

L'investissement social à l'épreuve de l'évaluation socioéconomique

Denis Fougère, Arthur Heim

▶ **To cite this version:**

Denis Fougère, Arthur Heim. L'investissement social à l'épreuve de l'évaluation socioéconomique : Note de synthèse. [Rapport de recherche] France Stratégie - Commissariat général à la stratégie et la prospective. 2019, pp.8. hal-03474890

HAL Id: hal-03474890

https://sciencespo.hal.science/hal-03474890

Submitted on 10 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

L'investissement social à l'épreuve de l'évaluation socioéconomique

NOTE DE SYNTHÈSE

NOVEMBRE
2019

Le calcul socioéconomique est utilisé depuis longtemps en France pour évaluer les projets d'infrastructures de transport. Depuis 2013, il est généralisé à l'ensemble des investissements publics civils d'un montant supérieur à 20 millions d'euros. Dans quelle mesure peut-on l'étendre aux politiques comptabilisées en dépenses de fonctionnement mais assimilables à un investissement « social » ? On entend par investissement social l'ensemble des mesures qui conduisent à accroître le capital humain de leurs bénéficiaires. Le concept peut être appliqué à des politiques très différentes, par exemple l'accueil des jeunes enfants, la réduction de la taille des classes, la lutte contre le décrochage scolaire, la garantie jeunes, l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi ou l'accès à une couverture santé. L'application du calcul socioéconomique à l'investissement social, aujourd'hui très peu répandue, serait d'autant plus utile que ces politiques peuvent être rapidement reconfigurées, en fonction des résultats d'évaluation, ce qui n'est pas le cas pour un investissement public physique (une école, un hôpital, une route, une prison, etc.).

France Stratégie publie sur cette question un document de travail[1] dont la conclusion principale est double.

- Il n'y a pas d'obstacle structurel à appliquer les méthodes de calcul socioéconomique à l'investissement social : tout comme un projet d'infrastructure, un investissement social présente la caractéristique de générer des bénéfices sur un horizon éloigné – et pour certains non marchands – qu'il s'agit d'actualiser et de monétiser.
- L'application du calcul socioéconomique aux investissements sociaux se heurte aujourd'hui à la difficulté d'estimer les effets bruts de ces politiques, avant même actualisation et monétisation. Souvent diffus et hétérogènes au sein des populations, ces effets sont aussi plus compliqués à anticiper que les impacts d'une nouvelle infrastructure de transport, par exemple.

Cette difficulté peut conduire à favoriser, lorsque cela est possible, les expérimentations randomisées et à généraliser le suivi de cohortes de populations bénéficiaires, afin d'améliorer la connaissance des effets dans la durée des politiques d'investissement social. Il est également souhaitable de mener des revues de littérature systématiques, afin de connaître les effets mesurés pour des politiques similaires, et de procéder à des méta-analyses qui permettent de calibrer les paramètres des simulations nécessaires à une évaluation socioéconomique.

Dès à présent, les politiques éducatives sont l'un des champs les plus investis et les plus riches en évaluations de qualité, tant en France qu'à l'étranger. Elles gagneraient à être complétées par des évaluations socioéconomiques, ce qui nécessite l'élaboration d'un guide méthodologique proposant en particulier des valeurs de monétisation de référence.

1. Voir Fougère D. et Heim A. (2019), « L'évaluation socioéconomique de l'investissement social. Comment mettre en œuvre des analyses coûts-bénéfices pour les politiques d'emploi, de santé et d'éducation », *Document de travail*, n° 2019-06, France Stratégie, novembre. Également disponible sur le site de France Stratégie, ce document est le produit d'un groupe de travail réunissant une vingtaine d'experts issus du monde universitaire, d'administrations et d'organismes publics.

Denis Fougère
directeur de recherche
au CNRS,
conseiller scientifique

Arthur Heim
département Société
et questions sociales,
et Direction des statistiques,
des études et de la recherche,
Caisse nationale
des allocations familiales

La *Note de synthèse*
est publiée sous la
responsabilité éditoriale
du commissaire général
de France Stratégie.
Les opinions exprimées
engagent leurs auteurs
et n'ont pas vocation
à refléter la position
du gouvernement.

www.strategie.gouv.fr

QU'EST-CE QUE LE CALCUL SOCIOÉCONOMIQUE ?

Le calcul socioéconomique cherche à mesurer la valeur sociale d'une politique publique, sur la base d'une analyse comparant ses coûts et bénéfices, présents et futurs[2]. La méthode retenue dans ce cadre est celle de l'analyse coûts-bénéfices, qui offre deux avantages. Elle permet en premier lieu de comparer des coûts et bénéfices intervenant à des moments différents, qui ne peuvent donc pas être additionnés purement et simplement. On recourt pour cela au principe de l'actualisation, qui ramène l'ensemble des coûts et bénéfices à venir à leur valeur présente. En second lieu, l'analyse coûts-bénéfices permet de comparer des effets de nature différente – gains de temps, amélioration de l'état de santé, émissions de carbone, hausse du niveau de diplôme, etc. – en les ramenant à une unité de mesure commune (la monnaie), ce qui nécessite de définir des valeurs de référence pour le temps, la vie humaine, le carbone, etc.

Le calcul socioéconomique est généralement conduit « en équilibre partiel ». Autrement dit, on ne retient que les coûts et bénéfices directs de la politique, sans intégrer ses effets indirects ni *a fortiori* le bouclage macroéconomique.

Le calcul socioéconomique s'effectue de façon différentielle : l'évaluation des coûts (et *a fortiori* des bénéfices) se fait par rapport à la situation de référence – le contrefactuel – qui n'est généralement pas la situation avant le début du projet. Les coûts pris en compte peuvent ainsi être très différents des coûts du projet, en particulier lorsque, quelle que soit l'option choisie, une partie au moins de ces coûts doit être engagée. Par exemple, si l'on évalue la construction d'une autoroute à 1 milliard d'euros par rapport à la rénovation d'une route nationale à 300 millions, le coût pris en compte dans le calcul socioéconomique sera de 700 millions.

L'élément central du calcul socioéconomique est la valeur actualisée nette (VAN), qui est la somme actualisée des coûts et des bénéfices sociaux. Elle est définie comme la différence de deux valeurs actualisées, celle correspondant à la situation où la politique évaluée est mise en œuvre et celle associée à la situation de référence, c'est-à-dire celle qui prévaudrait en l'absence de cette politique. Pour actualiser les coûts et bénéfices à venir, on retient généralement en France un taux d'actualisation de 4,5 %[3].

Ce type d'analyse est utilisé en France depuis longtemps pour évaluer le rendement socioéconomique des infrastructures de transport. Elle a été généralisée ces dernières années aux grands investissements publics, y compris dans les secteurs de l'énergie, de l'environnement et du développement durable. France Stratégie a notamment publié en février 2019 un rapport sur l'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche[4].

Depuis 2013, une évaluation préalable fondée sur la méthode d'analyse socioéconomique est obligatoire en amont des projets d'investissements publics civils dont le coût dépasse 20 millions d'euros[5].

QU'APPELLE-T-ON INVESTISSEMENT SOCIAL ?

Le concept d'investissement social est apparu au début des années 2000 dans la littérature académique, avant d'être mis en avant par la Commission européenne. Il entend renouveler les politiques publiques dans le domaine social en privilégiant les politiques qui visent à « investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, leur autonomie et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société »[6]. Dans cette perspective, il s'agit d'orienter l'action publique de façon à accroître la dotation des individus en capacités de production (autrement dit en capital humain) et en capacités d'adaptation et de résilience face aux risques sociaux, par opposition aux modèles de protection sociale existants, plus souvent fondés sur l'assurance et la gestion des risques[7].

Cette conception renouvelée de la protection sociale recouvre des interventions de nature très différente – politiques d'emploi, politiques relatives à la petite enfance, politiques éducatives, politiques de santé, de prévention de la délinquance, de logement, ou de lutte contre la pauvreté – mais qui reposent sur une idée commune : les sommes dépensées aujourd'hui accroissent ou préservent le capital humain des bénéficiaires, et peuvent ainsi engendrer des bénéfices monétaires et sociaux, parfois à court terme mais aussi (et surtout) dans un futur plus lointain, ce qui est la définition même de l'investissement. Le rendement attendu de ces politiques inclut en particulier les dépenses évitées de protection sociale[8], mais il va bien au-delà de la seule

2. France Stratégie, à la suite du Commissariat général du plan, a particulièrement investi ce domaine d'analyse. Voir par exemple France Stratégie et DG Trésor (2017), *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics*.
3. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013), *L'évaluation socioéconomique des investissements publics*, tome 1, rapport de la commission présidée par Émile Quinet, septembre.
4. France Stratégie (2019), *L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche*, rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, février.
5. Article 17 de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012 à 2017.
6. Définition figurant sur le site de la Commission européenne.
7. Jenson J. (2010), « Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America », *Global Social Policy*, vol. 10(1), p. 59-84 ; Kvist J. (2015), « A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy », *Comparative European Politics*, vol. 13(1), p. 131-149.
8. Palier B. (2014), *La stratégie d'investissement social*, Les études du Conseil économique, social et environnemental, La Documentation française, Paris.

approche budgétaire puisqu'il intègre l'ensemble des bénéfices socioéconomiques : amélioration de l'insertion sur le marché du travail, meilleures conditions de santé, réduction de la délinquance, etc.

QUELLES SPÉCIFICITÉS POUR L'APPLICATION DU CALCUL SOCIOÉCONOMIQUE À L'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

Le calcul socioéconomique[9] appliqué aux investissements sociaux doit tenir compte de plusieurs éléments qui différencient ces politiques de ses champs usuels d'application.

La première spécificité des politiques d'investissement social réside dans l'articulation entre évaluation socioéconomique et mise en place de la politique. En effet, en matière d'investissement physique, l'évaluation a pour but premier de décider ou non de réaliser le projet – c'est donc l'évaluation *ex ante* qui prime – du fait de l'irréversibilité de la majorité des coûts dans ce type de projet. *A contrario*, l'analyse coûts-bénéfices d'une politique d'investissement social, qui peut être délicate *ex ante* si l'on ne dispose pas d'évaluation suffisamment solide de ses effets attendus, peut se poursuivre au fil de son déploiement. L'accumulation progressive des mesures des effets d'une politique de ce type permet en effet de la reconfigurer ou de la déployer différemment dans un bref délai, de manière beaucoup plus aisée que dans le cas d'un investissement public fixe (un hôpital, une route, une prison, etc.). L'évaluation *ex post* prend donc dans ce domaine une importance primordiale.

Deuxième différence : dans le cas de l'investissement social, l'incertitude porte essentiellement sur les effets que la politique est susceptible de produire. L'estimation de son coût est moins soumise aux aléas qu'un investissement d'infrastructure, pour lequel les dérives budgétaires sont courantes et souvent substantielles. Pour ne prendre qu'un exemple, l'estimation de coût la plus récente pour le Grand Paris Express est de 38,5 milliards d'euros contre une estimation de 25,5 milliards d'euros en 2012[10]. Le coût des politiques d'investissement social peut être connu avec davantage de précision : pensons par exemple au coût du dédoublement des classes, qui correspond principalement à la masse salariale des professeurs supplémentaires ou aux politiques de formation les concernant. Le taux de recours peut certes être surestimé pour certaines politiques – par exemple au moment de la création du revenu de solidarité active –, mais l'économie faite sur les coûts se traduit alors par une réduction plus ou moins proportionnelle des bénéfices socioéconomiques, ce qui ne devrait donc pas changer au premier ordre la rentabilité socioéconomique du projet. L'approche décrite ici suppose toutefois que l'information sur les coûts de l'intervention soit disponible, ce qui implique une bonne coordination entre experts et administrations, mais aussi une réelle capacité d'analyse. L'évaluation de certains coûts peut constituer un frein important à la bonne conduite de l'exercice d'évaluation. Par exemple, l'évaluation d'une politique d'accompagnement destinée aux bénéficiaires de minima sociaux fait intervenir des financeurs divers – collectivités territoriales, associations, caisses d'allocations familiales –, ce qui rend difficile l'estimation du coût du projet mais aussi des coûts encourus dans le cas où l'intervention n'est pas réalisée.

Indépendamment de la question du coût, les effets d'un investissement social sont plus compliqués à anticiper que ceux de la mise en place d'une infrastructure de transport, pour laquelle il « suffit » d'appliquer une élasticité à la variation de coût généralisé[11] pour obtenir des prévisions de trafic. Les effets des politiques d'investissement social sont moins mécaniques, et souvent diffus et hétérogènes au sein des populations : par exemple, les études montrent que la réduction de la taille des classes est plus efficace pour les enfants en difficulté[12]. En outre, l'investissement social s'accompagne plus souvent d'objectifs explicites en termes d'équité et de redistribution, ce qui peut obliger à comptabiliser différemment les effets de cette politique pour les divers groupes de bénéficiaires.

L'évaluation d'un investissement social impose donc de recourir à des méthodes statistiques permettant d'identifier ses effets avec rigueur et précision. Ces méthodes incluent les expérimentations randomisées de terrain[13] et les approches quasi-expérimentales (en particulier, les variables instrumentales, les doubles différences, la régression sur discontinuité, les techniques d'appariement). Au cours des vingt dernières années, le nombre d'études utilisant ces méthodes a crû de façon exponentielle, engendrant ce que certains analystes nomment une véritable « révolution empirique »[14]. Ces techniques continuent aujourd'hui d'être perfectionnées par de nouveaux travaux de recherche. Ces derniers utilisent des techniques garantissant notamment sous des hypothèses assez peu contraignantes que

9. Dans cette note, on utilise indifféremment les expressions « analyse coûts-bénéfices » (ACB), « calcul socioéconomique » et « évaluation socioéconomique ».
10. Chiffres en euros constants 2012. Voir Cour des comptes (2017), « La société du Grand Paris », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre, Paris.
11. Le coût généralisé correspond à la somme du coût monétaire et du coût associé au temps de déplacement.
12. Piketty T. et Valdenaire M. (2004), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », Dossier n° 173, MENESR-DEPP, Paris.
13. On appelle *randomisées* les expérimentations où les participants sont répartis de façon aléatoire dans deux groupes, l'un qui bénéficie de la politique et l'autre qui n'en bénéficie pas. Elles ont été notamment popularisées par Esther Duflo et le laboratoire d'action contre la pauvreté J-Pal. Voir Banerjee A. V. et Duflo E. (2017), *Handbook of Field Experiments*, 1st Edition, North Holland.
14. Bono P.-H., Debu S., Desplatz R., Hayet M., Lacouette-Fougère C. et Trannoy A. (2018), « Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique », Document de travail, n° 2018-06, France Stratégie, décembre.

le fait de bénéficier de la politique étudiée n'est pas lié aux caractéristiques des personnes et que la différence de résultat constatée est due à cette politique. Les évaluations chiffrées fournies par ces travaux sont des ressources de première importance pour le choix, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques d'investissement social.

Troisième différence notable, la nature des effets attendus pour une politique d'investissement social et la temporalité de leur apparition varient plus souvent que pour les investissements physiques. Par exemple, les politiques actives d'emploi, telles que les dispositifs d'accompagnement et de formation des chômeurs, devraient principalement affecter l'employabilité et les salaires des bénéficiaires dans les années qui suivent leur mise en œuvre. À l'inverse, les politiques d'accueil de la petite enfance, et plus généralement les réformes éducatives, sont supposées agir à beaucoup plus long terme et dans des dimensions multiples telles que l'accès à l'enseignement supérieur et à des emplois de qualité, la réduction de la délinquance ou l'amélioration de la santé (voir encadré pour un exemple).

Encadré – Une analyse coûts-bénéfices de la réduction de la taille des classes

Le Washington State Institute for Public Policy (WSIPP) est une organisation non gouvernementale et apolitique fondée en 1983 dans l'État de Washington aux États-Unis. Le WSIPP produit des analyses coûts-bénéfices selon une méthodologie détaillée, commune à toutes les politiques évaluées.

Pour évaluer l'effet d'une réduction de la taille des classes, le WSIPP exploite 77 estimations issues de 55 études figurant dans la liste des travaux publiés sur ce sujet aux États-Unis et présentant un niveau suffisant de validité. Ainsi, d'après le WSIPP, lorsque l'effectif d'une classe d'enfants de 5 ans diminue d'un élève, les résultats scolaires des élèves restants augmentent environ de 1,1 % d'un écart type à l'âge de 17 ans, et le niveau de leur diplôme du secondaire croît d'environ 1,5 % d'un écart-type.

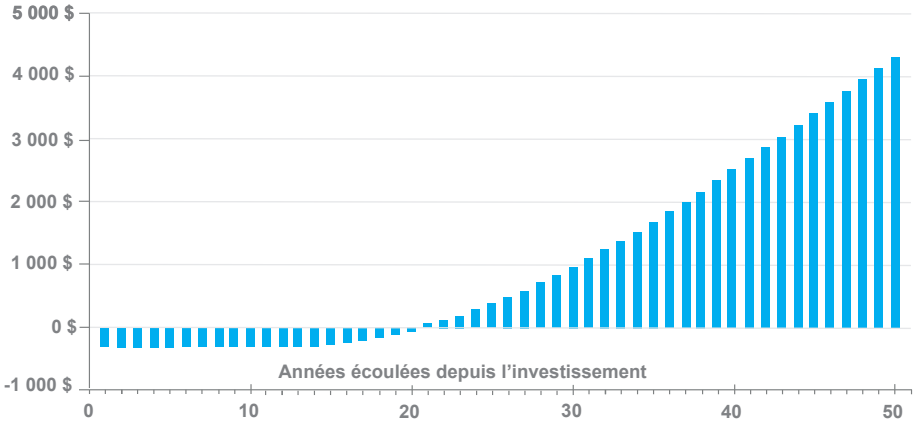
Le WSIPP utilise ces résultats agrégés, les projette sur 50 ans, les convertit ensuite en termes monétaires et les actualise. De nombreuses précautions sont prises de façon à éviter par exemple les doubles comptes ou les effets multiples contradictoires (que faire lorsqu'une politique améliore les résultats en mathématiques mais fait baisser ceux en vocabulaire ?).

Selon le WSIPP, la valorisation des effets sur 50 ans d'une réduction de la taille des classes de maternelle d'un élève conduirait à économiser 14 dollars (de 2017) par élève scolarisé en réduisant la délinquance, et 18 dollars en diminuant les frais de soins de santé. Elle augmenterait de 1 745 dollars les revenus du travail et impliquerait pour la collectivité un coût d'opportunité des fonds publics de 107 dollars[15].

Pour chaque individu scolarisé en maternelle dans une classe réduite d'un élève, la somme actualisée des effets monétisés serait donc de 1 670 dollars (de 2017). Sachant que cette mesure coûte, d'après le WSIPP, 214 dollars (de 2017) en moyenne par élève, sa valeur actuelle nette est estimée à 1 456 dollars, soit un ratio bénéfices/coûts de 1 670/214 = 7,80.

Le graphique ci-dessous indique comment le bénéfice net cumulé évolue, année après année, au cours des 50 ans suivant la mise en œuvre de la mesure. Il illustre clairement le fait que pour juger les politiques d'investissement social, il faut pouvoir estimer leur rendement social sur le long terme.

Bénéfices nets cumulés d'une réduction marginale de la taille d'une classe de maternelle (un élève de moins par classe)



Lecture : longtemps négatifs, les bénéfices nets cumulés deviennent positifs plus de 20 ans après l'investissement, et croissent ensuite régulièrement pour dépasser les 4 000 dollars au terme de 50 années.

Source : Washington State Institute for Public Policy, Benefit-Cost Results

15. Le coût d'opportunité des fonds publics (« *deadweight loss* » dans la littérature anglo-saxonne) correspond à la perte de surplus social découlant de l'utilisation d'un euro (ou d'un dollar) d'impôt supplémentaire pour financer un programme.

En revanche, la monétisation des effets n'est pas nécessairement plus problématique pour les politiques d'investissement social que pour les investissements en infrastructures. Les évaluations socioéconomiques pour les autoroutes nécessitent en particulier de donner une valeur monétaire à la vie humaine, un exercice périlleux auquel il faut moins souvent se confronter pour les politiques d'investissement social. Dans le cas des politiques d'emploi, d'éducation ou de lutte contre la pauvreté, l'effet le plus souvent souhaité est une meilleure insertion sur le marché du travail, donc avec des salaires plus élevés, ce qui ne pose pas de problème de monétisation particulier, au-delà du choix du revenu moyen retenu. Cela dit, les investissements sociaux produisent de nombreux effets non monétaires pour lesquels, outre l'absence de consensus ou de conventions sur la façon de valoriser ces effets, nous manquons souvent d'ordres de grandeur, sans parler de mesures précises[16]. De ce fait, il est probable que la plupart des analyses coûts-bénéfices des politiques d'investissement social ne pourront monétiser facilement tous leurs effets.

Pour cette raison, il peut être intéressant d'utiliser un autre indicateur de rendement social, à savoir le ratio *coûts-efficacité*. Ce dernier consiste à comparer le bénéfice principal d'une politique à son coût. Ce ratio peut rendre compte de l'efficience relative d'un investissement social à partir de résultats obtenus rapidement, sans avoir à anticiper l'ensemble des bénéfices futurs de cet investissement.

Le fait que l'évaluation socioéconomique soit menée en équilibre partiel, donc en ne retenant que les coûts et bénéfices directs, n'est ni plus ni moins problématique pour les investissements sociaux que pour les investissements physiques. De même que le gain de temps associé à une nouvelle infrastructure de transport est intégralement comptabilisé dans les bénéfices — alors qu'il peut conduire à mettre en concurrence des emplois localisés dans des zones dont l'accessibilité relative baissera —, l'amélioration des revenus d'activité des bénéficiaires des politiques d'investissement social peut se faire au détriment de personnes n'ayant pas bénéficié de ces politiques. Cette hypothèse est à garder en mémoire lors de l'interprétation des résultats : elle peut ponctuellement conduire à amender le calcul. Dans l'exemple de la réduction de la taille des classes, il faut ainsi éviter qu'une partie des enseignants affectés à ces classes dédoublées proviennent d'un redéploiement, car les élèves non concernés se retrouveraient dans des classes plus surchargées : cet accroissement des effectifs aurait alors un effet potentiellement négatif sur les résultats scolaires, ce qui devrait être intégré dans l'estimation de l'effet global de la politique.

De manière à illustrer l'application du calcul socioéconomique face à ces spécificités, et sans prétendre à l'exhaustivité, le document de travail ici synthétisé se limite à trois grands types d'interventions : les politiques d'éducation, d'emploi et de santé.

QUELS SONT LES FREINS À L'ANALYSE COÛTS-BÉNÉFICES DANS LE DOMAINE DES INVESTISSEMENTS SOCIAUX ?

Aujourd'hui, le premier frein a l'application *ex ante* du calcul socioéconomique aux politiques d'investissement social réside dans la rareté des évaluations existantes sur les effets bruts de ces politiques, avant même actualisation et monétisation.

Contrairement à ce que l'on peut observer dans certains pays, notamment aux États-Unis ou au Royaume-Uni, nous ne disposons en France que de rares travaux fournissant des estimations fiables des effets à moyen et long termes des politiques d'investissement social, notamment dans le domaine des politiques éducatives ou d'emploi. Il est ainsi difficile de prévoir avec une faible marge d'erreur ce que produirait une politique de lutte contre le décrochage dans l'enseignement secondaire. Pour prendre un autre exemple, les effets des formations proposées aux chômeurs ou aux actifs sont encore mal quantifiés. De fait, dans de nombreux domaines d'intervention, les coûts des politiques mises en œuvre sont plus facilement mesurables que les gains de salaires, d'employabilité ou de productivité imputables à celles-ci.

Certes, le nombre d'études concernant la France a crû ces dernières années, et les effets des politiques y sont de plus en plus souvent estimés par le biais de méthodes expérimentales ou quasi-expérimentales appropriées. Mais la plupart de ces travaux restent centrés sur les effets à court terme des interventions. Par exemple, les formations proposées aux chômeurs sont principalement jugées du point de vue de la durée des emplois retrouvés[17], le salaire et la trajectoire ultérieure d'emploi des bénéficiaires étant rarement pris en compte. Les effets des bourses d'études dans l'enseignement supérieur sont appréhendés par le biais des prolongations d'études et des réussites aux examens[18], mais les conséquences sur les salaires et l'employabilité ultérieurs ne sont pas observées. Ce constat est assez général. Il incite à constituer des bases de données adéquates, longitudinales, au moment même de la mise en œuvre de la mesure ou de son expérimentation. Pour l'instant, lorsque des bases de données existent, elles couvrent au mieux les quelques années qui suivent la mise en place de la politique examinée.

16. Nous pensons par exemple à l'engagement citoyen, au bien-être subjectif, à des comportements prosociaux ou civiques, etc.
17. Crépon B., Ferracci M. et Fougère D. (2012), « Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and recurrence? », *Annales d'économie et de statistique*, n° 107/108, p. 175-199.
18. Fack G. et Grenet J. (2015), « Improving college access and success for low-income students: Evidence from a large need-based grant program », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 7(2), p. 1-34

Pour conduire une analyse coûts-bénéfices, il importe de prévoir l'horizon temporel nécessaire au recueil des informations, car les politiques d'investissement social sont par définition censées produire des effets significatifs souvent après plusieurs années, dans différentes sphères de la vie publique et privée. Par exemple, une politique d'accueil des jeunes enfants est susceptible d'affecter l'employabilité des parents, notamment des mères, mais aussi d'agir sur le développement cognitif et non-cognitif de ces enfants, d'améliorer leur réussite scolaire ultérieure, leur insertion dans la vie active et leur comportement civique. Limiter en ce cas l'analyse aux seuls effets de court terme sur l'emploi des parents ou aux seuls effets sur la cognition des enfants distordrait de façon importante l'évaluation du rendement social de cette politique.

Cet obstacle peut être en partie contourné en utilisant les effets qui ont été mesurés pour des politiques similaires mises en place dans des contextes ou des pays comparables. L'objectif est alors de mobiliser les résultats de la recherche internationale pour simuler au niveau individuel les effets attendus en faisant l'hypothèse que ces résultats s'appliquent au moins en partie à la population étudiée. C'est là notamment le but des modèles de microsimulation. Cette démarche suppose toutefois de procéder à une revue systématique de littérature fondée sur des critères d'inclusion explicites, définis au préalable, et adaptés à la politique d'investissement social considérée. On peut pour cela s'appuyer sur des revues de littérature réalisées dans des pays différents ou par des équipes spécialisées[19]. Il faut noter que les revues effectuées dans les milieux médicaux ont des exigences très élevées et sont très en avance en termes de méthode sur celles réalisées par les économistes. C'est pourquoi les revues de littérature systématiques et les méta-analyses[20] sont beaucoup plus développées en santé qu'ailleurs, même si l'émergence d'institutions comme *Campbell Collaboration* popularise leur usage en sciences sociales.

Ces difficultés ont été surmontées dans certains pays, en particulier aux États-Unis, au Royaume-Uni et plus généralement dans les pays anglo-saxons. De nombreuses études présentées dans le document de travail ont été conduites aux États-Unis, notamment dans le domaine des politiques éducatives dont les effets sont attendus à long terme. Ces études concernent en particulier les programmes d'accueil et de soutien à la petite enfance, les dispositifs de réduction de la taille des classes ou les aides financières aux étudiants. Les valeurs retenues pour les effets de long terme, par exemple pour le taux de croissance des salaires et des revenus tout au long de la vie, pour les accidents de santé et les périodes d'inactivité, pour les délits et les crimes commis ou évités, etc., sont étroitement liées au contexte et à la période considérée. De même, la valorisation d'une amélioration de la santé, d'une moindre propension à un certain type de délit, etc., diffère d'un État à l'autre, voire d'une période à l'autre. Il est donc déconseillé d'utiliser directement ces résultats dans le cas français.

En résumé, l'analyse coûts-bénéfices n'est pas incompatible avec l'évaluation d'un investissement social. Certes, les difficultés de l'exercice, notamment celles relatives à la collecte et au suivi des données, se posent ici avec plus d'acuité que dans le cas des investissements de transport. Mais elles ne sont pas insurmontables. Le recours à un cadre d'analyse et à des méthodes spécifiques, telles que la microsimulation, ainsi que la disponibilité de données individuelles et de suivis longitudinaux sur longue période, peuvent permettre d'y remédier.

Certains exercices peuvent être d'ores et déjà conduits, notamment dans le cas des politiques éducatives. On pense notamment à la réduction de la taille des classes de CP et de CE1, qui vient d'être mise en place dans l'éducation prioritaire. Une première évaluation des impacts sur les résultats scolaires des élèves de CP a été réalisée par la DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale). Elle pourrait être aisément étendue en prévoyant de mesurer par exemple les effets sur les résultats scolaires en CM2, en fin de cycle secondaire, et, au-delà, dans une perspective encore plus longue, sur les diplômes obtenus et sur les salaires perçus.

RECOMMANDATIONS

Trois réformes d'ampleur engagées par le gouvernement depuis 2017 entrent dans le champ des politiques d'investissement social : le plan investissement compétences (PIC), le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire et la stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour chacune des évaluations prévues pour ces réformes, il importe que les principes du calcul socioéconomique soient appliqués.

Les difficultés méthodologiques seront particulièrement ardues dans le cas de la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui comporte un grand nombre de mesures de nature très différente, dont beaucoup ne se prêtent pas facilement à des évaluations quantitatives. France Stratégie, qui s'est vu confier le pilotage des travaux du comité mis en place pour évaluer cette politique, sera particulièrement attentive à ces questions. Dans le cas du PIC, dont l'évaluation a été confiée à la DARES, les types de formation, l'horizon auquel leur impact doit être évalué et les critères à prendre en compte sont évidemment multiples : l'évaluation devra être très attentive à ces différentes dimensions.

19. Voir les revues de littérature de Cochrane et de Campbell Collaboration.
20. Une méta-analyse est une étude qualitative et quantitative d'un ensemble de publications scientifiques ayant produit des estimations du même paramètre.

Le dédoublement des classes se prête davantage à un calcul socioéconomique standard. En ce domaine, des méta-analyses très complètes produites dans plusieurs pays étrangers fournissent des estimations de la valeur moyenne et de l'écart-type de l'effet de cette politique sur le niveau de diplôme obtenu par les élèves bénéficiaires.

De manière générale, il serait donc possible d'initier un chantier sur le rendement social des politiques éducatives, qui constitue un des champs les plus investis et les plus riches en évaluations de qualité, tant en France qu'à l'étranger. Les effets de plusieurs politiques éducatives – réduction de la taille des classes, aide publique pour l'éducation des très jeunes enfants, accès aux bourses de l'enseignement supérieur, etc. – sont d'ores et déjà relativement bien documentés, notamment, pour ce qui est de la France, grâce aux travaux menés par la DEPP. L'étape suivante consisterait à construire une matrice de passage entre les effets mesurés à différents âges, ou sur différents types de résultats scolaires (par exemple, le score à un examen ou la probabilité de passage en classe supérieure). Ces matrices ne devraient pas contenir de simples coefficients de passage mais, étant élaborées à partir d'estimations, elles devraient aussi inclure des indicateurs de précision tels que les écarts-type des coefficients et la taille des échantillons utilisés. Ensuite, il serait crucial de lier les résultats scolaires aux performances sur le marché du travail (notamment le niveau de salaire et la probabilité d'emploi). Pour obtenir la valeur des diplômes, la méthode d'analyse socioéconomique publiée par France Stratégie[21] donne déjà un certain nombre d'indications.

Les effets sur la santé ou sur la propension à la délinquance sont plus compliqués à estimer. Pour certaines politiques, ils sont négligeables, si l'on en croit les estimations obtenues avec des données étrangères (voir l'encadré sur la réduction de la taille des classes). Mais c'est loin d'être toujours le cas. Les valeurs monétaires de l'état de santé pourraient ainsi correspondre aux coûts des parcours de soins et à la prévalence de la morbidité ; il faudrait ensuite les faire dépendre des différents niveaux d'éducation. Les coûts de la délinquance sont les plus compliqués à calculer[22], car ce travail suppose que l'on soit capable de mesurer les coûts directs pour le système policier et judiciaire, les coûts des dommages infligés, les coûts pour les victimes et leurs ayant-droits, la probabilité de récidive, etc., et ceci pour chaque grand type de délit.

Pour évaluer *ex post* une politique aussi emblématique que la réduction de la taille des classes en CP et CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire, il convient de prolonger le suivi longitudinal de l'échantillon d'élèves de CP choisi par la DEPP tout au long de leur scolarité, et au-delà. Dans un premier temps, pendant que ces enfants progressent dans leur scolarité, des évaluations *ex ante* utilisant des projections peuvent être réalisées. À mesure que de nouvelles données sont produites, ces calculs *ex ante* peuvent être actualisés et comparés aux estimations précédentes.

Le dédoublement des classes de CP et CE1 pourrait être ainsi en France la première politique d'investissement social de grande ampleur à faire l'objet d'une évaluation méthodique utilisant les techniques les plus avancées dans le domaine.

Au-delà des politiques éducatives, trois recommandations permettraient de contribuer au développement du calcul socioéconomique pour les politiques d'investissement social.

Premièrement, le préalable à toute analyse coûts-bénéfices est l'estimation robuste des effets de la politique considérée. Idéalement, celle-ci est obtenue grâce à des expérimentations randomisées avant même la mise en place, tout au moins lorsque le temps et le budget le permettent. Ce mode opératoire est aujourd'hui peu courant, et il convient d'encourager les décideurs à mettre en œuvre ce type d'évaluation. Il est également crucial de disposer de fichiers de données individuelles qui permettent d'identifier les groupes de bénéficiaires et les groupes témoins, et qui autorisent un suivi longitudinal des personnes sur une période suffisamment longue. Pour mesurer les effets des investissements sociaux dans de multiples dimensions (l'éducation, l'orientation scolaire et professionnelle, l'emploi, le recours aux prestations sociales, l'accès aux soins, l'état de santé, etc.), il faut organiser les conditions techniques (tiers de confiance, cryptage, anonymisation, etc.) qui facilitent l'appariement de données administratives (celles collectées par exemple par Pôle emploi, la DARES, la DEPP, la CNAF, la DREES, la DGFiP, l'ACOSS[23], etc.), dans le cadre juridique du RGPD (règlement général sur la protection des données) et ce afin d'assurer le suivi à long terme des bénéficiaires et non-bénéficiaires. Les équipes de recherche universitaires pourraient par ailleurs être incitées à réaliser des enquêtes et à créer des bases de données originales lorsqu'il n'existe pas d'équivalents. De façon générale, elles devraient prendre plus fréquemment l'initiative de la constitution de sources statistiques de référence et les rendre accessibles à d'autres équipes une fois les premières analyses réalisées.

21. Voir France Stratégie (2019), *L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche*, *op. cit.*
22. Ils doivent d'ores et déja être calculés pour l'évaluation des investissements physiques (programmes de construction de prisons).
23. DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. CNAF : Caisse nationale des allocations familiales. DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. DGFiP : Direction générale des finances publiques. ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Deuxièmement, il est nécessaire de développer la connaissance et la maîtrise des outils de méta-analyse dans les centres de recherche et les institutions dédiées. Cette recommandation fait suite au constat de l'absence d'enseignements consacrés à ce sujet dans les universités françaises. Les revues systématiques de littérature, telles qu'en produit la *Campbell Collaboration*, devraient donc être un préalable indispensable à la conception et à la mise en place d'une politique d'investissement social. Mais de telles revues ne sont pas suffisantes : elles doivent déboucher sur des méta-analyses qui permettent de calibrer les paramètres des simulations nécessaires à un exercice de type analyse coûts-bénéfices.

Troisièmement, il importe de favoriser le développement et la diffusion de la connaissance des méthodes d'analyse coûts-bénéfices, à la fois dans la sphère administrative et extra-administrative, en partenariat avec les institutions universitaires et extra-universitaires qui œuvrent en ce domaine. L'objectif est ici d'initier une réflexion sur les bonnes pratiques d'évaluation, notamment les outils de microsimulation, dans un contexte de retard et de faiblesse de la force de travail sur ce thème dans notre pays. Les administrations concernées pourraient lancer des appels à projets pour la réalisation d'analyses coûts-bénéfices — *ex ante* ou *ex post* — et mettre en concurrence les prestataires potentiels, publics ou privés, en se souciant d'égaliser leurs chances d'accès aux données administratives.

Mots clés : évaluation socioéconomique, calcul socioéconomique, investissement social, analyse coûts-bénéfices, politiques publiques

Directeur de la publication : **Gilles de Margerie, commissaire général** ; directeur de la rédaction : **Cédric Audenis, commissaire général adjoint**
secrétaires de rédaction : **Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup** ; impression : **France Stratégie** ; dépôt légal : **novembre 2019** ; **N° ISSN 2609-701X**
contact presse : **Matthias Le Fur, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr**

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

@Strategie_Gouv

france-strategie

FranceStrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens