

l'évaluation

• Cahiers de

Mission d'évaluation des politiques publiques

N° 3 - Janvier 2009

DOSSIER

Regards croisés sur les politiques publiques

Mot du ministre p. 3

Résumé du dossier p. 4

Différentes approches de l'évaluation
de l'intervention publique p. 8

Différentes approches de l'évaluation
du service rendu aux usagers p. 21

Varia

Rapports de la Mission
d'évaluation des politiques publiques p. 27

Entretien
avec
Angel Gurría,
secrétaire
général
de l'OCDE



PROSPECTIVE
EVALUATION

Quelques clefs de lecture...

Règles du jeu

Revue bimestrielle électronique d'une vingtaine de pages publiant des articles et des interviews.

Les articles proposés pour la publication sont soumis à l'appréciation d'un Comité d'orientation dont les avis concourent au choix des textes et, éventuellement, à leur amélioration, tant en ce qui concerne leur qualité scientifique que la clarté de leur exposé.

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ces auteurs appartiennent. Ils n'engagent, *a fortiori*, pas le secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des politiques publiques et au Développement de l'économie numérique ni le Centre d'analyse stratégique.

Définitions

- L'**évaluation** consiste à porter un jugement de valeur fondé sur une démarche cognitive.
- Les **politiques publiques** englobent toutes les modalités d'action permettant aux pouvoirs publics (au sens large) d'infléchir les comportements des acteurs sociaux en vue de l'intérêt général.

Dossiers

- **De nombreuses histoires d'évaluation à raconter**, des histoires réussies et d'autres moins. Ce sont ces histoires que les *Cahiers* se proposent de rapporter dans des **dossiers thématiques** afin de favoriser une compréhension intuitive des problématiques d'évaluation.
- **L'accent est mis sur les aspects concrets de l'évaluation**, en privilégiant, dans la mesure du possible, des exemples d'évaluation appliquée et en proposant dans chaque numéro l'interview d'une personnalité (décideur, expert, acteur de la société civile) à l'expérience reconnue.
- **Chaque dossier constitue une entité autonome**, une "brique" d'information pouvant être lue indépendamment. Suivant leur importance, les dossiers seront traités en un ou plusieurs numéros.
- **Chaque dossier s'articule autour d'articles choisis pour leur capacité à éclairer la thématique abordée**. Ce sont, en général, des articles ayant déjà été publiés, accompagnés de compléments rédigés par la rédaction (biographie, encadrés méthodologiques, définitions...) mais il pourra être fait appel, le cas échéant, à des contributions originales.
- Chaque numéro pourra comporter, en plus du dossier, une rubrique Varia présentant divers exemples d'évaluation.

Interrogations

- Qu'est-ce que l'évaluation ? Que sont, au juste, les politiques publiques ? À ce stade, les réponses ne peuvent être qu'esquissées. Les définitions proposées ci-contre, pour imparfaites qu'elles soient, présentent le mérite d'ouvrir une large avenue à l'évaluation des politiques publiques et donc de ne pas restreindre *a priori* le champ d'investigation de la revue.
- L'explication des termes économiques peut, par ailleurs, être recherchée sur des glossaires en ligne, notamment celui proposé par la revue *Problèmes économiques* de La Documentation française.

La rédaction

Directeur de la publication :

Rédacteur en chef :

Rédaction :

Conception graphique :

Secrétariat/renseignements :

René Sève, directeur général du Centre d'analyse stratégique
Martine Perbet, Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP)
Elena Crivellaro
Service d'information du gouvernement - Création / Fabrication
Muriel Badin et Martine Vinatier
113 rue de Grenelle - 75007 Paris
Tél. : 01 42 75 62 65 / 01 42 75 61 83 - Fax : 01 42 75 64 25
Mél. : cahiers-evaluation@pm.gouv.fr

ISSN 1760-5725

Comité d'orientation :

Claire Aubin, inspectrice générale à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité
Anne-Marie Brocas, chef de service à la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité

Dominique Bureau, maître de conférences, École polytechnique

Jean-Michel Charpin, inspecteur des Finances (IGF), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Sandrine Duchêne, sous-directrice de finances publiques à la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

François Écalle, conseiller référendaire, Cour des comptes

Jean Maïa, chef du Service de la législation et de la qualité du droit, Secrétariat général du gouvernement (SGG)

Bertrand du Marais, conseiller d'État, Conseil d'État

Bernard Perret, chef de la mission « Évaluation des politiques publiques » au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Fabienne Rosenwald, directrice du Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Béatrice Sédillot, chef de service adjointe au directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARÈS), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité

Daniel Vitry, directeur de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale



Éric Besson

Cette nouvelle livraison des *Cahiers de l'évaluation*, après un premier numéro double qui a rappelé les objectifs du secrétariat d'État chargé de l'Évaluation des politiques publiques souhaité par le Président de la République et le Premier ministre, s'inscrit dans un contexte économique qui s'est tendu. Loin d'oblitérer la démarche évaluative, l'urgence en matière d'action, dont s'est saisi le Président de la République, souligne la nécessité de s'armer de pragmatisme. Or, l'évaluation répond aux enjeux de la situation, en posant une méthode rigoureuse d'examen des choix et des dépenses, sans a priori, avec le seul souci de pertinence des actions mises en œuvre et d'efficacité des moyens engagés.

Précisément, ces *Cahiers* ont vocation à rendre compte d'évaluations concrètes et opérationnelles. Ils diffuseront ainsi une culture qui s'impose progressivement à tout décideur public et accroît la qualité de l'information délivrée au citoyen. Que cette évaluation soit conduite par des acteurs publics ou privés, comme en témoigne ce numéro, renforce ainsi la démocratie. Les démarches peuvent se différencier, mais elles s'inscrivent dans un même idéal, être au service de la nation. À travers ce numéro, par la confrontation des expériences relatées, chacun trouvera moyen de s'interroger et d'enrichir sa pratique en matière d'évaluation.

Éric Besson,

Secrétaire d'État chargé de la Prospective,
de l'Évaluation des politiques publiques
et du Développement de l'économie numérique

Résumé du dossier “Regards croisés”

Après un premier numéro autour du calcul économique, ce dossier met l'accent sur la **diversité du monde de l'évaluation**.

Volonté de rendre compte d'évaluations extrêmement variées, du triple point de vue des acteurs de l'évaluation, acteurs publics et acteurs privés, des domaines d'intervention envisagés, social, environnemental, et des pratiques d'évaluation, recours à des modélisations complexes ou, au contraire, à des analyses plutôt qualitatives.

Loin de nous l'idée de présenter dans ce dossier un panorama exhaustif de l'évaluation, il ne s'agit ici que d'en suggérer la diversité à travers **l'exposition de cas concrets**. L'exercice est délicat. Le choix des exemples comporte une part d'arbitraire, difficilement évitable dès lors qu'il s'agit de sélectionner quelques unités dans un océan de possibles. Il nous faut l'assumer.

Au fil des exemples, seront évoquées **diverses facettes de l'intervention publique** comme la création de biens publics locaux (articles 1 et 2), la création de biens globaux (article 3) ou la nécessaire rénovation des outils d'évaluation de l'État (article 4). Est abordée également une autre problématique, très présente aujourd'hui dans le cadre des réformes mises en œuvre dans l'ensemble des pays développés, qui est l'amélioration du service rendu aux usagers (articles 5 et 6).

Deux grands messages à retenir de ce dossier. Le premier est que la confrontation de la théorie à la pratique induit des compromis, des approximations, des arbitrages, ce qui se traduit par des évaluations pouvant être critiquées car jugées « imparfaites » au regard de critères académiques. Un regard critique est nécessaire, indispensable même, il doit cependant se prolonger par une **vision constructive** de nature à faire progresser les évaluations appliquées. Second message, découlant d'ailleurs du précédent, acteurs privés et publics de l'évaluation ont sans doute intérêt à confronter leurs méthodes, leurs pratiques, dans une perspective dynamique **d'évolution vers des référentiels communs**.

Accepter d'apprendre les uns des autres est parfois difficile mais c'est la condition du progrès, tel est en substance le message d'**Angel Gurría**, secrétaire général de l'OCDE. Malgré quelques controverses médiatisées, l'idée de tirer parti des évaluations pour améliorer les politiques publiques fait progressivement son chemin au sein des pays membres.

Articles du dossier

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

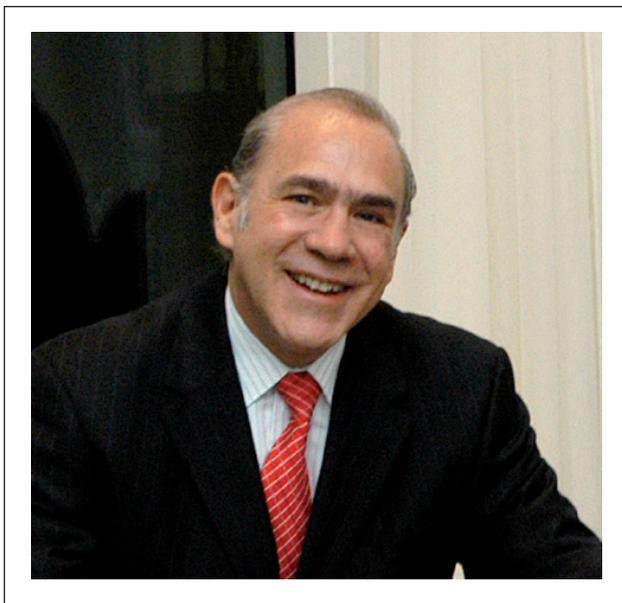
- ❶ Les « actions collectives » en faveur des entreprises (Eureval)
- ❷ Attractivité des territoires pour les investisseurs : quelle efficacité des actions européennes ? (Deloitte)
- ❸ Impact macroéconomique des objectifs de réduction des gaz à effet de serre (*Oxford Economics*)
- ❹ Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni (ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer)

Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers

- ❺ Évaluer les services publics en ligne (*BearingPoint*)
- ❻ Satisfaction des usagers des établissements de santé (Inspection générale des affaires sociales/IGAS)

Entretien avec Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE



Né en 1950 au Mexique, **Angel Gurría** est arrivé à l'OCDE après avoir occupé deux postes ministériels. Ministre des Affaires étrangères, de décembre 1994 à janvier 1998, il a fondé son approche des enjeux mondiaux sur le dialogue et la recherche du consensus. Ministre des Finances et du Budget, de janvier 1998 à décembre 2000, il a réussi à guider l'économie mexicaine lors d'un changement de gouvernement, en évitant une nouvelle crise financière qui avait marqué de précédentes périodes de transition.

Secrétaire général de l'OCDE depuis juin 2006, il a renforcé le rôle de l'Organisation en tant que plate-forme de dialogue et de discussion sur les questions de politique économique, tout en poursuivant un programme de modernisation interne. Sous sa conduite, l'OCDE a accepté d'ouvrir des discussions, en vue de leur adhésion future, avec le Chili, l'Estonie, Israël, la Russie et la Slovénie, et de renforcer les liens avec d'autres grandes économies émergentes, notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie, en vue d'une éventuelle adhésion.

Les Cahiers : Il nous a paru pertinent d'approfondir les échanges avec votre institution. Les *Cahiers de l'évaluation*, qui visent à donner des exemples concrets d'évaluation, vous remercient d'être le grand témoin de ce numéro trois, après un premier numéro double consacré aux méthodes économiques de l'évaluation. Secrétaire général de l'OCDE mais aussi par votre parcours personnel, vous êtes la personne idéale pour donner du sens à la démarche d'évaluation.

Angel Gurría : L'OCDE est une institution intergouvernementale qui doit beaucoup à ses Comités, lieux d'échanges privilégiés pour les représentants des pays membres. Au plus haut niveau, le Comité exécutif instruit les options de politique dont débattent les ministres et les chefs d'État lors des réunions

du Conseil de l'OCDE. Les grandes thématiques retenues seront ensuite traitées dans le cadre des différents Comités et groupes de travail de l'OCDE. Aucune autre institution intergouvernementale, ni le Fonds monétaire international, ni la Banque mondiale, ni le Bureau international du Travail, ne fonctionnent comme cela. La seule institution qui pourrait avoir une structure aussi interactive est l'Union européenne.

Comment établit-on un consensus entre les pays membres ? On ne négocie pas dans le sens formel suivant : « je vous prête un milliard si vous faites quelque chose en retour », ni pour voir si, au trimestre suivant, vous disposez du surplus budgétaire. L'OCDE se situe dans le domaine des idées, des politiques, des meilleures pratiques. Notre grande contribution n'est pas nécessairement de dire à chaque pays ce qu'il doit faire mais plutôt de dire ce que font diversement les autres pays sur le même sujet.

Pour rester pertinent, il faut être attentif au *feed back* politique et administratif. Ainsi, il arrive que des chefs d'État écrivent pour nous demander des explications sur ce que nous faisons. Des problématiques émergentes peuvent aussi être signalées par les services de l'OCDE. Les directeurs et chefs de division, même s'ils lisent tous les mêmes journaux, ont leur propre « radar » pour identifier les sujets importants. Quand ils me suggèrent de faire de la recherche sur une thématique particulière dans les prochains mois, j'étudie attentivement leurs propositions, car je sais que je vais devoir apporter des réponses sur ces sujets aux gouvernements, aux citoyens et aux médias.

Les Cahiers : Juste une question sur l'indépendance de l'évaluation qui, je crois, est assez liée au sujet. On a vu que certaines enquêtes de l'OCDE pouvaient susciter des réactions assez vives dans certains pays. Parlons, par exemple, du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

Angel Gurría : Oui, très bon exemple.

Les Cahiers : En ce moment l'OCDE s'intéresse aux compétences des adultes via le programme PIAAC (*Programme for International Assessment of Adults Competencies*). Alors, comment fait l'OCDE pour rester indépendante alors qu'il peut y avoir des tensions avec chacun des pays parties prenantes à l'évaluation ?

Angel Gurría : La réponse à cette question dépend du positionnement institutionnel. En tant que membre d'un gouvernement, la solidarité et la loyauté sont très importantes ; si l'on ne possède pas ces qualités, il vaut mieux ne pas participer à un gouvernement mais plutôt écrire des articles indépendants. En tant qu'institution intergouvernementale, le positionnement de l'OCDE est différent. L'organisation doit faire émerger les bonnes pratiques en matière de politiques publiques et en déduire des recommandations. Ce processus renvoie à l'objectivité des évaluations.

•••



Pour moi, il existe des questions objectives ; il y a des manières plus efficaces en France, au Mexique, en Turquie et aux États-Unis et on peut les comparer pour en connaître les résultats. C'est cela l'évaluation. Pour autant, apprendre des uns et des autres n'est pas chose facile, des tensions peuvent surgir comme on l'a observé, par exemple, avec PISA. Tous les pays étaient convaincus d'être les meilleurs, les Allemands, les Anglais et peut-être même les Français.

Que s'est-il passé depuis ? On a acquis de l'expérience. On sait beaucoup mieux qu'il y a dix ans conduire une évaluation et en extraire des conclusions utiles aux décideurs publics. Aujourd'hui, à chaque nouvelle publication du programme PISA – cette fois-ci sur sciences et technologie, auparavant sur les mathématiques – chaque pays se préoccupe de savoir quel est son classement mais il s'intéresse aussi à la façon dont il peut l'améliorer dans la perspective de la prochaine évaluation. Les pays membres sont moins tentés de mettre en cause la méthodologie ou encore, comme l'ont fait l'Italie, l'Angleterre, la France, le Mexique, la Turquie, de trouver l'excuse ultime : « nous sommes différents, nous sommes uniques ». Cette dernière attitude ne permet aucune évaluation. Or, sans évaluation, il n'y a pas de progrès ; parce qu'on ne peut pas savoir si l'on va dans la bonne direction. L'évaluation est une étape fondamentale des politiques publiques.

**Programmes internationaux de l'OCDE en relation avec l'éducation
Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)**

PISA est une enquête menée tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les 30 pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires. Elle évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique et se présentent sous la forme d'un questionnaire de fond. Lors de chaque évaluation, un sujet est privilégié par rapport aux autres. Les premières collectes de données ont eu lieu en 2000, les suivantes en 2003 et en 2006. La prochaine collecte est prévue pour 2009.

L'élaboration et la mise en œuvre du test sont réalisées par un consortium international qui travaille en étroite collaboration avec les directeurs nationaux de projet. Le consortium communique ses résultats au Secrétariat de l'OCDE, qui gère le projet, ainsi qu'au Comité directeur du PISA, qui élabore ses orientations politiques.

Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC)

Ce programme sur les compétences des adultes (en anglais : *Programme for International Assessment of Adult Competencies* ou PIAAC) devrait donner lieu au lancement d'une enquête internationale en 2011 ou 2012. Un groupe d'experts est mobilisé depuis 2003 sur ce projet. Il vise à développer une stratégie pour aborder l'offre et la demande de compétences qui pourrait :

- (a) identifier et mesurer les différences entre individus et pays des compétences censées être à la base à la fois du succès personnel et sociétal ;
- (b) évaluer l'impact de ces compétences sur les résultats économiques et sociaux aux niveaux individuel et global ;
- (c) mesurer la performance des systèmes d'éducation et de formation à créer les compétences requises ;
- (d) aider à clarifier les leviers politiques qui pourraient contribuer à améliorer les compétences.

Les Cahiers : Il y a un aspect qui n'a pas été abordé, c'est celui de la crédibilité des évaluations et, en particulier, de celles de l'OCDE. Qu'en pensez-vous ?

Angel Gurría : La crédibilité est notre principal atout depuis cinquante ans. Aujourd'hui, malgré quelques réactions critiques – peu heureusement ! – il est rare de trouver une opinion vraiment négative à propos de nos travaux. Dans la plupart des cas, les *leaders* politiques utilisent les recommandations de l'OCDE comme leviers. L'OCDE soutient toujours les pays qui veulent changer au mieux les choses, ce qui ne signifie pas que l'OCDE approuve systématiquement toute réforme. Pour obtenir notre aval, une réforme doit être cohérente avec nos recommandations. Par exemple, nous désapprouverions une réforme fermant le marché aux importations ou aux investissements étrangers ; une telle réforme serait dénoncée dans notre prochain rapport sur l'investissement, entraînant une opinion négative sur le pays concerné. Nous devons parler sans tabou car, si on ne le fait pas, on va perdre cette crédibilité, notamment vis-à-vis des 29 autres pays membres qui sont d'accord avec nous.

De plus, il existe à l'OCDE une formule, *Sous la responsabilité du Secrétaire général* dont la vocation est d'intervenir en dernier ressort. Si un pays membre fait de l'obstruction afin de se protéger d'une note négative, il court le risque d'être sanctionné. Cette procédure permet d'éviter qu'un pays bloque notre travail consensuel, même si cela pose certains problèmes. Ceci étant, je crois que les pays connaissent bien nos règles du jeu et respectent en général mon autorité.

Les Cahiers : Constatez-vous une évolution du dialogue avec les pays membres ?

Angel Gurría : On entre dans une nouvelle dimension de partage de l'évaluation. Beaucoup de pays, après la lecture de nos études, nous demandent de les aider dans leurs relations avec l'opposition, les médias, les universités, les syndicats, le secteur privé, même dans leur propre parti politique, voire de parler au Parlement afin d'expliquer pourquoi nous pensons qu'il est important d'agir ainsi. Il faut faire du service après-vente. Nous avons d'ailleurs préparé une contribution sur la France pour la Commission de Jacques Attali et, à l'invitation de ce dernier, nous avons même participé à une séance télévisée du Sénat. Ceci nous a paru de bon augure que la France utilise plus pleinement le potentiel de l'OCDE, alors même qu'elle en est le pays hôte. Nous avons le souci que la France – ses ministres, ses responsables politiques – parle plus souvent avec l'OCDE.

Les Cahiers : N'avez-vous pas des contacts plus étroits avec les ministres des Finances ? Il me semblait que ce ministère était assez sensible à la culture de l'OCDE.

Angel Gurría : Traditionnellement, ils utilisent nos statistiques et nos publications, mais je crois toujours aux vertus d'un meilleur dialogue du point de vue politique. J'ai d'ailleurs demandé à Christine Lagarde d'être notre présidente pour la réunion interministérielle de juin 2008, ce qu'elle a accepté, et elle a été fantastique. J'ai aussi rencontré récemment Éric Woerth. Il me semble cependant que l'on pourrait faire mieux en vous aidant beaucoup plus. Par exemple, sur la question de la qualité réglementaire, nous avons à l'OCDE de grands experts qui viennent de produire des rapports sur le Brésil, l'Italie, l'Espagne.



Travaux de l'OCDE sur la qualité réglementaire

L'OCDE entend par réglementation l'ensemble des actes par lesquels des autorités publiques imposent des contraintes aux entreprises et aux personnes. La réglementation a longtemps été supposée n'avoir que des avantages pour la collectivité, jusqu'à ce que les entreprises critiquent l'excessive contrainte pesant sur leur activité du fait du nombre de textes à appliquer et de leur complexité. Alertés par la crise ayant suivi le premier choc pétrolier, certains pays se sont alors demandés si les coûts sociaux des réglementations n'excédaient pas parfois leurs avantages. Cette démarche, apparue très tôt aux États-Unis, a ensuite gagné d'autres pays ainsi que des institutions internationales au premier titre desquelles l'OCDE.

Le programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation aide les pays membres à améliorer la qualité de leur production normative, c'est-à-dire à réformer les réglementations qui font obstacle à la croissance, tout en s'assurant qu'elles servent efficacement les objectifs sociaux. Dans cette optique, l'OCDE a publié des lignes directrices et conduit des examens par pays sur le mode de la revue par les pairs (intervention de pays extérieurs dans l'examen approfondi d'un autre pays). Le rapport sur la France a été publié en 2003.

La rédaction

Des coopérations régulières se nouent dans ce domaine avec de nombreux membres. L'OCDE peut également organiser des manifestations centrées sur les réformes. À l'occasion de l'installation du nouveau Président au Mexique, un grand séminaire de politique publique a réuni de nombreuses personnalités étrangères. Des événements plus ciblés ont été organisés pour la Finlande et la Hongrie. L'OCDE explore toutes les voies permettant de stimuler les transformations dans ses pays membres.

Le mot de la fin par Angel Gurría :

L'OCDE peut être un allié très puissant pour réformer.

Son autorité technique, sa crédibilité et son objectivité peuvent lui permettre de mettre l'accent sur les réformes indispensables dans un pays sans entrer dans des débats partisans... **mais les pays doivent avoir la volonté de se servir de nous et, pour ce faire, il faut qu'ils connaissent notre potentiel.** Le défi de l'OCDE est donc de se forger une image.

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

① Évaluation des « actions collectives » en faveur des entreprises

Source de l'article : **Éric Monnier, Virginie Besrest, Sophie Vallet,**

Étude pour l'évaluation des actions collectives du ministère de l'Industrie, Euréval-Lyon pour la Direction générale des entreprises (DGE), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

Les actions collectives sont devenues le mode d'intervention privilégié en faveur des PME. Elles consistent à soutenir des groupes d'entreprises dans la réalisation d'un projet important pour leur développement. Après une phase préparatoire de quelques mois, l'action collective proprement dite peut durer de trois à six ans.

Les actions collectives ne donnent jamais lieu au versement d'une aide financière directement aux entreprises ; le soutien est toujours fourni *via* un acteur intermédiaire – l'opérateur –, sous forme de services (prestations de conseil, de formation, d'animation, *etc.*) cofinancés par les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les collectivités territoriales. Une participation financière des entreprises participantes est toujours exigée, qui peut être plus ou moins conséquente selon que le projet comprend l'achat ou non de matériel (*via* un ticket d'entrée par exemple).

La Direction générale des entreprises (DGE) dispose, depuis 2007, d'un recensement des actions collectives financées par les DRIRE, sous la forme d'un « recueil des pratiques ». L'enquête en ligne réalisée dans le cadre de cette étude a permis de compléter les informations manquantes, pour aboutir à un ensemble de 285 actions bien renseignées parmi les 701 actions identifiées en 2006-2007. Cette base a été utilisée pour concevoir et tester les différents outils d'analyse de la réussite opérationnelle des actions.

Constats généraux sur la mise en œuvre des actions collectives

Les enjeux traités par les actions collectives sont le plus souvent communs à un grand nombre d'entreprises. Ils correspondent à des problématiques variées, dans l'ordre :

- technologiques,
- organisationnelles (intra et interentreprises),
- managériales,
- environnementales.

Environ 8 200 entreprises ont participé aux 285 actions collectives recensées : la moitié d'entre elles a réuni un groupe de moins de 15 entreprises participantes ; 1/6, un groupe de plus de 35 PME. Les actions collectives peuvent réunir des entreprises assez variées ; toutefois, une forte proportion (40 %) d'actions traite d'enjeux au sein d'une filière ou d'un secteur.

L'analyse des actions financées en 2006-2007 fait apparaître une forte diversité d'objectifs et une grande variété de maîtres d'œuvre. Trois types sont distingués :

1. Les actions dites « concertées » pour lesquelles il y a un projet partagé entre PME, qui suppose une coopération forte entre les entreprises participantes et génère des bénéfices collectifs. Par exemple, en Rhône-Alpes, le programme AGILE a consisté à construire une chaîne d'approvisionnement pérenne entre un donneur d'ordre et une vingtaine de sous-traitants grâce à un logiciel commun permettant de partager les informations logistiques : commandes, stock...
2. Les actions dites « groupées » qui permettent essentiellement des économies d'échelle ; réduction de coûts pour chaque PME participante. Par exemple, « Alsace Accompagnement des PME mécaniciennes dans leur démarche de changement » (ACAMAS), vise à faciliter des changements stratégiques à partir d'actions individuelles et collectives.

3. Les actions dites « multi-entreprises » qui consistent à répéter une même action auprès de plusieurs entreprises (souvent sur un mode « guichet ») : la mise en œuvre et les bénéfices sont propres à chaque entreprise.

En quoi la mise en œuvre d'une action collective peut-elle être considérée comme une réussite opérationnelle (ou un échec) ?

L'analyse conclut que la réussite opérationnelle d'une action collective suppose que les cinq critères suivants soient satisfaits :

1. les réalisations matérielles et immatérielles de l'action collective couvrent l'ensemble des besoins des PME participantes ;
2. les réalisations de l'action collective sont toutes nécessaires aux PME participantes ;
3. le groupe de PME participantes est de taille suffisante pour générer une dynamique collective ;
4. les apports réciproques entre PME au cours de la mise en œuvre sont substantiels ;
5. il y a une large appropriation des objectifs de l'action au sein de chacune des PME participante (au-delà du responsable du projet).

Plus d'une vingtaine de facteurs clés de succès émergent de l'analyse des conditions de mise en œuvre, qui peuvent être regroupés selon qu'il s'agit de facteurs exogènes relatifs à l'environnement de l'action (ex. : la densité du tissu de PME sur le territoire) et de facteurs endogènes relatifs à la conception et à la mise en œuvre de l'action (ex. : le professionnalisme du management de projet).

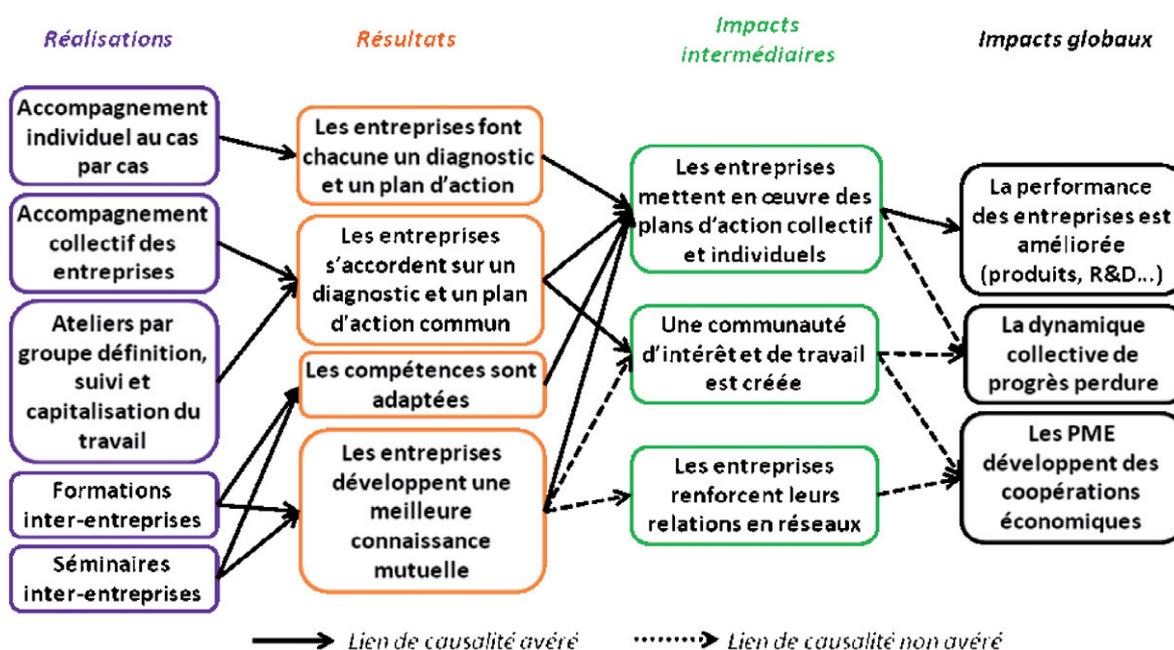
En quoi l'action collective peut-elle être considérée comme une réussite économique ?

Les effets économiques de sept actions collectives ont été étudiés de façon plus approfondie à partir d'entretiens avec les opérateurs et des PME participantes. Sans avoir vocation à être représentative de l'ensemble des actions, l'analyse des différentes chaînes de causes à effets est éclairante sur le potentiel d'impact économique des actions collectives selon leur contenu et le contexte dans lequel elles se déroulent.

Cette analyse montre que les actions collectives concertées sont un outil particulièrement adapté pour produire une amélioration des performances des PME accompagnées. Il apparaît que le caractère collectif de la démarche renforce la légitimité du plan d'action au sein de chaque entreprise et la dynamique de changement. Il s'agit en effet souvent de problématiques négligées dans chacune des PME faute d'une anticipation, d'un manque de ressources internes ou en raison du caractère transversal de l'enjeu considéré.

En revanche, les autres impacts escomptés, en termes de dynamique collective pérenne d'une part et de coopérations économiques entre PME participantes d'autre part, n'ont pas été validés par l'étude empirique (cf. le logigramme ci-après).

Logigramme des réalisations aux impacts des actions collectives concertées



Recommandations pour améliorer l'efficacité économique des actions collectives

1. L'effort de classification des actions collectives doit être poursuivi pour permettre une meilleure sélectivité. Nous suggérons de distinguer parmi les différentes actions celles de type « concerté » par un critère factuel unique : l'existence d'un plan d'action commun à un groupe de PME.
2. Compte tenu du grand nombre de facteurs de réussite opérationnelle et de la difficulté technique pour vérifier la bonne mise en œuvre des actions collectives, le ministère doit veiller à allouer des ressources suffisantes pour un diagnostic initial des chances de succès et un suivi adéquat des actions sélectionnées.
3. Les actions collectives méritent d'être soutenues, tout en veillant à favoriser autant que possible les actions concertées et, surtout, à limiter le nombre d'actions multi-entreprises. Les actions groupées doivent être développées, sous réserve qu'elles suscitent la participation d'un nombre suffisant de PME et qu'elles aient pour finalité le lancement ultérieur d'actions concertées avec une partie des entreprises concernées (effet d'entonnoir).
4. Le financement des actions concernées exige une analyse particulière des risques d'effets d'aubaine puisque les projets sont conçus et portés par un groupe d'entreprises en fonction de leurs intérêts propres. Une appréciation *ex-ante* doit vérifier que le projet ne pourrait pas réussir sans le concours de fonds publics.

EN SAVOIR PLUS...

- ▶ **Observatoire des aides aux entreprises et du développement économique** : <http://www.aides-entreprises.fr/>
- ▶ **IGAS, IGA et IGF**, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, mission d'audit de modernisation, janvier 2007.
- ▶ **Conseil régional des Pays de la Loire**, *Action économique : les interventions de la région en faveur des entreprises*, janvier 2007.
- ▶ **SESSI**, *Les actions collectives au service des entreprises : reconnues mais trop méconnues*, décembre 1997.

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

② Attractivité des territoires pour les investisseurs : quelle efficacité des actions européennes ?

Cet article présente l'évaluation d'un projet européen intitulé « Euratlantic » réalisé pour le compte de l'Agence de promotion des investissements dans l'Ouest.

Source de l'article : **Gilles Pedini**, *Évaluation du projet Euratlantic*, Deloitte, mars 2008

L'origine du programme Euratlantic

Lancé en octobre 2004 et regroupant des partenaires issus de treize régions françaises, espagnoles et portugaises, Euratlantic est un projet de promotion économique commune de la façade atlantique auprès d'investisseurs nord-américains dans les secteurs aéronautique, automobile et agroalimentaire. Développé à l'initiative de l'Agence de promotion des investissements dans l'Ouest, dans le cadre du programme européen Interreg IIIB « Espace Atlantique », le projet était doté de près de 2 millions d'euros, dont un peu plus de la moitié provient du FEDER.

Le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER)

Le FEDER est un fonds structurel européen et un outil de financement de la politique régionale européenne. Sa mission est de coordonner les politiques régionales européennes dans le but de réduire les inégalités et disparités au sein des États et dans certaines régions frontalières. Les objectifs principaux seront de favoriser l'attractivité économique, la coopération et l'essor des régions européennes.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de cohésion le 1^{er} janvier 2007, le FEDER fait désormais partie des trois seuls fonds, avec le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, intervenant dans le financement des mesures prévues dans le cadre de cette politique.

Par rapport aux autres fonds, une spécificité du FEDER est qu'il intervient dans le financement des mesures prévues par l'ensemble des objectifs de la politique de cohésion :

1. **Convergence** : soutien au développement économique et à l'emploi ;
2. **Compétitivité régionale et emploi** : innovation et économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, accès aux services de transport et de télécommunications d'intérêt économique général ;
3. **Coopération territoriale européenne** : en complément des deux autres objectifs, promotion des solutions communes pour des autorités des différents pays, notamment dans les domaines du développement urbain, rural, côtier et des relations économiques, **via le renforcement de la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional.**

La rédaction

Les principaux objectifs du programme Interreg IIIB « Espace Atlantique » auquel émergeait le projet Euratlantic étaient de favoriser la cohérence et la cohésion de l'Espace Atlantique, améliorer la compétitivité économique et l'efficacité de l'Espace afin de dépasser les handicaps de sa localisation périphérique par rapport aux régions plus centrales de l'Union, de rechercher des schémas de développement durable à travers une stratégie et un développement territorial intégrés et harmoniser les objectifs sociaux, économiques et environnementaux, en assurant la préservation et la valorisation des atouts culturels, historiques et environnementaux de l'Espace.

Le programme d'initiative communautaire Interreg IIB « Espace Atlantique »

Interreg IIB est l'un des quatre programmes d'initiatives communautaires mis en place par la Commission européenne destinés à favoriser un développement harmonieux, équilibré et durable du territoire européen sur la période 2000-2006. Il contient plusieurs programmes, dont « Espace Atlantique ».

Les objectifs de Interreg IIB sont :

1. Contribuer à une intégration territoriale harmonieuse dans toute la Communauté.
2. Encourager la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale.
3. Susciter une réelle mobilisation des acteurs de terrain, par le biais d'un soutien à des projets collectifs impliquant des partenaires de pays différents.

Le défi principal pour la nouvelle phase d'Interreg est d'exploiter les expériences positives de véritable coopération menées dans le cadre des programmes actuels et de développer progressivement des structures destinées à étendre ce type de coopération à toute la Communauté et aux relations avec les pays voisins.

La rédaction

Plus spécifiquement, le projet Euratlantique – qui ne concerne pas l'ensemble de l'Espace Atlantique mais seulement treize régions françaises, espagnoles et portugaises – s'inscrit dans une des mesures du programme « Espace Atlantique », la mesure D-3 intitulée « Promotion de l'Espace Atlantique » et dont l'objet est de renforcer l'identité atlantique dans le cadre de la globalisation, c'est-à-dire au sein et hors de l'Union européenne. Son principal objectif consiste à améliorer l'attractivité du territoire « Euratlantique », notamment auprès des entreprises nord-américaines, pour favoriser l'investissement dans les régions qui composent ce territoire. Il se fonde sur le constat qu'une région seule n'aurait pas le poids suffisant pour faire valoir ses forces vives, ses pôles d'excellence et ses atouts en Amérique du Nord.

L'évaluation menée avait pour objet d'apprécier :

- l'efficacité du projet sur le plan des réalisations, des résultats et des premiers impacts (vérification que les actions prévues ont été effectivement réalisées et ont débouché sur les impacts escomptés) ;
- la qualité de la mise en œuvre du projet (étude de la pertinence des moyens de communication utilisés et de la répartition des rôles au sein du partenariat) ;
- la valeur ajoutée du projet (identification des points forts et des points faibles du projet).



Les actions mises en œuvre dans le cadre du programme Euratlantique et les résultats obtenus

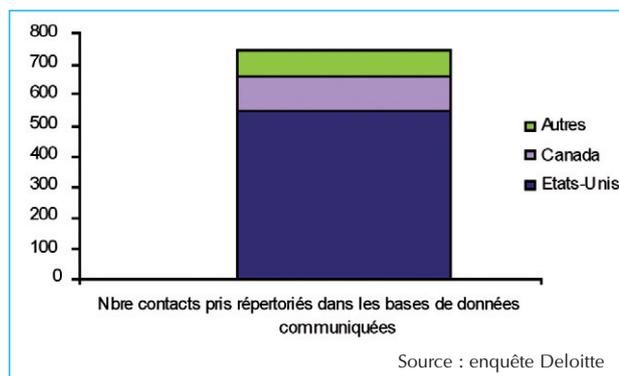
Le projet prévoyait initialement la mise en place des actions suivantes :

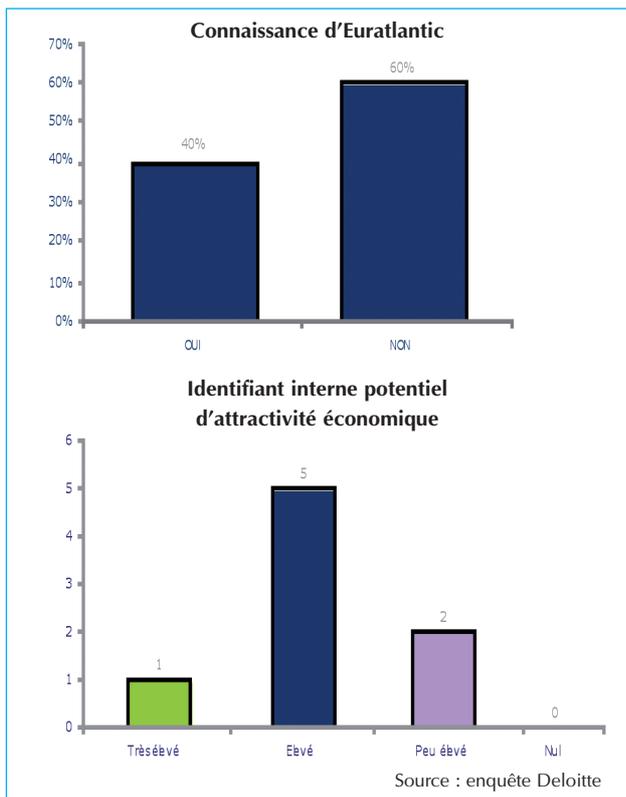
- élaboration d'une stratégie commune déclinée en plan d'actions détaillé ;
- mise en place d'outils tels que plaquettes sectorielles, plaquette transversale, site Internet, *newsletters*, etc. ;
- participation à des salons de « promotion-prospection » réunissant des partenaires, des entreprises, des centres de compétences.

Le niveau de réalisation du projet a été très satisfaisant grâce, notamment, à la mise en place d'une stratégie commune et d'outils (exemples : argumentaire, plaquettes sectorielles, plaquettes transversales, stand commun, site Internet dédié, *newsletters*, conférences de presse, etc.). En outre, le projet a permis la participation à diverses manifestations (salons, conférences, missions de rendez-vous personnalisés, etc.) aux États-Unis et au Canada réunissant les professionnels de l'agroalimentaire, de l'automobile et de l'aérospatial.

Le recensement du nombre de contacts pris au cours des différents salons et de rendez-vous personnalisés, illustré par le graphique ci-contre, a notamment permis de mettre en évidence des résultats et des impacts en matière de prospection du territoire.

Toutes ces actions ont permis aux régions espagnoles, françaises et portugaises, parties prenantes du projet, d'afficher une meilleure lisibilité aux niveaux européen et international, des effets de taille et de complémentarité ayant facilité l'établissement de nouveaux rapports de collaboration entre acteurs aux fonctions semblables.





Dans le cadre du projet, un travail de prise de contact a été effectué avec 747 entreprises distinctes identifiées dans les bases de données des partenaires et trois newsletters diffusées. Un site Internet a été mis en ligne en janvier 2006, site qui a fait l'objet de plus de 2 400 visites en 2007. Toutes ces actions ont permis de constituer une liste d'une dizaine de pistes et projets d'investissement, liste qui a été par la suite enrichie à la fin de l'année 2007.

Concernant, cette fois, la promotion du territoire, les réponses à l'enquête et aux questionnaires, dont un extrait des résultats est présenté ci-après, ont mis en évidence des résultats et des impacts notables.

Les méthodes mises en œuvre pour réaliser l'évaluation du projet

Cette étude d'impact s'est appuyée sur une méthodologie classique d'évaluation articulée selon les étapes clés suivantes : mise en place du cadre de l'évaluation, collecte des données primaires et secondaires, traitement et analyse des données, puis rédaction de la synthèse et des recommandations.

L'étude des résultats et des impacts a été précédée par la formalisation des objectifs du projet Euratlantic et

des indicateurs et descripteurs associés. Ensuite, la collecte de données primaires et secondaires utilise différentes techniques, dont des visites sur site d'entreprises américaines situées dans cinq villes dans les États de l'Illinois et du Michigan. Les rendez-vous ont pu être obtenus dans des délais très contraints grâce à une analyse fine de la base initiale de contacts dont disposait l'agence Ouest-Atlantique.

En complément de ces visites, 319 questionnaires ont été diffusés à un échantillon d'entreprises et d'organismes publics. Pour maximiser le taux de retour des questionnaires, un protocole opératoire spécifique a été mis en place avec l'élaboration du questionnaire, la rédaction d'un message d'information du déroulement de l'évaluation, puis la mise en ligne des questionnaires sur un site Internet dédié, couplée à l'envoi d'un courrier électronique invitant à remplir le questionnaire en ligne. Le suivi des réponses a ensuite fait l'objet de l'alimentation d'une base de données en temps réel avec de nombreuses relances téléphoniques et la mise en place d'une assistance téléphonique dédiée.

L'apport méthodologique de l'évaluation : la nécessité de mettre en œuvre une triangulation des données

L'utilisation de techniques de collecte et d'analyses statistiques

Les évaluateurs accordent généralement beaucoup d'importance aux données quantitatives, dans la mesure où elles se prêtent également à l'agrégation et à la consolidation et semblent rendre la réalité « objective ». Dans le cadre de cette évaluation, ont été utilisées des techniques de collecte (questionnaire et entretiens), couplées avec des techniques d'analyses statistiques telles que des analyses univariées, des segmentations et des typologies.

Des techniques statistiques complétées par une analyse qualitative

Cependant, le projet Euratlantic englobait une multitude de projets et de processus complexes, mettant en jeu des mécanismes multiples et concernant une grande diversité de bénéficiaires (nationalité, taille des entreprises, etc.). C'est pourquoi les analyses statistiques ont été complétées par des analyses qualitatives, combinant un grand nombre d'instruments et mobilisant de nombreux acteurs différents. L'observation d'événements, de comportements, de projets, d'histoires individuelles est indispensable pour la compréhension des mécanismes et l'interprétation des données.

L'apprentissage retiré de cette expérience d'évaluation est qu'il est fondamental de coupler une enquête statistique par questionnaire avec un nombre, même très limité, d'études de cas. Il s'agit d'une mise en cohérence des données collectées, que l'on appelle aussi parfois « triangulation ». Les monographies ou études de cas peuvent être effectuées à partir de matériaux divers (entretiens, documents de gestion, etc.). L'intérêt de ces études est notamment d'illustrer les caractéristiques et les mécanismes des projets identifiés comme représentatifs de « meilleures pratiques » ainsi que des projets les moins aboutis. Les facteurs clés de succès et d'échec sont ainsi clairement mis en évidence grâce à cet outil d'analyse inductive, causale et explicative.

Conclusion

La combinaison d'une analyse quantitative avec une analyse qualitative (cf. encadré ci-dessus) a permis d'estimer que les résultats et impacts du projet Euratlantique déjà obtenus pourraient encore être améliorés dans les mois et les années à venir, sous réserve de travaux complémentaires de suivi.

Plus généralement, il ressort de cette évaluation que l'efficacité des actions financées au niveau européen en matière d'attractivité des territoires nécessite une grande rigueur dans les outils utilisés et les procédures de suivi en place, voire dans les actions de communication menées afin de cibler très finement les investisseurs concernés.

EN SAVOIR PLUS....

- ▶ <http://www.interreg-atlantique.org/iiib/presentation/index.html>
- ▶ <http://www.europeidf.fr/fr/feder/index.html>
- ▶ <http://www.touteurope.fr>
- ▶ **Société française de l'évaluation**, *L'évaluation des politiques publiques en Europe : culture et futurs*, 2008.
- ▶ **Sébastien Huyghe**, *L'attractivité territoriale pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux*, rapport au Premier ministre, octobre 2003.
- ▶ **Brigitte Geoffroy**, chargée de mission relations internationales, *Zoom « FEDER et Objectif 2 »*, académie de Lyon, avril 2001.

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

③ L'impact macroéconomique des objectifs de réduction des gaz à effet serre

Cette étude a pour objet d'estimer l'impact des politiques de réduction de CO₂ sur l'économie britannique à l'horizon 2020, selon l'objectif du gouvernement de 60 % de réduction des émissions en 2050 par rapport aux niveaux de 1990. L'évaluation est conduite au moyen d'un **modèle énergie-industrie** qui contient, entre autres variables, les émissions de CO₂, la production industrielle et la consommation d'énergie pour trente secteurs industriels de l'économie britannique, à l'équilibre économique. L'étude s'est notamment concentrée sur la mesure du changement technologique induit par les mesures de réduction d'émissions.

Source de l'article : **Pierre Delage**,

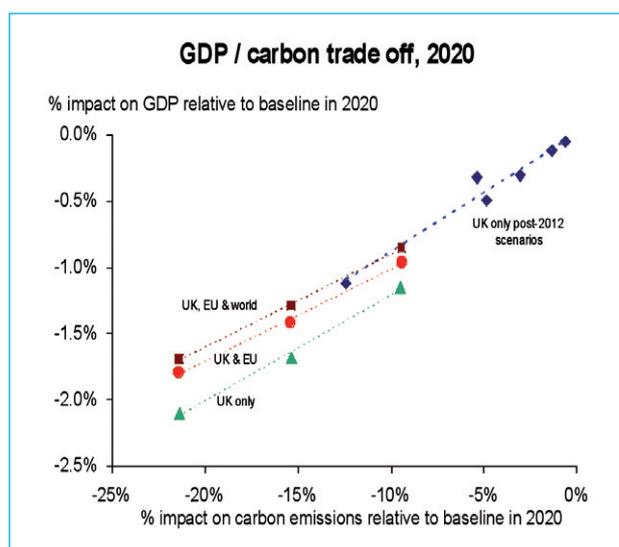
Rapport pour la Direction du commerce et de l'industrie, gouvernement britannique, Oxford Economics, mai 2007

L'étude s'est articulée en deux phases : dans un premier temps, il a fallu intégrer le changement technologique en réponse aux changements relatifs du prix des facteurs dans le modèle d'Oxford énergie-industrie (OEIM) ; ensuite, le modèle a été utilisé pour mesurer les implications macroéconomiques des politiques de réduction d'émissions. En effet, l'évolution technologique peut permettre de **réduire les coûts des politiques de réduction d'émissions** à court et moyen terme. Des modifications ont été apportées à notre modèle pour prendre en compte l'évolution technologique :

- mécanisme **d'accumulation de capital faiblement émetteur de gaz carbonique** et remplacement du capital ancien, en réponse à la hausse des prix de l'énergie ;
- impact de cette accumulation capitaliste sur la **productivité totale des facteurs** à court et moyen terme ;
- mesure des **effets d'apprentissage** du secteur modernisé sur la productivité totale de l'économie.

Ces modifications ont eu un impact significatif sur les résultats du modèle, surtout les premières années. Ainsi, un scénario imposant une réduction de 30 % des émissions de CO₂ d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (en partant d'un scénario de base de 17 % de baisse d'émissions) **a amputé le produit intérieur brut (PIB) de 0,15 %** les premières années et de 0,05 % jusqu'en 2020. Ces conclusions se rapprochent de celles du projet Markal et des études comparables sur le sujet.

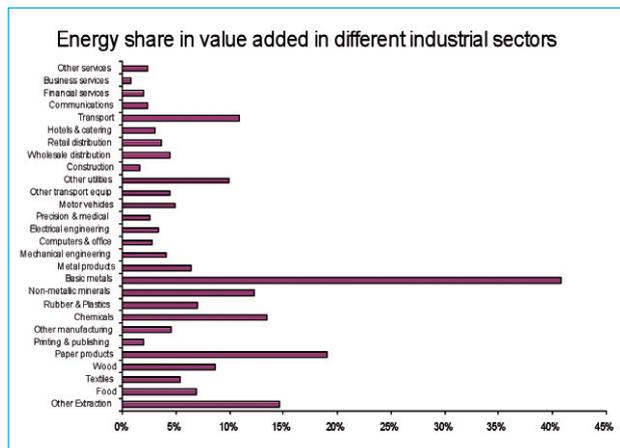
Ces politiques engendrent des coûts pour l'économie britannique, de l'ordre de **1 % à 2 % du PIB à terme en 2020** (les résultats varient selon les hypothèses sur les prix de l'énergie et l'élasticité-prix de la demande d'énergie), dus à des objectifs de réduction de CO₂ de 30 % par rapport aux niveaux de 1990. À court terme, cependant, ces coûts varient fortement en fonction du type de mise en œuvre des politiques de réduction.



Il existe alors deux scénarios possibles. L'approche immédiate, **avec réduction des émissions de 30 % et ce jusqu'en 2020, et le scénario graduel de hausse régulière du « prix carbone »** (prix de la tonne d'émissions de CO₂ à travers un permis d'émissions ou une taxe) jusqu'à atteindre les mêmes baisses d'émissions en 2020. L'approche graduelle limite significativement l'impact négatif sur l'économie à court terme mais implique des baisses d'émissions cumulées plus faibles que dans l'approche immédiate, même si les niveaux d'émissions et l'impact sur le PIB sont les mêmes en 2020 dans les deux cas. Notons que l'approche graduelle est une illustration plus réaliste des politiques de réductions d'émissions qui peuvent être mises en œuvre.

De 2007 à 2020, les coûts actualisés de la méthode immédiate en termes de PIB sont estimés à 260 milliards de livres sterling contre 122 milliards seulement pour la méthode graduelle. Ces coûts représentent respectivement 1,6 % et 0,8 % du PIB cumulé actualisé sur la période. En parallèle, les émissions carbone sont réduites de 243 millions de tonnes de carbone (MtC) dans l'approche immédiate contre 116 millions de tonnes seulement dans l'approche graduelle.

Ces scénarios sont évalués dans le cadre de mesures unilatérales du Royaume-Uni, en excluant toute initiative extérieure, l'Union européenne et le reste du monde suivant le même scénario macroéconomique de base.



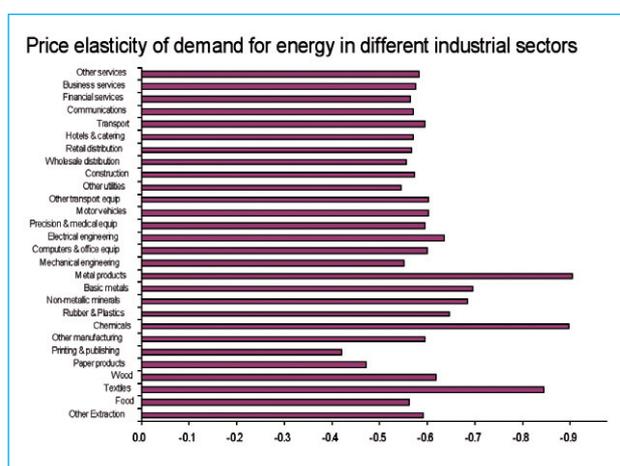
Cependant, l'impact des mesures de réduction d'émissions, sur la demande et la compétitivité, varie en fonction des efforts consentis par les autres pays dans le monde pour réduire les émissions.

Nous avons ainsi exploré la relation entre le PIB du Royaume-Uni et sa compétitivité en fonction de niveaux d'efforts de réduction des autres pays. Nous avons imposé aux autres pays une partie des conséquences de la réduction d'émissions du Royaume-Uni, sur les prix à la production, les taux d'intérêt et le PIB.

À court terme, l'analyse conclut que **les efforts imposés aux autres pays accentuent la contraction du PIB britannique**, en réduisant la demande extérieure adressée aux exportations. À plus long terme néanmoins, si le reste du monde participe aux efforts de réduction d'émissions, **l'impact négatif sur la compétitivité et le PIB britannique est amorti**.

Une autre conclusion souligne que la hausse du prix carbone dans tous les secteurs, à 60 €/la tonne de CO₂ (en prix 2006), suffit à réduire les volumes d'émissions de 30 % en 2020 (toujours par rapport aux niveaux de 1990).

Ces conclusions font l'hypothèse que toutes les réductions d'émissions de CO₂ sont imposées aux ménages et entreprises britanniques et non achetées sous forme de permis d'émissions à d'autres pays.



Des scénarios alternatifs où le Royaume-Uni achèterait des permis d'émissions à l'étranger, [à travers des marchés tels que le mécanisme d'échanges de droits à polluer de l'Union européenne (*EU Emissions Trading Scheme*), les mécanismes Kyoto comme les *Clean Development Mechanisms (CDM)*, les *Joint Implementation Mechanism (JIM)*], permettent de conjuguer de manière plus équilibrée réduction d'émissions et croissance économique.

Dans l'hypothèse où le Royaume-Uni achèterait des permis carbone à l'étranger pour couvrir un tiers de ses réductions d'émissions, les pertes de PIB seraient à peu près un tiers plus faibles. L'équilibre entre baisses d'émissions et pertes de PIB, d'ici à 2020, est comparable dans les différents scénarios envisagés. Notons néanmoins que, dans un scénario de forte réduction d'émissions, **il devient progressivement plus coûteux en termes de PIB de réduire les émissions une fois passé le seuil des premières réductions**.

L'étude se poursuit par l'évaluation des mesures de réduction des émissions de gaz carbonique préconisées par la *DTI Energy Review* (juillet 2006), au sein d'un dernier scénario modélisé. Ce scénario est le plus équilibré en termes de pertes économiques, les mesures visant principalement la recherche d'une meilleure efficacité énergétique sous contrainte de maîtrise des coûts.

Une approche coûts/bénéfices montre que ces mesures permettent de réduire les émissions de CO₂ sans faire supporter de coûts additionnels aux industries et ménages, l'économie migrant alors vers un équilibre énergie efficace. Les secteurs industriels à haute utilisation d'énergie et plus exposés à la concurrence internationale sont davantage touchés par les mesures de réduction d'émissions – la valeur ajoutée et l'emploi chutent significativement dans ces secteurs (tels que la métallurgie).

Notons, pour finir, que les conclusions sont dépendantes d'hypothèses sur :

- le profil de prix des énergies fossiles,
- la vitesse du changement technologique en réponse à la hausse des prix de l'énergie,
- l'élasticité-prix de la demande énergétique,
- l'existence d'une coordination au niveau européen ou international sur la réduction d'émissions,
- la possibilité pour les entreprises britanniques d'acheter des permis d'émissions à l'étranger.

Sur chacun de ces points, il faut souligner que ces hypothèses engendrent des prévisions soumises à l'incertitude. Par conséquent, les résultats doivent être interprétés avec précaution, la révision de ces hypothèses de base entraînant une révision de l'impact des politiques de réduction d'émissions.

EN SAVOIR PLUS...

- ▶ **DTI**, *The UK MARKAL Energy Model in the 2007 Energy White Paper*, www.dti.gov.uk/energy/whitepaper
- ▶ **N. Strachan, R. Kannan and S. Pye** (2007), *Final Report on DTIDEFRA Scenarios and Sensitivities using the UK MARKAL and MARKAL-Macro Energy System Models*, <http://www.ukerc.ac.uk/content/view/142/112>
www.oxfordeconomics.com

Différentes approches de l'évaluation de l'intervention publique

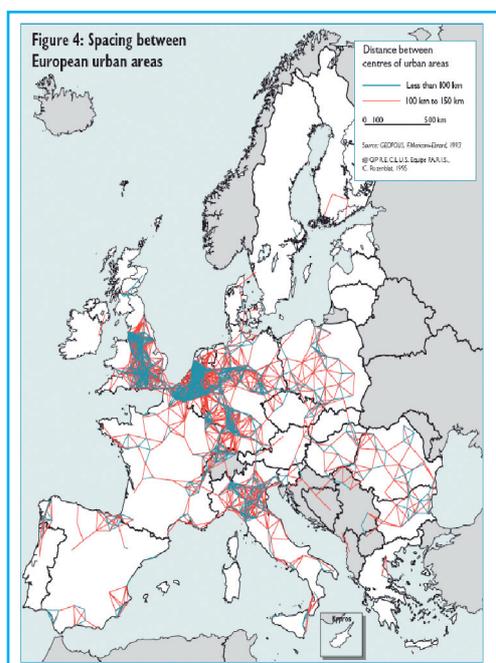
④ Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni (2006)

Le Royaume-Uni dispose, depuis plusieurs années déjà, d'un manuel méthodologique, dit Green Book, destiné à guider les services lors de l'évaluation des actions publiques, quelles qu'elles soient (subvention, investissement, optimisation tarifaire d'infrastructures, réglementation, externalisation...). Ce manuel s'accompagne d'une panoplie d'outils méthodologiques et procéduraux qui sont disponibles en ligne. La réflexion sur le corpus instrumental de l'évaluation se poursuit, ainsi qu'en témoigne le rapport Eddington qui esquisse des axes d'amélioration du corpus instrumental dédié à l'évaluation de la politique des transports.

Source de l'article : **Emmanuel Favre-Bulle et Fabien Duprez,**

Note sur le Rapport Eddington sur les transports au Royaume-Uni, ministère des Transports de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Direction des affaires économiques et internationales, mars 2007

Le rapport : *The Eddington transport study, Main Report : Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness*, London, Crown, 2006.
Ce rapport s'appuie sur : *Transport, wider economic benefits and impacts on GDP*, une étude du Department for Transport (DfT), Londres, 2005.



Au Royaume-Uni, la tension entre le dynamisme économique (pression pour plus d'infrastructure) et la montée en puissance des nuisances environnementales (réticences écologiques) pose la question de l'évaluation socioéconomique des équipements publics. La situation anglaise est, à cet égard, plus préoccupante que la situation française compte tenu des écarts de densité de population (98 hab./km² en France contre 247 hab./km² au Royaume-Uni) et d'une population plus urbaine au Royaume-Uni (89 %) qu'en France (76 %).

Sir Rod Eddington s'interroge sur les relations entre investissement public en transport et croissance. En se fondant sur une revue de la littérature, il conclut que le lien entre transport et croissance économique est reconnu mais que son amplitude n'est pas mesurable.

De plus, la causalité joue vraisemblablement à double sens : l'infrastructure de transport, en abolissant les barrières physiques aux échanges, entraîne l'activité économique – sous réserve qu'un potentiel d'activité existe – ; en retour, la croissance fait naître de nouveaux besoins en infrastructure de transport et permet de les financer. Selon cette approche, l'infrastructure de transport ne crée pas, à elle seule, une croissance économique durable mais, *a contrario*, une infrastructure sous-dimensionnée constitue un frein à la croissance. Il apparaît donc prioritaire d'investir là où la congestion est élevée (grandes agglomérations, principaux axes de circulation, ports, aéroports).

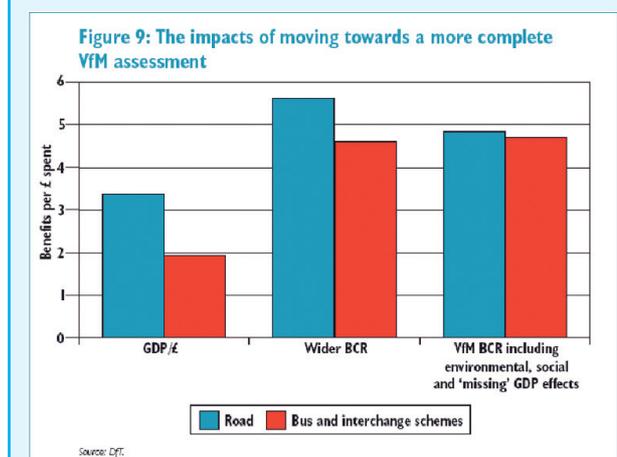
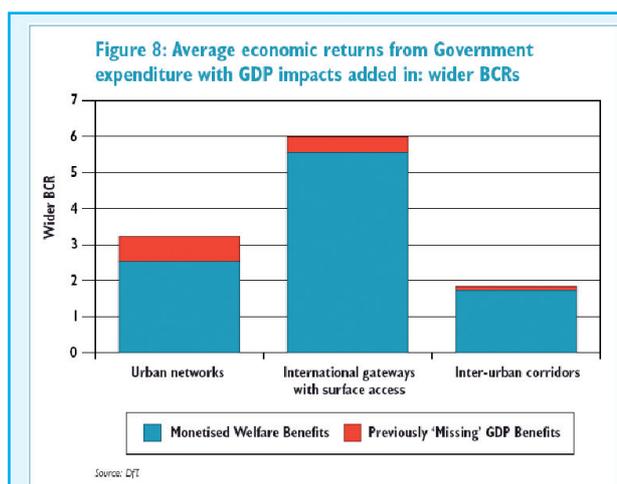
Dans ces conditions, l'analyse coûts/avantages (ACA) apparaît comme l'instrument majeur des choix d'investissements, les études économétriques portant sur le lien stock d'infrastructures-croissance se révélant peu opérationnelles. Pour autant, la pertinence des ACA sera d'autant plus grande que celles-ci prendront en compte la plupart des effets des infrastructures de transport.

Le rapport Eddington souligne que certains avantages indirects des infrastructures sur l'économie marchande mériteraient d'être comptés à leur actif dans les ACA, en sus des gains de temps et gains de sécurité classiquement portés au crédit des usagers. Ces avantages correspondent notamment aux économies d'agglomération – la concentration spatiale des activités favorise les synergies productives –, aux impacts sur les marchés en situation de concurrence imparfaite – les gains d'accessibilité mettent fin à des situations d'oligopole –, et à l'évolution du marché du travail – la diminution du coût de déplacement domicile-travail se traduit par une augmentation de la production, soit que certaines personnes choisissent de travailler, soit que certains emplois se relocalisent dans des régions plus productives. Le *Department for Transport (DfT)* a mis au point une méthodologie pour estimer ces « bénéfices supplémentaires », méthodologie que la commission Eddington a appliquée à un ensemble de projets de transport (bus et routes) dans le *South and West Yorkshire* (région de *Leeds* et *Sheffield*) ainsi qu'à un projet d'extension de l'autoroute M6 dans le *West Midlands* (région de *Birmingham*). Ces avantages supplémentaires se révèlent particulièrement importants pour les projets urbains pour lesquels ils représentent souvent plus de 20 % des avantages pris en compte dans l'ACA.

Quel est le meilleur moyen de faciliter la mobilité ? Faut-il réaliser de nouvelles infrastructures, augmenter la capacité d'infrastructures existantes ou inciter à une meilleure utilisation de capacités existantes par une tarification adaptée ? Une analyse de près de deux cents décisions publiques, fondée tant sur des ACA classiques que sur une analyse *value for money* la plus complète possible (effets sur l'économie marchande et impacts environnementaux, y compris effets sur le paysage), conduit la commission Eddington à préconiser :

- **Une sélection rigoureuse des investissements sur la base de leur rentabilité économique** en intégrant l'ensemble des coûts et bénéfices pour la collectivité (au sens large). En effet, si la plupart des projets de transport étudiés offrent des rendements élevés, ces rendements varient fortement suivant les projets et leur localisation. L'amélioration des réseaux existants doit être une priorité (accroissements de capacité sur les grands corridors ferroviaires, par exemple), une attention doit être portée à la montée grandissante de la congestion, notamment pour les accès aux principales villes (réalisation d'autoroutes urbaines de contournement), ce qui n'exclut pas la réalisation de projets à petite échelle (marche à pied, vélo ...) qui peuvent présenter de très bons rendements. En revanche, le rapport exprime sa méfiance à l'égard des « grands projets » faisant l'objet de *lobbying* intense et dont les impacts économiques véritables seraient rarement à la hauteur des attentes. Ainsi, la construction d'un réseau ferroviaire à grande vitesse, dont les impacts principaux seraient de désengorger les lignes classiques autour des grandes agglomérations d'une part et de générer du transfert modal au détriment de l'avion entre l'Écosse et Londres d'autre part, n'aurait qu'un impact limité sur la croissance de l'économie pour un coût très élevé.

- **Une tarification des différents modes intégrant les coûts sociaux** (pollution, congestion...). Elle est primordiale pour assurer l'efficacité collective du système de transports : la mise en œuvre d'une tarification optimale des infrastructures permettrait de réduire de 80 % les besoins d'investissements après 2015. Dans cette perspective, le rapport reprend les recommandations du rapport Stern en faveur d'une taxation des émissions de CO₂ associées aux activités de transport. Il propose aussi l'introduction d'un péage routier généralisé comme le



Comment lire ce graphique :

- 1 £ investie dans un projet de construction de route engendre :
- 3.4 £ de gain de PIB, selon l'approche coûts/avantages classique
- 5.5 £ de gain, selon l'analyse coûts/avantages étendue
- 4.9 £ de gain, selon une analyse *value for money* aussi complète que possible (incluant tous les effets sur la collectivité).

meilleur instrument pour optimiser l'utilisation du réseau. Le rapport n'ignore pas les effets redistributifs négatifs ou les problèmes d'acceptabilité de certaines mesures de tarification des infrastructures mais propose de mettre en avant l'importance des gains économiques associés pour emporter l'adhésion de la collectivité.

Le gouvernement doit en outre, selon Sir Rod Eddington, s'assurer que les modes de gouvernance, y compris au niveau décentralisé, soient en mesure de faire face à ces défis. Il est capital de mettre en place des modes de décision qui définissent clairement des priorités de l'action publique. Dans cette perspective, le rapporteur propose l'introduction d'une **commission indépendante pour le choix des projets stratégiques**.

EN SAVOIR PLUS...

- ▶ **Rod Eddington** : *The Eddington Transport Study, Main Report: Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness*, London, Crown, 2006.
- ▶ **Roy William**, *L'investissement public dans les infrastructures de transport est-il source de croissance endogène ?*, Laboratoire d'économie des transports, Lyon, 2004.

Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers

⑤ Évaluer les services publics en ligne

En 2005-2006, afin de répondre aux orientations gouvernementales en matière de déploiement des services publics en ligne, les ministères et organismes du Québec ont lancé soixante-dix initiatives de gouvernement en ligne. Devant l'importance des montants en jeu, un rapport du vérificateur général du Québec a demandé au gouvernement du Québec de justifier de manière plus objective la pertinence de ses investissements dans les services publics en ligne. Dans cette optique, le gouvernement du Québec a prospecté différentes méthodes internationales d'évaluation puis choisi la méthode Mareva pour évaluer, dans un premier temps, sept projets pilotes afin d'avoir suffisamment de recul sur la valeur concrète qu'ils génèrent.

Source de l'article : **BearingPoint France SAS,**

Une méthodologie française qui inspire les gouvernements internationaux, mars 2008

Méthode

La méthode Mareva est la « **Méthode d'Analyse et de RE**montée de la **VA**leur » de l'État français, développée par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), avec l'aide de consultants *BearingPoint*. Sa principale singularité est d'être complètement adaptée aux spécificités du secteur public car elle intègre dans ses composantes des éléments d'analyse sur les bénéfices en termes d'intérêt général, d'externalités vis-à-vis des usagers et d'internalités vis-à-vis des agents des administrations.

Visuellement, Mareva représente la valeur d'un projet sous forme d'un pentagone, selon cinq composantes essentielles (cf. illustration *infra*) :

- la rentabilité prend en compte l'évaluation des coûts et des gains financiers *stricto sensu* ;
- la maîtrise des risques inclut l'évaluation de l'ensemble des risques techniques, juridiques, opérationnels... ;
- l'évaluation des externalités intègre les bénéfices pour les usagers, l'amélioration de la qualité de service... ;
- l'évaluation des internalités comprend les bénéfices pour les agents publics en termes de valorisation de leur poste de travail, d'enrichissement des parcours de carrière, mais également d'efficacité des services publics ;
- la nécessité du projet prend en compte la dimension politique ou l'obligation réglementaire d'un projet.

La diversité des cinq critères est représentée par une échelle comparant cinq axes de façon à donner une compréhension plus juste et plus fine du projet. La valeur globale du projet est représentée par l'aire du pentagone. Elle est construite à partir des notes de synthèse obtenues suite à l'évaluation détaillée de chacune des cinq composantes.

L'analyse de la valeur d'un projet permise par Mareva est un facteur déterminant de réussite pour la conduite du changement autour d'un projet de réforme :

- la **communication d'objectifs concrets** (avec des valeurs cibles) à l'équipe du projet cadre les travaux et encourage la cohésion autour de ces objectifs tout au long du projet ;
- une **analyse quantitative des impacts** du projet sur les parties prenantes est essentielle pour définir l'envergure des actions de formation, communication d'une manière factuelle ;

• **Le retour sur investissement ne représente que la partie émergée de l'iceberg**

Pour une analyse complète il faut aussi prendre en compte...

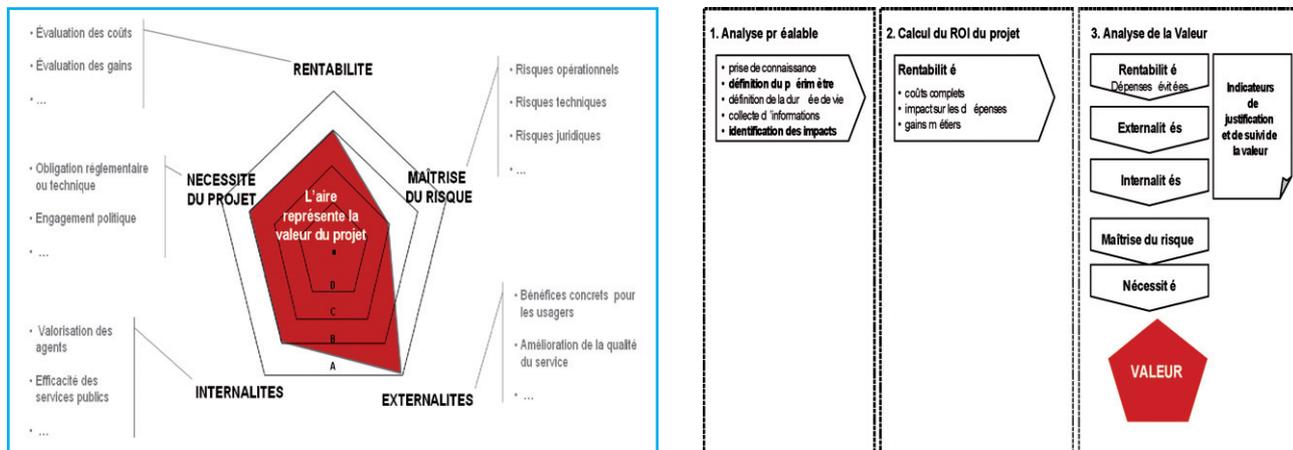
• **...les bénéfices qualitatifs du projet, le caractère obligatoire et le niveau de risque associé**

Autant d'éléments aussi importants, sinon plus, que la rentabilité financière



- une évaluation *ex-ante* et un suivi de la mise en œuvre et de la « courbe d'apprentissage » sont des pré-requis pour **les actions de concrétisation des gains** (réaffectation des ressources, modification des achats, etc.) ;
- la « **vente du projet** » auprès des acteurs extérieurs au projet est appuyée par la constatation de bénéfices réels.

Cette méthode est utilisée notamment par le gouvernement allemand pour évaluer le retour sur investissement des projets d'administration électronique (*Bund Online*).



Démarche

L'analyse de la valeur est une partie intégrante du pilotage d'un projet de réforme, tout au long de son cycle de vie :

- au début du projet : le calcul *ex-ante* permet de justifier l'allocation des ressources au projet et de définir les objectifs stratégiques et « valeurs cibles » ;
- lors de la phase de réalisation : les simulations peuvent documenter les arbitrages opérationnels et stratégiques en optimisant la valeur du projet ;
- lors de la mise en œuvre : l'analyse de la valeur initiale permet de vérifier la concrétisation des gains théoriques et la réalisation des objectifs stratégiques ;
- après le projet : les résultats concrets du projet offrent un retour d'expérience pour le prochain projet, ou la déclinaison de ce projet.

La méthode comprend une version Web de l'outil d'analyse et de synthèse de la valeur. Elle suppose une forte interaction avec les responsables des projets afin de constituer un dossier auditable.

EN SAVOIR PLUS...

- ▶ www.bearingpoint.com
- ▶ **Guide méthodologique Mareva** – Analyse de la valeur des projets ADELE,
(http://www.synergies-publiques.fr/IMG/pdf/MAREVA_GuideMethodologique_vf.pdf)

Différentes approches de l'évaluation du service rendu aux usagers

⑥ Satisfaction des usagers des établissements de santé

Mesurer la satisfaction des usagers dans les établissements de santé fait l'objet d'une recommandation ancienne (circulaire du 19 juin 1947). Qu'en est-il aujourd'hui dans les hôpitaux publics et privés ? Le présent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) fait le point sur ce sujet. Après un état des lieux en France et à l'étranger, il aborde les questions liées à l'usage de ces mesures dans la gestion des établissements et du système de soins. Enfin, la mission fait des propositions sur les conditions de nature à développer les mesures de la satisfaction des usagers et la prise en compte de leurs résultats. Elle préconise également des solutions pour améliorer le degré d'information des usagers sur le système de soins et ses performances.

Source de l'article : **Alain Lopez et Pierre-Louis Remy,**

La mesure de la satisfaction des usagers des établissements de santé, IGAS, mai 2007

« L'évaluation de la qualité des soins doit permettre de garantir à chaque patient l'assortiment d'actes diagnostics et thérapeutiques qui lui assurera le meilleur résultat en terme de santé, conformément à l'état actuel de la science médicale, au meilleur coût pour un même résultat, au moindre risque iatrogénique et pour sa plus grande satisfaction en termes de procédures, de résultats et de contacts humains à l'intérieur du système de soins... c'est une procédure scientifique et systématique. »

Organisation mondiale de la santé (OMS)

Une démarche qualité plus tardive que dans d'autres secteurs de service

A priori, satisfaire les usagers qui s'adressent à lui devrait être un souci élémentaire de tout hôpital. Il paraît donc naturel que chaque établissement se donne les moyens de connaître le degré de satisfaction de ses usagers. Pourtant, il a fallu qu'une loi stipule cette nécessité et que des textes réglementaires définissent comment souscrire à une telle obligation (cf. encadré ci-après). Ce qui paraît élémentaire n'irait donc pas de soi.

Textes réglementaires dans le domaine de la santé

L'article L. 710-1-1 de l'ordonnance du 24 avril 1996 a rendu obligatoire, pour tous les établissements de santé publics et privés, l'évaluation régulière de la satisfaction des patients. Il stipule que les établissements devront remettre, lors des admissions, un livret d'accueil avec la charte du patient hospitalisé.

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé prévoit la constitution d'une commission des relations avec les usagers et de la qualité des prises en charge (CRUQ), mise en place par le décret n° 2005-213 du 2 mars 2005. Cette commission est chargée de veiller au respect des droits des usagers. Pour ce faire, elle est tenue informée de « l'ensemble des plaintes et réclamations adressées à l'établissement de santé par les usagers ou leurs proches ainsi que des réponses qui y sont apportées ». Chaque année, les Conseils d'administration des établissements de santé doivent délibérer sur la politique de l'établissement en ce qui concerne les droits des usagers et la qualité de l'accueil et la prise en charge, sur la base du rapport de la CRUQ communiqué par ailleurs aux ARH.

Démarches qualité ISO 9001-2000 dans le secteur des services

Depuis les années 1970 en particulier, les démarches qualité se sont développées dans les entreprises de biens et services. (...) Ceci s'est traduit notamment par la mise en place des normes ISO en trois versions successives (1987, 1994, 2000). Les premières versions prenaient peu en compte la satisfaction réelle de l'utilisateur final. Pour résumer, la fourniture devait avoir été spécifiée avec le client et la production devait correspondre à la spécification prévue. La version 2000 met le client au sommet de la pyramide. Le fournisseur, de par la connaissance qu'il a de son métier et de son produit, a un devoir de conseil auprès de son client. Il doit donc l'aider à identifier son besoin réel et s'assurer que ce besoin a été satisfait en mesurant le niveau de satisfaction de son client. Selon les exigences de la norme ISO 9001-version 2000, mettre en œuvre un système de management de la qualité consiste à :

- démontrer l'aptitude à fournir régulièrement un produit conforme aux exigences du client et aux exigences réglementaires applicables ;
- chercher à accroître la satisfaction des clients par l'application efficace du système et, en particulier, mettre en œuvre un processus d'amélioration continue.

Un environnement plus concurrentiel incite à retenir la clientèle...

[Quand] les établissements de santé et les services hospitaliers sont dans une situation « protégée » par rapport aux mouvements possiblement erratiques de leur clientèle, ils ne sont en général guère motivés pour investir dans la mesure de la satisfaction des usagers¹. Une telle protection est assurée quand leur clientèle d'une certaine manière est captive, du fait de l'absence ou quasi-absence d'une concurrence, ou lorsque leur financement ne risque pas d'être trop compromis par une fluctuation des activités. Cette situation est en train de changer.

Les situations de concurrence entre établissements de santé, quel que soit leur statut public ou privé, sont en passe de se transformer, du fait de l'amélioration constante des transports, de l'évolution attendue du financement par la T2A, de l'abolition de la carte sanitaire² et des perspectives en matière de démographie médicale.

Connaître les attentes de sa clientèle, adapter son organisation et son fonctionnement de manière à la retenir, deviennent donc des préoccupations stratégiques importantes pour un établissement³. Par ailleurs, offrir de soi la meilleure image, reflétée par le sentiment de satisfaction de ses usagers, entre dans l'ordre des nécessités bien comprises par les établissements de santé.

...en questionnant la satisfaction des usagers

La mesure de la satisfaction s'appuie sur des moyens multiples : les plaintes, les questionnaires de sortie, mais aussi des enquêtes spécifiques ou générales menées à l'initiative des établissements (cf. encadré ci-après).

Outils utilisés par les établissements de santé

Divers questionnaires et enquêtes :

- questionnaires de sortie : la qualité de l'accueil, la qualité de l'information donnée, la qualité des soins, le respect du consentement du malade et de son intimité, la qualité des repas, de l'hôtellerie, des diverses prestations offertes (télévision, téléphone...);
- enquêtes « généralistes » sur échantillon de patients : elles consistent à interroger, par téléphone ou grâce à un questionnaire adressé par voie postale, des patients tirés au sort ou non, quelque temps après leur hospitalisation ;
- enquêtes « spécifiques » sur des populations ou des activités particulières : certains services hospitaliers réalisent des enquêtes de satisfaction dans le domaine particulier de leur activité : l'anesthésie, les urgences, la dermatologie, la radiothérapie... ;
- appréciations qualitatives : diverses initiatives visent à faciliter l'expression directe de leur satisfaction par les usagers (groupes de parole, cafés-débats, espace de rencontre et d'information, boîte aux lettres pour les usagers, « votre avis nous intéresse » etc.).

Diverses mesures comparatives engagées par différentes structures :

- conférence des directeurs de CHU : vingt-deux établissements souhaitent se livrer à une enquête de satisfaction des usagers avec le même outil de mesure (SAPHORA-MCO adapté aux CHU) afin de se livrer à des comparaisons entre les établissements à la fin du premier semestre 2007 ;
- association BAQIMEHP de la Fédération de l'hospitalisation privée : lancement d'une enquête sur la satisfaction des usagers des cliniques privées en 2008 ;
- projet de recherche portant sur des indicateurs de mesure de la performance des établissements de santé (COMPAQH) : huit objectifs prioritaires sont identifiés parmi lesquels la satisfaction des usagers (mesurée à l'aide de l'outil Saphora). Le projet PATH, engagé à l'initiative de l'OMS Europe, poursuit à peu près les mêmes objectifs à une échelle internationale.

ARH	: Agence régionale de l'hospitalisation
CHU	: Centre hospitalier universitaire
DDASS	: Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DHOS	: Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
HAS	: Haute Autorité de santé
IGAS	: Inspection générales des Affaires sociales
COMPAQH	: Coordination pour la mesure de la performance et l'amélioration de la qualité hospitalière
PATH	: Performance Assessment Tool for Quality Improvement in Hospitals

Au-delà de la diversité des outils utilisés et des taux de réponses, c'est la grande hétérogénéité des pratiques dont la mission a fait le constat : depuis une approche assez formelle et juridique (se préserver de contentieux), jusqu'à des situations qui traduisent une véritable culture de l'usager.

¹ Sur un territoire de santé, la Mission a pu le constater, s'installe alors une situation de partage d'influence conduisant les établissements à adopter une sorte de *modus vivendi* consistant à ne pas rendre publics les résultats des mesures de satisfaction et de performance que, pourtant, ils pratiquent, afin de ne pas engager entre eux de trop pénibles hostilités.

² Les situations respectives des établissements entre eux seront remises en jeu autour de la traduction pour chacun des objectifs d'activité quantifiés fixés au niveau du territoire de santé.

³ Nombreux sont les établissements qui envisagent d'inscrire dans le cadre de leur contractualisation interne des indicateurs portant sur la satisfaction des patients.

À travers le développement des enquêtes de satisfaction des usagers sont poursuivis différents objectifs qui mériteraient d'être distingués, tant en ce qui concerne les outils que leurs conditions de mise en œuvre :

1. l'amélioration de la qualité des soins par les opérationnels concernés ;
2. l'optimisation de l'affectation des ressources disponibles ;
3. l'amélioration de l'information de l'utilisateur, de manière qu'il puisse s'orienter dans le dispositif de soins en fonction de ses attentes.

Les propositions du rapport

Ces trois objectifs ne sont pas totalement indépendants les uns des autres. Des outils utiles pour atteindre l'un d'entre eux peuvent servir pour viser les deux autres. Mais il serait sage de ne pas chercher à concevoir un outil à tout faire. [Plus précisément, les recommandations du rapport sont les suivantes :]

► **Encourager les initiatives internes des établissements visant à mesurer la satisfaction des usagers**

Il est opportun que soit confiée à une même direction de l'établissement la gestion de l'ensemble de ces approches (qualité, plaintes, relation avec les usagers, questionnaires de sortie, enquêtes de satisfaction...). Une part importante des éléments de satisfaction du patient tient au fonctionnement de l'unité dans laquelle il est hospitalisé. C'est à ce niveau que la satisfaction de l'utilisateur doit être appréhendée en priorité. (...) Si la HAS était amenée à proposer la mise en place d'indicateurs de satisfaction, dans le cadre de la procédure d'accréditation, elle devrait s'attacher à ce que les outils proposés soient ouverts et multiples pour permettre une possibilité de choix par les établissements.

► **Développer des mesures de la satisfaction fiables, utiles à une organisation de l'offre des soins répondant aux besoins de la population**

Dans notre pays où l'État exerce un rôle de régulation de l'offre de soins, il est nécessaire qu'il puisse comparer entre eux les établissements de soins afin d'apprécier leurs performances et prendre les décisions pesant sur l'organisation et le fonctionnement qui lui appartient. (...) L'État devrait alors préciser⁴, en collaboration avec les établissements, les professionnels et les représentants des usagers, les indicateurs permettant d'apprécier la performance hospitalière, incluant des éléments sur la satisfaction des usagers, qui lui sont nécessaires au titre de la régulation de l'offre de soins. Il devra aussi expliciter comment les valeurs prises par ces indicateurs peuvent être prises en compte dans le mode d'allocation budgétaire des établissements et dans les processus de planification qu'il conduit. Ce travail est entièrement à faire.

► **Améliorer l'information des usagers**

Les informations mises à la disposition des usagers pour les aider à choisir l'établissement de santé ou le service médical le plus conforme à leurs souhaits sont de plus en plus nombreuses. Nul doute que ces sources d'informations vont devenir toujours plus complètes et se multiplieront. Pour permettre à l'utilisateur de tirer le meilleur parti possible de ces informations complexes, abondantes, variées, il conviendrait d'encourager le développement d'une fonction tierce capable de l'aider à comprendre l'information accessible, à mieux préciser ses attentes, de façon à établir son choix en conséquence. Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour assurer cette fonction tierce : le médecin traitant consulté par l'utilisateur peut jouer cette fonction tierce ; un service d'information géré par les associations d'utilisateurs, à condition de les aider financièrement pour qu'elles puissent structurer cette fonction⁵ ; une plateforme locale d'information, constituée sous l'égide de la Conférence régionale de santé, associant les partenaires hospitaliers publics et privés, les services de l'État et de l'assurance-maladie, les associations d'utilisateurs, capable d'offrir des services sur Internet, mais aussi des contacts plus personnalisés aux usagers qui le souhaiteraient.

► **Prendre des précautions dans la conception et l'utilisation d'outils de mesure à usage externe (notoriété, comparaison)**

On n'évitera pas les mesures de satisfaction à usage externe, à des fins de notoriété ou de comparaison, à l'initiative des établissements, des associations d'utilisateurs ou d'autres initiateurs très divers (cf. encadré ci-après).

⁴ Aussi bien à une échelle nationale qu'à une échelle régionale, selon les responsabilités confiées à l'un ou à l'autre de ces niveaux.

⁵ Au Québec, les Régies de santé peuvent subventionner des associations d'utilisateurs pour leur permettre de développer des actions d'information, de formation, d'accueil, en direction des usagers.

Internet facilite l'essor des comparaisons

Des enquêtes réalisées à l'initiative des usagers et susceptibles d'être exploitées par les établissements, au niveau local ou national, peuvent s'appuyer sur l'outil Internet. Ainsi, trois associations (AIDES, le CISS et l'UNAF) ont décidé de soutenir la constitution d'un site Internet, « Action Santé », opérationnel dans le courant 2007, destiné à rassembler les avis des patients sur la qualité de leur prise en charge). Il est vraisemblable que les initiatives dans ce sens se multiplieront, mais ce foisonnement d'informations n'est pas sans risque pour l'utilisateur, qui peut être alors désorienté. D'autres sources d'informations comparatives existent déjà ou sont en train de se développer : Internet grand public (hopital.fr), plates-formes de service Info Soins, Platines.

Dans l'objectif d'assurer la meilleure fiabilité des mesures, il pourrait être opportun de demander à la Haute Autorité de santé (HAS) de produire des recommandations de bonnes pratiques pour l'élaboration, la présentation, la diffusion, d'indicateurs externes de mesure de la satisfaction des usagers, et naturellement aussi pour la présentation de données comparées. (...) De fait, les démarches de comparaison ne sont pas à proscrire, si elles sont assorties de précautions de présentation, s'appuient sur des outils méthodologiquement éprouvés et concernent des établissements pour lesquels la comparaison a du sens. À cet égard, des initiatives volontaires prises par des établissements ayant des caractéristiques communes (par exemple, celles de la Conférence des directeurs généraux de CHU ou de la Fédération nationale des centres de lutte contre le cancer, s'appuyant sur le questionnaire Saphora) méritent d'être considérées. (...) Mais l'État, en ce qui le concerne, doit éviter de publier des indicateurs sous sa responsabilité, compte tenu à la fois des difficultés méthodologiques lourdes qui ont été soulignées, mais aussi parce que c'est la pluralité des dispositifs d'appréciation qui offre une garantie (sous réserve d'une fiabilité assurée des mesures), et qu'un classement publié sous la responsabilité de l'État aurait inévitablement un statut spécifique. On ne peut, en outre, exclure que la responsabilité de l'État soit engagée par la publication de telles informations. Enfin, l'État, qui a des responsabilités d'affectation des ressources vis-à-vis des établissements de soins, doit veiller à ne pas être accusé de procéder à des observations utiles à ses projets d'action et donc biaisées.

EN SAVOIR PLUS....

- ▶ **Haute Autorité de santé (HAS)**, site Internet : www.has-sante.fr
- ▶ **Ministère de la Santé danois**, site Internet : www.sundhedskvalitet.dk, où figurent 14 indicateurs sur la qualité des hôpitaux dont 3 concernent la satisfaction des usagers.
- ▶ **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)**, Éléments pour évaluer les performances des établissements de santé, *Dossiers "Solidarité et Santé"*, n°2, avril-juin 2001
- ▶ **P.-H. Bréchat, A. Bérard, C. Magnin-Feysot, C. Segouin, D. Bertrand**, « Usagers et politiques de santé : bilans et perspectives », *Santé publique*, 2006.
- ▶ **Véronique Ghadi et Michel Naiditch**, « L'information de l'utilisateur/consommateur sur la performance du système de soins, revue bibliographique », *Études* n° 13, DREES, juin 2001.

Évaluation des grands projets publics : diagnostic et propositions

Rapport d'Éric Besson, secrétaire d'État en charge de l'évaluation des politiques publiques

avec le concours de Lucie Robieux et la contribution d'Antoine Malone et Christophe Le Blanc, novembre 2008

Les "grands projets" : une définition à préciser, ministère par ministère

La notion de "grand projet d'investissement public" correspond à des projets dont l'enjeu et la complexité sont tels que leur mise en œuvre nécessite à la fois une évaluation préalable et un processus de décision structuré. En pratique, pour un pays tel que le nôtre, caractérisé à la fois par le bon niveau des équipements existants et la rareté des fonds publics relativement au nombre de projets nouveaux, cette catégorie comprend un nombre important de projets. Ainsi, dans le domaine des infrastructures, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) impose une évaluation préalable pour les projets d'un montant supérieur à 83 M€ ou présentant certaines caractéristiques techniques (les routes deux fois deux voies sont, par exemple, considérées comme un grand projet).

Les procédures et outils d'analyse des grands projets peuvent être améliorés

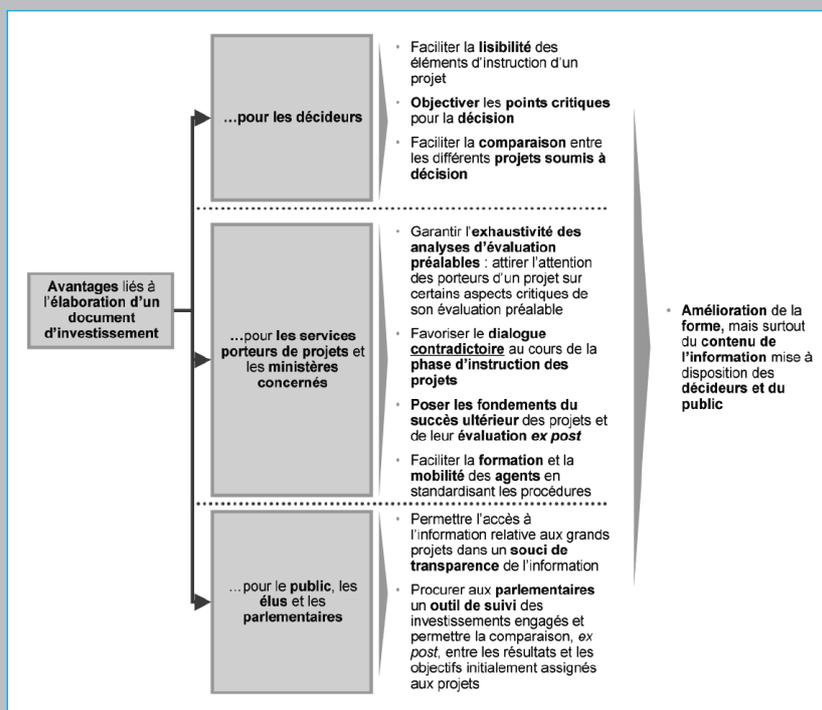


Figure : Avantages liés à la rédaction d'un document d'investissement

Dans le cas français, une démarche similaire à celle adoptée au Royaume-Uni pourrait être engagée afin de définir explicitement les seuils applicables à chaque ministère et au-delà desquels s'appliqueraient des procédures formalisées (évaluation préalable sur la base d'une méthodologie commune explicitée dans un document d'investissement – cf. *ci-contre* –, inscription du choix des projets dans un cadre financier pluriannuel, guide de méthodologie...). À l'issue de cette mission, il apparaît que la principale marge d'amélioration concerne prioritairement les procédures de choix des grands projets, la formation des agents et la production de guides méthodologiques simples permettant de fournir au décideur des guides de décision compréhensibles. Les méthodes de calcul socioéconomique des grands projets pourraient également être améliorées, mais ces outils restent sophistiqués en comparaison de ceux utilisés par nos voisins étrangers. En revanche, nous avons souvent des difficultés à leur donner une juste place au sein de nos processus de décision.

Dans ce contexte, trois recommandations semblent s'imposer :

- premièrement, **généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié** ;
- deuxièmement, **restituer les évaluations sous un format homogène entre les projets** afin qu'elles soient davantage assimilables par les décideurs et le grand public et qu'elles puissent fournir des éléments de comparaison entre les projets envisagés ;
- troisièmement, inscrire les projets d'investissement dans un cadre financier pluriannuel qui clarifierait les temps de l'évaluation et de la décision, et prendrait la forme d'une validation par étapes (procédure "go/no go"). La création d'un Comité d'investissement serait un complément utile pour assurer le bon fonctionnement du débat contradictoire et la qualité de l'information fournie aux décideurs et au grand public.