et nourrie d'éthique et de philosophie politique.
 3. Alors que, dans les premières pages de l'ouvrage, les auteurs se défendent, en tant que chercheurs indépendants, de toute prise de position sur le montant des dépenses de l'État (p. 8), ils soulignent que la réduction drastique des dépenses publiques sera, sous peu, un impératif politique insistant justement sur les vertus de leurs propositions qui auraient pour effet de réduire les dépenses : « il n'est pas inutile de rappeler que la crise des dettes souveraines et la montée des taux d'intérêt devraient imposer, dans un futur proche, de nombreuses coupes claires dans les dépenses publiques. La France ne fera pas exception » (p. 182). Notons également que les auteurs plaident pour que les évaluations de politiques publiques soient prises en charge par des acteurs dits « indépendants », ceux identifiés (p. 101 et suivantes) étant tous économistes, tenants des pensées dominantes en économie (de l'École d'économie de Toulouse à l'École d'économie de Paris, en passant par le groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille - Greqam).
 4. Jarrige F., Reynaud B. (2011), « La durée du travail, la norme et ses usages en 1848 », *Genèses*, n° 85, pp. 70-92.
 5. Desrosières A. (2008), *L'argument statistique*, tome I et tome II, Paris, Presse de l'École des mines.
 6. En particulier dans le chapitre 3.
 7. Jany-Catrice F. (2012), *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Capitalismes-éthique-institutions ».
- Voir dans ce même numéro la note de lecture de Thierry Kirat sur l'ouvrage de Florence Jany-Catrice.

AUTEURS

FLORENCE JANY-CATRICE

Université Lille-1, Clersé (Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques)-
UMR 8019