



# FOCUS N°29

## Évaluer l'impact d'une politique publique au moyen d'une méthode contrefactuelle : quelles conditions ?

M. PETIT JEAN (Spiral ULIège), V. MAGHE (IBSA), A. DEWATRIPONT (BFP), S. CIPRIANO (IBSA)

Les politiques publiques mises en œuvre sont-elles efficaces ? Atteignent-elles les publics ciblés ? Permettent-elles de répondre aux objectifs voulus ? Ce Focus présente l'évaluation d'impact et en particulier, la méthode contrefactuelle et les conditions minimales pour se lancer dans ce type d'évaluation.

### Une évaluation d'impact, qu'est-ce que c'est ?

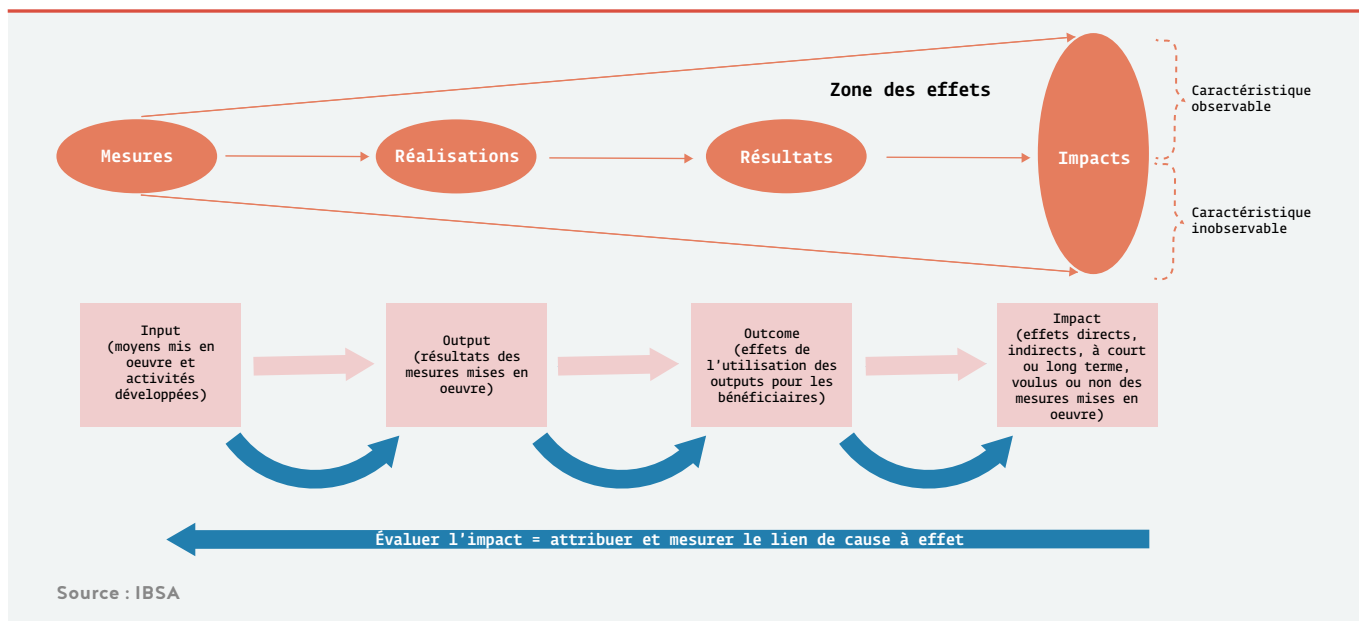
L'évaluation d'impact est un type particulier d'évaluation qui cherche à démontrer le lien de cause à effet entre une politique publique donnée et les résultats observés [Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011]. Elle distingue ainsi le rôle de la politique publique des autres facteurs contextuels. Pour cela, l'évaluation d'impact « est structurée autour d'un type particulier de question : quel est l'impact ou l'effet causal d'un programme sur un résultat donné ? » [Gertler et al., 2011, p. 7]. Il n'y a pas dans la littérature de définition univoque de ce qu'est un impact. Dans ce Focus, le terme *impact* fait référence aux effets identifiés qui peuvent être directs, indirects, voulus ou non, à court ou à long terme. La figure ① présente le cycle de vie d'une politique publique et le moment durant lequel l'impact est mesuré.

### L'évaluation d'impact au moyen d'une méthode contrefactuelle : une approche expérimentale et une approche quasi-expérimentale

De nombreuses méthodes existent pour évaluer l'impact d'une politique publique : elles peuvent notamment être expérimentales, statistiques, participatives ou basées sur des études de cas [Stern, 2015]. Parmi ces méthodes, l'évaluation d'impact au moyen d'une méthode contrefactuelle est régulièrement utilisée pour mesurer l'impact qui peut être attribué à une politique publique.

La méthode contrefactuelle permet de construire avec des outils économétriques<sup>1</sup> une situation fictive, nommée contrefactuelle, qui aurait été observée en l'absence de la politique publique. Cette situation reconstruite va ensuite être comparée à la situation effectivement observée dans laquelle la politique publique a été mise en œuvre. La comparaison entre ces deux situations va permettre aux évaluateurs d'attribuer et de mesurer le lien de cause à effet entre les impacts observés et la politique publique mise en œuvre.

## ① CYCLE DE VIE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ET MOMENT DE MESURE DE L'IMPACT



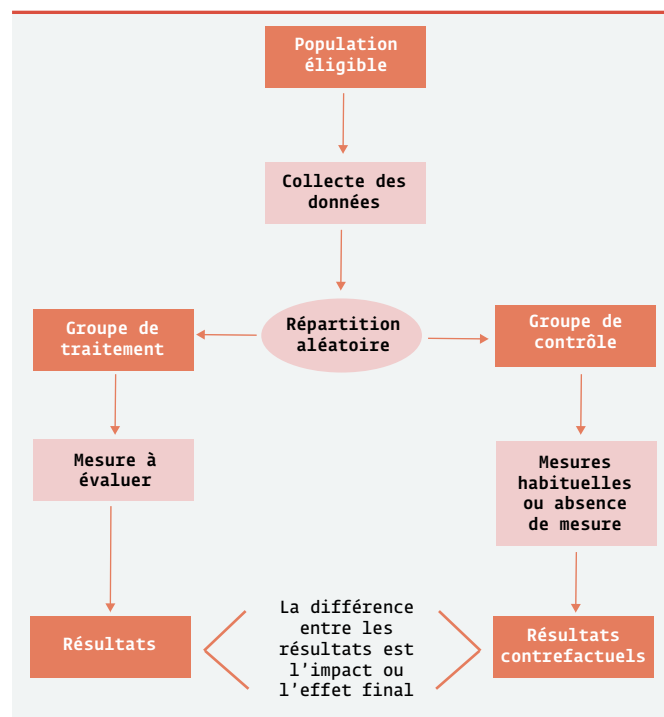
Les deux principales approches en matière d'évaluation d'impact contrefactuelle sont l'approche expérimentale et l'approche quasi-expérimentale. Ces deux approches comparent deux groupes d'individus ou d'entités, dont l'un des groupes a bénéficié de la politique publique évaluée, tandis que l'autre pas. Le groupe incluant les bénéficiaires est le groupe de traitement, l'autre est le groupe de contrôle. Deux différences majeures existent cependant entre les deux approches.

La première différence est le fait que dans une approche expérimentale l'évaluation fait partie intégrante de la conception de la politique publique. La méthodologie évaluative est prévue dès la mise en œuvre de la politique publique. À l'inverse, dans le cadre d'une approche quasi-expérimentale, l'évaluation est mise en place ultérieurement, après que la politique publique ait été conçue et, souvent, mise en œuvre. Cela a notamment des implications sur les données disponibles pour mesurer les effets.

Une seconde différence se situe au niveau de la constitution du groupe de contrôle. L'approche expérimentale compare un groupe de traitement et un groupe de contrôle au sein desquels les individus sont choisis de manière aléatoire. Les deux groupes sont ainsi statistiquement équivalents. Il s'agit, par exemple, d'une pratique fréquente dans le domaine médical : afin de tester l'efficacité d'un médicament, des patients reçoivent ou non un médicament. Deux groupes comparables sont constitués, dont la seule différence est l'administration (ou non) du médicament. L'effet du médicament est ainsi isolé. La figure ② schématise le fonctionnement de l'approche expérimentale.

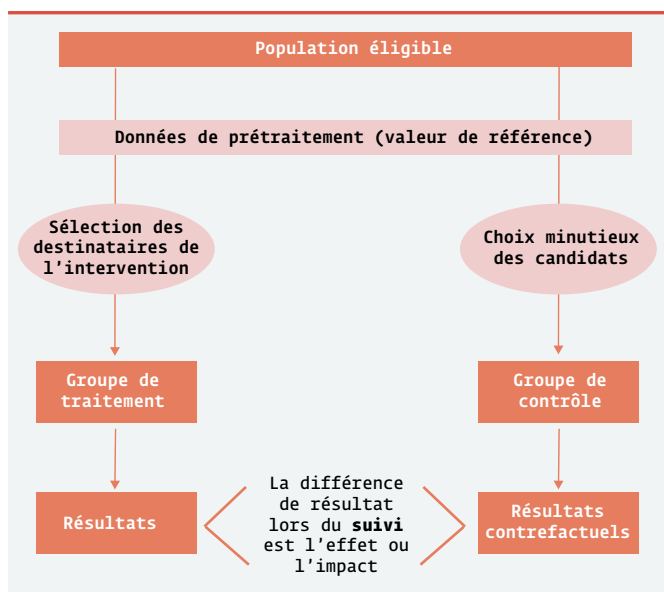
Cette pratique se développe dans le cadre de politiques socio-économiques, qui sont alors conçues pour permettre cette évaluation contrefactuelle de nature expérimentale. Un exemple est le programme français « Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ) ». En Région de Bruxelles-Capitale, l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) n'a pas connaissance d'une approche expérimentale menée pour évaluer l'impact d'une politique publique.

## ② SCHÉMA DE L'APPROCHE EXPÉRIMENTALE ADAPTÉ DE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2014, P. 10



La seconde approche quasi-expérimentale s'applique dans les cas de figure où il n'est pas possible de disposer de groupes de traitement et de contrôle constitués aléatoirement, comme dans l'approche expérimentale. C'est, par exemple, le cas des politiques de soutien aux entreprises ou de soutien aux jeunes en recherche d'emploi prises comme exemples dans ce Focus (→ Encadré 1) : celles-ci avaient déjà été mises en œuvre avant leur évaluation et il n'était plus possible de sélectionner aléatoirement les bénéficiaires. Dès lors, il est nécessaire de constituer un groupe de contrôle de manière raisonnée [Gertler *et al.*, 2011]. Il est parfois aussi difficile politiquement de justifier une sélection aléatoire qui refuse l'accès à la politique à une partie des individus ou entreprises uniquement parce qu'ils n'ont pas été tirés au sort. Cette approche quasi-expérimentale est schématisée par la figure ③.

### 3 SCHÉMA DE L'APPROCHE QUASI-EXPÉRIMENTALE ADAPTÉ DE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2014, P. 13



## Quatre conditions pour réaliser une évaluation d'impact au moyen d'une méthode contrefactuelle dans une approche quasi-expérimentale

Réaliser une évaluation d'impact en utilisant une méthode contrefactuelle nécessite, avant de commencer, d'en vérifier sa faisabilité. Ci-dessous, sont présentées successivement quatre conditions minimales pour réaliser une évaluation d'impact contrefactuelle dans une approche quasi-expérimentale c'est-à-dire avec la construction *a posteriori* d'un groupe de contrôle. Des exemples sont pour chaque condition tirés de deux évaluations d'impact que l'IBSA a coordonné dans le cadre de la Stratégie GO4Brussels (→ Encadré 1).

### Condition 1. La politique évaluée doit être suffisamment mature

La première condition est relative à la maturité de la politique publique évaluée. Cette dernière doit être à un état d'avancement suffisant pour qu'un impact puisse être mesuré. Cela signifie *a minima* qu'elle doit avoir été correctement mise en œuvre, qu'elle soit connue de son public-cible et qu'elle ait touché suffisamment de bénéficiaires. Cela nécessite donc de disposer d'un certain recul par rapport aux mesures évaluées. Par exemple, si l'on souhaite évaluer au moyen d'une méthode contrefactuelle l'impact d'une politique publique qui vient d'être lancée, il est nécessaire que cette dernière ait touché un nombre très important de bénéficiaires. Si le nombre de bénéficiaires est largement inférieur à la taille du public-cible, il est préférable de mener l'évaluation à partir du moment où un nombre suffisant d'individus a bénéficié de cette politique publique.

Dans le même ordre d'idée, l'évaluateur détermine la période à partir de laquelle il est possible de mener une évaluation d'impact au moyen d'une méthode contrefactuelle. Pour estimer cette période, la nature de l'impact à évaluer doit être analysée.

Cet impact peut être à court terme ou à plus long terme. Ainsi, le temps nécessaire pour voir apparaître des effets/les changements attendus avec la mise en œuvre de la mesure auprès des bénéficiaires finaux varie en fonction de la mesure évaluée et de la nature des effets à mesurer.

Par exemple, dans le cadre de l'évaluation relative aux outils financiers à destination des entreprises, il est question de mesurer l'impact d'une aide à l'investissement sur l'emploi au sein d'une entreprise. Cette mesure ne peut se faire immédiatement après l'octroi de l'aide. Il faut un certain temps pour que l'investissement (ex : l'extension d'un lieu de production) puisse avoir un effet sur la création d'emploi par exemple.



### 1. Exemple de deux évaluations d'impact coordonnées par l'IBSA

Dans le cadre de la Stratégie GO4Brussels, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a demandé à l'IBSA d'évaluer les résultats des actions menées dans le cadre de certaines politiques publiques. Objectif : améliorer l'efficacité des actions mises en œuvre. Pour cela, l'IBSA a notamment coordonné deux évaluations d'impact dont les résultats ont été présentés en décembre 2018 au Gouvernement bruxellois.

La première évaluation d'impact menée visait à mesurer les effets des outils financiers à destination des entreprises [IBSA, 2018a]. L'objectif de cette évaluation était double :

- identifier les publics bénéficiaires des dispositifs financiers en vigueur à la fin de l'année 2017 au niveau régional bruxellois ;
- mesurer les effets et impacts quantifiables de ces dispositifs sur les publics-cibles.

L'évaluation a permis de mesurer l'impact de ces dispositifs financiers sur les performances économiques des entreprises au travers d'indicateurs comme la valeur ajoutée, le capital et l'emploi. Ces analyses quantitatives ont été réalisées sur la base de micro-données d'entreprises, croisant des données de sources administratives issues des différentes organisations bruxelloises et des données statistiques obtenues auprès de l'office belge de statistique, Statbel.

La seconde évaluation d'impact estime l'effet de certains dispositifs faisant partie de la Stratégie GO4Brussels et permettant l'acquisition d'une première expérience professionnelle [IBSA, 2018b]. Cette évaluation a permis de mesurer l'impact des formations professionnelles individuelles, des conventions premier emploi et des stages de transition en entreprise, sur la suite du parcours professionnel des bénéficiaires, en termes de sortie du chômage vers l'emploi. Cette évaluation a été menée dans le cadre d'une convention de partenariat entre l'IBSA, l'Observatoire bruxellois de l'Emploi et de la Formation d'Actiris (View.brussels) et le Bureau fédéral du Plan.

Le résumé des résultats de ces deux évaluations est notamment diffusé dans le bilan à mi-parcours de la stratégie GO4Brussels.

## Condition 2. Des données adéquates doivent être disponibles

La deuxième condition concerne la disponibilité des données utilisées dans le cadre de l'évaluation et leur adéquation avec les objectifs de celle-ci. L'évaluateur doit ici étudier trois éléments particuliers :

1. la richesse des bases de données à disposition ;
2. le type de données nécessaires ;
3. et la possibilité de construire des indicateurs de résultats.

Premièrement, il est nécessaire de **disposer de bases de données suffisamment étendues, tant en termes d'individus qu'en termes de période d'observation**. Ainsi, l'échantillon doit être suffisamment grand pour être représentatif de la population étudiée pour la construction des groupes de bénéficiaires/contrôles. Avant même de procéder à cette sélection des groupes bénéficiaires/contrôles, la population-cible doit être suffisamment importante pour permettre ce traitement statistique au moyen d'un contrefactuel. La population cible se définit comme la population éligible c'est-à-dire l'ensemble des individus éligibles qui peuvent être bénéficiaires ou non de la politique publique évaluée [Commission européenne, 2014]. Dans les exemples illustrés ci-dessus (→ Encadré 1), sont éligibles, les entreprises qui ont un siège social en Région de Bruxelles-Capitale ou les jeunes qui y sont domiciliés. Il peut être aussi possible de s'appuyer sur la population complète, si elle est disponible. En outre, il est important de s'assurer qu'il y a un nombre suffisant de bénéficiaires de la politique publique évaluée.

En parallèle, les politiques publiques évaluées doivent disposer de critères mesurables permettant de définir la population-cible. C'est le cas pour les outils financiers à destination des entreprises, qui ciblent notamment des secteurs et définissent des modalités d'intervention. De la même manière, les politiques d'insertion professionnelle des jeunes utilisent comme conditions d'éligibilités l'âge ou le niveau d'études.

Enfin, il est important de pouvoir s'appuyer sur des séries temporelles relativement longues. Ceci est nécessaire pour disposer d'informations avant et/ou après la mesure évaluée, ceci en vue d'isoler l'impact de la politique publique.

Deuxièmement, **différents types de données** sont nécessaires. Parmi ces données, des choix doivent être posés dans l'utilisation de données agrégées ou de micro-données individuelles, de données anonymisées ou non, de données administratives ou de statistiques issues de sources administratives ou d'enquêtes. L'unité de mesure (ex. : l'entreprise, l'individu ou le bâtiment) est également un aspect central dans les choix à opérer.

Dans le cadre des évaluations menées, deux ensembles de données ont été utilisés : des données administratives provenant des gestionnaires des dispositifs évalués et des données statistiques provenant de sources administratives. Cette dernière source de données fournit des informations sur les bénéficiaires et sur les non-bénéficiaires des dispositifs. Il s'agissait dans les deux cas de micro-données individuelles pseudonymisées, c'est-à-dire anonymisées pour les évaluateurs. Dans le cadre de l'évaluation des outils financiers à destination des entreprises, les données administratives étaient relatives à la gestion et au suivi des bénéficiaires,

tandis que les données statistiques provenaient de Statbel et étaient collectées pour produire des statistiques sur les entreprises bénéficiaires et non bénéficiaires. Pour les mesures visant la première expérience professionnelle, des données administratives provenant d'Actiris ont été croisées à des données statistiques issues de sources administratives de l'ONSS.

Finalement, parmi les données disponibles, il est essentiel de disposer de données permettant de construire des indicateurs d'impact et de **mesurer quantitativement les effets de la politique évaluée**. Cette étape importante demande à la fois une analyse de la littérature scientifique en la matière et une discussion avec les gestionnaires des politiques publiques concernées. Ces derniers ont une connaissance approfondie de la manière dont la politique publique est mise en œuvre et de l'environnement dans lequel les bénéficiaires de la politique publique évoluent.

Par exemple, pour l'évaluation sur les premières expériences professionnelles, l'emploi pérenne est approché par la prise en compte de la durée de l'emploi suite à une sortie du chômage. Il aurait pu être intéressant d'aussi considérer le salaire<sup>2</sup> ou le type de contrat<sup>3</sup> pour affiner ces résultats. Toutefois ces données n'étaient pas disponibles dans les délais impartis ou n'étaient pas suffisamment récentes pour mener les analyses souhaitées.

En corollaire à cette question se pose celle du **décalage de disponibilité des données**. En effet, pour évaluer une mesure en 2019, les données disponibles sont, au mieux, celles de 2018 voire de 2017. Dans le cadre de l'évaluation relative aux outils financiers à destination des entreprises menée en 2018, les données utilisées pour mesurer l'impact datent de 2016. Cela correspond au délai de publication de données bilantaires sur les entreprises à la Centrale des bilans qui sont publiées avec environ un an et demi de retard<sup>4</sup>. Aussi, certains outils financiers évalués le sont sur la base de décision positive de l'administration gestionnaire en 2014, en 2013 ou en 2012. Cela laisse un certain recul pour mesurer l'impact sur les entreprises. Dans le cadre de l'évaluation relative aux mesures visant une première expérience professionnelle, les données sur les actions de travail permettaient un suivi relativement récent, avec seulement un retard de six mois. Cette différence met en évidence la nécessité de bien prendre en compte les objectifs et les modalités de fonctionnement de la politique publique évaluée. En effet, ce sont ces derniers qui orientent le choix des indicateurs de mesure d'effets et le moment où ils doivent être mesurés. Ce moment peut ainsi être à court, moyen ou long terme en fonction de la nature de la politique publique.

## Condition 3. Les évaluateurs doivent disposer d'une expertise méthodologique appliquée au terrain

L'expertise méthodologique en matière d'évaluation d'impact contrefactuelle est une troisième condition essentielle à la mise en place d'une telle approche. Plusieurs éléments peuvent être retenus au départ de l'expérience des deux évaluations menées.

D'abord, il est nécessaire de faire preuve de rigueur méthodologique, en documentant chacune des étapes du processus, afin de permettre une transparence dans les

choix et les hypothèses posés. Un tel positionnement permet à la fois de légitimer la démarche en l'ouvrant à la critique et de favoriser une approche réflexive de l'évaluation, sur ses objectifs, ses méthodes et ses impacts.

Ensuite, cette rigueur méthodologique doit aller de pair avec une expertise économétrique. Cette dernière permet aux évaluateurs de choisir les outils statistiques les plus adaptés pour répondre aux objectifs de l'évaluation.

Les choix méthodologiques et économétriques doivent se baser sur la littérature scientifique disponible sur des évaluations d'impact similaires. Cette littérature scientifique permet aux évaluateurs de faire des choix de méthodes qui répondent au mieux à la question évaluative de départ et pour lesquelles les hypothèses et les conditions d'utilisation peuvent être respectées. Ces choix doivent aussi prendre en compte la réalité du terrain. En effet, même si une méthode permet en théorie de répondre au mieux à la question qui est posée, celle-ci peut ne pas toujours être réalisable en pratique. Le fait qu'une méthode en particulier soit possible à mettre en œuvre dépend des données disponibles, des critères d'éligibilité entre les groupes de bénéficiaires et de non-bénéficiaires et de la conception pratique de la politique. Ainsi, l'évaluateur doit pouvoir s'adapter et trouver les solutions méthodologiques les plus rigoureuses, compte tenu des informations à sa disposition.

L'expertise économétrique permet également de travailler à la réduction des différents biais. Un des biais principaux de ce type d'approche est le biais de sélection<sup>5</sup>.

Ainsi, les deux évaluations citées utilisent des outils variés comme l'appariement, la double différence et les modèles de durée. Ces différents outils nécessitent à la fois des compétences techniques et une capacité réflexive sur la démarche évaluative en construction. Ils sont explicités simplement dans les guides de Gertler *et al.* [2011] et de la Commission européenne [2014].

Finalement, il est nécessaire d'allier cette expertise méthodologique et économétrique à une bonne connaissance de l'environnement bruxellois dans lequel la politique publique est mise en œuvre. Par exemple, une particularité bruxelloise apparaît dans l'évaluation de politiques publiques visant un nombre limité de bénéficiaires : le groupe de traitement est de petite taille, complexifiant les analyses contrefactuelles, en ce compris dans la construction d'un groupe de contrôle adapté. Cette difficulté est renforcée par le territoire restreint sur lequel les politiques publiques bruxelloises se déploient, par la multiplicité des institutions publiques bruxelloises et par la nature urbaine de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces éléments peuvent conduire à choisir des méthodes spécifiques.

#### **Condition 4. L'environnement politico-administratif doit être propice à une telle évaluation**

La dernière condition est relative à l'environnement politico-administratif. Pour être menée à bien, toute évaluation de politique publique nécessite un soutien politique. Dans le cadre des deux évaluations citées en exemples dans ce

Focus, un mandat d'évaluation a été donné à l'IBSA par le Gouvernement bruxellois.

Plus spécifiquement, il est fondamental que l'évaluation d'impact contrefactuelle soit menée dans un contexte de collaboration voire de partenariat avec les organisations gestionnaires des dispositifs évalués. Cette relation forte avec ces organisations est essentielle dans le cadre des transferts d'informations sur la conduite de la politique, de communication de base de données adéquates et de la compréhension des bases de données transmises.

Un exemple de l'importance de cette nécessité de collaboration réside dans l'évaluation des effets des outils financiers à destination des entreprises. Dans ce cadre, l'IBSA a collaboré avec Statbel et les organisations gestionnaires des dispositifs évalués, c'est-à-dire Bruxelles Économie et Emploi, Finance.brussels et Innoviris. Cette collaboration constructive était essentielle tant au niveau de la mise à disposition des données par les organisations gestionnaires qu'au niveau de la compréhension des données transmises. Des échanges réguliers ont ainsi eu lieu entre l'IBSA et ces organisations.

## **En résumé**

Ce Focus présente quatre conditions minimales à rencontrer par ceux qui souhaitent mener une évaluation d'impact avec une méthode contrefactuelle quasi-expérimentale :

- la maturité de la politique ;
- la disponibilité de données adéquates ;
- une rigueur méthodologique appliquée au terrain ;
- le soutien de l'environnement politico-administratif.

Ces conditions sont issues du retour d'expérience des évaluations d'impact coordonnées par l'IBSA dans le cadre de la Stratégie GO4Brussels.

En partageant ce retour d'expérience, l'IBSA souhaite faire évoluer la culture évaluative en expliquant les conditions minimales de faisabilité d'une telle démarche évaluative. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, il est recommandé de se tourner vers d'autres approches méthodologiques pour évaluer l'impact des mesures mises en œuvre, telles que l'analyse de contribution, la simulation, ou l'analyse qualitative comparée.

## Bibliographie

- COMMISSION EUROPÉENNE, 2014. *Concevoir et appliquer des évaluations d'impact contrefactuelles. Guide pratique à l'intention des autorités de gestion du FSE*. Bruxelles : Office des publications de l'Union européenne.
- GERTLER, P. J., MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L. B., & VERMEERSCH, C. M. J., 2011. *L'évaluation d'impact en pratique*. Washington : Banque Mondiale.
- IBSA. (2018a). *Évaluation des outils financiers à destination des entreprises avant leur réforme dans le cadre de la Stratégie 2025*. Rapport remis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 20 décembre 2018.
- IBSA. (2018b). *Évaluation d'impact des dispositifs permettant l'acquisition d'une première expérience professionnelle dans le cadre de la Stratégie 2025*. Rapport remis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 20 décembre 2018.
- STERN, E. (2015). *Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers*. London: Bond for International Development.

## Notes

1. L'économétrie est une branche de l'économie qui applique des méthodes statistiques à des données économiques pour identifier des relations entre ces dernières.
2. Des données sur les salaires sont disponibles à l'ONSS. Une procédure de demande de données aurait pu être introduite mais, cette démarche longue, aurait permis d'obtenir des données qui n'étaient pas suffisamment récentes pour mener les analyses effectuées.
3. En ce qui concerne le type de contrat (contrat à durée indéterminée-déterminée), cette information n'existe pas au niveau de l'ONSS ou de la BCSS. Elle est disponible sur la base d'enquêtes annuelles et se limite à un nombre restreint d'individus.
4. L'utilisation de données bilantaires exclut dans ce cas, notamment, les indépendants, non tenus de remettre un bilan annuel.
5. Il s'agit d'une question-clé des évaluations d'impact contrefactuelles. Ce biais se produit quand les raisons de participation d'un individu à un dispositif sont corrélées aux résultats obtenus. Il peut être lié au fait qu'un individu du groupe de contrôle ne soit pas éligible ou dispose de raisons particulières de ne pas participer. Dans le cadre d'une entreprise, cela peut être une stratégie de développement spécifique ou un manque d'information. Pour un jeune, cela peut être lié à des questions de motivation ou de niveau socio-économique. Une autre facette de ce biais existe quand le soutien est octroyé par un jury, considérant qu'il peut y exister une tendance à choisir les individus qui performeront le mieux.

### COORDINATION SCIENTIFIQUE

Astrid Romain

### COMITÉ DE LECTURE

Line Jussiant, Maritza López Novella (BFP), Astrid Romain, Guillaume Vermeylen (UMONS),

### ÉDITRICE RESPONSABLE

Astrid Romain - IBSA

©2019 Région de Bruxelles-Capitale. Tous droits réservés.