



L'évaluation : un substitut à la concurrence?

Claude Montmarquette,
CIRANO et Université de
Montréal
SQEP, 29 octobre 2010

L'évaluation : un substitut à la concurrence?

Pour l'économiste, la concurrence signifie efficacité. Elle sollicite des agents économiques des actions nécessaires à leur survie sur le marché des produits, du capital et du travail.

Lorsque les choix sont de nature collective plutôt que privée, cette concurrence n'est pas toujours facile à établir. Elle est d'ailleurs souvent très mal reçue par le milieu si elle implique la venue de concurrents extérieurs au secteur public.

Comment alors assurer l'efficacité des institutions des programmes et des projets mis de l'avant par les gouvernements? L'évaluation est-elle la solution? Et sous quelles conditions?

Évaluer les institutions de santé et d'éducation

Avant d'aborder les questions précédentes dans le cadre particulier des programmes et des projets, regardons d'abord les institutions où pourraient jouer davantage la concurrence.

Il est **INCONCEVABLE** que nous ne sachions pas publiquement quels sont les meilleurs hôpitaux et les écoles les plus performantes.

Et si pour des raisons de difficultés techniques, et surtout politiques on refuse de le faire, il n'y a pas d'autres choix que d'introduire la concurrence.

Rôle de l'évaluation

Joue un rôle majeur, que ce soit en tant de crise ou non.

La situation des finances publiques et les défis économiques du Québec rendent ces évaluations plus que pertinentes.

En tant de crise on veut faire vite et les difficultés surgissent. La décision actuelle du gouvernement de couper de façon paramétrique semble une indication que l'évaluation n'est pas suffisamment prise au sérieux par le gouvernement : on maintient des mauvaises institutions et programmes et on affaiblit les bonnes institutions et les bons programmes

Conditions d'une évaluation efficace

En amont : définir clairement les objectifs, trouver des indicateurs, identifier les données nécessaires pour l'évaluation....

On a vu évidemment que cette situation n'est pas toujours respectée. Je n'ai pas trouvé par exemple, un document ou une étude justifiant le nouveau programme de Procréation assistée.... Et il est étonnant que l'on se surprenne maintenant que le programme est populaire lorsqu'il devient gratuit!

Conditions d'une évaluation efficace

Dans le cadre de projets, l'évaluation en amont est incontournable à cause du caractère généralement irréversible des projets. On peut toujours détruire les hôpitaux....

Deux dimensions importantes dans l'évaluation des projets tels que les investissements dans le béton : infrastructure routières, hôpitaux universitaires etc. : La présence de risque et le taux d'actualisation.

Présence de risque.

Outre les risques macroéconomiques qui sont partagés par les projets tant publics que privés, chaque projet qu'il soit public ou privé comporte plusieurs risques liés à sa complexité, sa gestion, sa planification, sa technologie et bien d'autres facteurs internes et contextuels.

Le secteur public ne peut pas et ne doit pas ignorer le risque.

Présence de risque.

La prise en compte explicite des risques dans l'évaluation des projets peut s'effectuer de deux façons distinctes.

La première consiste à ajuster le taux d'actualisation par l'addition d'une prime de risque spécifique au projet.

Présence de risque.

La seconde consiste à identifier tous les risques associés au projet et à les quantifier. Chaque composante des coûts et des bénéfices est ajustée en conséquence afin de donner ce qui est convenu d'appeler «l'équivalent certain», c'est-à-dire, la valeur la plus probable compte tenu de la distribution des probabilités que les divers risques se matérialisent. La valeur actuelle nette d'un investissement peut alors être définie comme la somme des flux équivalents certains actualisés au taux d'actualisation public.

Présence de risque.

En théorie, les deux approches devraient donner le même résultat. En pratique, la seconde s'avère plus facile à opérationnaliser puisque la prise en compte des risques impliquerait avec la première méthode, des taux d'actualisation des flux qui diffèrent selon leur maturité.

Le taux d'escompte à retenir

Le Gouvernement du Québec investit régulièrement dans des projets d'infrastructure de grande envergure dont les retombées sont étalées dans le temps.

Un exemple concret concerne la construction d'hôpitaux dont l'utilisation s'échelonne sur plusieurs décennies. Il pourrait aussi s'agir de construire une route, un pont ou d'autres infrastructures dont la durée de vie utile est très longue.

Le taux d'escompte à retenir

Le défi est de déterminer quels projets sont les plus rentables pour notre société. Quels projets offrent la meilleure valeur pour le dollar public investi ? Une partie du problème inhérent à ces comparaisons est que les dépenses d'immobilisations sont effectuées sur une période relativement courte, au moment de la construction, alors que les bénéfices et les frais d'entretien s'échelonnent durant toute la vie utile de l'infrastructure publique. Il est donc nécessaire de ramener sur une base comparable les coûts et les bénéfices échelonnés sur plusieurs périodes. L'actualisation est un instrument qui résout ce problème.

Le taux d'escompte à retenir

Certains seront tentés de proposer que le taux d'actualisation pour les projets publics soit tout simplement établi au taux auquel le gouvernement peut emprunter, soit l'équivalent du taux de financement de sa dette. À sa face même, cette approche ne tient pas la route. D'abord, le coût des emprunts augmente avec le coefficient d'endettement et la capacité de financement d'un gouvernement n'est pas infinie, loin de là. La littérature économique rejette sans restriction l'idée que le taux d'actualisation correspond au taux des emprunts.

Le taux d'escompte à retenir

Il est évident que le coût des emprunts constitue un facteur important dans la détermination du taux d'actualisation public, mais il faut également tenir compte des coûts induits sur l'économie tel l'effet d'éviction des investissements privés, de l'impact sur le taux de change ainsi que ceux découlant de la taxation. Les taxes ne sont pas forfaitaires et elles engendrent des distorsions sur le marché du travail (taxe sur les revenus), sur le marché des investissements privés (taxe sur le capital et les entreprises) et sur le marché de la consommation (taxe sur la consommation). S'il y a moins d'investissements et moins de travail dus aux taxes, il y a moins de croissance économique. Ces facteurs doivent être incorporés dans la détermination du taux d'actualisation public.

Le taux d'escompte à retenir

Mon collègue Marcel Boyer a exprimé différemment mais de façon très convaincante ce point. "Il est vrai que le secteur public peut emprunter à des taux d'intérêt plus faibles. Mais pourquoi? La raison est la suivante : contrairement aux entreprises privées, le gouvernement a le droit et le pouvoir de lever des taxes ou impôts supplémentaires si ses projets s'avèrent être en difficulté. Ainsi, le financement gouvernemental est essentiellement un financement sans risque.

Le taux d'escompte à retenir

Mais du point de vue des citoyens contribuables, ce droit de l'État de lever des taxes ou impôts supplémentaires a un coût bien réel, mais caché ou non comptabilisé. Il est égal à la valeur de l'option financière ou de l'assurance consentie par les contribuables à l'État lui permettant d'exiger des fonds additionnels pour couvrir, le cas échéant, les difficultés, l'échec, voire la faillite du projet public considéré."

Le taux d'escompte à retenir

La complexité de l'exercice est relativement importante.

Une première approche est de nous comparer à la situation canadienne puisque nous partageons la même devise. Sur cette base **on obtiendrait pour le Québec, un taux de 7,6% dans le meilleur cas de figure et de 8,05% % avec le taux d'inflation anticipée par le marché.**

L'évaluation en aval :

Concerne surtout les programmes de nature fiscale, financière ou de services réels :

La politique des garderies, des frais de scolarité, de la procréation assistée, des crédits d'impôts aux entreprises.....

La complexité et les facteurs confondants, techniques appropriées

Il faut comprendre qu'au 21^e siècle, la connaissance n'a jamais été aussi incertaine. Il y a tellement de facteurs confondants pour expliquer les choses qu'il est très difficile d'établir les causalités.

Prenons l'exemple des garderies à 5 ou 7\$

Une subvention en service de garde peut représenter 19 200 \$, pour une famille avec deux enfants en CPE, quel que soit le revenu familial. C'est un effort collectif considérable.

Au fil des années, cette politique en est venue à poursuivre plusieurs objectifs simultanément : le développement cognitif des enfants, le dépistage précoce de problèmes éventuels, la facilitation de la conciliation «famille-travail» ou encore, de concert avec d'autres mesures comme les congés parentaux, le soutien à la natalité. Plusieurs études ont tenté de mesurer la contribution de cette politique à l'atteinte de ces divers objectifs. Les résultats sont contrastés et partiels.

Prenons l'exemple des garderies à 5 ou 7\$

Des études, notamment de Merrigan et Lefebvre ont montré l'effet positif de cette politique sur le retour sur le marché du travail des mères, particulièrement pour ce qui est de l'offre de travail des mères les moins scolarisés. C'était l'objectif initial de la mise en place de ce programme. L'impact des services de garde sur le développement cognitif des enfants a fait et continue de faire l'objet d'une foule d'études aux résultats très divers et alimentant des jugements très contrastés.

Prenons l'exemple des garderies à 5 ou 7\$

On observe en ce moment une remontée des naissances au Québec. Cette remontée des naissances semble suggérer un effet positif des services de garde et du régime d'assurance parentale, mais il est évidemment impossible d'en faire des facteurs explicatifs isolés. La décision de faire ou non des enfants fait intervenir nombre de facteurs, et qui ne sont pas tous quantifiables. Il est intéressant de remarquer que c'est ex-post que l'on a associé le programme des garderies à cette remontée des naissances. Curieux tout de même que l'on n'avait pas prévu cet effet au départ et que l'on juge maintenant si probant.

Le programme Action emploi

En 2002, le gouvernement du Québec a mis sur pied le programme Action emploi (AE) qui visait à mieux rémunérer le travail des prestataires de l'aide sociale (AS) de longue durée. AE offrait un supplément de revenu généreux pouvant s'échelonner sur une période d'au plus trois ans aux prestataires ayant trouvé un emploi à temps plein à l'intérieur de 12 mois. Le programme a été mis en œuvre pendant une période d'essai d'un an. Sur la base d'une faible évidence empirique, une version légèrement modifiée du programme a été adoptée de façon permanente en mai 2008.

Le programme Action emploi

Guy Lacroix et ses collègues ont examiné l'incidence du programme temporaire en mettant l'accent sur les transitions de la population ciblée sur le marché du travail, à compter de l'année précédant la mise en œuvre du programme jusqu'à la fin de 2005. Les auteurs ont utilisé un modèle multi-états et multi-épisodes. Afin de prendre en compte l'endogénéité du statut de participation, ils ont considéré que le programme AE est un état distinct et ont permis à des facteurs latents corrélés d'influencer les transitions.

Le programme Action emploi

Le modèle est évalué par la méthode du maximum de vraisemblance simulée. Leurs résultats démontrent que le programme a effectivement augmenté la durée des périodes de sortie de l'AS et diminué légèrement la durée des périodes de recours à l'AS. Le document montre également que la réponse au programme varie considérablement en fonction des caractéristiques individuelles latentes.

Le salaire minimum

Depuis 2003, le salaire minimum au Québec a connu une progression de plus de 30 %, passant de 7,30 \$ à 9,50 \$ depuis le 1^{er} mai 2010. Pendant la même période, l'indice des prix à la consommation (IPC) augmentait de 13,02 %. Il s'agit d'une variation positive du pouvoir d'achat de 17 % pour les travailleurs impliqués.

Montmarquette et al montrent sans ambiguïté qu'un salaire minimum plus élevé hausse le décrochage scolaire.

Le salaire minimum

Exploitant des micro-données canadiennes sur les étudiants du niveau secondaire, l'étude examine les déterminants du travail pendant les études, des notes scolaires et de l'abandon.

Le modèle considère deux types d'étudiants : un étudiant qui favorise les études plutôt que le marché du travail et au contraire un étudiant plus enclin à limiter sa scolarité pour accéder rapidement au marché du travail. Il n'est pas possible d'identifier pour chacun des répondants aux sondages quel type d'étudiant il représente, mais le modèle économétrique permet d'identifier les déterminants de la probabilité d'être de l'un ou de l'autre type.

Le salaire minimum

L'étude montre que la probabilité de préférer l'école au travail augmente de façon significative pour ceux qui fréquentent l'école privée et pour ceux dont les parents ont achevé des études postsecondaires. Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans cette catégorie que les hommes. Parmi plusieurs résultats, on a constaté que plus de 15 heures de travail par semaine pendant les études sont préjudiciables à la réussite scolaire. Les données utilisées offraient une variation du salaire minimum dans le temps et entre provinces. Indiscutablement, l'étude montre que le niveau du salaire minimum influe sur la décision d'abandonner pour de nombreux étudiants.

Ces études n'ont pu être menées correctement qu'à l'aide de données exceptionnelles et de techniques sophistiquées.

Il est intéressant de les contraster avec l'affirmation d'un fonctionnaire du Ministère des Transports cité à la radio il y quelques semaines pour qui la réduction de 18 % au cours des deux dernières saisons hivernales des accidents sur la route est imputable à la loi sur les pneus d'hiver obligatoires.....

Chercher l'étude, alors qu'en plus d'avoir eu des hivers avec moins de neige, d'autres politiques ont pu jouer un rôle :

-
- sanctions plus sévères pour les grands excès de vitesse;
 - sanctions plus sévères pour l'alcool au volant ;
 - resserrement des règles d'accès à la conduite ;
 - interdiction du cellulaire combiné au volant;
 - projet pilote de radars photo et d'appareils de surveillance aux feux rouges;
 - activation des limiteurs de vitesse à 105 km/h pour certains véhicules lourds;
 - assouplissement du processus de réglementation pour les municipalités relativement aux limites de vitesse sur leur réseau ;
 - encadrement par la Société de l'assurance automobile du Québec de la publicité des constructeurs automobiles.

Un élément majeur de l'évaluation d'une politique, d'un programme ou d'un projet est sa crédibilité.

A-t-elle été réalisée selon les règles de l'art qui souvent nécessitent de bonnes données et les techniques appropriées.

Est-elle exempte d'interventions politiques? On pourra croire ici que si les évaluations faite à l'interne seraient plus susceptibles d'être affectées par des considérations politiques autant dans la réalisation de l'évaluation que dans la rédaction du rapport fianl.

Je noterai, par ailleurs, que les évaluations faites à l'extérieur sont aussi vulnérables sur ce point. Il faut songer ici à créer une entité indépendante pour réaliser ces évaluations et qui assure la confiance du public.....

Et après l'évaluation....

Et après l'évaluation que se passe-t-il?

Contrairement à la concurrence, si vous êtes rejetés, c'est clair. Mais, dans le secteur public, une évaluation négative sera contestée. Curieusement une évaluation positive est toujours adéquate.

Pour être crédible et efficace, une évaluation doit mener à des actions concrètes. J'ai rarement vu des programmes abolies. Je compte sur vous pour me donner des exemples précis et d'expliquer pourquoi dans ces cas, l'action a suivi.

Conclusion

Si nous ne pouvons mettre en place, les conditions nécessaires pour réaliser une évaluation rigoureuse, complète et objective des politiques publiques, pour l'OCDE il faut alors introduire des éléments de concurrence dans le système.

Il est évident que dans le secteur public, la concurrence n'est pas toujours facile à instaurer, non seulement pour des raisons politiques, mais également pour des raisons pragmatiques.

Conclusion

Dans toutes circonstances, l'évaluation est un élément crucial pour assurer l'efficacité des politiques gouvernementales.

Une bonne évaluation n'est pas facile. La compétence, l'indépendance et la crédibilité sont tous des éléments nécessaires.

Où se situe le Québec à cet égard? Je crois que la compétence existe, mais nous avons tellement politisé toutes les décisions qu'il est permis de douter que l'évaluation des projets et programmes québécois s'exerce de façon optimale. Il est essentiel de rectifier cette situation.