



ibsa
perspective .brussels 
institut bruxellois de statistique et d'analyse



CAHIER DE L'IBSA n° 10

Comment mener avec succès une *spending review* ?

Expériences étrangères et recommandations pour la Région de Bruxelles-Capitale

FÉVRIER 2023

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Auteurs

Gwendoline MOREAU (IBSA) et Astrid ADAM (Université Saint-Louis)

Direction scientifique de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

Astrid ROMAIN

Comité scientifique

Amynah GANGJI (IBSA), Roger PONGI NYUBA (IBSA), Simon Standaert (IBSA), Hélène Latzer (Université Saint-Louis), Tom TRUYTS (Université Saint-Louis), Johannes HERS (Autoriteit Financiële Markten)

PHOTO DE COUVERTURE

Photo par Fauxels sur Pexels

MISE EN PAGE

Arnaud Tignol

TRADUCTION

Traduit du français vers le néerlandais par Production SA

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

ibsa@perspective.brussels - <https://ibsa.brussels>

ÉDITRICE RESPONSABLE

Astrid ROMAIN, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

Reproduction autorisée moyennant mention de la source

© Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

CAHIER DE L'IBSA n° 10

Comment mener avec succès une *spending review* ?

Expériences étrangères et recommandations pour la Région de
Bruxelles-Capitale

FÉVRIER 2023

TABLE DES MATIÈRES

L'ESSENTIEL	6
1 QU'EST-CE QU'UNE SPENDING REVIEW ?	8
1.1. Définition	8
1.2. Objectifs poursuivis	9
1.3. Quelques concepts de finances publiques	9
1.4. Intégration au cycle budgétaire	11
1.5. Un outil parmi d'autres...	12
2 HISTORIQUE DES SPENDING REVIEWS	14
2.1. Premières expériences	14
2.2. Crises et déficits publics	14
2.3. Impulsion de la Commission européenne	15
2.4. Et en Belgique ?	16
3 ÉTAPES DU PROCESSUS DE SPENDING REVIEW	17
4 BONNE GOUVERNANCE ET SPENDING REVIEWS	19
4.1. Rôles et responsabilités	19
4.2. Transparence	21
4.3. Évaluation ex ante, ex durante et ex post de la <i>spending review</i> elle-même	21
4.4. Et en Belgique ?	22
4.5. Risques, mesures d'anticipation et de compensation	23
5 DÉFINITION DU CADRE DE TRAVAIL	24
5.1. Cadre commun à toutes les <i>spending reviews</i>	24
5.2. Ampleur des dépenses analysées	24
5.3. Critères de sélection des dépenses analysées	25
5.4. Calendrier	30
5.5. Mandats	30
5.6. Risques, mesures d'anticipation et de compensation	31
6 CHOIX DES PARAMÈTRES D'ANALYSE	32
6.1. Cadrage de chaque <i>spending review</i> « spécifique »	32
6.2. Objectif de la dépense passée en revue	33
6.3. Questions d'analyse	34
6.4. Risques, mesures d'anticipation et de compensation	35

7	ANALYSE DES DÉPENSES ET PROPOSITIONS D’OPTIONS DE RÉFORME	36
7.1.	Évaluation des dépenses passées en revue	36
	Choix méthodologiques et critères d’évaluation	36
	Analyse et évaluation des dépenses	37
7.2.	Recherche des options de réforme	39
	Identification des options de réforme	39
	Évaluation des options de réforme	40
7.3.	Risques, mesures d’anticipation et de compensation	41
8	SÉLECTION DES OPTIONS DE RÉFORME	42
8.1.	Support à la décision	42
8.2.	En l’absence de consensus	42
8.3.	Risques, mesures d’anticipation et de compensation	43
9	MISE EN ŒUVRE DE L’OPTION DE RÉFORME	44
10	CONCLUSION	45
	GLOSSAIRE	47
	ACRONYMES	48
	BIBLIOGRAPHIE	49
	ANNEXES	54
	Expériences européennes	54
	Méthodologies	60
	LISTES	70
	Liste des figures	70
	Liste des tableaux	70
	Liste des encadrés	70

L'ESSENTIEL

Les *spending reviews*, aussi appelées **revue des dépenses**, constituent des analyses approfondies des dépenses publiques (y compris les dépenses fiscales) visant à identifier et à comparer des options de réforme (voir glossaire). Les options de réforme sont des scénarios alternatifs proposant généralement de réduire ou de redistribuer les dépenses publiques existantes, après avoir analysé leur efficacité et leur efficience. Le concept d'efficacité vise à évaluer si les objectifs attribués à ces dépenses publiques sont atteints, tandis que le concept d'efficience propose d'analyser si les objectifs de ces dépenses publiques peuvent être atteints à moindre coût. Les *spending reviews* sont dites « complètes » ou « spécifiques » selon l'ampleur des dépenses passées en revue. Ces dépenses publiques peuvent être relatives à des programme(s) de politique(s) publique(s), à des processus internes au fonctionnement des services publics ou à des administrations.

Une *spending review* propose des options de réforme uniquement en rapport avec la dépense passée en revue. Ces options de réforme visent généralement la réduction ou la réallocation des dépenses (Robinson, 2014). Toutefois, certaines pratiques plutôt récentes consistent parfois à formuler des options de réforme complémentaires sous une enveloppe budgétaire plus élevée afin d'encourager un usage efficace et efficient de moyens supplémentaires (Ministerie van Financiën, 2021).

Les *spending reviews* ne peuvent cependant pas être réduites à la seule recherche d'options de réforme. Elles constituent un outil parmi d'autres pour évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et enrichir de manière quantitative les débats politiques autour des finances publiques. **En effet, le processus en tant que tel a toute son importance et mobilise de nombreux principes de bonne gouvernance, un travail de recherche et d'analyse sur les données existantes ou à collecter, ainsi que des méthodes quantitatives éprouvées issues notamment de l'évaluation des politiques publiques.**

À la différence des évaluations de politiques publiques, les *spending reviews* s'intègrent idéalement au cycle budgétaire d'un État ou d'une Région, c'est-à-dire que les options de réforme qui en découlent sont quantifiées et disponibles au moment de l'élaboration des budgets annuels et pluriannuels. **L'État ou la Région peut alors choisir l'option de réforme qu'il juge souhaitable**, sur base de livrables techniques préparés par les groupes de travail de la *spending review*.

À la demande de la Commission européenne, la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à intégrer les *spending reviews* au cycle budgétaire en tant que réforme dans le Plan belge pour la Reprise et la Résilience de 2021¹ (PRR, 2021). En ce sens, le Gouvernement bruxellois a approuvé une stratégie en juillet 2022 pour intégrer structurellement les *spending reviews* dans le processus budgétaire (GRBC, 2022).

Étant donné la complexité du processus et le peu d'expérience en la matière en Belgique, **la Région bruxelloise a obtenu une assistance technique de la DG Reform de la Commission européenne** pour la conception et la mise en œuvre de deux projets pilotes, dans les domaines de la mobilité et du logement social, menées sur la période 2020-2021. L'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), Bruxelles Finances et Budget (SPRB-BFB) ainsi que les administrations concernées par les *spending reviews* (respectivement Bruxelles Mobilité et Bruxelles Logement) y ont été impliquées. Les résultats ont été présentés en Commission parlementaire en juillet 2022.

Lors du suivi des *spending reviews* pilotes en Région bruxelloise, l'IBSA s'est rendu compte qu'il manquait un guide de réalisation des *spending reviews*. Les bonnes pratiques en matière de *spending reviews* ont été mises en évidence par des experts de la Commission européenne (Vandierendonck, 2014) et de l'OCDE (Robinson, 2014). La littérature afférente aux *spending reviews* s'appuie en grande majorité sur ces deux auteurs. Récemment, il faut également citer d'autres publications d'experts de la Banque Mondiale (Falloo & Georgieva-Andonovska, 2018), de l'OCDE (Tryggvadottir, 2022) et du FMI (Doherty & Sayegh, 2022), listant les grands principes relatifs aux *spending reviews*.

Ce Cahier de l'IBSA a l'ambition de servir de guide méthodologique à l'attention des acteurs publics et privés impliqués dans la réalisation ou le suivi de *spending reviews*. Plus largement, il peut également être utile aux acteurs publics et privés actifs dans l'évaluation des politiques publiques car le cadre d'analyse des *spending reviews* soulève de nombreuses questions clés utiles à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience d'une politique publique. Il n'y a pas une seule méthode applicable pour toutes les *spending reviews* ; la méthode utilisée dépend de la question et de la disponibilité des données. Dans certains cas, les analyses peuvent être plus quantifiées que dans d'autres.

¹ La Belgique a remis son Plan national pour la Reprise et la Résilience dans le cadre du plan de relance européen Next Generation EU. Ce plan conditionne l'accès au fonds européens (*Recovery and Resilience Facility*) mis en œuvre pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire avec une part de cofinancement par la Région.

Avant de détailler les étapes propres au processus de *spending review*, ce Cahier de l'IBSA remet cet outil en perspective par rapport à différents éléments qui lui sont liés : qu'est-ce qu'un cycle budgétaire et comment les *spending reviews* peuvent-elles s'y intégrer ? Quels sont les objectifs poursuivis par les *spending reviews* et comment ceux-ci interagissent-ils avec les finances publiques ? Dans quels contextes les *spending reviews* ont-elles émergées puis pris de l'ampleur ? Quel est le cadre institutionnel auquel se réfère les *spending reviews* au niveau européen, belge et bruxellois ?

Chaque étape du processus de *spending review* est essentielle et doit être pleinement réalisée avant de pouvoir entamer l'étape suivante, afin de garantir la réussite du processus de *spending review*. De manière continue à travers ces étapes, les bonnes pratiques de gouvernance, de transparence et d'évaluation sont par ailleurs des éléments indispensables au bon déroulement du processus de *spending review*, et constituent un chapitre à part entière de cette publication.

Robinson (2014) distingue quatre étapes au processus de *spending review*, faisant chacune l'objet d'un chapitre de ce Cahier :

1. **Étape de définition du cadre de travail** : le pouvoir politique s'engage sur plusieurs éléments de conception du processus, qui pourront rester en place durant plusieurs cycles de *spending reviews* (couverture des dépenses analysées, ampleur des *spending reviews* (« complète » ou « spécifique »), critères clés retenus pour analyser les dépenses, calendrier et mandats. C'est une phase d'**engagement politique à un niveau décisionnel élevé**. Cette étape signale le lancement du processus.
2. **Étape de décision des paramètres d'analyse** : les objectifs propres à chaque *spending review* « spécifique » à réaliser avant la prochaine élaboration du budget sont définis, ainsi que la couverture des dépenses analysées par chaque *spending review* « spécifique » et le type d'analyse (portant sur des politiques publiques, des processus, ou des administrations). Il s'agit d'une étape de **conception** de chaque *spending review* sur une thématique spécifique. Les résultats attendus pour chacune de ces *spending reviews* « spécifiques » sont définis à cette étape.
3. **Étape d'analyse des dépenses et de recherche des options de réforme** : cette étape constitue le cœur des analyses de la *spending review* et a pour objectif de proposer des options de réforme. Durant cette phase, les experts livrent en premier lieu un **diagnostic des dépenses et une évaluation de celles-ci quant à leur efficacité et leur efficience** (voir d'autres critères complémentaires). Ensuite, les experts élaborent **plusieurs options de réforme** selon les objectifs fixés en début de *spending review*.
4. **Étape de sélection de l'option de réforme** : selon les mandats décidés à l'étape de définition du cadre de travail, le pouvoir politique ou les agents de l'administration choisissent l'option de réforme à mettre en œuvre.

Cette publication décrit dans une cinquième étape les points d'attention lors de la mise en œuvre de l'option de réforme sélectionnée à la suite de chaque *spending review* « spécifique ». Cette dernière étape ne fait pas partie en tant que telle du processus de *spending review*, mais y est indissolublement liées (Vandierendonck, 2014).

Pour chacune des étapes, les risques principaux sont identifiés et des mesures d'anticipation et de compensation sont proposées.

Afin d'illustrer les propos de manière concrète, **de nombreuses pratiques mises en place dans d'autres pays ou régions servent d'illustration**. Par ailleurs, **quatre études de cas de pays pionniers en matière de *spending reviews*** sont proposées en annexe (**Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande et Danemark**). Le lecteur y trouvera une brève description des pratiques et des spécificités de chaque pays, ainsi que des liens concrets pour aller plus loin.

Des fiches méthodologiques sont également proposées en annexe. Celles-ci présentent un ensemble de méthodologies utiles dans le cadre d'une *spending review*, depuis la définition d'un objectif, jusqu'à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques analysées, en passant par un diagnostic de celles-ci en termes de montants et de fonctions.

Tout au long de ce Cahier de l'IBSA, **des encadrés illustrent la situation bruxelloise** : le déficit public, les entités budgétaires et le cycle budgétaire, la gestion des finances publiques, l'état des lieux en termes de *spending reviews* et plus spécifiquement, des recommandations propres à la Région bruxelloise en matière de bonnes pratiques de *spending reviews*. Les propositions émanant de ce Cahier de l'IBSA pour la Région bruxelloise ne sont pas figées et pourront évoluer au fur et à mesure que la Région acquiert une expertise en matière de *spending review*.

1. QU'EST-CE QU'UNE SPENDING REVIEW ?

1.1. DÉFINITION

Les *spending reviews*, parfois aussi appelées **revue des dépenses**, constituent des analyses approfondies des dépenses publiques (y compris les dépenses fiscales) visant à identifier et à comparer des options de réforme. Les options de réforme sont des scénarios alternatifs, idéalement quantifiés, proposant généralement de réduire ou de redistribuer les dépenses publiques existantes, après avoir analysé leur efficacité et leur efficacité (Robinson, 2014 ; Vandierendonck, 2014). Le concept d'efficacité vise à évaluer si les objectifs attribués à ces dépenses publiques sont atteints, tandis que le concept d'efficacité propose d'analyser si ces les objectifs de ces dépenses peuvent être atteints à moindre coût.

Historiquement, les *spending reviews* ont mené à des options de réforme impliquant des économies de budget pour l'État ou proposant une réallocation des dépenses à enveloppe budgétaire constante, grâce à des gains d'efficacité (Robinson, 2014). Toutefois, certaines pratiques plutôt récentes consistent parfois à formuler en plus des options de réforme sous une enveloppe budgétaire plus élevée, afin de promouvoir une utilisation efficace et efficiente de ressources supplémentaires (Ministerie van Financiën, 2021).

Deux types d'options de réforme peuvent être distinguées :

- › **Les options de réforme « paramétriques »**, proposant des changements de paramètres pour les dépenses publiques passées en revue (par exemple : modification du montant d'un subside ou d'une allocation). Ce type d'option de réforme peut généralement être mis en place sur le court terme (intégration au sein du budget de l'année suivant la *spending review*) ;
- › **Les options de réforme « structurelles »**, proposant des changements plus profonds que les options de réforme « paramétriques ». Il s'agit de modifications des outils utilisés (choix des normes, taxes, population visée, etc.) et/ou dans l'administration des dépenses passées en revue (procédures, personnel, internalisation/externalisation, etc.). Les effets des options de réforme « structurelles » ne seront observables que progressivement au fil des années (intégration au sein d'un budget pluriannuel).

Les *spending reviews* peuvent être « complètes » ou « spécifiques », selon l'ampleur des dépenses analysées (Zielinski et al., 2019) :

- › **Les *spending reviews* dites « complètes », ou *spending review* de grande ampleur (*comprehensive reviews*)** analysent l'ensemble ou une grande majorité des dépenses publiques (entre 20 à 100 % du budget du gouvernement d'après la définition de l'OCDE des *spending reviews* « complètes »). En pratique, une *spending review* de grande ampleur peut être subdivisée en plusieurs *spending reviews* « spécifiques ».
- › **Les *spending reviews* dites « spécifiques » (*specific spending reviews*)** constituent des analyses sur une partie pré-définie des dépenses budgétaires. Elles portent donc sur une thématique de dépenses (par exemple, santé, éducation, sécurité sociale), de façon plus ou moins ciblée. L'OCDE distingue les revues « spécifiques restreintes » (portant jusqu'à 5 % du budget du gouvernement) et les revues « spécifiques élargies » (portant de 5 à 20 % du budget du gouvernement).

1.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Globalement, les *spending reviews* ont pour finalité d'améliorer l'équilibre budgétaire en agissant sur le volet des dépenses publiques, en poursuivant plusieurs objectifs (Robinson, 2014 ; Bova *et al.*, 2020 ; Tryggvadottir, 2022 ; Doherty & Sayegh, 2022) :

- **Donner au gouvernement un meilleur contrôle sur son niveau global de dépenses** : l'estimation des dépenses peut-elle être clarifiée, tout en identifiant les éventuels doublons ou dépenses superflues ?
- **Améliorer la cohérence entre les dépenses et les priorités des pouvoirs publics** : ces dépenses répondent-elles aux priorités actuelles des pouvoirs publics ?
- **Améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques** : la répartition des dépenses publiques est-elle efficace et efficiente (voir glossaire) ?

Ces objectifs sont communs aux différents pays pratiquant les *spending reviews*, d'après l'enquête de l'OCDE de 2020 (OCDE, 2021).

Les *spending reviews* impliquent des analyses généralement construites autour de deux critères principaux : l'efficacité et l'efficience. Autrement dit, les questions prioritaires dans une *spending review* sont les suivantes :

- **Quelles sont les options de réforme qui permettent d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour répondre à un problème particulier ?**
- **Quelles sont les options de réforme qui améliorent l'utilisation des ressources pour atteindre l'objectif ?**

Ces deux critères principaux sont utiles pour les *spending reviews* « complètes » et « spécifiques », et peuvent être complétés de critères d'évaluation complémentaires proposés dans ce Cahier à la section 7.1.1.

1.3. QUELQUES CONCEPTS DE FINANCES PUBLIQUES

La notion de **finances publiques** fait référence simultanément aux moyens (les recettes) dont disposent des entités ayant leur propre budget comme un État ou une Région et aux dépenses que celles-ci effectuent pour mener à bien leurs politiques.

L'**équilibre budgétaire** constitue un des six principes budgétaires fondamentaux¹. L'équilibre budgétaire implique que le montant affecté aux dépenses publiques soit égal (ou globalement équivalent) au montant des recettes sur une même année civile.

Le **solde budgétaire (ou solde de financement)** correspond à la différence entre les recettes et les dépenses pour une année donnée. Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, on parle de déficit public (ou besoin de financement)². Un déficit public concerne donc une année civile (dite parfois année budgétaire) spécifique³.

En pratique, un déficit public d'une entité budgétaire implique que celle-ci est obligée de trouver des sources de financement ou d'allègement ses dépenses. Lorsque les finances publiques d'un État se dégradent, les agences de notation pourraient revoir leur notation à la baisse pour l'État concerné. Or, une bonne notation facilite le recours au crédit dont l'État a besoin.

Par ailleurs, le **solde primaire désigne le solde de financement hors service de la dette (capital et intérêts)** pour cette période. Le solde primaire reflète donc mieux l'effort d'une entité budgétaire à rééquilibrer les recettes et les dépenses sur une année, indépendamment du poids de la dette contractée historiquement.

Les options de réforme issues des *spending reviews* ont pour but de rechercher la consolidation fiscale et/ou de libérer de l'espace fiscal (Vandierenconck, 2014 ; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018) :

- **La consolidation fiscale** est généralement recherchée lorsque le déficit des pays ne respecte pas les normes fiscales nationales ou supranationales (majoritairement après des crises économiques). La consolidation fiscale consiste souvent à augmenter les impôts ou à diminuer les dépenses réalisées par les gouvernements. En cas de consolidation fiscale, les économies résultant de la *spending review* ne sont pas réinvesties dans d'autres types de dépenses publiques. Cette approche est généralement choisie dans une *spending review* pour diminuer le niveau général de dépenses, pour une année fiscale ou sur du moyen terme (trois à cinq ans).
- **Libérer de l'espace fiscal** consiste à proposer des options de réforme permettant à la fois d'économiser sur certaines dépenses publiques et de réallouer ces fonds pour d'autres dépenses publiques devenues prioritaires.

1 Six principes régissent le droit budgétaire : l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité, la publicité et l'équilibre. (source : SPRB-BFB)

2 À l'inverse, un solde de financement positif correspond à un excédent budgétaire ou à une capacité de financement.

3 Le déficit public ne doit pas être confondu avec la dette publique, résultant de l'accumulation de déficits sur plusieurs années.

Encadré 1 : Solde de financement de la Région de Bruxelles-Capitale

Les perspectives régionales publiées par le Bureau fédéral du Plan en collaboration avec l'IBSA, Statistiek Vlaanderen et l'IWEPS offrent un aperçu des finances publiques de l'ensemble des entités fédérées (Bureau fédéral du Plan, 2022a).

Le déficit budgétaire de l'ensemble des Communautés et Régions équivalait à 1,8 % du PIB de la Belgique en 2021, dont 0,3 pp relevaient du déficit public de la RBC (hors Commissions communautaires représentant chacune moins de 0,01 pp).

Plus précisément, le solde primaire de la Région de Bruxelles-Capitale (c'est-à-dire solde de financement hors paiement des intérêts) s'élevait en 2021 à -1 383 millions d'euros et celui de la Commission communautaire commune à +129 millions d'euros.

Les différences en termes de taille de population et de répartition des compétences ne permettent pas de comparer les déficits des entités fédérées. Pour ce faire, le Bureau fédéral du Plan propose d'utiliser l'indicateur du solde de financement en pourcentage de la taille budgétaire¹ (voir glossaire) (Bureau fédéral du Plan, 2022b). Cette

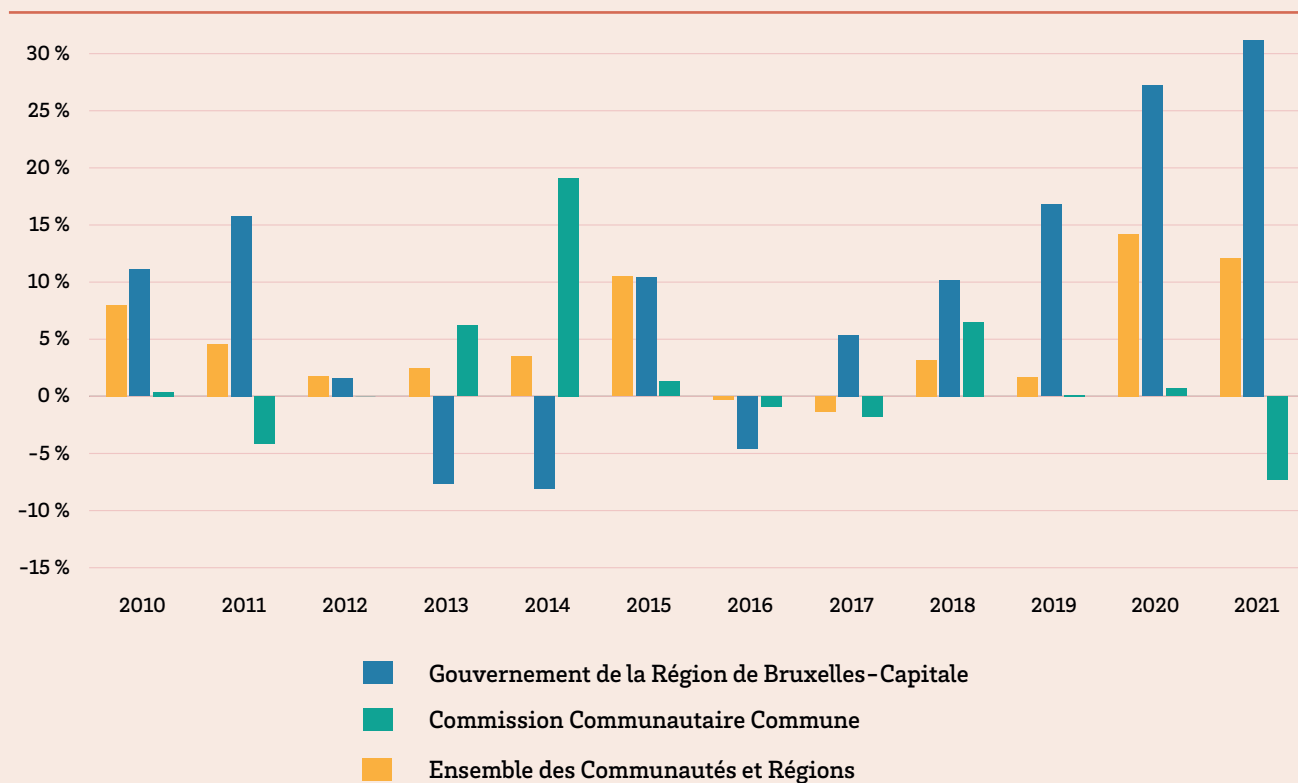
expression en termes relatifs propose d'exprimer le solde de financement en pourcentage des dépenses primaires finales corrigées, avec pour objectif de se rapprocher du pouvoir budgétaire discrétionnaire, c'est-à-dire de mieux refléter le solde de financement sur lequel l'entité budgétaire exerce un contrôle.

L'évolution de cet indicateur montre que le déficit public de la Région de Bruxelles-Capitale (hors Commissions communautaires) s'accroît davantage que celui de l'ensemble des Communautés et Régions. Le solde de financement de la RBC passe ainsi de +4,6 % de sa taille budgétaire en 2016 (excédent budgétaire) à -31,2 % en 2021 (déficit budgétaire); comparativement à +0,3 % en 2016 et -12,1 % en 2021 pour l'ensemble des Communautés et Régions, en pour cent de leur taille budgétaire. Le solde de financement de la Commission communautaire commune équivaut quant à lui à +7,3 % de sa taille budgétaire en 2021 (voir figure 1).

Dans un contexte de hausse des déficits publics, les *spending reviews* constituent un instrument (parmi d'autres) pour contrôler le niveau des dépenses publiques.

FIGURE 1

Déficit public (en % de la taille budgétaire)



Source : Bureau fédéral du Plan ; calculs IBSA

Note : Les valeurs supérieures à zéro représentent les déficits budgétaires tandis que les valeurs inférieures à zéro représentent les excédents budgétaires.

¹ La taille budgétaire des entités fédérées est un calcul du Bureau fédéral du Plan, sur la base des données de l'Institut des Comptes Nationaux.

1.4. INTÉGRATION AU CYCLE BUDGÉTAIRE

Le calendrier de réalisation des *spending reviews* est généralement adapté à celui du cycle budgétaire de sorte que les options de réforme (voir glossaire) puissent être discutées lors de l'élaboration des budgets annuels et pluriannuels (Vandierendonck, 2014 ; Lau, 2020 ; Tryggvadottir, 2022).

Le cycle budgétaire (voir glossaire) s'étale en effet sur une période de trois ans comprenant la préparation budgétaire (année t-1), l'exécution du budget (année t) et la clôture et l'évaluation du budget (année t+1). Le processus de *spending review*, quant à lui, intervient au moment de la préparation budgétaire. Il peut être soit aligné sur le cycle budgétaire, soit intégré au cycle budgétaire :

- › En cas d'alignement au cycle budgétaire, les options de réforme issues des *spending reviews* doivent être disponibles lors des négociations budgétaires annuelles pour être intégrées aux budgets annuels ou pluriannuels. Toutefois, en cas d'alignement, le processus est dissocié de l'élaboration du budget annuel : la discussion des différentes options de réforme par les Ministres impliqués se fait en dehors des négociations budgétaires ;
- › En cas d'intégration, le processus de *spending review* devient une composante du cycle budgétaire, ce qui signifie que les options de réforme sont discutées directement lors des réunions de préparation budgétaire.

Les pays choisissent l'intégration ou l'alignement en fonction de l'effet espéré : (Vandierendonck, 2014 ; Robinson, 2014 ; Zielinski et al., 2019 ; Bova et al., 2020).

- › En cas d'intégration au cycle budgétaire, **les objectifs fiscaux sont directement apparents** à travers l'énumération des options de réforme au sein du budget, ce qui améliore la crédibilité des choix posés. Idéalement, un budget propre à la réalisation de *spending reviews* peut être réservé et associé à un mandat officiel. Par ailleurs, la **transparence envers les citoyens** est garantie du fait de la publication du budget ;
- › Dans le cas d'alignement comme d'intégration au cycle budgétaire, les pays s'attendent aux effets bénéfiques tels que la possibilité de **libérer du budget pour de nouvelles réformes, ou le développement d'une culture de l'efficacité et de l'efficace**, en tant qu'effort continu auquel se prêtent le pouvoir politique et l'administration. Enfin, intégrer le processus de *spending review* au cycle budgétaire accentue généralement le soutien politique des options de réforme et augmente la probabilité de leur mise en œuvre.

Seulement trois États Membres de l'UE ont intégré officiellement la prise en compte des résultats des *spending reviews* dans la planification budgétaire. Ainsi, **le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark (voir annexe) ont intégré le processus de *spending review* à la préparation du budget pluriannuel** (moyen terme, trois à cinq ans). Un horizon temporel de moyen terme permet de mettre en œuvre des options de

réforme « structurelles » impliquant des changements profonds, par exemple législatifs (Tryggvadottir, 2022). L'intégration des options de réforme au sein d'un budget pluriannuel permet également de tenir compte des gains d'efficacité sur le moyen terme. Cela améliore la crédibilité auprès des marchés (respect des règles fiscales) et auprès des administrations (respect de l'enveloppe globale) (Balls, 2020).

Encadré 2 : Formation du budget de la Région de Bruxelles-Capitale

Le cycle budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale est constitué de trois périodes (préparation en année t-1, exécution en année t et clôture en année t+1).

La période de préparation pour l'élaboration du budget initial est composée de deux phases successives¹ :

- › **Phase administrative** : élaboration, approbation et diffusion de la circulaire budgétaire indiquant le calendrier et les principes directeurs pour l'élaboration du budget (février-mars), suivi de l'élaboration du budget par les administrations et institutions (avril à juin), ensuite avis remis par plusieurs instances en charge du contrôle budgétaire (Direction du Budget et Inspecteurs des Finances - juillet à août), et enfin réunions bilatérales entre les administrations et leurs cabinets de tutelle (septembre à octobre) ;
- › **Phase parlementaire** : le Parlement débat sur le budget proposé et vote le budget pour l'année t (novembre à décembre).

Le budget initial de l'ensemble des autorités bruxelloises prévu initialement est présenté à destination des citoyens sur le site budget.brussels. Ce budget reprend de manière agrégée les budgets des autorités bruxelloises suivantes :

- › La Région de Bruxelles-Capitale en tant que telle, ainsi que les institutions à caractère public consolidées dans le budget de la RBC, tels que la STIB ou Actiris² ;
- › La Commission communautaire commune (COCOM), en ce compris les institutions Iriscare, Bruss'help et New Samusocial ;
- › La Commission communautaire flamande (VGC) ;
- › La Commission communautaire française (COCOF).

En pratique, chacune de ces autorités bruxelloises constitue une entité budgétaire à part entière, c'est-à-dire que chacune prépare un budget qui lui est propre, et que chacune est compétente sur certaines dépenses publiques. En revanche, elles n'ont pas toutes un pouvoir fiscal et leurs recettes dépendent de transferts depuis d'autres entités budgétaires. Le Parlement bruxellois s'organise en différentes « Assemblées ». Chacune des instances mentionnées ci-avant dispose de sa propre assemblée. Les

¹ Source : SPRB-BFB.

² La liste des institutions à caractère public (ou unités publiques) est actualisée deux fois par an et publiée sur le site de l'ICN (en avril et octobre). Source: ICN.

sujets pour lesquels une entente entre autorités bruxelloises est nécessaire sont discuté lors « d'Assemblée réunie ».

Les budgets des recettes et des dépenses pour l'année 2023 respectivement pour la Région de Bruxelles-Capitale et pour la Commission communautaire commune font l'objet de deux documents actés séparément (Parlement bruxellois, 2022a et 2022b).

En termes de compétences, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est responsable de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'économie et de la politique de l'emploi, du transport, des travaux publics, de la politique de l'énergie, des pouvoirs locaux ou subordonnés (communes, intercommunales, cultes), des relations extérieures et de la recherche scientifique. Les Commissions communautaires (COCOM, VGC, COCOF) prennent en charge la culture, le sport et l'aide aux personnes sur le territoire bruxellois.

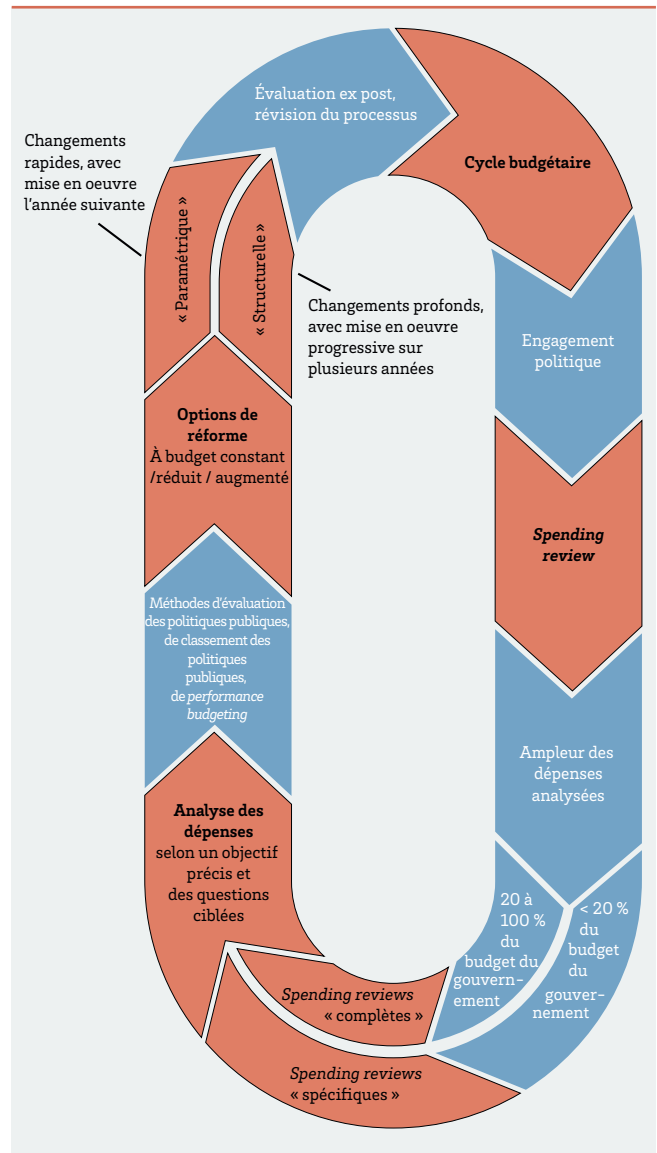
1.5. UN OUTIL PARMIS D'AUTRES...

La figure 2 ci-après rappelle les concepts principaux abordés jusqu'ici autour de la définition d'une *spending review*.

Afin d'atteindre leurs objectifs de contrôle, de priorisation, d'efficacité et d'efficience des dépenses publiques, les *spending reviews* ont recours à différentes méthodes quantitatives, dont certaines sont également utilisées dans le cadre d'autres procédures d'évaluation et de budgétisation tels que le classement des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques et le *performance budgeting*.

À travers ses objectifs et ses résultats, le processus de *spending reviews* se différencie toutefois de ces autres instruments d'évaluation des dépenses publiques. La figure 2 synthétise les points communs et les différences avec ces instruments.

FIGURE 2 :
Représentation des concepts principaux autour d'une *spending review*.



Source : Schématisation des auteurs.

FIGURE 3

Spending reviews et liens avec d'autres outils d'évaluation et de budgétisation.

Méthodes de classement des politiques publiques	Méthodes d'évaluation des politiques publiques ¹	<i>Spending reviews</i>	<i>Performance budgeting</i>
<ul style="list-style-type: none"> › Classement des politiques publiques par ordre de priorité ou par catégorie (p.ex. efficace/non efficace) 	<ul style="list-style-type: none"> › Analyse objective de l'impact des politiques publiques (définition et mesure de l'intervention et de son impact par rapport aux besoins publics) › Accompagnée d'un avis aux pouvoirs politiques quant à l'efficacité ou à l'efficacité de l'intervention publique, sa durabilité ou ses effets indirects › Et de recommandations pour améliorer l'efficacité ou l'efficacité de la politique publique 	<ul style="list-style-type: none"> › Analyse coordonnée et approfondie des dépenses actuelles › Visant à améliorer la qualité des dépenses publiques › En proposant des options de réforme (réduction des dépenses non prioritaires ou inefficaces ; réallocation des dépenses ; analyse des alternatives de financement) › Pour libérer de l'espace fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> › Pratiques de budgétisation reliant les ressources à des résultats mesurables › Sur base d'indicateurs de performance budgétaire › Indiquant précisément l'allocation du budget (quel budget pour quel objectif)
<ul style="list-style-type: none"> › Résultant en une information pertinente et robuste, ex ante, ex durante ou ex post, fondamentale pour les <i>spending reviews</i> 	<ul style="list-style-type: none"> › Quantification des coûts des politiques publiques › Évaluation de l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques › Étude des alternatives à des politiques existantes 		
		<ul style="list-style-type: none"> › Lien entre hausse/baisse du financement et hausse/baisse des résultats 	

Source : sur base de Pench & Governatori (2012), Schick (2014), Robinson (2014), Vandierendonck (2014), OCDE (2016), Postula (2018), Sapala (2018), Blazey & Nicol (2018), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018), Bova et al. (2020), OCDE (2020a), Tryggvadottir (2022).

¹ L'IBSA bénéficie d'une expertise interne en évaluation des politiques publiques : <https://ibsa.brussels/qu-est-ce-que-l-evaluation-des-politiques-publiques>.

2.

HISTORIQUE DES SPENDING REVIEWS

2.1. PREMIÈRES EXPÉRIENCES

Les Pays-Bas sont pionniers en matière de *spending reviews* (voir annexe). Dans les années 1970, les Pays-Bas ont expérimenté une méthode d'élaboration du budget à partir des missions poursuivies par le service public (le dit *task-budgetting*). Sur base de l'expertise acquise à travers ce processus, les Pays-Bas mènent depuis les années 1980 des processus assimilés aux *spending reviews* (*Interdepartementale Beleidsonderzoeken* – IBO).

Avant la crise économique et financière de 2007, peu d'États-Membres de l'Union européenne s'étaient engagés dans des processus de *spending reviews* : en particulier les Pays-Bas et le Danemark (à partir des années 1980), et le Royaume-Uni (à partir des années 1990) (Vandierendonck, 2014).

En dehors de l'Union européenne, le Canada avait également intégré des cycles annuels d'évaluation de politiques publiques à la préparation budgétaire durant les années 1990. Ces processus (dits *programme reviews*) adoptaient certaines caractéristiques des *spending reviews* (engagement politique sur les objectifs poursuivis, analyse des dépenses, formulation d'option de réforme). Ces processus n'avaient néanmoins pas perduré dans le temps car leurs résultats étaient mitigés (Robinson, 2014).

2.2. CRISES ET DÉFICITS PUBLICS

À la suite de la crise économique et financière de 2007, les gouvernements ont plus largement utilisé les *spending reviews* pour chercher à diminuer leurs dépenses, dans un contexte de forte hausse des déficits publics. Ils cherchaient notamment à (Commission européenne, 2021 ; Robinson, 2014) :

- › répondre aux dommages de la crise économique et financière sur les finances publiques ;
- › assainir des finances publiques déjà structurellement déséquilibrées avant la crise ;
- › reconquérir la confiance des marchés ;
- › respecter les normes fiscales européennes.

En ce qui concerne les règles fiscales européennes, les États Membres de l'Union européenne en tant qu'Union écono-

mique et monétaire doivent respecter les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance (règlements de 1997, modifiés en 2005), complétées par le **Pacte budgétaire** (2012), plus contraignant. Certains États Membres ont même développé leurs propres règles, avant ou après l'adoption de ces règles européennes. Ces règlements définissent des limites encadrant les niveaux de déficit public. **Les *spending reviews* ont alors constitué aux yeux de certains un outil pour trouver les moyens d'atteindre les niveaux de dépenses définis par ces règlements nationaux et européens** (Vandierendonck, 2014).

Ainsi, **la France** a lancé la RGPP (*Révision générale des politiques publiques*) en 2007 (OCDE, 2012). Cette initiative proposait diverses réformes d'optimisation du fonctionnement des administrations et des services publics. Par ailleurs, **l'Irlande** a mené en 2009 sa première *spending review* (*Report on the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*) (Department of Public Expenditure and Reform, 2019).

Hors de l'Union européenne, **le Canada** a révisé en 2007 le processus de *spending reviews* précédemment adopté (le dit *Expenditure Management System* en mettant l'accent sur les économies générées pour l'État (Robinson, 2014). En 2007 également, **l'Australie** adopte une approche similaire (Barrett, 2013).

Une dizaine d'années après la crise économique et financière de 2007, l'usage du cadre d'analyse des finances publiques que les *spending reviews* proposent s'était répandu. Ainsi, 27 États membres de l'OCDE sur 33 avaient déjà eu recours aux *spending reviews* en 2019, et 3 États membres supplémentaires l'envisageaient (Zielinski *et al.*, 2019). Au sein de l'Union européenne, 46 processus qualifiés de *spending reviews* ont été réalisés entre 2016 et 2019 par un total de 18 pays membres (DG EcFin, 2019).

La crise sanitaire et économique découlant de la propagation du Covid-19 a accentué des niveaux de dettes publiques déjà importants pour certains pays (Bova & Ciobanu, 2020), notamment à travers les mesures prises par les gouvernements pour soutenir les ménages et les entreprises. Le conflit en Ukraine débuté en février 2022 a amené de nouvelles incertitudes, en particulier en renforçant les tensions inflationnistes sur les matières premières et les produits énergétiques. Les gouvernements font à nouveau face à des dépenses publiques imprévues en termes de soutien à la population (ménages et accueil des réfugiés fuyant le conflit) et aux entreprises, ainsi qu'à une augmentation mécanique de différents postes de dépenses du fait de la hausse de l'inflation. **Face à ces incer-**

titudes, les *spending reviews* pourraient prendre encore plus d'ampleur.

Néanmoins, les *spending reviews* ne se résument pas à la recherche d'options de réforme. En effet, l'ensemble du processus a toute son importance et mobilise de nombreux principes de bonne gouvernance, un travail de recherche et d'analyse sur les données existantes ou à collecter, ainsi que des méthodes éprouvées issues notamment de l'évaluation des politiques publiques. **Le cadre d'analyse proposé par les *spending reviews* est utile pour relier l'évaluation des politiques publiques au cycle budgétaire (voir glossaire), et peut être appréhendé comme un instrument parmi d'autres pour enrichir sur base quantitative les débats politiques.** À titre d'illustration, la RBC a mené une analyse de la gestion de ses finances publiques au moyen d'un cadre d'analyse comptable en 2021 (voir encadré 3). Cette analyse est complémentaire aux analyses réalisées au sein de *spending reviews*.

Encadré 3 : Analyse de la gestion des finances publiques bruxelloises

En juillet 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a finalisé une analyse approfondie de la gestion de ses finances publiques (*Public Financial Management (PFM) systems*), sur base d'une méthodologie internationalement reconnue en la matière (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA ; AARC, 2021*). En voici quelques constats :

- › Le budget est globalement respecté lors de son exécution : les dépenses effectivement réalisées sont proches des dépenses initialement prévues entre deux cycles budgétaires ;
- › Néanmoins, le déficit public de la Région de Bruxelles-Capitale est élevé, et les plans d'investissements stratégiques pour les années à venir sont susceptibles de détériorer la situation existante ;
- › Un système d'objectifs annuels est en place, mais il concerne uniquement des actions spécifiques pour la période annuelle, et non des résultats observables sur une base pluriannuelle ;
- › La complexité administrative de la répartition des compétences en Région bruxelloise constitue un frein au changement et à la mise en place d'une stratégie de *spending review* en ce qu'elle multiplie les interlocuteurs compétents dans leurs domaines.

En termes de contrôle budgétaire, il revient à la **Cour des Comptes** (organe collatéral au Parlement) d'exercer un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières des entités budgétaires belges, dont la Région de Bruxelles-Capitale. Le Cour des Comptes émet des recommandations sur l'exécution des budgets, mais non sur l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

Dès lors, l'analyse PEFA conclut que les systèmes de gestion des finances publiques bruxelloises ne garantissent pas que les ressources soient allouées efficacement et de manière efficiente. Par ailleurs, la Région bruxelloise pourrait développer sa culture de l'évaluation des politiques publiques. Selon les recommandations du rapport de l'analyse PEFA, les *spending reviews* constituent un instrument adéquat pour accompagner la Région bruxelloise dans l'ensemble de ces changements.

Les *spending reviews* constituent un instrument parmi d'autres (comme l'évaluation des politiques publiques, les méthodes de classement ou le *performance based budgetting* – voir 1.5), mais elles ont la particularité d'être reliées au cycle budgétaire, ce qui permet un meilleur contrôle du niveau global de dépenses à court et moyen terme.

2.3. IMPULSION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

En 2016, l'Eurogroupe (organe informel composé de Ministres des États Membres de la zone euro) a appelé les États Membres à entreprendre des *spending reviews*, dans une logique d'amélioration de la distribution des dépenses et de réduction des soldes budgétaires (Bova et al., 2020). Dans ce contexte, l'Eurogroupe a identifié ce qu'il appelle « Les quatre Principes Communs » qui offrent un cadre pour la conception et le développement de *spending reviews* dans les prochaines années :

- › un engagement politique fort et soutenu ;
- › l'identification des bonnes pratiques en matière de conception et de déroulement des *spending reviews*, et le suivi de leur mise en application ;
- › l'évaluation et la communication envers le public sur la progression et les résultats des *spending reviews* ;
- › la formulation de conclusions cohérentes avec la planification budgétaire annuelle et pluriannuelle.

Depuis lors, la Commission européenne promeut également activement l'usage des *spending reviews* auprès des États Membres de l'UE (Bova et al., 2020) :

- › En produisant diverses études visant à enrichir les débats techniques sur le processus des *spending reviews* ;
- › En organisant des discussions thématiques sur les *spending reviews* au sein du Comité de Politique Économique ou d'autres groupes d'États Membres tels que l'Eurogroupe ;
- › En encourageant les États Membres à entreprendre des *spending reviews*, notamment dans le cadre du Semestre Européen ;
- › En offrant un soutien technique aux États Membres auprès de la DG Reform.

2.4. ET EN BELGIQUE ?

Le Plan de Reprise et de Résilience belge adopté par le Conseil de l'Union européenne¹ définit les grandes étapes (y compris un calendrier) relatives à l'introduction structurelle de *spending reviews* à différents niveaux de pouvoir (fédéral et régional). La mise en œuvre de ces jalons conditionne l'accès aux fonds de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (Conseil de l'Union européenne, 2021).

La Commission européenne avait déjà recommandé à la Belgique d'utiliser les *spending reviews* sur la période 2019-2020 pour améliorer la composition et l'efficacité de ses finances publiques (*Country-Specific Recommendation 2019* (Commission européenne, 2019). En 2020, l'Accord de gouvernement fédéral belge prévoyait d'améliorer la qualité des services publics, grâce aux *spending reviews* ainsi qu'aux principes de *zero based budgeting*².

En Région flamande, la première *spending review* pilote menée en 2019 évalue les dépenses associées au système de titres-services, avec le soutien de la Commission européenne (Gouvernement flamand, 2019). Ce pilote a suscité un intérêt marqué pour la création de plus de *spending reviews* « spécifiques » et leur intégration au cycle budgétaire (voir glossaire) du gouvernement flamand. Dès lors, le Gouvernement flamand a mené un examen élargi des dépenses en 2021. Le Gouvernement flamand ne désigne pas cet examen comme étant *spending review* « complète » car certaines analyses pourraient être approfondies. Mais cet examen a néanmoins pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques ainsi que de développer la culture de l'évaluation, et les questions d'analyse sont celles d'une *spending review* (SERV, 2022). De nouvelles analyses seront menées sur la période 2022-2024.

En 2019-2020, **au niveau fédéral**, le SPF BOSA a bénéficié d'un accompagnement de l'OCDE pour définir une stratégie d'intégration des *spending reviews* pour le gouvernement fédéral (OCDE, 2020b). En 2021, trois *spending reviews* pilotes ont été réalisées, respectivement sur l'impact du télétravail généralisé sur l'organisation et les dépenses du gouvernement fédéral, sur l'exonération du précompte professionnel et sur l'efficacité des soins. Deux autres *spending reviews* ont été menées en 2022, et le calendrier des prochaines est présenté dans l'Exposé général du budget à partir de l'exercice 2023³.

1 Dans le cadre du plan de relance européen de 2021 (NextGenerationEU et son instrument clé la Facilité pour la Reprise et la Résilience), les pays de l'Union européenne ont rendu des plans spécifiques, suivant les recommandations du Semestre européen pour chaque pays.

2 Le principe du *zero based budgeting* est que toutes les dépenses prévues dans un budget doivent être justifiées à chaque période budgétaire, en repartant d'un budget nul à élaborer.

3 BOSA, *Spending reviews*.

Encadré 4 : Lancement des *spending reviews* en Région de Bruxelles-Capitale

En juin 2020, le Gouvernement bruxellois a indiqué qu'il utiliserait entre autres des *spending reviews* pour mener une analyse fine de ses dépenses, dans l'objectif d'identifier des marges budgétaires potentielles, pouvant le cas échéant permettre de nouvelles politiques et de nouveaux investissements, tels que recommandé par la Commission européenne (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020, p.101).

Étant donné la complexité du processus et le peu d'expérience en la matière en Belgique, **la Région bruxelloise a obtenu une assistance technique de la DG Reform de la Commission européenne**, dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme structurelle (PASR) pour la conception et la mise en œuvre de deux projets pilotes.

La Région de Bruxelles-Capitale a ainsi lancé en 2020 deux projets pilotes de *spending reviews* « spécifiques », dans les domaines de la mobilité et du logement social. L'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), Bruxelles Finances et Budget (SPRB-BFB) ainsi que les administrations concernées par ces *spending reviews* (respectivement Bruxelles Mobilité et Bruxelles Logement) y ont été impliquées. Les résultats ont été présentés en Commission parlementaire en juillet 2022.

En juillet 2022 également, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé une stratégie concernant l'intégration structurelle des *spending reviews* dans le cycle budgétaire (voir glossaire) de la Région. Cette stratégie consiste en un calendrier concret et des sujets de *spending reviews* pour 2022 et 2023 (GRBC, 2022). Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale définira deux projets de *spending reviews* « spécifiques » par an, devant être réalisées entre octobre de l'année t et juin de l'année t+1, pour une intégration au cycle budgétaire de l'année t+2.

Le Plan belge pour la Reprise et la Résilience cadrent les actions à mener en Région bruxelloise :

- » **Pour fin 2022** : La Région bruxelloise décidera d'une stratégie d'intégration structurelle des *spending reviews* au cycle budgétaire (ampleur, calendrier, objectifs des *spending reviews*, répartition et définition des rôles des entités impliquées, critères de sélection des sujets de *spending reviews*, communication des résultats, évaluations ex-post et collecte des données). Cette stratégie s'appuiera notamment sur l'analyse PEFA ;
- » **Pour fin 2023** : La Région bruxelloise démontrera la prise en compte des résultats des *spending reviews* dans sa planification budgétaire annuelle et pluriannuelle, à travers la préparation du budget 2024 ;
- » **Pour fin 2024** : La Région bruxelloise mènera des analyses d'évaluation ex-post des *spending reviews* réalisées en 2023 et en 2024.

3.

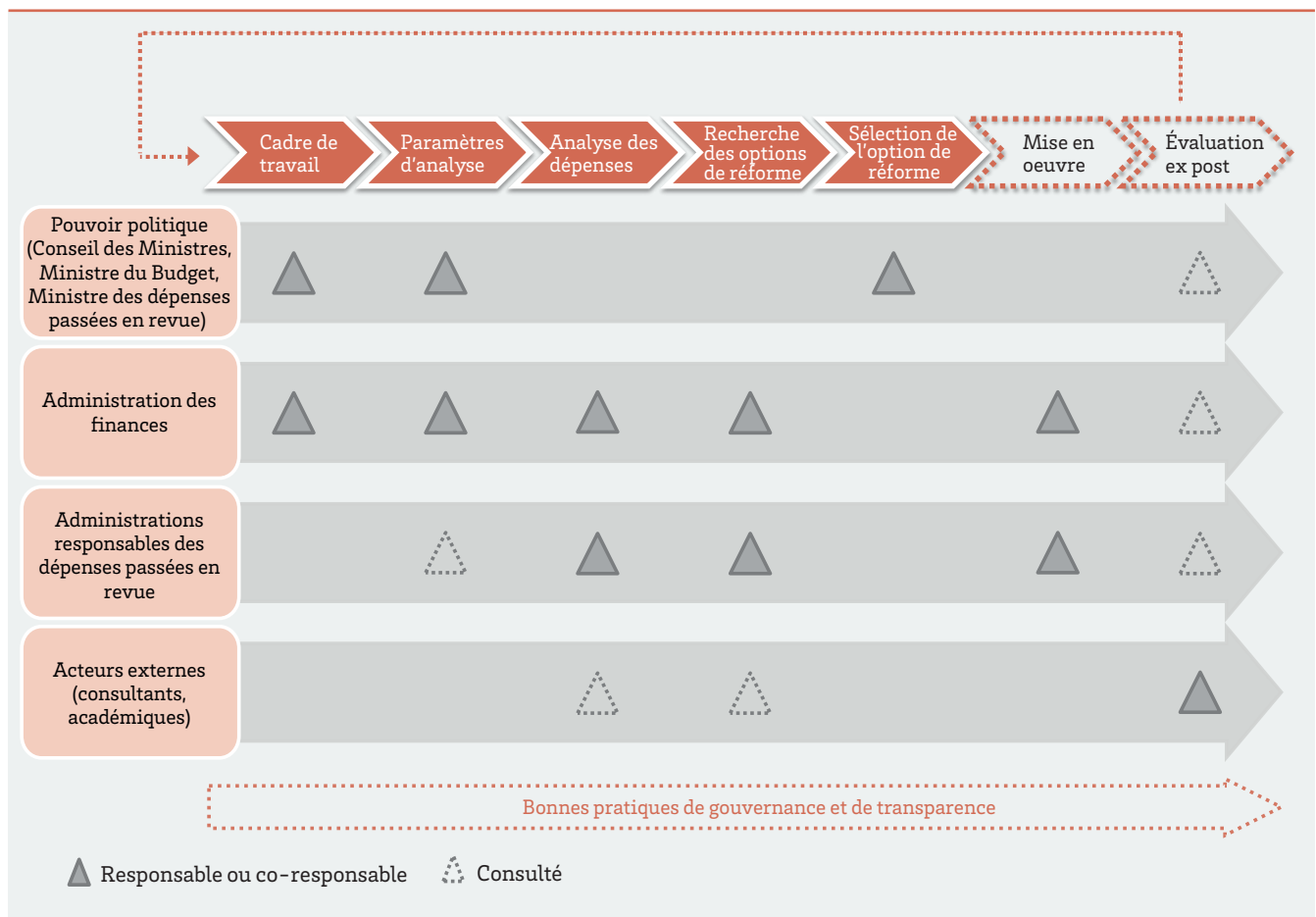
ÉTAPES DU PROCESSUS DE SPENDING REVIEWS

Le processus de *spending reviews* implique la réalisation de différentes étapes successives ou transversales. La littérature existante sur les *spending reviews* se réfère systématiquement à Vandierendonck (2014) et Robinson (2014) qui sont respectivement deux experts de la Commission européenne et de l'OCDE. Ceux-ci proposent deux cadres de référence distincts pour identifier les étapes importantes du processus de *spending review*, mais les principes directeurs sont semblables. Cette publication reprend les étapes structurées comme Robinson (2014) en y intégrant les éléments de Vandierendonck (2014), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018) et Doherty & Sayegh (2022) (voir figure 3).

Les étapes du processus de *spending review* seront détaillées dans les chapitres suivants. Chaque étape est essentielle et doit être pleinement réalisée avant de pouvoir entamer l'étape suivante, afin de garantir la réussite du processus de *spending review*. De manière transversale à ces étapes, **les bonnes pratiques de gouvernance, de transparence et d'évaluation** sont par ailleurs des éléments indispensables au bon déroulement du processus de *spending review*. Ces bonnes pratiques sont dès lors présentées au sein d'un chapitre à part entière, en préliminaire des chapitres portant sur les étapes chronologiques d'une *spending review*.

FIGURE 4 :

Étapes clés d'une *spending review* et implication des différentes parties prenantes tout au long du processus de *spending review*.



Source : Schématisation des auteurs, adapté de Vandierendonck (2014), Robinson (2014) et Tryggvadottir (2022).

Robinson (2014) distingue quatre étapes à mener chronologiquement au long d'une *spending review* :

1. **Étape de définition du cadre de travail** : le pouvoir politique s'engage sur plusieurs éléments de conception du processus, qui pourront rester en place durant plusieurs cycles de *spending reviews* (couverture des dépenses analysées, ampleur des *spending reviews* (« complète » ou « spécifique »), critères clés retenus pour analyser les dépenses, calendrier et mandats. C'est une phase d'**engagement politique à un niveau décisionnel élevé**. Cette étape signale le lancement du processus.
2. **Étape de décision des paramètres d'analyse** : les objectifs propres à chaque *spending review* « spécifique » à réaliser avant la prochaine élaboration du budget sont définis, ainsi que la couverture des dépenses analysées par chaque *spending review* « spécifique » et le type d'analyse (portant sur des politiques publiques, des processus, ou des administrations). Il s'agit d'une étape de **conception** de chaque *spending review* sur une thématique spécifique. Les résultats attendus pour chacune de ces *spending reviews* « spécifiques » sont définis à cette étape.
3. **Étape d'analyse des dépenses et de recherche des options de réforme** : cette étape constitue le cœur des analyses de la *spending review* et a pour objectif de proposer des options de réforme. Durant cette phase, les experts livrent en premier lieu un **diagnostic des dépenses et une évaluation de celles-ci quant à leur efficacité et leur efficience** (voir d'autres critères complémentaires). Ensuite, les experts élaborent **plusieurs options de réforme** selon les objectifs fixés en début de *spending review*.
4. **Étape de sélection de l'option de réforme** : selon les mandats décidés à l'étape de définition du cadre de travail, le pouvoir politique ou les agents de l'administration choisissent l'option de réforme à mettre en œuvre.

Cette publication décrit dans une cinquième étape les éléments d'attention lors de la mise en œuvre de l'option de réforme sélectionnée à la suite de chaque *spending review* « spécifique ». Cette dernière étape ne fait pas partie en tant que telle du processus de *spending review*, mais y est indissolublement liée (Vandierendonck, 2014).

4.

BONNE GOUVERNANCE ET SPENDING REVIEWS

4.1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Les *spending reviews* sont des processus complexes qui font appel à une expertise fine dans de nombreux domaines : connaissance des fonctionnements administratifs et budgétaires, analyse de données et modélisation/estimation des coûts et des dépenses publiques associées, révision des processus internes aux administrations, gestion de projet, etc. (Vandierendonck, 2014 ; Tryggvadottir, 2022).

Pour garantir d'arriver en bout de processus à des options de réforme opérationnelles, il est nécessaire de mettre en place un modèle de gouvernance et de définir les rôles et responsabilités de l'ensemble des parties prenantes, en début de *spending review*.

Ci-après, une répartition des responsabilités est proposée entre le pouvoir politique, un groupe de pilotage, des groupes de travail et leur secrétariat respectif. Les rôles associés à ces acteurs sont en grande partie repris de Fallov & Georgieva-Andonovska (2018). Des pratiques issues d'expériences étrangères illustrent les propos. Cette répartition des rôles peut varier selon les pays et régions menant à bien des *spending reviews*.

Pouvoir politique

Le pouvoir politique doit être proactif dans toutes les étapes d'une *spending review*, de la conception à la mise en œuvre. Par le « pouvoir politique » est désigné le Conseil des Ministres, ou plus précisément les parties prenantes impliquées dans le processus en son sein : le Ministre Président, le Ministre du budget, et les Ministres en charge des dépenses passées en revue.

Le pouvoir politique endosse les rôles suivants :

- › Il sélectionne les dépenses à passer en revue ;
- › Il définit les objectifs poursuivis par les *spending reviews* ;
- › Il désigne les intervenants et définit leurs mandats :
 - Groupe de pilotage (éventuellement)
 - Groupe(s) de travail
 - Secrétariat(s) de(s) groupe(s) de travail ;
- › Il approuve les notes de cadrage des *spending reviews* « spécifiques » ;

- › Il décide, en fin de projet, de l'option de réforme à intégrer aux budgets annuels ou pluriannuels ;
- › Il décide de la stratégie de communication envers le public.

À titre d'illustration, **au Royaume-Uni**, le premier ministre et le ministère des Finances initient ensemble le processus de *spending review*. Cela contribue à la responsabilisation des autres parties prenantes (y compris les administrations) au sens où non seulement le Premier Ministre et le Ministre des Finances se soucient du processus, mais seront également attentifs au respect du budget pluriannuel qui découlera des décisions prises à la suite des *spending reviews*. Les signaux envoyés par le pouvoir politique et par le ministère des Finances quant à leur engagement sont primordiaux pour développer la motivation des autres parties prenantes à mener à bien leurs *spending reviews* « spécifiques » (Balls, 2020).

Groupe de pilotage

Le groupe de pilotage (ou de coordination) est composé de différents organes publics, parfois chargé de définir le cadre de travail propre à l'ensemble du processus de *spending review* d'une entité budgétaire (OCDE, 2019). Le groupe de pilotage endosse le rôle de coordinateur pour que plusieurs *spending reviews* « spécifiques » puissent être menées à bien simultanément. Le groupe de pilotage est composé de membres de l'administration seniors disposant d'une bonne expertise du fonctionnement administratif, du budget et en gestion de projet. Il est souvent constituée au sein de l'administration des Finances. Les personnes désignées au sein du groupe de pilotage connaissent autant que possible **le fonctionnement des administrations** et disposent d'une **expertise technique en évaluation de politiques publiques et de gestion de projet**. Il est important que toutes ces compétences soient réunies (Tryggvadottir, 2022).

Le groupe de pilotage doit disposer d'un mandat décidé à un niveau hiérarchique élevé (c'est-à-dire à un niveau politique), de sorte à établir une collaboration crédible avec les ministres et administrations. Il peut s'agir d'une équipe ponctuelle ou permanente, mais une certaine continuité est préférable pour accumuler de l'expertise. Son existence est particulièrement utile lorsque l'entité budgétaire se prêtant à l'exercice a peu d'expertise en matière de *spending reviews*.

Le groupe de pilotage dispose d'un mandat politique pour les missions suivantes :

- › Il se rend disponible pour les groupes de travail en cas de doutes sur l'orientation des analyses (par exemple si les objectifs sont insuffisamment définis), de façon à ce que les groupes de travail puissent produire des analyses politiques de grande qualité ;
- › Il s'assure de la participation des différentes administrations concernées ;
- › Il résout les conflits au sein des groupes de travail ;
- › Il coordonne le projet (délivrables, suivi du calendrier, etc.) ;
- › Il assure la communication entre les acteurs impliqués, et peut servir d'intermédiaire entre les groupes de travail et le pouvoir politique ;
- › Il approuve les rapports finaux, comprenant des propositions d'options de réforme.

Le groupe de pilotage est idéalement présidé par un de ses membres.

Dans la plupart des pays, le rôle de pilotage est endossé par le **Ministre des Finances**. Les Pays-Bas, les États-Unis, l'Allemagne, la Pologne, la Slovaquie et la Suède procèdent ainsi. Le rôle de **l'administration des Finances et du Budget** est fondamental pour assurer le succès des *spending reviews*, dès la définition du cadre de travail (objectifs, mandats, etc). Cette administration est compétente pour garantir une continuité entre les options de réforme et l'élaboration du budget. Par ailleurs, la **Lettonie et la Norvège** ont mis en place des unités spécifiques au sein du ministère des Finances pour coordonner les *spending reviews*. Ces unités développent des outils de support pour les administrations et consolident l'expertise institutionnelle en matière de *spending reviews* (Tryggvadottir, 2022).

En revanche, le Danemark a créé une entité à part entière pour remplir ce rôle, sous la supervision du Ministre des Finances (**voir annexe**). Pour certains pays seulement (Suisse, Italie et Luxembourg), le **cabinet du Président ou du Premier Ministre** supervisent les *spending reviews*.

Groupes de travail et leurs secrétariats

Le groupe de travail désigné pour chaque *spending review* « spécifique », endosse les missions suivantes :

- › Il collecte et traite les données nécessaires aux analyses ;
- › Il mène les analyses d'efficacité et d'efficience des dépenses ;
- › Il propose des options de réforme ;
- › Il prépare les rapports de la *spending review*.

La participation de l'administration dont la dépense est passée en revue est importante, dès lors qu'elle est la plus compétente pour proposer des options de réforme qui répondent au critère de faisabilité et qu'elle sera ensuite chargée de leur mise en œuvre. Il est donc primordial de s'assurer de l'adhésion et de l'appropriation du processus de *spending review* par cette administration (Tryggvadottir, 2022).

Les groupes de travail sont composés idéalement de personnes aux expertises complémentaires : experts internes à l'administration disposant d'une expertise budgétaire, méthodologique et spécifique aux dépenses passées en revue, et éventuellement experts externes (académiques, membres d'institutions de recherche, consultants privés, institutions publiques indépendantes). L'expertise au sein des groupes de travail doit regrouper connaissance du fonctionnement administratif et capacités de traitement de données et d'évaluation. L'intégration de personnes d'horizons étendus (tant issues d'administrations différentes que dotées de compétences variées) au sein du secrétariat et des groupes de travail contribue à la réussite du processus (échanges de connaissances, coordination, communication) (Hers, 2022).

Aux Pays-Bas, les analyses des dépenses au cœur de la *spending review* sont menées par un groupe de travail au sein de l'administration accompagné d'experts externes, et coordonné par le ministère des Finances. La composition du groupe de travail varie en fonction de la dépense passée en revue. Les experts des groupes de travail aux Pays-Bas sont souvent issus d'un ou plusieurs bureaux de planification (*Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau*), et il arrive que des scientifiques fassent également partie du groupe de travail.

Chaque groupe de travail d'une *spending review* « spécifique » est supervisé par un secrétariat qui lui est propre. Le secrétariat est composé de membres seniors des administrations impliquées dans le groupe de travail.

Au sein de chaque groupe de travail, un secrétariat assure la gestion des travaux :

- › Il mène les réunions de travail (calendrier, ordre du jour, comptes-rendus des décisions) ;
- › Il communique sur l'état d'avancement au groupe de pilotage (ou au pouvoir politique directement) ;
- › Il délègue les tâches et fixe des objectifs réalistes aux groupes de travail ;
- › Il prend la responsabilité des rapports finaux (validation, et parfois rédaction).

4.2. TRANSPARENCE

De nombreux experts encouragent la transparence tout au long du processus de *spending review*, à différents niveaux. La transparence à certaines étapes clés contribue à une meilleure qualité de *spending review*, notamment en améliorant la responsabilisation des parties prenantes, en renforçant l'intégrité et la surveillance du processus, et en anticipant le soutien de l'opinion publique quant aux options de réforme retenues par la suite (Vandierendonck, 2014 ; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018 ; Tryggvadottir, 2022).

Néanmoins, la transparence peut ralentir le processus de la *spending review* parce qu'elle permet l'expression de critiques qui engendrent des phases supplémentaires de remise en question et de justification du processus, et donc une interférence politique. Bien que les résultats puissent être critiqués, la transparence ne doit pas compromettre la mise en œuvre des recommandations issues des *spending reviews* (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018 ; Escrivá, 2020).

Bien que le choix du niveau de transparence et de confidentialité appartienne au pouvoir politique, la transparence est recommandée aux étapes clés suivantes :

- › Publication du cahier des charges, avec communication des dépenses à analyser, des objectifs éventuellement poursuivis en termes de gains recherchés, et d'autres éléments d'encadrement du processus ;
- › Publication du rapport final réalisé par le groupe de travail ;
- › Publication de la décision du gouvernement et de la réaction du Parlement.

Pour garantir cette transparence, le groupe de pilotage ([voir glossaire](#)) peut adopter une stratégie de communication, à travers laquelle il prépare les livrables adéquats selon le public cible (rapports complets, résumés et graphiques visuels, communiqué de presse, etc.).

À titre d'illustration :

- › **Aux Pays-Bas**, les mandats du groupe de travail (les missions du groupe de travail) sont publiés en annexe au mémorandum budgétaire (*Miljoenennota*¹). Le rapport du groupe de travail et la décision du Gouvernement quant à l'option de réforme retenue sont diffusés publiquement et de manière permanente sur une plateforme en ligne diffusant l'ensemble des documents relatifs aux évaluations des politiques publiques ;
- › **En Lettonie**, les rapports finaux sont disponibles sur le site web du ministère des Finances ;
- › **Le Royaume-Uni** diffuse publiquement : (1) le cadre de travail pour montrer comment les résultats enrichissent la préparation des plans gouvernementaux, du budget annuel, des rapports annuels, des publications d'analyses des sta-

tistiques des dépenses ; (2) les documents de guidance, tel que *'The Green Book'* qui donne des indications sur tout une série de méthodologies pour mieux appréhender l'efficacité et l'efficience des dépenses.

4.3. ÉVALUATION EX ANTE, EX DURANTE ET EX POST DE LA SPENDING REVIEW ELLE-MÊME

Les experts encouragent l'évaluation de chaque *spending review* réalisée à différents moments (Vandierendonck, 2014 ; Postuła, 2018 ; Bova & Ciobanu, 2020) :

- › **Ex durante** : le processus de *spending review* est évalué pendant son déroulement (afin de repérer des dysfonctionnements potentiels dans le processus et de les corriger avant toute prise de décision) ;
- › **Ex ante et ex post** : le processus de *spending review* est évalué après la mise en œuvre de l'option de réforme (afin d'évaluer le déroulement de la *spending review*, et afin de mettre en perspective les gains observés avec les coûts de mise en œuvre). L'évaluation ex post peut également servir d'évaluation ex ante pour les prochaines évaluations de politiques publiques ou pour les prochaines *spending reviews*.

Une enquête de la Commission européenne menée en 2019 révèle que plus de la moitié des *spending reviews* ne font pas l'objet d'une évaluation ex post (Bova & Ciobanu, 2020). Cela veut dire que bien que ces *spending reviews* soient réalisées, leur impact n'a pas été évalué. L'évaluation ex post du processus en tant que tel permet de vérifier si les *spending reviews* ont été utiles ou même si elles ont apporté l'effet escompté.

Ce type d'évaluation pourrait idéalement être mené par une entité indépendante de la *spending review* qu'elle évalue. En Région flamande, l'évaluation de l'examen général des dépenses du Gouvernement flamand (*Vlaamse Brede Heroverweging*) de 2021 a été réalisée par le Conseil socio-économique régional (SERV, 2022). Les questions clés relatives aux interviews et à l'enquête menée sont présentées conjointement avec les résultats dans un rapport consultable publiquement (Stuurgroep VBHa, 2021).

¹ Le mémorandum budgétaire donne un aperçu de la politique fiscale du gouvernement pour l'année fiscale à venir, y compris des estimations pluriannuelles.

Périodiquement, le gouvernement peut ainsi réviser sa gouvernance et ses bonnes pratiques en matière de *spending review*. L'évaluation *ex post* permet de consolider l'expertise en se positionnant par rapport à l'atteinte des objectifs, en identifiant les facteurs de succès et les freins rencontrés, et en prenant du recul sur les méthodologies utilisées (Bova & Ciobanu, 2020 ; Tryggvadottir, 2022). L'évaluation *ex post* n'est pas requise par la Commission européenne, bien que recommandée. Dès lors, si un État est contraint d'utiliser l'outil des *spending reviews*, il ne choisira pas forcément d'allouer des ressources humaines supplémentaires à l'évaluation *ex post* du processus. Or, cela peut être très bénéfique pour éviter de reproduire les mêmes erreurs. Plus globalement, le processus de *spending reviews* peut contribuer à développer une culture de l'évaluation. Un ensemble de bonnes pratiques à ce propos est repris au sein du rapport du SERV dans le cadre de l'évaluation de l'examen général des dépenses du Gouvernement flamand (*Vlaamse Brede Heroverweging*) de 2021 (Stuurgroep VBH, 2021b).

4.4. ET EN BELGIQUE ?

Au niveau du pouvoir fédéral, le Conseil des ministres compétents a approuvé une note technique relative à l'intégration des *spending reviews* au processus budgétaire dans laquelle un cadre de gouvernance est présenté (Chambre des Représentants de Belgique, 2021) :

- › Le Conseil des ministres décide des sujets de *spending reviews* finalement retenus, et se prononce en fin de processus sur les options de réforme ; la DG Budget et Évaluation de la politique (BOSA) est chargée du secrétariat des groupes de travail (avec le département concerné) et du Comité de monitoring, organe ayant pour mission de rédiger des rapports réguliers sur la situation budgétaire en préparation de chaque cycle budgétaire. Le Comité de monitoring supervise globalement le processus de *spending review* ;
- › Le département concerné par la dépense passée en revue et la Direction Générale du Budget et Évaluation de la politique du SPF BOSA co-président des groupes de travail, également composés de l'Inspection des Finances et éventuellement d'experts externes. Par ailleurs, la note technique sur l'intégration des *spending reviews* au niveau fédéral indique l'importance de l'évaluation *ex post* au fur et à mesure de la réalisation des *spending reviews*.

Encadré 5 : Quelle gouvernance en Région de Bruxelles-Capitale ?

La stratégie du gouvernement de la RBC en matière de *spending review* (GRBC, 2022) envisage des groupes de travail impliquant une collaboration entre plusieurs administrations : l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), Bruxelles Finances et Budget (SPRB-BFB) et chaque administration concernée par la *spending review* « spécifique » auquel ce groupe de travail est associé. Des experts externes peuvent être consultés, mais les rapports finaux de chaque *spending review* « spécifique » seront rédigés par un nombre restreint de fonctionnaires des administrations présentes dans le groupe de travail de cette *spending review*.

Par ailleurs, la désignation d'une forme de groupe de pilotage (voir la création permanente de celui-ci) serait particulièrement pertinente pour la Région de Bruxelles-Capitale parce que cela permettrait de centraliser les expertises acquises durant chaque *spending review* « spécifique » et de diffuser des recommandations de guidance pour des *spending reviews* de qualité.

Afin d'être opérationnel, ce groupe de pilotage devrait être composé de personnes disposant de compétences marquées en matière de gestion de projet, de prise de décision, de communication, d'organisation et de planification, de décision, d'influence et d'assertivité.

Mettre en place une telle équipe de support au sein d'une administration centrale permettrait la mutualisation des apprentissages étant donné que le Gouvernement a pour objectif de lancer plusieurs *spending reviews* en parallèle et faciliterait aussi les échanges de compétences entre les différents groupes de travail. Il est important qu'une réflexion soit menée autour de la composition du groupe de pilotage et de sa localisation au sein des administrations bruxelloises. En effet, la gestion de projet conditionne indubitablement la réussite du processus de *spending review*.

4.5. RISQUES, MESURES D'ANTICIPATION ET DE COMPENSATION

TABLEAU 1 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la bonne gouvernance, à la transparence et à l'évaluation.

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Leadership manquant ou insuffisant, inadéquation du modèle de gouvernance	Le pouvoir politique définit clairement et approuve les mandats du groupe de pilotage et du secrétariat aux étapes de définition du cadre de travail et de choix des paramètres d'analyse.	Le pouvoir politique revoit les mandats en cours de processus ou entre deux années budgétaires.
Indépendance insuffisante de groupes de travail	Le pouvoir politique désigne un président indépendant pour chaque groupe de travail. Par ailleurs, le secrétariat de chaque groupe de travail est composé à la fois de membres de l'administration des Finances et de l'administration dont les dépenses sont passées en revue ; principe de non veto pour les options de réforme proposées ; implication d'experts tant sur le contenu que sur les méthodologies qui porteront une attention particulière à la qualité des recherches (p.ex. méthodologues, chercheurs académiques, bureaux de recherche apolitiques).	
Non acceptation sociale du changement	Le pouvoir politique définit une stratégie de communication claire et ciblée à l'étape de définition du cadre de travail, comprenant les objectifs de la <i>spending review</i> , la gouvernance du processus, la justification de l'option de réforme retenue. La stratégie de communication est idéalement différenciée et ciblée pour les citoyens et pour les administrations. Elle est adaptée au cours de la <i>spending review</i> pour répondre aux résistances rencontrées.	
Retard de calendrier si rectifications importantes	Le secrétariat de chaque groupe de travail prévoit de faire un état d'avancement régulier (p.ex. mensuel ou bimensuel).	Les livrables (et les résultats) de la <i>spending review</i> peuvent être reportés à l'année budgétaire suivante, moyennant justification.

5. DÉFINITION DU CADRE DE TRAVAIL

5.1. CADRE COMMUN À TOUTES LES SPENDING REVIEWS

La définition du cadre de travail correspond au lancement du processus de *spending review*. C'est une phase d'engagement politique durant laquelle se prennent des décisions importantes. Le pouvoir politique s'engage ainsi sur plusieurs éléments de conception du projet, qui pourront rester en place durant plusieurs cycles de *spending reviews* : ampleur des *spending reviews* (couverture des dépenses analysées), critères de sélection des dépenses à analyser en priorité, calendrier et mandats des acteurs impliqués dans la réalisation de la *spending review*.

5.2. AMPLEUR DES DÉPENSES ANALYSÉES

Une première décision à prendre concerne l'ampleur des dépenses analysées : le processus envisagé concerne-t-il une *spending review* « complète » (*comprehensive spending review*) ou une *spending review* « spécifique » (*specific spending review*) ? (Robinson, 2014 ; Bova et al., 2020 ; Zielinski et al., 2019 ; Tryggvadottir, 2022). Une *spending review* « complète » est un processus de grande ampleur, analysant plus de 20 % des dépenses, au contraire des *spending reviews* « spécifiques » (voir 1.1, p.8).

TABLEAU 2 :
Critères pour le choix de l'ampleur du processus de *spending review*.

	Spending review « complète »	Spending review « spécifique »
Objectif	Améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques	
Couverture des dépenses analysées	Une grande partie des dépenses publiques.	Certaines dépenses publiques délimitées au préalable.
Questions d'analyse	Souvent communes à toutes les <i>spending reviews</i> « spécifiques » qui composent la <i>spending review</i> « complète ».	Propres à chaque <i>spending review</i> « spécifique », à déterminer au préalable.
Objectif de réaliser des économies	Éventuellement objectif d'économies quantifié en début de processus (en euros ou en pourcentage des dépenses). En général plutôt observé pour les <i>spending review</i> « complète » ¹ .	
Ressources humaines des administrations	Sollicitées à travers toutes les administrations.	Sollicitées dans les administrations responsables des dépenses analysées et dans les administrations de support.
Efficacité	Les critères ci-après d'efficience technique et d'efficience allocative (voir glossaire) n'ont de sens d'être analysés que si les dépenses publiques sont efficaces, c'est à dire si elles atteignent leurs objectifs.	
Efficience technique	Améliorée ou non, selon le degré de détail des analyses menées.	Améliorée pour la fraction des dépenses analysées.
Efficience allocative	Redistribution éventuelle des dépenses <u>entre</u> thématiques différentes. Priorisation des dépenses publiques.	Choix des options de réforme avec une éventuelle redistribution des dépenses <u>au sein</u> d'une même thématique.

¹ Exemples d'objectifs de réalisation d'économies adoptés par différents pays : baisse des dépenses nominales de 5% sur 3 ans (Canada), baisse des dépenses nominales de 10% dans quatre domaines à définir (Croatie), baisse des dépenses nominales de 3% par an (Royaume-Uni) (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

Ces processus ont chacun des avantages et des inconvénients, mais ce choix mérite une solide réflexion car une *spending review* « complète » entraîne un travail nettement plus conséquent et complexe. En ce sens, les *spending reviews* de grande ampleur sont plutôt à réaliser lorsque la situation budgétaire est grave ou en crise (Robinson, 2014). Peu de pays se sont lancés dans des *spending reviews* « complètes » : les Pays-Bas (en 1981 et en 2009), le Royaume-Uni (à plusieurs reprises entre 1998 et 2021) et l'Irlande (sur deux périodes 2012-2014 et 2015-2017).

Par ailleurs, certains pays européens mènent annuellement plusieurs études par an similaires à des *spending reviews* « spécifiques ». C'est le cas des Pays-Bas et du Danemark (depuis les années 1980) et de la Slovaquie (depuis 2016) (Doherty & Sayegh, 2022). **La Commission européenne recommande l'utilisation de *spending reviews* « spécifiques » en tant que projets pilotes afin de construire une expertise** dans les pays novices en matière de *spending reviews*.

Encadré 6 : Prochaines *spending reviews* en Région bruxelloise

Le 20/07/2022, le gouvernement de la RBC a approuvé une stratégie en matière de *spending reviews*. Le gouvernement de la RBC s'est engagé à réaliser plusieurs *spending reviews* « spécifiques » durant les prochaines années, afin de consolider son expertise. Le calendrier et les sujets proposés sont les suivants :

- › octobre 2022 - juin 2023 : allocations familiales et politiques économiques de type investissements dans la RD&I ;
- › octobre 2023 – juin 2024 : politique d'emploi (économie sociale et appels à projets pour le volet emploi) et politique de santé mentale ou secteur du sans abris.

5.3. CRITÈRES DE SÉLECTION DES DÉPENSES ANALYSÉES

Après avoir décidé s'il s'engageait dans une *spending review* « complète » ou dans une ou plusieurs *spending reviews* « spécifiques », le gouvernement est amené à déterminer avec précision les dépenses publiques qui seront passées en revue.

Les pays réalisant régulièrement des *spending reviews* ont chacun développé leur propre méthode de sélection des sujets d'analyse. Ainsi, **aux Pays-Bas**, chaque administration peut proposer des sujets de *spending review*. **Au Royaume-Uni**, les dépenses éligibles pour l'analyse concernent uniquement une certaine catégorie de dépenses, correspondant aux montants alloués aux administrations ou distribués par celles-ci (aux organismes qui en dépendent). Dès lors, certains types de dépenses ne feront pas l'objet d'une *spending review*, comme les pensions ou les intérêts de la dette (Wheatley et al., 2019).

La sélection des sujets de *spending reviews* peut être plus complexe au sein des gouvernements de coalition, et le choix final revient généralement à l'organe public responsable de la coalition. **Le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie et l'Irlande** adoptent ce type de fonctionnement. (Zielinski et al., 2019).

Les critères de sélection des sujets de *spending reviews* sont variés. Il peut s'agir d'une hausse soudaine des dépenses projetées pour certaines politiques publiques, d'évaluations démontrant l'inefficacité de certaines politiques publiques, de domaines politiques, de superposition de politiques publiques visant un même but, etc. (Hers, 2022). Au niveau belge, la 6^e réforme de l'État en 2015 et le transfert des compétences qui en découle peut rendre difficile l'utilisation du critère d'évolution des dépenses, du fait des transferts entre entités fédérées.

Ci-dessous, une liste de critères, de questions et d'options visent à aider le pouvoir politique à choisir les dépenses qui feront l'objet de *spending reviews* « spécifiques ».

TABLEAU 3 :

Critères généraux de sélection des dépenses.

Critère	Questions et options
Entité budgétaire	Quelle est l'entité budgétaire dont les dépenses sont passées en revue ? Options : L'entité budgétaire considérée peut-être le gouvernement central, des administrations spécifiques, des entités fédérées ou locales, etc.
Verticalité ou horizontalité	Les dépenses passées en revue sont-elles analysées verticalement ou horizontalement ? Options : Les dépenses analysées dans la <i>spending review</i> peuvent être : <ul style="list-style-type: none"> ➤ spécifiques à une administration (verticalité), ➤ transversales à plusieurs administrations et poursuivant un même objectif (horizontalité).
Type de dépenses	Quel est le type de dépenses à passer en revue ? Options : Les dépenses analysées peuvent être : des coûts opérationnels de l'administration publique, des dépenses obligatoires prescrites par la loi, des dépenses discrétionnaires, des dépenses fiscales. Une analyse fine sur ces différents types de dépenses peut mettre en évidence celles qui ont soudainement fortement augmenté, ou celles qui pourraient poursuivre le même objectif et être redondantes.
Sujet d'analyse	Quel est le sujet d'analyse de la <i>spending review</i> ? Options : Le sujet d'une <i>spending review</i> peut être un programme de politique publique, un processus ou une administration dans son ensemble. Plus précisément : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les SR portant sur un programme de politique(s) publique(s) (<i>programme reviews</i>) analysent des programmes spécifiques afin de dégager des gains d'efficacité (coûts réduits à niveau de services inchangé) ou des gains liés à la réduction des services associés ; ➤ Les SR portant sur un processus (<i>process reviews</i>) révisent les processus internes au fonctionnement des services publics (p.ex. IT, RH, management, etc.) afin d'atteindre des gains d'efficacité. ➤ Les SR portant sur une administration dans son ensemble (<i>agency reviews</i>) étudient à la fois l'organisation des processus internes à l'administration et ses dépenses (ensemble des programmes de politiques publiques pour lesquelles l'administration est compétente).
Impact potentiel	Quel est l'impact de la <i>spending review</i> ? Options : Le sujet d'une <i>spending review</i> peut être choisi selon son impact potentiel : impact important ou limité, impact positif ou négatif selon les domaines, impact attendu à court, moyen ou long terme. L'impact appréhendé peut être financier (en euros) ou mesurable par d'autres indicateurs (économiques, environnementaux, etc.).
Facilité de mise en oeuvre	Quelle est la probabilité que la <i>spending review</i> ait un impact ? À quel coût ? Et à partir de quand ? Options : Certaines réformes peuvent être plus faciles à mettre en œuvre que d'autres, ce qui peut influencer le choix du sujet de SR : moindre complexité, plus grande acceptabilité, etc. Les réformes faciles à mettre en œuvre seront rapidement efficaces, mais certains sujets plus sensibles méritent aussi d'être développés, pour leur pertinence ou pour leur valorisation comme analyse reproductible.
Informations et données	Quelle est la connaissance existante sur le sujet de <i>spending review</i> ? Des informations, des données, des études sur le sujet sont-elles disponibles ? Options : La qualité des analyses et la faisabilité d'une <i>spending review</i> dépend de la disponibilité de la connaissance : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Analyses : diagnostics et évaluations ex ante ou ex post d'une politique publique, pointant éventuellement son inefficacité ou son inefficience ; ➤ Statistiques : données au niveau individuel permettant de chiffrer les dépenses, les bénéficiaires et si possible de mesurer les résultats attendus.
Volatilité	Quelle est la marge de manœuvre concernant les dépenses passées en revue (sur le coût unitaire ou sur le volume) ? Options : La marge de manœuvre sur la réduction du coût par unité ou du volume de dépenses peut être : <ul style="list-style-type: none"> ➤ relativement faible (p.ex. dépenses liées à une demande individuelle, comme les allocations de chômage) ; ➤ élevée (p.ex. dépenses liées à des coûts fixes importants, comme les dépenses du transport).

Source : Adapté de Vandierendonck (2014), Robinson (2014) et Hers (2022).

Encadré 7 : Critères de sélection des dépenses appliqués à la RBC

Quels critères privilégier dans un premier temps ?

Nous suggérons d'utiliser cette liste de critères comme un arbre décisionnel menant à la sélection des dépenses à passer prioritairement en revue en Région bruxelloise. **Afin de consolider l'expertise du Gouvernement bruxellois en matière de *spending review*, nous recommandons de privilégier les trois critères suivants : dépenses d'une administration unique, concernant une politique publique spécifique (type de sujet) sur lesquels la connaissance est suffisante.** Les autres critères sont laissés à l'appréciation des personnes en charge de la décision.

La liste ci-après propose néanmoins des pistes d'application en RBC pour chacun des critères.

Critère	Questions et options
Entité budgétaire	<p>Les dépenses passées en revue en Région bruxelloise relèvent des compétences de ces deux gouvernements : gouvernement de la RBC ou COCOM. Le calendrier des <i>spending reviews</i> « spécifiques » à venir pose un choix de deux sujets par cycle budgétaire, avec systématiquement un choix relevant des compétences du gouvernement de la RBC et un choix relevant de la COCOM.</p> <p>Ces dépenses peuvent concerner une ou plusieurs administrations relevant du gouvernement de la RBC ou de la COCOM, ou encore certaines OAA de la RBC. Les dépenses pourraient aussi concerner les 19 communes de la RBC.</p>
Verticalité ou horizontalité	<p>Dans un premier temps, nous recommandons de réaliser des <i>spending reviews</i> « spécifiques » aux dépenses d'une administration unique (critère de verticalité, voir encadré 1 pour la liste des autorités bruxelloises et leurs institutions associées).</p> <p>Une fois l'expertise développée, il sera envisageable d'élargir la complexité des analyses et d'envisager des <i>spending reviews</i> transversales (horizontalité) :</p> <ul style="list-style-type: none"> › En identifiant les processus communs à plusieurs organisations : <ul style="list-style-type: none"> – Identifier certaines dépenses transversales comme les achats de services ICT ou les frais de fonctionnement à partir des données de marchés publics et subventions de la RBC ; – Analyser les processus internalisés par les différentes administrations et identifier des alternatives possibles (économies d'échelle, réinternalisation des processus, etc.). › En identifiant les éventuelles superpositions de dépenses publiques partageant les mêmes objectifs, par exemple à partir de regroupements des données de marchés publics et subventions de la RBC en open data (p.ex. politiques de soutien à l'emploi à partir des subventions aux ALE, Acs, contrats d'insertion, etc.).
Type de dépenses	<p>Les données publiées par l'IBSA sur les finances publiques¹ offrent un premier aperçu. La ventilation des dépenses publiques de la Région bruxelloise par opération économique (SEC 2010) montre par exemple que le poids des subventions dans le budget régional a fortement augmenté ces dernières années (passant de 7 % en 2010 à 14 % en 2019).</p> <p>Il serait utile de prendre une décision sur base d'une analyse fine du budget bruxellois (en termes de composition et d'évolution des différents postes). Une telle analyse, par ligne budgétaire (autrement dit par « allocation de base » en utilisant la terminologie du budget bruxellois), permet d'identifier une hausse soudaine ou tendancielle des dépenses (actuelles ou projetées), ainsi que les postes relativement importants.</p> <p>L'application informatique budgétaire intégrée pour la Région de Bruxelles-Capitale (Bru-Budget) offre en outre la possibilité d'identifier les dépenses sur lesquelles il existe une marge de manœuvre, plus ou moins importante :</p> <ul style="list-style-type: none"> › Les crédits et dettes peuvent être écartés d'une <i>spending review</i>, car non révisables selon la loi ; › Les subventions peuvent être distinguées entre subventions réglementées (dépendant d'une législation) et subventions facultatives (entièrement influençables et résultant uniquement d'une volonté politique).

¹ IBSA. Finances consolidées des administrations publiques. <https://ibsa.brussels/themes/finances-publiques/finances-consolidees-des-administrations-publiques>

Sujet d'analyse

Le sujet des dépenses passées en revue peut être un programme de politique(s) publique(s), un processus interne au fonctionnement d'une ou plusieurs administrations, ou une administration en tant que telle.

Dans un premier temps, nous recommandons d'étudier les politiques publiques ainsi que les processus internes à l'administration au sein d'une administration unique. Les politiques publiques poursuivant un même objectif se trouvent généralement sous une même administration (p.ex. les politiques de l'emploi chez Actiris, les politiques environnementales chez Bruxelles Environnement, les politiques de l'innovation chez Innoviris, etc.).

L'analyse de l'organisation en tant que tel des administrations peut être laissée de côté dans un premier temps, d'une part parce qu'un contrôle externe sur les opérations budgétaires, comptables et financières de celles-ci relève de la responsabilité de la Cour des Comptes, et d'autre part parce que qu'une réflexion de réorganisation a déjà été enclenchée par le biais du projet Optiris (par exemple mutualisation des services d'appui transversaux) (Deglume, 2022).

Grâce à la ventilation des dépenses publiques de la Région bruxelloise par fonction (COFOG)¹, la source de l'augmentation du poids des subventions dans le budget régional peut être en partie attribuée à la hausse des dépenses liées aux affaires économiques, et en particulier au sous-groupe 'tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi' (+5 pp entre 2010 et 2019).

L'étude de Godefroid *et al.*, 2021 pose des constats allant dans un sens similaire, en identifiant les dépenses de certaines fonctions relativement plus élevées au niveau national par rapport à celles des pays limitrophes. Il s'agit par exemple de la tutelle de l'économie générale et des transports, ainsi que de la protection sociale liée à la famille et aux enfants (allocations familiales et crèches). Certaines de ces dépenses relèvent du niveau régional.

Plusieurs sources de données régionales émanant du SPRB-BFB peuvent contribuer à affiner cet exercice : la décomposition du budget de la RBC² et les données de marchés publics et subventions de la RBC³. Ces données permettent d'identifier les dépenses associées à une politique publique en particulier à un niveau très détaillé (organisation publique, type d'allocation, numéro BCE du bénéficiaire).

Impact potentiel

Les options de réforme « paramétriques » sont celles dont l'impact est le plus facile à estimer en euros, en réalisant des tests de sensibilité (modification de certains montants ou hypothèses de calcul des dépenses). L'impact est en outre rapidement observable à court terme. En revanche, les options de réforme « structurelles » nécessiteront des analyses plus complexes pour estimer l'impact potentiel des changements. Leur impact peut être tout aussi élevé mais s'observe généralement sur le moyen terme (progressivement au fil des années).

Facilité de mise en oeuvre

Une des difficultés lors de la mise en œuvre d'une option de réforme est le nombre et la nature des acteurs impliqués. Nous recommandons de prioriser l'analyse des dépenses qui dépendent principalement des acteurs et institutions régionales. Les dépenses publiques qui nécessitent l'implication d'acteurs tels que les communes peuvent se heurter à la problématique de l'autonomie de ces dernières, rendant la mise en œuvre d'options de réforme plus complexe. Par ailleurs, l'implication d'un cadre de concertation est primordiale dans l'évaluation de ce type de dépenses.

1 IBSA. *Finances consolidées des administrations publiques*.

2 Consulter en ligne : <https://budget.brussels/>.

3 Consulter en ligne : <https://openbudgets.be.brussels>

Informations et données

Les groupes de travail évaluant l'efficacité et l'efficience des dépenses passées en revue au sein d'une *spending review* ne peuvent le faire que si les données existent ou peuvent être collectées. Afin de développer une vision globale de la connaissance existante utile aux *spending reviews*, le gouvernement de la RBC peut collecter les évaluations de politiques publiques existantes auprès des différentes administrations publiques.

Par exemple, l'évaluation des contrats d'insertion publiée en 2022 par le Bureau fédéral du Plan constitue un point de départ pour une *spending review* sur ce sujet (Dewatripont, 2022). Par ailleurs, la *spending review* menée par la Région flamande sur les titres services (Gouvernement flamand, 2019) est un exemple relativement complet reproductible pour l'analyse du même dispositif en Région bruxelloise.

Par ailleurs, les analyses des dépenses en libre accès peuvent offrir une guidance méthodologique pour des *spending reviews* (voir par exemple les analyses menées dans le cadre de l'examen général des dépenses du Gouvernement flamand (*Vlaamse Brede Heroverweging*) de 2021¹, ou les *Interdepartementale Beleidsonderzoeken* hollandaises – voir annexe).

Les dépenses publiques pour lesquels les données utiles à l'évaluation sont inexistantes ou lacunaires peuvent être écartés, du moins dans un premier temps. Le gouvernement de la RBC peut également collecter les *spending reviews* déjà réalisées dans d'autres pays ou régions sur des thématiques potentiellement intéressantes pour la RBC.

Dans le cadre de la *spending review* pilote sur la mobilité réalisée pour la Région bruxelloise et clôturée en 2022, l'analyse de l'efficacité et de l'efficience de la politique s'est essentiellement basée sur l'information disponible. Les experts ont ainsi émis des avis sur la base d'un travail de recherche synthétisant la littérature pertinente académique, les documents administratifs relatifs au fonctionnement de l'administration en charge de la mobilité, ainsi que les études et données transmises par cette même administration. L'information a été complétée par des interviews et des ateliers avec les agents responsables des interventions publiques analysées (en particulier contrats de sous-traitance et priorisation des investissements).

Volatilité

Dans un premier temps, la Région bruxelloise a mené des *spending reviews* pilotes dans les domaines du logement social et de la mobilité. Ces deux catégories de dépenses relèvent en effet d'une marge de manœuvre importante sur la réduction du volume de dépenses, étant liées à des investissements élevés.

Les sujets retenus par la suite (allocations familiales et subsides à la RD&I) relèvent plutôt d'une marge de manœuvre sur la réduction du coût par unité, avec un impact marginal plus faible.

Ce raisonnement peut être décliné pour d'autres types de dépenses d'infrastructure (par exemple collecte des déchets, espaces verts) ou individuelles envers des individus ou des entreprises (par exemple allocations diverses de protection sociale, soutien aux indépendants ou à certains secteurs d'activité économique).

L'application Bru-Budget permet par ailleurs d'identifier les institutions qui dépendent entièrement des subventions régionales de celles qui bénéficient également de subventions d'autres autorités, ou génèrent des revenus propres. Le code économique associé aux dépenses peut également être utilisé pour catégoriser les dépenses, par exemple pour distinguer les coûts de fonctionnement, les investissements, les crédits de personnel et les subventions. Certaines dépenses, comme les crédits de personnel, par exemple, sont beaucoup plus difficiles à influencer que les frais de fonctionnement ou les investissements.

¹ Consulter en ligne : <https://fin.vlaanderen.be/eindrapporten-projectgroepen/>

5.4. CALENDRIER

Dans le cas d'options de réforme « paramétriques », c'est-à-dire pour des réformes dont la mise en œuvre peut se faire à court terme (en un an). Le calendrier suivant est globalement observé dans les pays réalisant structurellement des *spending reviews* :

- › Juillet - Octobre (année t) : le pouvoir politique décide les dépenses publiques à passer en revue et définit clairement les mandats durant les négociations budgétaires ;
- › Septembre - Octobre (année t) – Juin (année t+1) : les groupes de travail (voir glossaire) désignés mènent les analyses et rédigent les rapports des *spending reviews* ;
- › Septembre - Octobre (année t+1) : les options de réforme sont discutées durant les négociations budgétaires et une option de réforme par *spending review* est sélectionnée pour mise en œuvre et intégration dans le budget. Les options de réforme « paramétriques » peuvent être intégrées dans le budget de l'année suivante (année t+2). Les options de réforme « structurelles » prendront plus de temps à mettre en œuvre et peuvent être lancées à t+3 ou plus tard. Par ailleurs, certaines options de réforme impliquent des changements plus importants qui modifient simultanément le cadre légal associé à ces dépenses publiques. Dans ce cas, l'horizon de mise en œuvre est souvent échelonné à moyen terme suivant la prise de décision politique (deux à cinq ans selon l'ampleur des changements).

Encadré 8 : Calendrier relatif aux *spending reviews* en Région de Bruxelles-Capitale

Le calendrier relatif aux *spending reviews* « spécifiques » en Région de Bruxelles-Capitale a été défini dans la stratégie adoptée par le gouvernement de la RBC en juillet 2022 (voir p.16), en cohérence avec le cycle budgétaire du gouvernement de la RBC (voir p.11). Néanmoins, le calendrier prévu bénéficierait de l'identification d'étapes intermédiaires pour le diagnostic des dépenses, le choix des méthodologies, la remise de livrables intermédiaires, etc. La désignation d'un groupe de pilotage pour l'ensemble du processus de *spending review* et d'un secrétariat pour chacun des groupes de travail des *spending reviews* « spécifiques » est par ailleurs indispensable pour garantir le respect du calendrier (voir p.22).

5.5. MANDATS

Lors de la définition du cadre de travail, le pouvoir politique délimite **les rôles et responsabilités des personnes impliquées dans la *spending review* et les retranscrit au sein des mandats**. Un mandat est un acte par lequel une personne (le mandant) donne à une autre (le mandataire) le pouvoir de faire quelque chose en son nom. À cette étape du processus de *spending review*, les mandats peuvent reprendre l'ensemble des décisions prises (couverture des dépenses, critères d'analyse prioritairement visés, calendrier). Ces éléments peuvent être consignés dans une note approuvée par le pouvoir politique (Vandierendonck, 2014), et si possible communiquée (voir 4.2). Les mandats définis à cette étape encadrent le processus global. Ils peuvent rester en place durant plusieurs cycles de *spending reviews*, indépendamment du choix des dépenses publiques passées en revue.

Aux Pays-Bas, lors de la formation du gouvernement suivant les élections générales, l'accord de coalition inclut des décisions sur les *spending reviews*. Ces décisions définissent les priorités du nouveau gouvernement pour le programme de *spending reviews* sur les quatre années de la coalition. L'accord de coalition est politiquement contraignant et devient un instrument pour le gouvernement exécutif, sans avoir un statut légal (sans passer par le Parlement). L'engagement politique se marque aux étapes clés des *spending reviews* : choix de la couverture des dépenses à passer en revue en fonction des priorités du gouvernement, approbation d'une note définissant les mandats et diffusion de celle-ci en annexe aux documents budgétaires, conjointement à un document méthodologique relatif au déroulement des *spending reviews*, et enfin choix des options de réforme et justification (Tryg-gvadottir, 2022).

5.6. RISQUES, MESURES D'ANTICIPATION ET DE COMPENSATION

TABLEAU 4 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la définition du cadre du travail.

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Faibles appropriation et implication des administrations	Le pouvoir politique consulte les administrations sur les dépenses publiques à passer prioritairement en revue.	Le groupe de pilotage communique adéquatement avec les secrétariats et les groupes de travail et encourage les échanges et la créativité.
Non analyse des dépenses pour lesquelles les données sont insuffisantes	Le pouvoir politique identifie (à l'aide des administrations) les thèmes de dépenses publiques pour lesquels les données sont insuffisantes, et prévoit des mandats pour développer ces données les années suivantes.	
Calendrier non réaliste	Le groupe de pilotage joue un rôle essentiel dans le lancement de la <i>spending review</i> . Il doit rassembler les parties prenantes pour terminer au plus vite l'étape de choix des paramètres d'analyse, de sorte à laisser une période suffisamment longue aux analyses et à la recherche des options de réforme.	Les livrables (et les résultats) de la <i>spending review</i> peuvent être reportés à l'année budgétaire suivante, moyennant justification.

6. CHOIX DES PARAMÈTRES D'ANALYSE

6.1. CADRAGE DE CHAQUE SPENDING REVIEW « SPÉCIFIQUE »

Le choix des paramètres d'analyse est la première étape de chaque *spending review* « spécifique ». Cette étape consiste principalement à affiner et préciser la délimitation du champ de la *spending review* « spécifique » dans la continuité du mandat initial conféré par le pouvoir politique.

Si possible, ce qui est attendu comme résultat final de chaque *spending review* doit être explicité au sein d'un livrable standard. Des principes méthodologiques sont aussi les bienvenus (Vandierendonck, 2014).

Lors de cette étape, le pouvoir politique, aidé éventuellement du groupe de pilotage, rédige et valide une note de cadrage. Il peut aussi consulter l'administration des Finances et l'administration des dépenses passées en revue. Cette note de cadrage permet de clarifier (si nécessaire) et de figer les décisions prises par le pouvoir politique en amont, lors de la définition du cadre de travail.

Idéalement, la note de cadrage répond aux questions suivantes, de façon précise. Bien délimiter ces aspects est essentiel à la réussite de la *spending review* :

- › **Qui** (quelles administrations ou entités sont concernées) ?
- › **Quoi** (quelles sont les dépenses concernées) ?
- › **Pourquoi** (quel est l'objectif des dépenses passées en revue, sachant que le choix de l'objectif conditionnera les critères d'évaluation retenus) ?
- › **Pour quand** (quel est l'horizon temporel) ?

Lors de l'élaboration de la note de cadrage, une attention doit être portée sur l'allocation de moyens suffisants pour mener à bien ces analyses (disponibilité des ressources humaines, de l'expertise et des données, et faisabilité du calendrier) (DG EcFin, 2019).

L'encadré 9 liste les éléments essentiels à intégrer au sein de la note de cadrage en début de chaque *spending review*. La définition de(s) objectif(s) politique(s) attribués aux dépenses à passer en revue et la définition des question(s) d'analyse font l'objet des deux sections suivantes.

Encadré 9 : Contenu de note de cadrage pour chaque *spending review*

La note de cadrage de chaque *spending review* « spécifique » contient idéalement les éléments suivants :

- › Composition des groupes de travail et de leur secrétariat (voir glossaire) ;
- › **Contexte** (y compris base légale et réglementaire) ;
- › **Rappel des dépenses à passer en revue (lignes budgétaires)**, identifiées par le pouvoir politique à l'étape précédente lors de la définition du cadre de travail ;
- › **Évolutions prévues des dépenses à politique inchangée** ;
- › Objectifs de la *spending review* : rappel des critères retenus par le pouvoir politique pour analyser les dépenses (efficacité, efficience ou autres critères complémentaires) ;
- › **Objectifs politiques attribués aux dépenses à passer en revue** ;
- › **Question(s) d'analyse** ;
- › Délivrables attendus ;
- › Calendrier.

Sources : Adapté de Vandierendonck (2014), Robinson (2014), Irish Spending Review Secretariat (2021)

6.2. OBJECTIF DE LA DÉPENSE PASSÉE EN REVUE

Déterminer le(s) objectif(s) attribués aux dépenses analysées au sein de chaque *spending review* est une décision hautement stratégique. Il est donc nécessaire d'y consacrer suffisamment de temps le plus tôt possible dans le processus, et cela en amont des analyses de l'efficacité et de l'efficience des dépenses. Les objectifs des dépenses passées en revue méritent d'être clairement définis politiquement, au moins en termes qualitatifs. En effet, les experts menant les analyses conditionneront aussi bien leurs choix méthodologiques que leurs recommandations d'options de réforme à l'objectif identifié pour la dépense passée en revue.

Des objectifs suffisamment précis permettent :

- d'orienter et de prioriser les analyses des *spending reviews* ;
- d'influencer les scénarios proposés pour les options de réforme ;
- d'améliorer la qualité des options de réforme proposées ;
- de faciliter le choix politique final entre plusieurs options de réforme en objectivant un critère à l'aune duquel les différentes options peuvent être évaluées et comparées ;
- de structurer l'horizon temporel de mise en œuvre ;
- d'améliorer la cohérence entre plusieurs *spending reviews*. (Vandierendonck, 2014)

Au-delà du processus de *spending reviews*, formuler des objectifs clairs permet :

- d'apprendre à développer des indicateurs de monitoring et des cibles ;
- de réorienter la culture de l'administration vers l'expression d'objectifs ayant un impact mesurable sur les bénéficiaires finaux des politiques publiques ;
- de questionner les fonctionnements internes (Vandierendonck, 2014).

Concrètement, la co-construction des objectifs entre le pouvoir politique, l'administration en charge de la dépense passée en revue et les acteurs de terrain permet de mettre en relation différentes variables qui peuvent offrir de nouvelles pistes de solutions au problème que l'on cherche à résoudre (Balls, 2020), mais le pouvoir politique prend nécessairement une décision finale sur l'objectif qu'il attribue aux dépenses passées en revue.

En termes de méthodologies, la méthode SMART (voir annexe) est utile pour formuler des objectifs clairs, précis et facilement compréhensifs en début du processus de *spending reviews* (Balls, 2020).

Les objectifs peuvent être formulés de plusieurs façons (voir tableau 5).

Le pouvoir politique peut éventuellement aussi formuler un objectif quantifié d'économies (montant en euros ou pourcentage des dépenses à réduire) qui permette de respecter des normes fiscales, par exemple des normes fiscales européennes en matière de déficit public (Vandierendonck, 2014). Il peut aussi formuler l'objectif de la *spending review* sous forme de cible(s) (ou indicateurs de performance) pour plusieurs administrations, directement reliées au budget (tout comme ce qui est fait pour le *performance budgeting* (voir 1.5) (Robinson, 2014 ; Balls, 2020). Si le pouvoir politique formule un objectif qualitatif, celui-ci doit pouvoir être mesuré par des variables d'enquête ou des proxys quantitatifs (Postula, 2018).

En guise d'illustration, **le Royaume-Uni** a systématiquement formulé des objectifs quantitatifs en début de *spending review*. Grâce à l'expérience, cet État a acquis une certaine expertise dans la définition des objectifs. Ainsi, au fur et à mesure que le Gouvernement du Royaume-Uni est devenu confiant dans sa capacité à fixer des objectifs en termes de résultats de plus en plus sophistiqués, il s'est engagé dans des objectifs croisés entre les administrations. Cet exercice est intéressant mais il doit être réalisé avec maîtrise, au vu de sa haute complexité. Il n'est pas recommandé de multiplier les objectifs croisés entre administrations. Le Gouvernement du Royaume-Uni avait ainsi tenté lors d'une *spending review*

TABLEAU 5 :
Typologie des objectifs poursuivis par les dépenses publiques.

Type d'objectif	Commentaire
Objectif qualitatif	Doit pouvoir être mesuré par des variables d'enquête ou des proxys quantitatifs
Objectif en termes de ressources	Doit pouvoir être mesuré par des indicateurs de ressources (p.ex. combien d'infirmières, combien de docteurs, combien d'universités, nombre d'ETP par bénéficiaire final du service, ou non remplacement d'un agent sur deux partants à la pension)
Objectif en termes de résultats	Doit pouvoir être mesuré par des indicateurs de résultats directement observables (p.ex. nombre d'interventions cliniques, nombre de diplômés, coût unitaire ou durée de traitement par dossier administratif)
Objectif en termes de retombées pour le citoyen	Doit pouvoir être mesuré par des indicateurs de résultat indirect faisant sens pour le citoyen (p.ex. taux de survie pour les problèmes cardiaques, taux de survie après un diagnostic de cancer)

Source : sur la base de Vandierendonck (2014), Robinson (2014), Postula (2018), Balls (2020)

« complète » en 2007 de rendre tous les objectifs transversaux aux différentes administrations, et cette complexité trop importante avait empêché l'atteinte des objectifs fixés. (Balls, 2020)

6.3. QUESTIONS D'ANALYSE

La définition des questions d'analyse auxquelles le groupe de travail en charge de la *spending review* devra répondre est une étape très importante. Tout comme l'objectif attribué aux dépenses passées en revue, les questions d'analyse conditionnent les choix méthodologiques.

Fallov & Georgieva-Andonovska (2018) suggèrent de formuler trois questions clés pour chaque *spending review*. Ces trois questions clés guident les analyses méthodologiques avec pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses passées en revue. Par exemple, en termes politique de gestion des déchets, les trois questions pourraient être : (1) Quels sont les dysfonctionnements et les inefficiences en matière de collecte, de séparation et de recyclage des déchets et comment ceux-ci peuvent-ils être résolus dans l'enveloppe budgétaire existante ? (2) Quelles sont les avantages et les inconvénients d'externaliser ou d'internaliser certains services ? (3) Comment l'efficacité de la collecte, séparation et recyclage des déchets peut-elle être améliorée dans l'enveloppe budgétaire existante ?

De manière similaire, **aux Pays-Bas**, les objectifs de chaque *spending review* « spécifique » sont définis au sein d'un canevas identique pour tous. Ainsi, les *spending reviews* ont pour objectif de répondre aux trois questions suivantes : (1) Les dépenses analysées permettent-elles d'atteindre leur but (efficacité) ? (2) Ce même but peut-il être atteint avec un niveau moindre de dépenses (efficacité) ? (3) Si l'ensemble des dépenses analysées au sein de cette *spending review* « spécifique » devait être diminuées de 20 %, quelles seraient les options de réforme à envisager ? Selon les experts hollandais, cette dernière question a l'avantage d'encourager la créativité des parties prenantes dans la recherche d'une multitude d'options de réforme innovantes¹.

Une autre illustration est l'ensemble des questions d'analyse délimitées par le Gouvernement flamand lors de l'examen général des dépenses de 2021 (voir encadré 10).

Encadré 10 : Exemples de questions d'analyse pour une *spending review*

Les questions d'analyse communes à l'ensemble des dépenses passées en revue sont les suivantes :

- › « Quelle est l'efficacité de la réglementation actuelle ? Existe-t-il des effets secondaires positifs et/ou négatifs ? »
- › Quelles leçons pouvons-nous tirer des meilleures pratiques à l'étranger, en termes de taille et de type de dépenses et de recettes (en regardant principalement nos voisins norvégiens pour les meilleures pratiques) ?
- › Est-il possible d'améliorer la répartition des compétences entre les gouvernements et/ou vis-à-vis du secteur privé ?
- › Comment les règlements examinés peuvent-ils être conçus de manière à réduire la bureaucratie et les frais généraux (simplification administrative) ?
- › De quelle(s) manière(s) des économies de dépenses de 5% et 15% respectivement peuvent-elles être réalisées ?
- › Sur quel sujet un examen approfondi des dépenses est-il recommandé ? »

Par ailleurs, un ensemble de questions supplémentaires peut guider d'autres analyses plus en profondeur.

« Sur la politique actuelle :

- › Quel a été l'élément déclencheur de cette politique ? Ce déclencheur est-il toujours d'actualité ?
- › Quels sont les objectifs de la politique ? Quels objectifs SMART et quels indicateurs clés de performance peuvent être utilisés pour mesurer l'efficacité et l'efficacité de la politique ?
- › Quelle est la raison d'être des dépenses ? Comment peut-on les relier aux composants volume/utilisation et prix/tarifs ?
- › Quelles évaluations (avec les sources) ont été réalisées, de quelle manière la politique a-t-elle été évaluée et pour quelles raisons ?
- › Manque-t-il des éléments de recherche pour se prononcer sur l'efficacité et l'efficacité de la politique (dépenses) ?
- › Quelles dépenses sont liées à la mise en œuvre de cette politique, y compris les dépenses matérielles et les dépenses liées dans d'autres domaines politiques ou pour d'autres gouvernements ?

Analyse comparative :

- › Analyse comparative, le cas échéant, de services publics similaires : statistiques administratives, ratios de coûts, ratios de recettes et ratio de couverture des coûts s'il s'agit d'un service (public) pour lequel il existe une contribution de personnes privées.

¹ Discussions et échanges avec Bas Ter Weel (SEO Economisch Onderzoek), en date du 2/09/2022.

- › Rôle du gouvernement.
- › Y a-t-il des lacunes dans la répartition actuelle des compétences ? Quelles sont les compétences qui peuvent manquer à ce niveau de pouvoir pour remplir de manière optimale le domaine politique ?
- › Les objectifs politiques peuvent-ils être atteints de manière plus efficace/efficace au niveau du gouvernement local et non plus régional ?
- › Les objectifs politiques peuvent-ils être atteints de manière plus efficace/efficace par le secteur privé ?

Recommandations :

- › La numérisation permet-elle de réaliser des gains d'efficacité ?
- › Des gains d'efficacité et d'efficace peuvent-ils être obtenus grâce à un financement différent, par exemple l'inclusion d'indicateurs de performance ?
- › Comment les dépenses passées en revue peuvent elles être protégées de la fraude et de la recherche du profit ?
- › Si des ressources nettement plus importantes étaient à disposition, quelles seraient les changements de politique possibles ? Veuillez répondre à cette question au moins pour un scénario théorique avec 5% et 15% de ressources supplémentaires, respectivement.
- › Le statut ou les différents statuts du personnel constituent-ils une contrainte à l'efficacité ou l'efficace de la politique ? »

Source : SERV (2022)

6.4. RISQUES, MESURES D'ANTICIPATION ET DE COMPENSATION

TABLEAU 6 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs au choix des paramètres d'analyse

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Cadrage incomplet	Le pouvoir politique et le groupe de pilotage consultent les groupes de travail via leur secrétariat quant aux éléments suggérés dans le contenu de la note de cadrage, pour chaque <i>spending review</i> « spécifique ».	Si des manquements apparaissent en cours de processus, le groupe de pilotage peut mettre à jour la note de cadrage, qui doit être ensuite approuvée à nouveau politiquement.
Dépenses à passer en revue insuffisamment définies	Les dépenses à passer en revue sont délimitées au regard de critères tels que spécifiés au point 5.3.	
Définition trop vague de l'objectif des dépenses passées en revue, et par conséquent flou sur l'orientation des analyses et sur les méthodologies à privilégier.	Le pouvoir politique définit précisément les objectifs des dépenses passées en revue. Le pouvoir politique peut consulter le groupe de pilotage et le groupe de travail le cas échéant.	Les groupes de travail émettent une proposition pour affiner l'objectif, via leur secrétariat. Cet objectif plus précis est par la suite idéalement approuvé politiquement et amendé à la note de cadrage initiale.

7.

ANALYSE DES DÉPENSES ET PROPOSITIONS D'OPTIONS DE RÉFORME

7.1. ÉVALUATION DES DÉPENSES PASSÉES EN REVUE

7.1.1. Choix méthodologiques et critères d'évaluation

À la suite du choix des paramètres d'analyse vient l'**analyse et l'évaluation des dépenses**. Quelle est la question centrale sur laquelle se concentre la *spending review*? Quels sont les effets (effets recherchés et effets secondaires) des variations de ces dépenses publiques? Quels sont les effets qui doivent être pris en compte pour parvenir à un bon compromis dans la recherche des options de réforme? Les dépenses publiques passées en revue sont évaluées au regard de leurs objectifs propres, en conformité avec les objectifs de la *spending review*, définis dans la note de cadrage.

L'analyse des dépenses et l'identification d'options de réforme sont le cœur du travail du processus de *spending review*, durant lequel les groupes de travail vont mener leurs analyses sur l'efficacité et l'efficience des dépenses. L'efficacité et l'efficience sont les critères principaux pour mener l'évaluation des dépenses, mais d'autres critères d'évaluation peuvent être complémentaires comme la pertinence et la non duplication. En outre, l'efficience peut être analysée sous l'approche de l'efficience technique ou sous l'approche de l'efficience allocative. Le tableau 7 reprend les critères proposés et les questions qui y sont associées.

Il n'existe pas de schéma méthodologique unique qui fonctionne pour toutes les *spending reviews* (Robinson, 2014 ; Vandierendonck, 2014). Il n'est donc pas possible de fournir une feuille de route méthodologique détaillée que les experts pourraient appliquer pour chaque *spending review* « spécifique ». Les méthodologies appropriées dépendent des dépenses passées en revue, de la question centrale d'analyse de la *spending review*, des données disponibles, mais également du contexte propre au pays ou à la région.

TABLEAU 7 :
Critères pour analyser les dépenses et identifier des options de réforme

Critère	Questions
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> › L'objectif poursuivi par les dépenses passées en revue est-il toujours une priorité du gouvernement ? › Les dépenses publiques passées en revue répondent-elles toujours à un besoin même si le contexte a évolué ?
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> › Les dépenses passées en revue sont-elles efficaces, c'est-à-dire est-ce qu'elles permettent d'atteindre l'objectif spécifique qui leur est attribué ?
Non duplication	<ul style="list-style-type: none"> › Est-ce que l'administration en charge de la dépense publique est bien la plus adéquate ? › Les responsabilités relatives à ces dépenses publiques sont-elles clairement définies et adéquatement distribuées ?
Efficience technique	<ul style="list-style-type: none"> › Un service similaire peut-il être offert au public ciblé à un moindre coût ? (ou un service de meilleur qualité peut-il être atteint au même coût ?). Par exemple en simplifiant les processus de gestion ou d'autres changements opérationnels de la politique publique. › À quel niveau de financement se situe l'effet de seuil entre une réduction du niveau de financement marginal ou acceptable et une réduction du coût non marginale et significative ? Autrement dit, à partir de quel niveau de financement les rendements deviennent-ils décroissants ?
Efficience allocative	<ul style="list-style-type: none"> › Les ressources peuvent-elles être allouées différemment pour maximiser les bénéfices sociétaux ? › Les dépenses passées en revue peuvent-elles cibler d'autres groupes pour atteindre les objectifs poursuivis ? › Est-ce possible d'augmenter les dépenses passées en revue pour les bénéficiaires actuels ?

Sources: Adapté de Robinson (2014), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018), Doherty & Sayegh (2022)

Néanmoins, ce chapitre vise à guider les experts impliqués au sein de *spending reviews* en présentant de manière non-exhaustive un certain nombre de méthodologies utiles, tirées notamment de l'évaluation des politiques publiques. Les méthodes citées sont également évoquées par plusieurs auteurs dans différentes publications au sujet des *spending reviews* (Vandierendonck, 2014 ; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018 ; Bova *et al.*, 2020, Tryggvadottir, 2022 ; Doherty & Sayegh, 2022). **Plusieurs méthodologies font l'objet d'une fiche en annexe pour l'utilisateur de ce guide désirant en savoir plus ou mettre ces méthodologies en pratique.**

Au-delà des liens spécifiques renseignés dans les fiches méthodologiques en annexe, l'utilisateur de ce guide peut également consulter la boîte à outils de la Commission européenne définissant les principes pour préparer de nouvelles propositions, présentant plusieurs méthodes d'évaluation des politiques publiques, ainsi que le document de guidance *Green Book* du Royaume-Uni. Ces documents offrent une vision globale de l'évaluation des politiques publiques et présentent plusieurs méthodologies.

7.1.2. Analyse et évaluation des dépenses

Une bonne compréhension du contexte est nécessaire avant de pouvoir proposer des options de réforme. Dès lors, un diagnostic des dépenses peut être rédigé, c'est-à-dire une **présentation descriptive et statistique des dépenses publiques passées en revue** : Quelles sont les dépenses concernées ? Quelles sont les parties prenantes à ces dépenses ? Quel est le problème identifié (si nécessaire de façon plus précise que ce qui a été répondu dans la note de cadrage) ?

Après la présentation des éléments contextuels et descriptifs liés aux dépenses à passer en revue, celles-ci sont évaluées. Les critères de pertinence, d'efficacité et de non duplication permettent de poser un premier diagnostic. Si les dépenses passées en revue ne répondent pas à ces critères, les options de réforme issues des analyses permettront de diminuer le niveau de dépenses (impliquant d'emblée des économies de budget pour l'État).

En revanche, **si les dépenses publiques remplissent les critères de pertinence, d'efficacité et de non duplication, alors les dépenses passées en revue peuvent être analysées plus en profondeur ; et leur efficacité peut ensuite être étudiée.**

Cette étape va souvent susciter le débat car elle questionne les décisions historiquement prises et les valeurs héritées au niveau politique (Vandierendonck, 2014). A l'issue de l'analyse menée, certaines dépenses pourront effectivement être considérées comme ne faisant plus partie des priorités du gouvernement : si elles sont devenues obsolètes ; si elles sont redondantes ou n'ont qu'un impact marginal en comparaison avec d'autres dépenses publiques ; si elles sont jugées inefficaces car le lien causal entre les dépenses publiques et les résultats ne peut pas être observé ; si elles sont contre-productives au regard d'autres interventions publiques. **L'objectif de l'évaluation des dépenses consiste à produire des analyses de qualité qui permettent de répondre aux différentes questions clés associées aux critères proposés au tableau 7, et ce en cohérence avec les objectifs de la *spending review* tels que définis dans la note de cadrage.**

Plusieurs méthodologies peuvent venir enrichir le diagnostic descriptif et statistique des dépenses passées en revue (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018) :

- › **Un examen approfondi des mandats et des objectifs des dépenses** : autrement dit, une description de toutes les institutions impliquées dans le secteur étudié et de leurs dépenses associées à ce secteur, ainsi qu'un examen des mandats et objectifs de ces institutions au regard de ce secteur.
- › **Une analyse comparative avec d'autres pays** : des comparaisons avec des structures similaires dans le pays ou dans d'autres pays peuvent être utiles : Qui sont les principales institutions en charge de ces dépenses publiques à l'étranger ? Et comment leur structure interne permet-elle une gestion efficace et efficiente de ces dépenses pour atteindre l'objectif préétabli ?
- › **Analyse des défaillances des systèmes** : en termes méthodologiques, des arbres décisionnels peuvent être utiles pour analyser quelles fonctions pourraient être réduites en volume ou abandonnées, ou pour analyser s'il existe des fonctions qui se chevauchent et qui pourraient être externalisées, (dé)centralisées, optimisées, éliminées.
- › **Description du champ d'application et des retombées des dépenses passées en revue** : il est utile de mettre en perspective les dépenses avec certains indicateurs de suivi (disponibles ou à produire). Par exemple, dans le cas de la *spending review* sur les titres-services en Région flamande, ces indicateurs de suivi sont le nombre de titres-services utilisés, le nombre d'utilisateurs et leur profil, le nombre de travailleurs et leur profil, les différentes compagnies qui organisent les titres-services, et les statistiques liées aux déductions fiscales du système (Gouvernement flamand, 2019).

Par ailleurs, **l'analyse de cohérence fonctionnelle vise à analyser la pertinence des dépenses passées en revue (voir annexe)**. Cette méthodologie vise à lister les administrations en lien avec les dépenses passées en revue, analyser leur structure interne et décrire le champ d'application de ces dépenses. L'analyse de cohérence fonctionnelle peut être approfondie par un recensement des dépenses et des sources de financement, à un niveau de détail suffisamment fin pour identifier de potentiels dysfonctionnements (par région, administration, service, etc.). Cette méthode affine la connaissance des dépenses passées en revue et identifie des alternatives en termes de fonctionnement du service public (Vandierendonck, 2014).

Pour mesurer l'efficacité des dépenses passées en revue, les analyses d'impact permettent par exemple de vérifier si la politique atteint l'objectif visé (voir annexe).

Afin d'évaluer les dépenses au regard du critère d'efficacité technique, d'autres méthodologies sont plutôt recommandées. L'efficacité technique (ou monétaire) fait référence aux méthodes qui étudient l'efficacité de chaque euro public investi en optimisant le lien causal entre le niveau de dépenses et l'impact recherché.

L'analyse des processus et activités liés aux dépenses passées en revue vise à décomposer les processus opérationnels sélectionnés en tâches, activités ou étapes individuelles, à estimer leur coût ou l'utilisation des ressources et à analyser les possibilités de simplification des processus. Les coûts liés aux processus et activités peuvent par exemple être estimés sur base d'enregistrements de temps ou d'enquêtes (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

L'analyse des systèmes de technologie de l'information (IT systems) étudie les bonnes pratiques liées à ces systèmes dans le domaine de la dépense passée en revue. Concrètement, cela peut se faire par une analyse comparative des pratiques dans d'autres administrations, pays ou région. Cette analyse identifie les éventuels gains d'efficacité (par exemple grâce à l'intégration des systèmes informatiques, à l'automatisation de tâches, etc.). Les analyses des systèmes de technologie de l'information sont souvent menées en parallèle d'une analyse des processus et activités (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

L'analyse documentée des exigences légales, réglementaires ou internationales vise à identifier les possibilités de simplification légale ou réglementaire (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

L'analyse de l'enveloppement des données (frontier analysis) analyse, au regard d'une comparaison internationale, les performances (moyens mis en œuvre et résultats) des dépenses passées en revue (voir annexe).

L'analyse de déviation budgétaire analyse également les performances des dépenses passées en revue, mais sans la dimension comparative avec d'autres pays ou régions, et avec une désagrégation plus approfondie. En outre, cette méthode accorde une attention particulière à l'écart entre le budget initialement prévu et les dépenses effectivement réalisées (voir annexe).

Par ailleurs, **d'autres méthodologies sont utiles pour évaluer les dépenses au regard du critère d'efficacité allocative** en particulier. En utilisant le critère d'efficacité allocative, les experts cherchent à identifier les options de réforme qui maximisent les bénéfices sociétaux (nets des coûts directs de mise en œuvre ou d'autres coûts indirects) sur la base d'une répartition alternative des dépenses entre différents postes.

L'analyse de la demande, de l'offre et des prix (analyse du marché) vise à affiner la connaissance du marché dans lequel s'effectuent les dépenses passées en revue. L'analyse de marché contribue notamment à produire une information pertinente pour estimer, par après, l'impact des options de réforme avec plus de précisions. L'analyse du marché peut être par exemple **une estimation de la demande attendue ou encore une estimation de l'élasticité-prix de la demande (voir annexe)**.

Les experts ont procédé à une analyse du marché dans le cadre de la *spending review* pilote sur le logement social en Région bruxelloise clôturée en 2022. Les experts ont ainsi réalisé une estimation de la demande attendue et une **analyse de marché des leviers agissant sur l'offre** de services différents mais poursuivant le même objectif.

TABLEAU 8 :
Comparaison des méthodes d'analyse de l'enveloppement des données et de l'analyse de déviation budgétaire

	Analyse de l'enveloppement des données	Analyse de déviation budgétaire
Objectif commun	Mise en perspective des moyens mis en œuvre et des performances de la politique	
Particularités	Vision d'ensemble de l'intervention publique, au regard d'un benchmark.	Désagrégation fine de l'intervention publique afin d'étudier en profondeur la structure des dépenses engagées.
Remarque	L'analyse de l'enveloppement des données reste cependant sujette à la problématique que deux scénarios qui sont a priori comparables ne le sont pas toujours dans les faits : les circonstances peuvent différer énormément entre pays/régions, et il faut parfois compenser et/ou corriger afin de pouvoir effectivement comparer l'efficacité des différentes interventions. Elle apporte donc une première observation importante mais qu'il est néanmoins important de nuancer, et qui peut être complétée par une analyse de déviation budgétaire.	

Des modèles de microsimulation peuvent être utilisés pour évaluer l'impact d'une politique publique ou d'une réforme politique à l'échelle de l'ensemble de la population. Ces modèles sont particulièrement utiles pour une analyse distributive, pour compléter l'étude des aspects juridiques et institutionnels d'une réforme par une évaluation empirique détaillée et pour fournir une estimation détaillée de l'impact budgétaire d'une politique ou d'une réforme (voir annexe).

Par ailleurs, l'analyse coût-bénéfice (ACB) consiste en plusieurs techniques permettant d'évaluer l'ensemble des coûts et bénéfices d'une politique publique ou d'un projet d'infrastructure. Ces coûts sont souvent de nature très hétérogène (économiques, environnementaux, psychologiques, etc.) et l'objectif est de les exprimer en termes monétaires. Une ACB approfondie prend en compte une panoplie étendue des coûts et bénéfices inclus dans l'analyse (directement visés par une politique ou indirects ; présents ou futurs - voir annexe).

L'indicateur de *value for money* correspond au ratio bénéfices / coûts calculé au moyen des mêmes méthodes que l'analyse coût-bénéfice. Cet indicateur représente la valeur sociale ajoutée par une politique publique par euro investi (voir annexe). Il est aisément interprétable mais également très sensible aux hypothèses sous-jacentes, de sorte qu'il est préférable de l'utiliser avec précaution et en complément d'autres méthodes d'analyse.

Enfin, l'analyse coût-efficacité (ACE) permet de comparer différents scénarios de dépenses publiques ayant des coûts différents mais un objectif commun, en fonction de critère(s) choisi(s). Étant donné que les résultats de l'ACE peuvent différer selon les méthodes de calcul des coûts, il est plus robuste de réaliser une analyse de sensibilité en comparant ces différentes estimations.

L'ACE est fréquemment utilisée dans les domaines de la santé ou de l'éducation, pour lesquels les objectifs des politiques sont définis aisément en termes d'indicateurs (rémissions, pertes de vies humaines, diplômes, etc. - voir annexe). Ces objectifs sont d'ailleurs parfois appelés indicateurs de performance. Ces indicateurs ont toutefois leurs limites car ils n'apportent qu'une information partielle et ne permettent pas de distinguer l'impact du programme lui-même et ses effets secondaires (Robinson, 2014).

TABLEAU 9 :

Comparaison des méthodes d'analyse coût-bénéfice et d'analyse coût-efficacité

	Analyse coût-bénéfice (ACB)	Analyse coût-efficacité (ACE)
Objectif commun	Vérifier l'efficacité de la politique publique et comparer le scénario initial avec des options de réforme.	
Particularités	L'ACB compare les coûts et bénéfices exprimés en unités monétaires.	L'ACE compare les coûts et bénéfices sur base d'un ou plusieurs critères sélectionnés, en lien avec la politique.
Remarque	Si l'analyse coût-bénéfice consistant à exprimer les avantages en termes monétaires (et les controverses qui y sont parfois associées) peut être évitée, une ACE plus simple peut être préférée.	

7.2. RECHERCHE DES OPTIONS DE RÉFORME

7.2.1. Identification des options de réforme

À la suite de la description et de l'évaluation des dépenses vient la recherche des options de réforme.

Grâce aux analyses menées dans le cadre d'une *spending review*, les groupes de travail identifient les options de réforme qui sont le plus à même de (Bova et al., 2020) :

- › redéfinir la politique publique étudiée en améliorant son efficacité, ainsi que son efficacité (concept d'efficacité technique – voir glossaire) ;
- › redistribuer les dépenses publiques entre plusieurs priorités du gouvernement (concept d'efficacité allocative – voir glossaire).

Les options de réforme peuvent être formulées de plusieurs manières (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018) :

- › **Sous forme d'une analyse de sensibilité,**
 - En simulant l'impact de l'option de réforme pour un niveau de financement plus faible, constant ou plus élevé,
 - En simulant une distribution différente des dépenses selon les postes et les objectifs du gouvernement,
 - En faisant varier un facteur de coût important et en en déduisant les dépenses alternatives générées.
- › **Sous forme d'une nouvelle définition de la dépense publique** passée en revue :
 - En supprimant certaines étapes du processus,
 - En supprimant certaines fonctions de support.

Plusieurs options de réforme sont proposées au sein des groupes de travail. Les propositions peuvent venir des administrations impliquées dans la *spending review*, mais aussi d'experts externes ou du groupe de pilotage. Il peut s'agir d'abord d'une phase de brainstorming autour des options de réforme. Le principe de non veto est généralement appliqué, de sorte que toutes les idées innovantes puissent être proposées. Néanmoins, si des options de réforme sont jugées non réalistes (même à moyen terme), leur non faisabilité est alors généralement un critère d'exclusion.

Ensuite, plusieurs options de réforme sont sélectionnées pour être évaluées en profondeur. Le choix sera guidé par la décision prise en amont dans la note de cadrage, à savoir quels sont les critères principaux pour analyser les dépenses (efficacité, efficience ou critères complémentaires), ainsi que d'éventuelles lignes directrices pour formuler les options de réforme.

Le pouvoir politique peut ainsi demander au groupe de travail de formuler des options de réforme à budget peu ou fortement réduit, à budget constant ou à budget plus élevé. Nous recommandons d'évaluer plusieurs options de réforme répondant ces différentes approches.

7.2.2. Évaluation des options de réforme

L'évaluation des options de réforme se fera sur la base des mêmes critères que ceux utilisés pour l'évaluation des dépenses : pertinence, efficacité, non duplicité, efficience technique, efficience allocative (voir tableau 7). **Les options de réforme seront en outre évaluées au regard du critère de faisabilité.** Puisque les options de réforme non réalistes ont déjà été écartées, l'évaluation de la faisabilité vise à mettre en évidence les écarts de facilité de mise en œuvre entre les différentes options de réforme. Cette étape permet d'anticiper les freins à la mise en œuvre et de proposer des solutions pour les dépasser.

La faisabilité d'une option de réforme peut se heurter à des **freins légaux, sociaux et financiers**. Les solutions pour les contourner peuvent être une modification réglementaire ou législative, l'attribution de nouveaux mandats à une administration, la création d'une nouvelle entité administrative ou l'attribution d'un marché associé auprès du secteur privé, etc.

L'étude la faisabilité permet aussi de quantifier les dépenses alternatives attendues à moyen terme dans le cas où une option de réforme « structurelle » nécessitant d'être mise en œuvre progressivement sur plusieurs années.

Si cela est utile, des visites de terrain peuvent être organisées pour améliorer la qualité et la crédibilité des options de réforme envisagées. Il peut s'agir par exemple d'interroger les directeurs des hôpitaux lorsque la réforme vise les politiques publiques de santé, et encore de tester tester des réformes potentielles pour une durée d'expérimentation sur un groupe de personnes délimité (Vandierendonck, 2014).

Ensuite, les options de réforme doivent être clairement formulées (Tryggvadottir, 2022) et alignées sur les objectifs fixés par le pouvoir politique dans la note de cadrage. **La quantification budgétaire des options de réforme** est une condition indispensable pour garantir l'intégration de l'une d'entre elles au budget annuel ou pluriannuel (Vandierendonck, 2014). Quels sont les montants (en euros) relatifs aux dépenses alternatives proposées au sein des différentes options de réforme ? **Les autres effets des options de réforme peuvent parfois aussi être quantifiés mais cela est plus difficile.**

En termes de livrables, le rapport final juxtapose à minima les différentes options de réforme, quantifiées, au regard des dépenses publiques passées en revue à politique inchangée, et ce sur un horizon de moyen terme (trois à cinq ans). Les éléments suggérés au tableau 11 pour le support à la décision sont idéalement aussi repris.

7.3. RISQUES, MESURES D'ANTICIPATION ET DE COMPENSATION

TABLEAU 10 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à l'analyse des dépenses et à la recherche des options de réforme

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Données dispersées et hétérogènes	Les parties prenantes au groupe de travail collaborent activement pour développer une vision relativement complète de la littérature et des données existantes relatives aux dépenses analysées.	
Données manquantes	<p>Le groupe de travail peut envisager plusieurs pistes pour collecter l'information utiles aux analyses (Vandierendonck, 2014) :</p> <ul style="list-style-type: none"> › Mettre au point des questionnaires en ligne pour consulter p.ex. les administrations en charge de l'intervention publique ou les bénéficiaires finaux sur des idées d'options de réforme. › Considérer et rassembler tout matériel complémentaire : rapports des courts des Comptes, de groupes de réflexion, etc. 	
Données inaccessibles	Le pouvoir politique accorde un mandat clair au groupe de travail (lors de la définition du groupe de travail ou par la suite si cela n'a pas été fait), de sorte qu'il puisse accéder aux données utiles.	
Choix méthodologique orientant les options de réforme proposées	Le groupe de travail peut juxtaposer plusieurs méthodologies pour étoffer les pistes de recherche des options de réforme.	
Formulation de l'option de réforme insuffisamment précise	Le groupe de travail se réfère aux principes de la section précédente pour formuler des options de réforme concrètement applicables.	

8. SÉLECTION DES OPTIONS DE RÉFORME

8.1. SUPPORT À LA DÉCISION

Une fois les analyses de l'efficacité et de l'efficience des dépenses terminées, le groupe de travail ([voir glossaire](#)) propose plusieurs options de réforme. Le pouvoir politique choisit l'option de réforme à intégrer au budget de l'année suivante ou au budget pluriannuel, sur la base des livrables techniques (Vandierendonck, 2014). Le choix de l'option de réforme se base en priorité sur des critères d'efficacité, d'efficience et de faisabilité (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

Chaque groupe de travail peut rédiger un support de décision sur la base des livrables techniques, reprenant les éléments du tableau 11 pour chaque option de réforme. La sélection de l'option de réforme à mettre en œuvre relève *in fine* d'une décision politique. Un template pour ce type de support de décision est par exemple consultable dans un rapport d'assistance technique du FMI (2015, p.41-42).

8.2. EN L'ABSENCE DE CONSENSUS

Lorsque la mise en œuvre d'une option de réforme est particulièrement complexe ou coûteuse, une première étape peut être la mise en place d'une phase d'expérimentation des changements, si le sujet des dépenses passées en revue le permet (Vandierendonck, 2014).

En Allemagne et aux Pays-Bas, un principe de non veto s'applique, de telle sorte que toutes les options de réforme proposées par le groupe de pilotage ou par les groupes de travail peuvent être considérées par le pouvoir politique. **En Ukraine**, les membres du groupe de travail peuvent exprimer leur point de vue même s'il diffère du consensus. **En Australie**, l'administration des finances et l'administration en charge des dépenses passées en revue soumettent chacune des propositions qui sont alors débattues au conseil des ministres. (Doherty & Sayegh, 2022)

En cas de désaccord sur l'option de réforme à retenir, le groupe de pilotage peut comparer les différents scénarios proposés sur base de critères identiques : flux de trésorerie (coûts et économies), calendrier, risques, etc (Vandierendonck, 2014).

TABLEAU 11 :
Éléments du support de décision

Objet	Détails
Options de réforme	Description de chaque option de réforme
Cohérence	Cohérence de chaque option de réforme avec les objectifs fixés en début de chaque <i>spending review</i> « spécifique »
Impact	Impact budgétaire (dont les coûts de mise en œuvre et les gains générés par chaque option de réforme) pour les 3 à 5 prochaines années Impact sur certains groupes socio-économiques, et conséquences aux niveaux social et économique Impact environnemental (si pertinent) Éventuels impacts croisés avec d'autres réformes
Conditions	Conditions préalables à la mise en œuvre, p.ex. changements législatifs ou développements techniques, et éventuelles expérimentations nécessaires
Feuille de route	Calendrier Entités responsables de la mise en œuvre
Risques	Autres sensibilités et anticipation des réactions de tiers comme une résistance dans l'administration ou une résistance sociale

Sources: Adapté de Vandierendonck (2014) ; Fallov & Georgieva-Andonovska (2018) ; Doherty & Sayegh (2022)

Dans le cas où le pouvoir politique ne souhaite pas choisir une des options de réforme de la *spending review*, une justification est idéalement communiquée de manière transparente. **Aux Pays-Bas**, le Ministre en charge des dépenses analysées par chaque *spending review* « spécifique » communique officiellement au Parlement la stratégie de mise en œuvre pour la suite.

8.3 RISQUES, MESURES D'ANTICIPATION ET DE COMPENSATION

TABLEAU 12 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la sélection de l'option de réforme à mettre en œuvre

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Rejet des options de réforme proposées	Le pouvoir politique définit clairement les objectifs poursuivis par la <i>spending review</i> « complète » ou « spécifique » à l'étape de définition du cadre de travail.	Le pouvoir politique justifie son rejet et le communique adéquatement aux administrations et aux citoyens.

9.

MISE EN ŒUVRE DE L'OPTION DE RÉFORME

La mise en œuvre de l'option de réforme issue de chaque *spending review* « spécifique » implique trois conditions indispensables qui ont dû être observées au préalable (Vandierendonck, 2014 ; Tryggvadottir, 2022) :

- › Un soutien du pouvoir politique,
- › Un suivi de l'administration en charge des finances,
- › Un suivi de l'administration concernée par les dépenses faisant l'objet de la réforme.

L'administration en charge des finances ou une administration dédiée peut être chargée de suivre la mise en œuvre (Vandierendonck, 2014 ; Tryggvadottir, 2022). Autrement dit, il s'agit de vérifier si l'option de réforme est mise en œuvre en conformité avec ce qui a été décidé, d'identifier les freins et les leviers pour les contourner, et de vérifier si les gains d'efficacité attendus se concrétisent.

Les gains résultant de l'option de réforme peuvent être mesurés, soit directement l'année suivant son adoption dans le cas d'option de réforme « paramétrique », soit à moyen terme sur trois à cinq ans dans le cas d'option de réforme « structurelle », impliquant par exemple des changements législatifs ou une mise en œuvre progressive.

TABLEAU 13 :

Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la mise en œuvre de l'option de réforme

Risques	Mesures d'anticipation	Mesures de compensation
Freins divers à la mise en œuvre et temps supplémentaire à investir pour lever ces freins	Lors de l'étape d'analyse des dépenses et de recherche des options de réforme, le groupe de travail étudie la faisabilité des options de réforme qu'il propose, ainsi que les modalités de mise en œuvre.	Le groupe de travail identifie les freins et les leviers nécessaires le plus rapidement possible.
Gains incertains	Le groupe de travail formule les flux financiers sous forme de planification budgétaire annuelle ou pluriannuelle.	Le groupe de travail propose une étape d'expérimentation des solutions alternatives si cela est pertinent pour les dépenses passées en revue.
Non appropriation ou appropriation insuffisante de l'option de réforme par l'administration en charge de la mettre en œuvre	Le groupe de pilotage garantit la coordination et l'implication des parties prenantes, notamment entre les fonctionnaires compétents pour les dépenses passées en revue et les fonctionnaires ou experts en charge des analyses.	(néant)
Changement substantiel de l'option de réforme sélectionnée lors de sa mise en œuvre (p.ex. du fait d'une résistance aux changements)	Le pouvoir politique approuve les objectifs poursuivis par chaque <i>spending review</i> « spécifique » à l'étape du choix des paramètres d'analyse.	(néant)

10.

CONCLUSION

Les *spending reviews*, parfois aussi appelées revues des dépenses, constituent des analyses approfondies des dépenses publiques visant à identifier et à comparer des options de réforme. Les options de réforme sont des scénarios alternatifs proposant généralement de réduire ou de redistribuer les dépenses publiques existantes, après avoir analysé leur efficacité et leur efficience. **La spécificité des *spending reviews* est qu'elles sont associées au cycle budgétaire et peuvent y être intégrées.** Les options de réforme qui en découlent sont budgétisées et disponibles au moment de l'élaboration des budgets annuels et pluriannuels. **L'État ou la Région peut alors choisir l'option de réforme qu'il juge souhaitable,** sur base de livrables techniques préparés par les groupes de travail de la *spending review*.

Une *spending review* propose des options de réforme en rapport avec la dépense passée en revue et n'est pas un outil pour proposer de nouvelles dépenses dans un domaine plus large. **Historiquement, les *spending reviews* sont apparues en temps de crise pour accompagner les États vers un meilleur contrôle de leur budget, et par conséquent de leur déficit public,** dans un contexte où il y a une volonté politique de diminuer les dépenses publiques.

L'utilisation des *spending reviews* part donc d'un postulat qu'il faut si possible réduire les dépenses passées en revue, ou du moins revoir leur allocation au sein de l'enveloppe budgétaire existante, en améliorant leur efficience. Or, certaines dépenses publiques peuvent être non seulement indispensables à la population, mais également parfois insuffisamment financées. **Il est dès lors essentiel que les États et experts ayant recours aux *spending reviews* gardent une certaine prudence par rapport à cet outil,** en évitant a minima de réduire la dépense publique passée en revue de manière « mécanique », c'est-à-dire de « réduire pour réduire ». À ce propos, certaines pratiques plutôt récentes consistent à encourager les groupes de travail à formuler des options de réforme à budget plus élevé, aux côtés d'options de réforme à budget constant ou restreint.

Les *spending reviews* ne consistent par ailleurs pas uniquement en la recherche d'options de réforme. Fondamentalement, une *spending review* est un outil d'évaluation des dépenses publiques parmi d'autres. Une *spending review* définit un cadre permettant d'analyser et d'évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, de façon structurée et relativement complète. **Le processus en tant que tel a toute son importance** et mobilise de nombreux principes de bonne gouvernance, un travail de recherche et d'analyse sur les données existantes ou à collecter, ainsi que des méthodes éprou-

vées issues notamment de l'évaluation des politiques publiques. **Ces analyses permettent d'ouvrir un débat politique fondé sur la façon dont certaines dépenses publiques peuvent être modifiées.** Les *spending reviews* permettent ainsi de proposer une répartition des dépenses publiques plus efficace et/ou plus efficiente, et d'inciter le gouvernement à se réinventer et à innover dans le domaine de dépenses passé en revue.

À la demande de la Commission européenne, la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à intégrer les *spending reviews* au cycle budgétaire en tant que réforme dans le Plan belge pour la Reprise et la Résilience de 2021. En ce sens, le Gouvernement bruxellois a approuvé une stratégie en juillet 2022 pour intégrer structurellement les *spending reviews* dans le processus budgétaire.

Étant donné la complexité du processus et le peu d'expérience en la matière en Belgique, **la Région bruxelloise a obtenu une assistance technique de la DG Reform de la Commission européenne** pour la conception et la mise en œuvre de deux projets pilotes sur la période 2020-2021, dans les domaines de la mobilité et du logement social. Le gouvernement de la RBC a ensuite approuvé une stratégie en matière de *spending reviews* sur la période 2022-2024, à raison de deux *spending reviews* « spécifiques » par an.

En tenant compte des mesures d'anticipation et de compensation des risques présentées dans ce Cahier de l'IBSA pour chaque étape d'une *spending review*, ainsi que des mises en garde et précautions soulignées dans cette conclusion, les *spending reviews* peuvent effectivement devenir un instrument pertinent pour évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit également d'une opportunité pour développer la collecte et la centralisation des données, ainsi que l'évaluation plus systématique des politiques publiques.

Il n'existe pas de schéma méthodologique unique qui fonctionne pour toutes les *spending reviews*. Les méthodologies appropriées dépendent des dépenses passées en revue et des données disponibles, mais également du contexte propre au pays ou à la région. Ce Cahier de l'IBSA propose donc une méthode applicable à l'accompagnement de tout type de *spending review* en présentant chronologiquement les actions clés à mettre en place à chaque étape. Il présente aussi les bonnes pratiques pour définir les questions d'analyse et poser des choix méthodologiques, étapes primordiales pour produire des analyses de qualité.

Néanmoins, pour que le processus de *spending review* puisse déployer toute son utilité, des moyens suffisants sont nécessaires, en termes de ressources humaines et financières. Il revient au gouvernement de garantir la disponibilité de ces moyens. Le succès d'une *spending review* de qualité repose sur plusieurs conditions de réussite.

En premier lieu, l'engagement politique est primordial lors de la définition du cadre de travail et de la gouvernance (consultation des administrations, identification des problèmes, définition des mandats, centralisation des données, documents de guidance et objectifs visés par le processus). Dans un contexte de régionalisation des compétences, une attention particulière mérite d'être accordée en Région bruxelloise sur le choix des dépenses analysées et les niveaux de compétences concernés (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou Commission communautaire commune, voire recoupements avec d'autres Communautés ou avec le niveau fédéral dans le cas de certains subsides).

Ensuite, au moment du choix des paramètres d'analyse, le pouvoir politique a la responsabilité de produire une note de cadrage complète, définissant clairement une série d'éléments essentiels comme les dépenses exactes passées en revue, l'objectif de ces dépenses, les problèmes identifiés et les questions d'analyse. Il peut consulter les administrations compétentes pour mieux définir les éléments de cadrage. La complétude de cette note est essentielle au processus car elle fige les objectifs politiques des analyses. Les options de réforme qui découlent de la *spending review* seront le mieux possible alignées avec les objectifs du gouvernement.

Lors de la recherche des options de réforme, la collaboration et la communication entre les acteurs impliqués au sein du groupe de travail sont essentielles pour produire des analyses de qualité :

- › Les groupes de travail regroupent idéalement des expertises variées (budgétaires, méthodologiques et de contenu), issues de l'administration, de la recherche académique et scientifique et du secteur privé.
- › L'accès aux données nécessaires aux analyses et leur collecte sont anticipés le plus tôt possible. En effet, la qualité des analyses menées au sein d'une *spending review* dépend de la disponibilité de la connaissance. Celle-ci peut-être sous forme de diagnostics, d'évaluations *ex ante* ou *ex post* d'une dépense, ou encore de statistiques permettant de chiffrer les dépenses, ses bénéficiaires et si possible ses résultats). En anticipant le manque de données pour évaluer l'efficacité et l'efficience de certaines dépenses, le pouvoir politique peut attribuer des mandats pour collecter ces données en amont des analyses. Par ailleurs, les mandats politiques accordés aux groupes de travail leur permettent idéalement d'avoir accès aux données pertinentes.

- › En outre, toujours lors de l'analyse des dépenses et de la recherche des options de réforme, plusieurs méthodologies peuvent être juxtaposées pour enrichir les analyses et étoffer les potentielles options de réforme. Pour pouvoir être présentée au pouvoir politique, l'option de réforme est budgétisée sur un horizon de court à moyen terme. Sa faisabilité est étudiée au préalable.

À la suite des *spending reviews*, il faut veiller à attribuer des moyens suffisants à la mise en oeuvre des options de réforme, afin de s'assurer de la crédibilité de l'outil en tant que tel. Cela passe par un appui politique, par l'adhésion et l'implication des administrations concernées et par l'attribution de moyens suffisants à ces administrations.

Pour conclure, les *spending reviews* sont un outil parmi d'autres pour améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, réduire le déficit budgétaire, et enrichir de manière quantitative les débats politiques à travers des propositions budgétaires alternatives. Les *spending reviews* n'ont donc pas vocation à se substituer aux autres analyses des dépenses publiques ou à orienter à elles-seules l'élaboration d'un budget. **Si les *spending reviews* deviennent l'unique méthode de référence pour élaborer un budget, certaines dérives peuvent apparaître.**

Ces dérives peuvent être l'impossibilité de proposer de nouvelles dépenses correspondant à de nouvelles priorités du gouvernement, ou encore la prise en compte incomplète de certains besoins non mesurables a priori auxquels les services publics pourraient répondre. Le pouvoir politique doit être en mesure d'analyser les propositions de nouvelles dépenses en dehors du cycle de *spending reviews*. Dès lors, les *spending reviews* n'empêchent pas la (re)priorisation politique. Lorsqu'une méthode devient l'unique point de repère, les scénarios alternatifs de dépenses publiques qui en découlent sont ceux répondant le mieux aux critères de cette méthode, et non nécessairement à d'autres besoins de la population ne pouvant être analysés par ces critères.

GLOSSAIRE

› Consolidation fiscale

La consolidation fiscale est recherchée lorsque le déficit des pays ne respecte pas les normes fiscales nationales ou supranationales (majoritairement après des crises économiques). Il consiste généralement à augmenter les impôts ou diminuer les dépenses effectuées par les gouvernements (coupes budgétaires).

› Cycle budgétaire¹

Le cycle budgétaire comprend trois phases principales qui s'étalent sur une période de trois ans : 1/ la phase préparatoire ou l'élaboration du budget, qui commence l'année précédant l'année budgétaire concernée ; 2/ la phase de l'exécution budgétaire qui correspond à l'année budgétaire concernée ; 3/ la phase de clôture, qui suit l'année budgétaire concernée et durant laquelle la réalisation effective du budget est calculée.

› Dépenses passées en revue

Dépenses publiques dont l'efficacité et l'efficience sont analysées au sein de la *spending review*, et pour lesquelles des options de réforme sont recherchées.

› Dette publique

Accumulation de déficits sur plusieurs années.

› Efficacité

Concept issu de l'évaluation des politiques publiques destiné à vérifier si l'objectif (du programme de politique(s) publique(s), du processus ou de l'administration) est atteint par les processus effectivement en place. C'est la capacité d'une politique publique à atteindre ses objectifs prédéfinis.

› Efficience

Concept issu de l'évaluation des politiques publiques analysant l'optimisation des ressources (financières, humaines, etc.) pour atteindre un objectif donné :

- **L'efficience technique** évalue si les objectifs sont atteints à moindre coût, en mettant en relation les ressources et les résultats obtenus ;
- **L'efficience allocative** évalue si la répartition des ressources permet de maximiser les bénéfices au sens large, nets des coûts.

› Finances publiques

Terme faisant référence aux moyens dont disposent les administrations publiques et aux dépenses que celles-ci effectuent pour mener à bien leurs politiques.

› Groupe de pilotage

Groupe composé de différents organes publics, en charge de définir le cadre de travail propre à l'ensemble des processus de *spending review* d'une entité budgétaire, de produire des documents de guidance et de coordonner l'ensemble du processus. Ce rôle est souvent endossé par le ministère des Finances, mais également parfois par le cabinet du Président ou du Premier Ministre.

› Groupe de travail

Groupe propre à une *spending review* « spécifique », constitué d'experts internes à l'administration, voire externe (venant du secteur privé ou du milieu de la recherche). Le groupe de travail combine idéalement des connaissances du fonctionnement administratif et des capacités de traitement de données et d'évaluation.

› Option de réforme

Les options de réforme sont des alternatives aux dépenses publiques passées en revue, visant à améliorer leur efficacité et leur efficience. Les options de réforme sont quantifiées autant que possible afin de pouvoir être discutées lors de l'élaboration des budgets annuels ou pluriannuels. Deux types d'options de réforme peuvent être distinguées :

- **Les options de réforme « paramétriques »**, proposant des changements de paramètres pour les dépenses publiques passées en revue (par exemple : modification du montant d'un subside ou d'une allocation). Ce type d'option de réforme peut généralement être mis en place sur le court terme (intégration au sein du budget de l'année suivant la *spending review*).
- **Les options de réforme « structurelles »**, proposant des changements plus profonds que les options de réforme « paramétriques ». Il s'agit de modifications des outils utilisés (choix des normes, taxes, population visée, etc.) et/ou dans l'administration des dépenses passées en revue (procédures, personnel, internalisation/externalisation, etc.). Les effets des options de réforme « structurelles » ne seront observables que progressivement au fil des années (intégration au sein d'un budget pluriannuel).

¹ Source : Bruxelles Finances et Budget

› Secrétariat

Équipe restreinte au sein d'un groupe de travail d'une *spending review* « spécifique ». Il est souvent constituée au sein de l'administration des Finances et responsable de la coordination de ce groupe de travail. Le secrétariat dispose idéalement d'une connaissance élargie de l'administration et de son fonctionnement, d'une expertise technique et de gestion de projet. Il peut être responsable de la rédaction des rapports finaux.

› Solde budgétaire (ou solde de financement)

Différence entre les recettes et les dépenses d'une année donnée. Lorsque les dépenses sont supérieures aux ressources, le solde annuel négatif du budget de cette année correspond au déficit public (ou besoin de financement) ; Un solde de financement positif correspond à un excédent budgétaire ou à une capacité de financement.

› Solde primaire

Solde de financement hors paiement des intérêts de la dette.

› Taille budgétaire

« L'indicateur de taille budgétaire retenu est celui des « dépenses primaires finales corrigées. Il est construit au départ des dépenses SEC desquelles on déduit les charges d'intérêts, les transferts versés aux administrations publiques, les cotisations imputées, les pensions publiques à charge budgétairement de la sécurité sociale et la production pour usage final propre. Cet indicateur est une approximation des dépenses sur lesquelles les pouvoirs publics ont une certaine marge de manoeuvre puisque, par exemple, ils ont un pouvoir discrétionnaire sur certains transferts aux administrations publiques. » (Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques régionales 2022-2027)

ACRONYMES

ACB : Analyse coût-bénéfice

ACE : Analyse coût-efficacité

SPRB-BFB : SPRB - Bruxelles Finances et Budget

BFP : Bureau fédéral du Plan

BNB : Banque Nationale de Belgique

CE : Commission européenne

COCOM : Commission communautaire commune

IBO : Interdepartementale Beleidsonderzoeken

IBSA : Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability

RBC : Région de Bruxelles-Capitale

SPF BOSA : Service Public Fédéral Stratégie & Appui

UE : Union européenne

VGC : Commission communautaire flamande

BIBLIOGRAPHIE

- › **AARC. (2021).** Brussels Capital Region – Public expenditure and financial accountability (PEFA) performance assessment report. Funded by the EU through the Structural Reform Support Programme and implemented in cooperation with DG REFORM, Brussels Capital Region.
- › **Accord de gouvernement. (2020).** https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.
- › **Balls, E. (2019).** Spending Review and Performance Budgeting – the UK experience.
- › **Balls, E. (2020).** How to initiate a spending review. In: Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper* 135, p. 6-8. ISSN 24438022.
- › **Barret, C. (2013).** Australian Expenditure and Strategic Reviews. Australian Government. http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/Australian_Expenditure.pdf
- › **Benito, B., Guillamón, M-D. & Bastida, F. (2015).** Budget Forecast Deviations in Municipal Governements: Determinants and Implications. *Australian Accounting Review*.
- › **Blanchet, D., Hagneré, C., Legendre, F. & Thibault, F. (2016).** Évaluation des politiques publiques, ex post et ex ante : l'apport de la microsimulation - introduction. *Revue économique*, 2016/4 (67), p. 685-696. DOI : 10.3917/reco.674.0685. <https://www.cairn.info/revue-economique-2016-4-page-685.htm>
- › **Blazey, A. & Nicol, S. (2018).** OECD Best Practices for Performance Budgeting. *Working party of Senior Budget Officials*. JT03440305.
- › **Blöndal, J.R. & Ruffner, M. (2004).** Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (1).
- › **Bomholdt Nielsen, P. & Hedegaard Rasmussen, M. (2012).** Public Expenditure Management in Denmark. *Monetary Review*, 2012/2, 1.
- › **Bourguignon, F. & Spadaro, A. (2006).** Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies, *Journal of Income Inequality*, 4, 77-106.
- › **Bova, E. & Ciobanu, C. (2020).** Spending Reviews in the EU: Theory and practice. In: Bova E., Ercoli R. & Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 8-17. ISSN 24438022.
- › **Bova, E., Ercoli, R. & Vanden Bosch, X. (2020).** Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.
- › **Brent, R. (2009).** Handbook of research on cost-benefit analysis. Edward Elgar Publishing.
- › **Bureau fédéral du Plan. (2019).** Description et utilisation du modèle EXPEDITION. https://www.plan.be/publications/publication-1849-fr-description_et_utilisation_du_modele_expedition
- › **Bureau fédéral du Plan. (2022a).** Perspectives économiques régionales 2022-2027. BFP.
- › **Bureau fédéral du Plan. (2022b).** Le déficit public et le poids relatif du déficit des différentes entités. BFP, Article 13.
- › **Cabinet Office. (2021).** Cabinet Office Outcome Delivery Plan. <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-outcome-delivery-plan>
- › **Chambre des Représentants de Belgique, 2021.** Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2022. Exposé général. Doc 55-2290/001. <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2290/55K2290001.pdf>
- › **Cipriano, S. & Fastré, P. (2014).** Suivi de politiques publiques: quels indicateurs construire? IBSA, Focus n°6. <https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/FOCUS-6-FR-final.pdf>
- › **Commission européenne. (2015).** Guide to cost-benefit analysis of investment projects : economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2769/97516>.
- › **Commission européenne. (2019).** Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019. COM (2019) 501 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0501&from=EN>
- › **Commission européenne. (2021).** Better regulation "Toolbox". https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- › **Commission européenne. (2021).** Recommendation for delivering a Council opinion on the 2021 Stability Programme of Belgium Brussels, European Commission.

- › **Conseil de l'Union européenne. (2021).** Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Belgium. 10161/21 ADD 1. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10161-2021-ADD-1/en/pdf>
- › **Cooper, W. W., Seiford, L. M. & Zhu, J. (2011).** Handbook on data envelopment analysis. <https://link.springer.com/content/pdf/bfm:978-1-4020-7798-2/1>
- › **Deglume, P. (2022).** L'administration bruxelloise centralisée dans trois grands bâtiments. *L'Echo*, 14 octobre 2022. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/l-administration-bruxelloise-centralisee-dans-trois-grands-batiments/10420423.html>
- › **Department of Public Expenditure and Reform. (2019).** The Irish Spending Review : Suggestions from International Experiences. *PBO Publication*, 2019/36, Expenditure analysis Series. https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2019/2019-07-04_the-irish-spending-review-suggestions-from-international-experiences_en.pdf
- › **Department of Public Expenditure and Reform. Databank.** <http://databank.per.gov.ie/Expenditure.aspx?rep=GrossVGH>
- › **DG EcFin - Directorate General Economic and Social Affairs. (2019).** Quality of public finances: Spending review as a key tool to enhance public investment in the Euro Area. Technical note to the Eurogroup. Ares (2019)5463946.
- › **Doherty, L. & Sayegh, A. (2022).** How to Design and Institutionalize Spending Reviews. International Monetary Fund, *How to note*, September 2022.
- › **Escrivá, J. L. (2020).** How to conduct a spending review in a federal government setting ? In: Bova, E., Ercoli, R. & Vanden Bosch, X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 44-49. ISSN 24438022.
- › **Evaluation Task Force (2022).** What Works Network. <https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2022-to-23>
- › **Fallov, J. A. & Georgieva-Andonovska, E. (2018).** Bulgaria - Spending review manual : Bulgaria - spending review manual. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual>
- › **Fonds Monétaire International. (2015).** Republic of Slovenia: Technical Assistance Report-Establishing a Spending Review. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Slovenia-Technical-Assistance-Report-Establishing-a-Spending-Review-Process-43289>
- › **Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. & Vermeersch, C. M. (2016).** Impact evaluation in practice (Second edition). World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030>
- › **Godefroid, H., Stinglhamber, P. & Van Parys, S. (2021).** Public expenditure in Belgium : comparison with neighbouring countries. *NBB Economic Review*.
- › **Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale – GRBC. (2022).** Notification de la réunion du Conseil des Ministres du mercredi 20 juillet 2022. Point 20 – Intégration structurelle des spending reviews dans le processus budgétaire – report du 07/07/2022 – report du 14/07/2022. GRBC-SG-20.78083.
- › **Gouvernement flamand. (2019).** The pilot spending review on service vouchers, Departement Financiën & begroting. VR 2020 0307 MED.0225/2.
- › **Gouvernement flamand. (2021).** Page web thématique sur l'examen général des dépenses du Gouvernement flamand (*Vlaamse Brede Heroverweging*). Departement Financiën en Begroting. <https://fin.vlaanderen.be/de-vlaamse-brede-heroverweging-vbh/>
- › **Gouvernement irlandais.** Page thématique sur les spending reviews. <https://www.gov.ie/en/policy-information/7dc2b1-spending-review/#spending-review-papers-2022>
- › **Gouvernement irlandais.** Revised Estimates for Public Services 2022. <https://assets.gov.ie/207416/1ebb916d-9839-458f-a4df-9fa77be9b7de.pdf>
- › **Greve, B. (2017).** Handbook of social policy evaluation. Edward Elgar Publishing.
- › **Hers, J. (2022).** Integrating spending reviews in BCR budgetary system. <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- › **HM Treasury. (2020).** The Magenta Book. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>
- › **HM Treasury. (2021).** Autumn Budget and spending review 2021. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1043689/Budget_AB2021_Web_Accessible.pdf
- › **HM Treasury. (2021).** Spending Review 2021 : Priority outcomes and metrics. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1029277/Supplementary_Document_on_Outcomes_Metrics.pdf
- › **HM Treasury. (2022).** Main Supply Estimates 2022 to 23. <https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2022-to-23>
- › **HM Treasury. (2022).** The Green Book: appraisal and evaluation in central government. <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>
- › **Irish Spending Review Secretariat. (2021).** Spending Review 2021 – Briefing for Votes and Departments. <https://assets.gov.ie/118489/e6f2d5d9-b80b-491d-b44b-570256002f0a.pdf>

- › Khandker, S. R., Koolwal, G. B. & Samad, H. A. (2009). Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUBOEP11101Official0Use0Only.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- › Lau, E. (2020). How to integrate spending review in the budgetary cycle ? In: Bova E., Ercoli R. & Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 35-43. ISSN 24438022.
- › Levin, H. & McEwan, P. (2001). Cost-Effectiveness. Methods and Application, 2me édition, Sage Publication.
- › Manning, N. & Parison, N. (2001). Modernization of the Federal Civil Service: Methodology for Functional Reviews.
- › Ministère français de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. (2014). Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport. <https://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-des-projets-transport>.
- › Ministerie van Financiën. (2021). Spelregels interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's) – Bijlage 4 bij vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-d1116e8e-4b39-4ec5-a631-6ebc560ca44c/1/pdf/bijlage-4-spelregels-interdepartementale-beleidsonderzoeken-ibos.pdf>
- › Ministerie van Financiën. Evaluatiestelsel. <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>
- › Ministerie van Financiën. Ingepland en uitgevoerd onderzoek. <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek>
- › Ministerie van Financiën. Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO). <https://open.overheid.nl/repository/ronl-d1116e8e-4b39-4ec5-a631-6ebc560ca44c/1/pdf/bijlage-4-spelregels-interdepartementale-beleidsonderzoeken-ibos.pdf>
- › Newcomer, K. E., Hatry, H. P. & Wholey, J. S. (2015). Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. Handbook of practical program evaluation, 636p.
- › O'Donoghue, C. (2014). Handbook of Microsimulation Modelling, Emerald Group Publishing Limited, 360p.
- › OCDE. (2012). Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: France: Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
- › OCDE. (2016). Glossary OECD Performance Budgeting Survey, En ligne: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/2016-Performance-Budgeting-Survey-Glossary.pdf>
- › OCDE. (2019). Budgeting and public expenditures in OECD countries.
- › OCDE. (2020a). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, *OECD Public Governance Reviews*, OECD, Paris.
- › OCDE. (2020b). Technical nota on how to integrate spending reviews in the federal budget system in Belgium. Project is funded by the European Union through the Structural Reform Support Program (SRSP) and implemented by the OECD in cooperation with DG REFORM of the European Commission.
- › OCDE. (2021). Government at a Glance 2021. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- › Parlement bruxellois. (2022a). Parlement de la Région de Bruxelles Capitale, Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2023 – Exposé général. A-653/1.
- › Parlement bruxellois. (2022b). Assemblée réunie de la Commission communautaire commune – Exposé général. B-138/1.
- › Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2020). Projet d'ordonnance contenant l'ajustement du Budget des Voies et Moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2020. Doc., 2020-2021, A-263/2, p. 101.
- › Pench, L. & Governatori, M. (2012). The Quality of Public Expenditures in the EU. *European Economy Occasional Papers*, 125. ISSN 1725-3209.
- › Petit Jean, M., Maghe, V. & Dewatripont, A. (2019). Évaluer l'impact d'une politique publique au moyen d'une méthode contrefactuelle : quelles conditions ? IBSA, Focus n°29. https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Focus-29_FR_v3.pdf
- › Postuła, M. (2017). Spending Reviews – a Tool to Support the Efficient Management of Public Funds. *Journal of Management and Business administration. Central Europe*, 25, p. 63-90. ISSN 2450-7814.
- › Postuła, M., 2018. Spending reviews as a tool in the public sector. *Journal of Management and Financial Sciences*, 9 (34), p.77-92.
- › PRR. (2021). Plan national pour la reprise et la résilience, Cabinet du Secrétaire d'État à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique. <https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf>
- › Reidy, P. & Oyewole, V. (2020). The Spending Review Process in Ireland. Department of Public Expenditure and Reform, Italian Webinar Series. <https://assets.gov.ie/118489/e6f2d5d9-b80b-491d-b44b-570256002f0a.pdf>
- › Robinson, M. (2014). Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 13 (2).
- › Sapała, M. (2018). Performance budgeting A means to improve EU spending. In depth analysis – EPRS, European Parliamentary Research Service. Doi:10.2861/911581.
- › Schick, A. (2014). The metamorphosis of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13 (2).
- › Schols, M. (2016). Spending Reviews in the Netherlands. Presentation at the Performance and Program Budgeting Working Group PEMPAL.

- › **Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – SERV. (2022).** De Vlaamse Brede Heroverweging: een terug-blik op het proces, de resultaten en verdere stappen (deel 3). https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20220627_Beleidsevaluatie-VBH_RAP_deel3.pdf
- › **SPF Sécurité sociale. BELMOD.** <https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/belmod-projet>
- › **Stern, E. (2015).** Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers. London: Bond for International Development.
- › **Stuurgroep VBH. (2021a).** Evaluatie van het VBH proces: 1) Interviews met sleutelfiguren; 2) Resultaten enquête. https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/VBH-interviews_enquetes.pdf
- › **Stuurgroep VBH. (2021b).** Leerlessen en aanbevelingen. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/50195>
- › **Tryggvadottir, A. (2022).** OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2022(1).
- › **Vandierendonck, C. (2014).** Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. *European Economy Economic Papers*, 525. ISSN 1016-8060.
- › **Weatherly, H., Drummond, M., Claxton, K., Cookson, R., Ferguson, B., Godfrey, C., Rice, N., Sculpher, M. & Sowden, A. (2009).** Methods for assessing the cost-effectiveness of public health interventions: key challenges and recommendations. *Health Policy*, 93(2–3), 85–92.
- › **Wheatley, M., Maddox, B. & Bishop, T. K. (2019).** The 2019 Spending Review – How to run it well. Institute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_2019_%20spending_review_web.pdf
- › **Zhu, J. (2015).** Data Envelopment Analysis a Handbook of Models and Methods. Springer.
- › **Zielinski, W., Tryggvadottir, A. & Lau, E. (2019).** Spending reviews in OECD countries: towards good practices. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paper discussed in the SBO meeting on performance and results, 7-8 November 2019, Paris.

ANNEXES

EXPÉRIENCES EUROPÉENNES

Fiche pays 1 : Pays-Bas

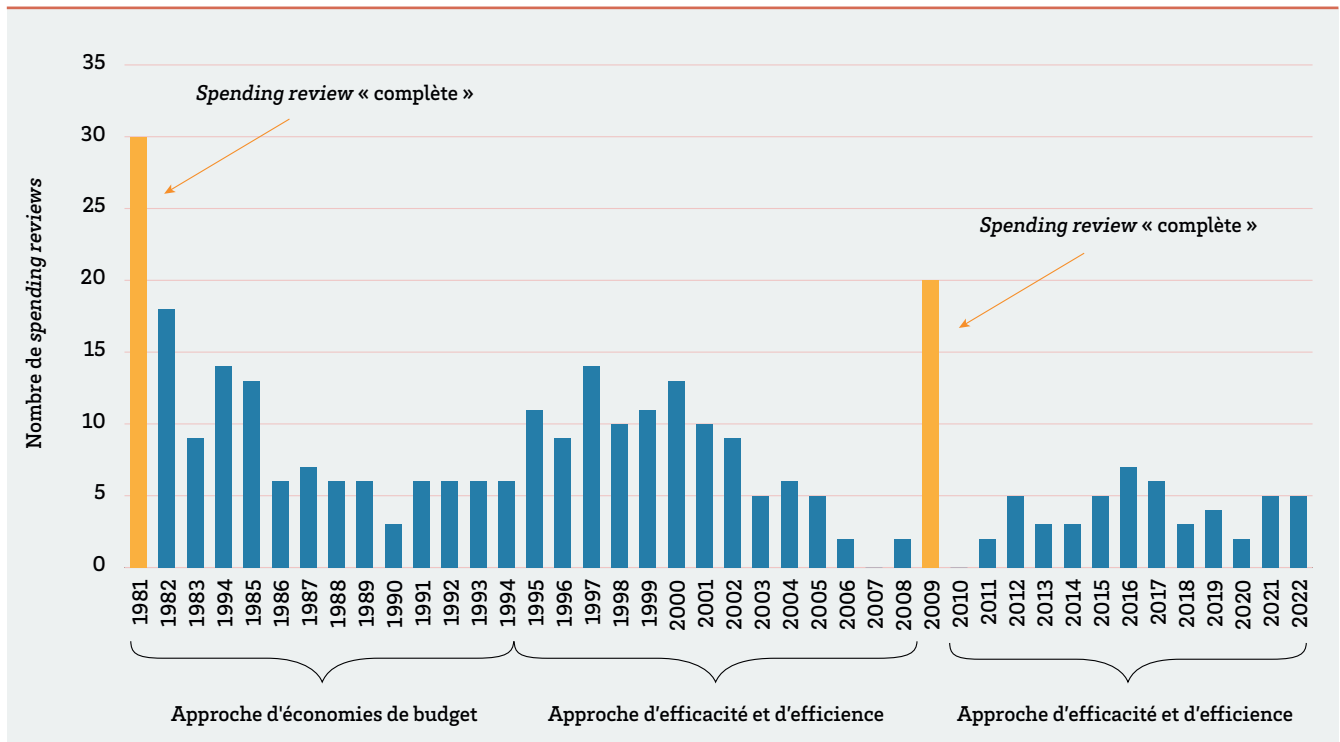
Contexte historique

Les Pays-Bas sont considérés comme les pionniers en matière de *spending reviews*. Dans les années 1970, les Pays-Bas ont instauré un *task-based budget* qui consiste à définir la mission du service public et ensuite à déterminer le budget nécessaire pour y parvenir. Le *task-based budget* était difficile à mettre en œuvre pour les administrations car aucune méthodologie n'encadrait le processus. Sur la base de l'expertise acquise au fil des pratiques de *task-budgeting*, les Pays-Bas ont lancé leurs **premières *spending reviews* dans les années 1980**, dans un contexte de déficit public croissant (Postula, 2017 ; Vandierendonck, 2014).

En 1981, les Pays-Bas ont mené une *spending review* complète (*comprehensive*), analysant trente domaines de dépenses sur un même cycle budgétaire. Une seconde *spending review* complète a été menée en 2009 et portait sur 80 % des dépenses totales du Gouvernement. Plus largement entre 1981 et 2022, les Pays-Bas ont réalisé des *spending reviews* sur 313 sujets de dépenses. L'ensemble des rapports depuis 1981 sont disponibles sur une plateforme en ligne, sur laquelle sont aussi mentionnés les sujets de *spending reviews* en cours ou à venir dans les prochaines années.

Les *spending reviews* suivaient majoritairement une logique d'économies de budget pour l'État entre 1981 et 1994 (réduction de services pour diminuer des dépenses). À partir de 1995, l'amélioration d'efficacité a été principalement visée.

Nombre de *spending reviews* menées aux Pays-Bas entre 1981 et 2022, et approches poursuivies.



Source : Schols (2016), IBSA

Note : L'année du graphique correspond à l'année de commencement de la *spending review*.

Spécificités des *spending reviews* hollandaises

Sélection des dépenses publiques analysées par les *spending reviews* :

Chaque administration peut proposer des dépenses publiques à analyser au sein de *spending reviews*. Ensuite, le Ministre des Finances et le Premier Ministre se mettent d'accord dans le cadre des négociations budgétaires sur une liste de cinq à dix sujets pour l'année suivante. Les sujets d'étude sélectionnés sont précisément définis avec entre autres les lignes budgétaires associées (montants en euros), les mandats et les ministres concernés par les différents groupes de travail.

Gouvernance :

Le Ministère néerlandais des Finances coordonne l'ensemble des *spending reviews*. Celui-ci désigne, pour chaque *spending review*, des groupes de travail, constitués de fonctionnaires seniors et d'experts (publics ou privés). Un secrétariat préside chaque groupe de travail. Ce secrétariat est composé d'un membre de l'administration des finances et d'un membre de l'administration en lien avec la dépense passée sous revue, occupant des fonctions dirigeantes au sein de ces administrations. **Les groupes de travail** réalisent un rapport contenant : le contexte de la politique, le diagnostic de la situation, l'analyse des effets de la dépense et une proposition d'options de réforme. Tous les membres du groupe de travail peuvent proposer des options de réforme, et celles-ci ne peuvent pas être rejetées par les autres membres.

Le Ministre qui a la politique évaluée dans ses compétences émet ensuite un avis sur ce rapport. Les rapports et avis associés sont présentés au Parlement et rendus publics, avant d'être transmis au comité interdépartemental des *spending reviews*.

Le comité interdépartemental des *spending reviews* est composé de représentants des multiples ministères ainsi que du chancelier au Premier Ministre et présidé par le Directeur Général pour le budget. Ce comité décide alors si la *spending review* présente une qualité suffisante, règle les possibles litiges au sein des groupes de travail, et envoie les propositions et suggestions pour la décision gouvernementale. **La décision finale est prise par le Gouvernement en concertation avec le Parlement.**

Collecte des données :

Les Pays-Bas possèdent un système d'évaluation de politiques publiques développé, incluant un processus d'évaluation *ex-ante*, un processus d'évaluation *ex-post* et un processus de formulation d'options de réforme (comprenant les *spending reviews*). Ce sont les évaluations *ex-ante* qui permettent de collecter les données utiles, également aux autres processus. Les évaluations *ex post* émettent ensuite des conclusions et des recommandations en matière de données à collecter pour les prochaines *spending reviews* sur la même thématique. (Postula, 2017)

Pour aller plus loin

- › Ministerie van Financiën. **Interdepartementale Beleidsonderzoeken** (IBO).
- › Ministerie van Financiën. **Spelregels interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's)** – Bijlage 4 bij vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.
- › Ministerie van Financiën. **Ingepland en uitgevoerd onderzoek.**
- › Ministerie van Financiën. **Evaluatiestelsel.**

Fiche pays 2 : Royaume-Uni

Contexte historique

Le Royaume-Uni possède une grande expertise en matière de *spending reviews*, comme les Pays-Bas. Dès la fin des années 1990, ce pays mène de nombreuses études qui s'apparentent au processus de *spending reviews*, bien qu'à ce moment-là elles ne suivent pas l'ensemble des recommandations que l'OCDE et la CE ont formulé par la suite à ce sujet (Robinson, 2014). Néanmoins, ces études ont grandement enrichi l'expérience collective et ont permis d'améliorer continuellement la qualité des processus de *spending reviews*.

En 1998, le Royaume-Uni a mené une première *spending review* de grande ampleur (*comprehensive spending review*), avec pour objectif de diminuer les dépenses publiques de manière importante. Le Royaume-Uni a ensuite réalisé d'autres *spending reviews* relativement conséquente en 2000, 2002, 2004, 2010, 2013, 2015, 2019 et 2021.

Le Royaume-Uni a développé de bonnes pratiques en matière de *spending reviews*, notamment en réalisant des évaluations *ex post* des *spending reviews*. Ce pays a ainsi consolidé son expertise au fur et à mesure en veillant à ce que les *spending reviews* spécifiques soient complémentaires aux *spending reviews* de plus grande ampleur, en proposant un cadre précis pour la formulation des objectifs, en veillant à l'adhésion politique, en impliquant les unités budgétaires décentralisées (Balls, 2020).

Spécificités des *spending reviews* anglaises

Intégration au cycle budgétaire :

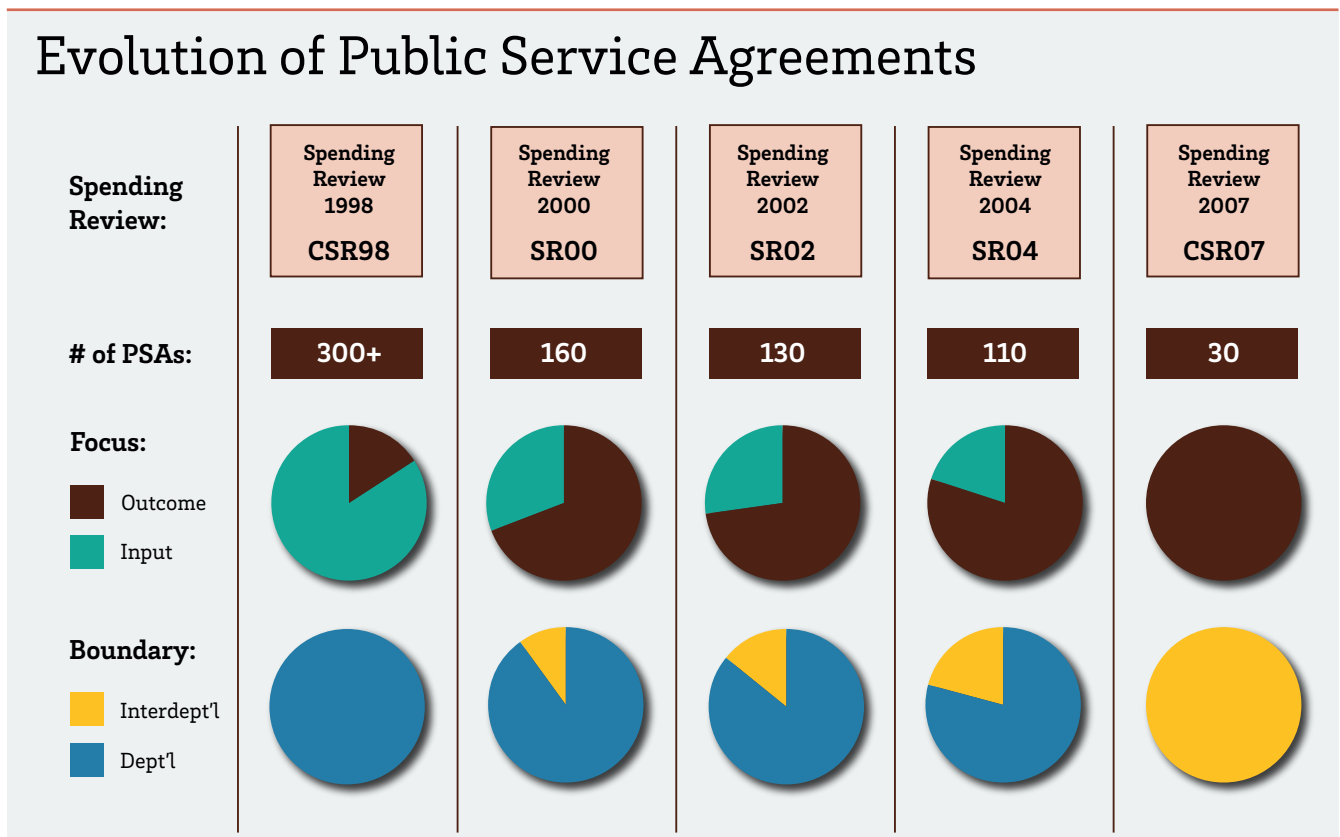
Au Royaume-Uni, les *spending reviews* font partie intégrante du cycle budgétaire. L'intégration structurelle des *spending reviews* au cycle budgétaire garantit que les options de réforme issues des évaluations de politiques publiques puissent être considérées pour la préparation du budget de l'année suivante. Le cycle de réalisation de *spending reviews* est aligné à celui des budgets pluriannuels, mis en place en 1998, révisés tous les trois ou quatre ans (Lau, 2020).

Formulation des objectifs :

Grâce à la récurrence des *spending reviews*, le Gouvernement du Royaume-Unis a modifié successivement ses objectifs de performance, sur base de son expérience (Balls, 2020) :

- › Le nombre d'objectifs formulés pour une *spending review* de grande ampleur est passé d'environ 300 objectifs de résultats en 1998 à environ 110 en 2004. La multiplication des objectifs surcharge le travail administratif et diminue le sentiment d'appropriation par chaque administration.
- › Le type d'objectifs poursuivis a également fortement évolué, d'objectifs basés principalement sur les ressources en 1998 à des objectifs plutôt formulés en termes de résultats.

Évolution des objectifs au fil des *spending reviews* au Royaume-Uni.



Source : Balls (2019).

Gouvernance :

Le consensus politique autour de l'engagement dans ce processus de grande ampleur a permis de prendre des décisions importantes rapidement. Un mandat politique est spécialement accordé à un groupe composé du ministre des Finances, du premier ministre, du vice-premier ministre et du comité de dépenses publiques leur accordant un pouvoir décisionnel spécifique au long de la *spending review*. Après la publication des conclusions, le Trésor est chargé de contrôler la mise en œuvre et le risque de non-réalisation grâce à un engagement régulier de l'équipe qui s'occupe de réaliser la *spending review* (Zielinski et al., 2019).

Décentralisation :

En 2004, le Royaume-Uni avait intégré les dépenses des gouvernements infranationaux suivants dans l'analyse : l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles ainsi que les 27 organisations intermédiaires (*county councils*) et les 389 organisations municipales (*local authorities*, avec en moyenne une gestion de 166 060 habitants par organisation) (Vandieren-donck, 2014). Peu à peu, les gouvernements locaux ont perçu les *spending reviews* comme l'opportunité de plaider pour un meilleur niveau de contrôle sur leurs dépenses, vis-à-vis du pouvoir central (Balls, 2020).

Évaluation des politiques publiques :

En 2013, le gouvernement du Royaume-Uni a créé *What Works*, un réseau de dix centres indépendants dont la mission est d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Ces centres ont également pour mission de collecter les données lorsque la connaissance nécessaire à l'évaluation n'existe pas. Par ailleurs, le gouvernement tient à jour plusieurs documents de guidance pour accompagner l'évaluation des politiques publiques (en particulier le *Green Book* et le *Magenta Book*).

Pour aller plus loin

- › HM Treasury. *Spending Review 2021 : Priority outcomes and metrics*.
- › HM Treasury. *Autumn Budget and spending review 2021*.
- › Cabinet Office (2021). *Cabinet Office Outcome Delivery Plan*.
- › HM Treasury (2022). *Main Supply Estimates 2022 to 23*.
- › Evaluation Task Force (2022). *What Works Network*.
- › HM Treasury (2020). *The Magenta Book*.
- › HM Treasury (2022). *The Green Book: appraisal and evaluation in central government*.
- › Wheatley M., Maddox B., Bishop T. K. (2019). *The 2019 Spending Review – How to run it well*. Institute for Government.

Fiche pays 3 : Irlande

Contexte historique

L'Irlande a entrepris une première *spending review* en 2009 à la suite de la crise financière. Des experts externes ont mené les analyses, avec un soutien organisationnel du Ministère des Finances. Cette *spending review* a suivi une approche *bottom-up*, c'est-à-dire que chaque administration a été amenée à proposer des options de réforme et à expliquer l'impact de celles-ci. Parallèlement, le Ministère des Finances proposait également ses propres suggestions d'options de réforme. Un comité externe avait ensuite proposé des options de réforme pour l'élaboration du budget en combinant les deux ensembles de propositions.

Au total, l'Irlande a mené cinq *spending reviews* depuis 2009 (*Special Group Report 2009, Comprehensive Review of Expenditure 2012-2014, Comprehensive Review of Expenditure 2015-2017, Spending Review 2017-2019, Spending Review 2020-2022*). Les premières *spending reviews* visaient des objectifs de consolidation fiscale (objectif de réduction des dépenses). Peu à peu, elles se sont davantage consacrées à réaligner les dépenses avec les priorités du gouvernement, et à proposer des solutions alternatives en ce sens. Pour chacune des *spending reviews*, les différents ministères concernés ont réalisé un examen minutieux de leurs dépenses. La présidence revenait initialement à l'administration des réformes et dépenses publiques (*Department of Public Expenditure and Reform*), qui a ensuite été subdivisé en 2012 en plusieurs services d'évaluation, désormais hébergés au sein de chaque administration (*Irish Government Economic and Evaluation Services*).

Spécificités des *spending reviews* irlandaises

Gouvernance :

Toutes les analyses sont réalisées en interne à l'administration (c'est-à-dire qu'aucune expertise du secteur privé n'est demandée). Un document d'environ dix pages présente les lignes directrices en début de chaque cycle de *spending review*. Cette note est émise par le secrétariat et constitue

un compte rendu synthétique pour les élus politiques et pour les administrations. Ce document reprend notamment un canevas pour délimiter les dépenses publiques analysées par chaque *spending review*.

Transparence vis-à-vis des citoyens :

L'Irlande dispose de deux outils destinés au grand public (Postula, 2017) :

- › Lors de la préparation des *spending reviews*, les citoyens irlandais ont l'opportunité de soumettre des propositions qui, selon eux, pourraient aider à atteindre (voire à dépasser) l'objectif de réduction des dépenses.
- › Un autre outil disponible publiquement est le REV (*revised estimates for public services*). Ce document précise les montants annoncés dans le budget à un niveau de détail avancé (par fonction et par option de réforme, sur base pluriannuelle). Cet outil constitue une source de données très complète pour les décideurs politiques et pour les personnes souhaitant un accès aux informations sur les dépenses publiques. Le REV contient aussi une section sur les indicateurs clés, de contexte et d'impact relatifs à ces dépenses. Ces derniers représentent une source importante de données pour les évaluations ex-ante, très utiles aux *spending reviews*.

Pour aller plus loin

- › Reidy P., Oyewole V. *The Spending Review Process in Ireland*. Department of Public Expenditure and Reform, Italian Webinar Series, June 2020.
- › Department of Public Expenditure and Reform. *The Irish Spending Review : Suggestions from International Experiences*. PBO Publication 36 of 2019, Expenditure analysis Series.
- › Gouvernement irlandais. *Policy information about spending reviews*.
- › Irish Spending Review Secretariat (2021). *Spending Review 2021 – Briefing for Votes and Departments*.
- › Gouvernement irlandais. *Revised Estimates for Public Services 2022*.
- › Department of Public Expenditure & Reform – Databank.

Tableau : Exemple simplifié de canevas d'une note de cadrage pour une *spending review* spécifique

<i>Spending review</i> année X : [Titre de la <i>spending review</i>]	
Auteurs	(...)
Contexte	(...)
Objectifs	(...)
Méthodologies	(...)
Engagement des parties prenantes et communication	(...)
Délivrables	(...)
Calendrier	(...)

Source : Irish Spending Review Secretariat (2021).

Fiche pays 4 : Danemark

Contexte historique

Le Danemark a commencé à utiliser les *spending reviews* dès le milieu des années 1980 sous l'appellation *special studies* (études spéciales). Les *special studies* sont intégrées dans le cycle budgétaire (Lau, 2020).

Initialement, l'objectif des *special studies* était de proposer des options de réforme concernant les dépenses publiques dans certains domaines pour dégager du budget disponible pour de nouvelles dépenses publiques dans d'autres domaines. Au début de leur utilisation, les gains effectifs des *special studies* n'étaient donc pas mesurables par une diminution des dépenses publiques totales. En effet, une grande partie voire la totalité des économies réalisées étaient réallouées à des nouvelles dépenses (Robinson, 2014). À partir de 2008, les *special studies* ont été intégrées officiellement au cycle budgétaire comme outil de consolidation fiscale (voir glossaire).

Spécificités des *spending reviews* danoises

Intégration au cycle budgétaire :

Les *spending reviews* danoises sont intégrées chaque année au cycle budgétaire (Blöndal & Ruffner, 2004 ; Zielinski *et al.*, 2019 ; OCDE, 2019).

- › Leur délai de réalisation est particulièrement court, d'environ deux mois. Le calendrier est globalement le suivant : Le comité de coordination, une équipe faisant partie du ministère des finances, définit les mandats des *spending reviews* en janvier ou février de l'année t. Les résultats des *spending reviews* sont publiés début mai, en vue de pouvoir être utilisés en juin lors de la préparation des priorités du budget de l'année t+1.
- › Certains postes de dépenses importants sont soumis à des

contraintes de budgets pluriannuels (défense, police, justice) et sont alors soumis à des *spending reviews* tous les quatre ans, lors des nouveaux accords de budgets pluriannuels.

Gouvernance :

Les *spending reviews* danoises sont généralement menées par des groupes de travail du Ministère des Finances, en collaboration avec les ministres en charge de la dépense sous revue. Ceux-ci présentent ensuite leurs résultats au Ministre des Finances et au comité de coordination économique (*Cabinet's Economic Coordination Committee*), qui se mettent d'accord sur l'option de réforme à retenir pour chaque domaine de dépenses. En cas de désaccord, deux rapports peuvent éventuellement être rendus, mais en pratique la préférence de l'administration concernée sera retenue pour la préparation budgétaire (Blöndal & Ruffner, 2004 ; Doherty & Sayegh, 2022).

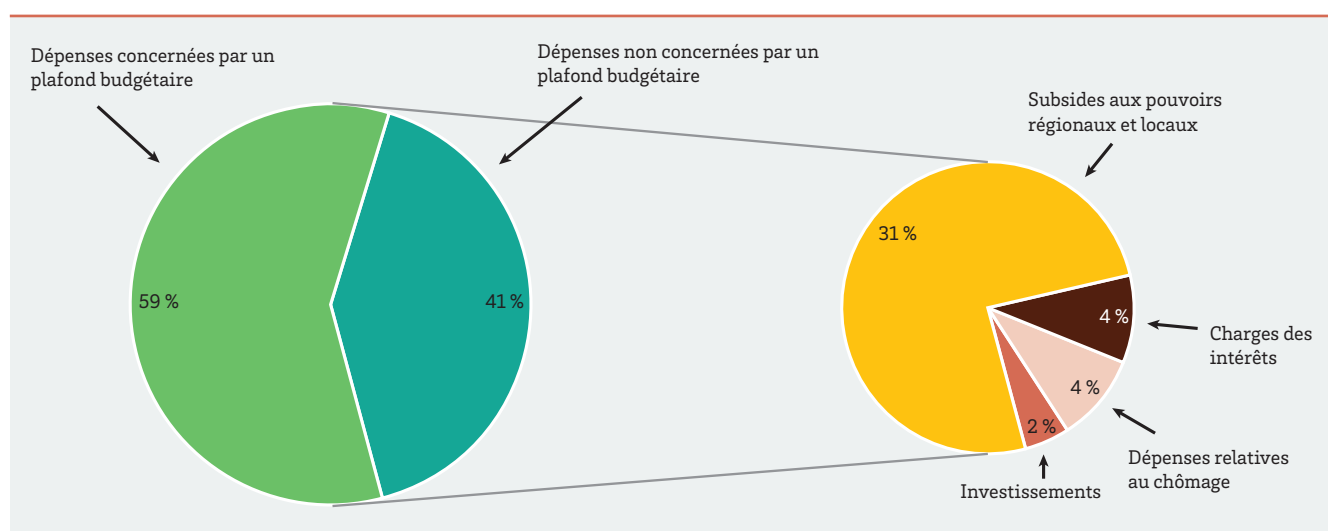
Sélection des dépenses publiques analysées par la *spending review* :

Le gouvernement danois impose une rotation des dépenses publiques passées en revue par les *spending reviews*. L'ensemble des catégories de dépenses est passé en revue sur un cycle de quatre ans, ce qui correspond à environ vingt études par an.

Pour aller plus loin

- › Bomholdt Nielsen, P. & Hedegaard Rasmussen M. (2012). Public Expenditure Management in Denmark. Monetary Review, 2nd Quarter 2012, Part 1.
- › Blöndal, J.R. & Ruffner, M. (2004). Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting – Volume 4 – N° 1.
- › Doherty L. & Sayegh A. (2022). Doherty L. & Sayegh A. (2022). *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. International Monetary Fund, How to note, September 2022.

Dépenses publiques concernées par des plafonds budgétaires au Danemark.



Source : Bomholdt Nielsen & Hedegaard Rasmussen (2012).

MÉTHODOLOGIES

Méthode 1 : La méthode SMART

Objectif de la méthode

La méthode SMART aide à mieux définir les objectifs de la politique évaluée et/ou de la *spending review*. Il s'agit plus globalement d'une méthode de formulation d'objectifs.

Formuler un (ou plusieurs) objectif(s) clairs, précis et facilement compréhensibles, afin d'orienter au mieux les méthodes pour parvenir à évaluer la politique visée par la *spending review*. Un objectif clairement défini améliore grandement la qualité et la crédibilité des *spending reviews*. La méthode se focalise sur la définition des objectifs, il ne s'agit pas d'une méthode d'évaluation complète de politiques publiques.

Description de la méthode

La méthode SMART propose **de formuler le(s) objectif(s) sur la base de cinq critères, formant l'acronyme SMART**. Cette méthode a été popularisée premièrement dans le management et la gestion d'entreprise en 1981 par George Doran, Arthur Miller and James Cunningham. Au fil du temps, les institutions et les utilisateurs ont attribué différentes significations à ces lettres. Dans tous les cas, la précision de l'objectif est grandement améliorée en posant des choix pour chacun des cinq critères.

Les objectifs doivent être :

Spécifiques (Stretching)	Les objectifs doivent être suffisamment précis et concrets pour éviter une éventuelle multiplicité d'interprétation.
Mesurables (Measurable)	Les objectifs doivent refléter un état futur souhaitable en termes mesurables, de sorte à pouvoir vérifier que ces objectifs sont atteints par la suite. Un objectif mesurable peut être un objectif quantifié ou basé sur une combinaison de critères qualitatifs ou d'échelles de classement.
Atteignables (Achievable)	Les objectifs doivent être ambitieux tout en restant réalistes.
Pertinents (Relevant)	Les objectifs doivent être directement liés au problème et à ses racines.
Temporellement définis (Time-bound)	Les objectifs doivent être fixés pour une date précise ou sur une période définie, de sorte à pouvoir être évalués à un moment planifié d'avance.

Exemple de bonnes et mauvaises pratiques dans la définition d'objectifs SMART

	Mauvaises pratiques	Bonnes pratiques
Spécifiques (Stretching)	« Améliorer la qualité du système de soins de santé »	« Augmenter le taux de survie des patients atteints d'un cancer »
Mesurables (Measurable)	« Augmenter la qualité de l'enseignement des matières scientifiques »	« Au moins 50 % des élèves secondaires atteignent un score B aux examens nationaux des matières scientifiques »
Atteignables (Achievable)	« Éliminer la pauvreté infantile »	« Diminuer la pauvreté infantile de 60 % »
Pertinents (Relevant)	« 5000 policiers supplémentaires »	« Diminuer de 10 % les crimes violents »
Temporellement définis (Time-bound)	« sur le moyen terme »	« à l'horizon 2020 »

Source : Balls (2020).

Pour aller plus loin

- » European Commission (2021). *Better regulation "Toolbox"* – Tool #16. *How to set objectives*.

Méthode 2 : Analyse de cohérence fonctionnelle

Objectif de la méthode

La méthode d'**analyse de cohérence fonctionnelle** (aussi parfois appelée **analyse de la pertinence**) vise à identifier et à clarifier les objectifs de la politique publique analysée, ainsi que de s'assurer de sa pertinence au vu des besoins de la population et d'autres politiques publiques existantes (identification de potentiels doublons). **Cette méthode fournit une contextualisation** et un référentiel clair dans lesquels s'inscriront d'autres analyses plus approfondies (p.ex. analyses d'efficacité, d'efficacité, etc.).

Description de la méthode

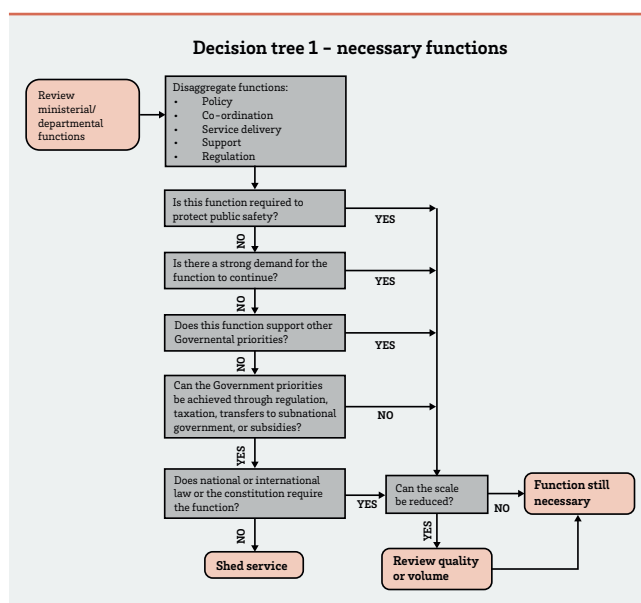
La méthode d'analyse de cohérence fonctionnelle s'articule en trois temps :

- › Dans un premier temps, **un inventaire de toutes les administrations associées aux dépenses publiques** passées en revue par la *spending review* est réalisé, mentionnant les mandats et missions de chacune d'entre elles. Ce premier exercice permet d'identifier les principales administrations responsables de la mise en œuvre de ces dépenses publiques.
- › Ensuite, **une analyse de la structure interne des administrations identifiées est réalisée**, afin de s'assurer que cette dernière est adaptée aux missions poursuivies. **Les outils utilisés dans le cadre de cette analyse sont :**
 - des comparaisons avec la structure d'autres administrations similaires dans d'autres pays ou régions ;
 - des arbres décisionnels, permettant d'identifier si certaines fonctions actuelles de ces administrations peuvent être réduites en volume ou abandonnées (au vu des objectifs poursuivis par la politique publique), ou s'il existe des fonctions qui se chevauchent et qui pourraient être externalisées / (dé)centralisées / optimisées / éliminées.
- › Enfin, **le champ d'application de la politique publique est décrit**, avec pour objectif d'établir un référentiel des principales statistiques descriptives et des indicateurs de suivi, utiles pour d'autres analyses.
 - Par exemple, dans le cadre de la *spending review* de la Région flamande sur les titres services : nombre de titre utilisés, nombre d'utilisateurs, profil des utilisateurs, nombre de travailleurs, profil des travailleurs, liste des différentes entreprises de titres-services, statistiques relatives aux dépenses en déductions fiscales.

Pour aller plus loin

- › Fallov, J. A., Georgieva-Andonovska, E. (2018). *Bulgaria - Spending Review Manual*, World Bank Group. (voir exemples d'arbres décisionnels pour l'analyse de la cohérence fonctionnelle, pp. 34-35 ; 53-55)
- › Gouvernement flamand. (2020). *The pilot spending review on service vouchers*, Département Financière & begroting.

Exemple d'arbre de décision utile à l'analyse de cohérence fonctionnelle.



Source : Fallov & Georgieva-Andonovska (2018), adapté de Manning and Parison (2001).

Méthode 3 : Analyse de la demande, de l'offre et des prix (analyse du marché)

Objectif de la méthode

Cette méthode vise à **affiner la connaissance de la demande actuelle et future pour un besoin public, la connaissance de l'offre des différents prestataires (actuels ou potentiels) et la connaissance des prix associés aux produits ou services visés par la politique publique**. Autrement dit, cette méthode a pour objectif de cibler le « marché » relatif à la politique publique analysée.

Description de la méthode

Il s'agit d'une **analyse économique du marché**. Les grandeurs relatives au marché pouvant être estimées sont (A) la demande attendue, et (B) l'élasticité-prix de la demande.

- A. **Estimation de la demande attendue** : plusieurs méthodes permettent d'estimer la demande de moyen-long terme relative à la politique publique analysée. Par exemple, la construction d'un modèle économétrique peut permettre d'identifier les principaux déterminants de la demande telle qu'observée actuellement. Ce modèle permet ensuite de faire des projections quant à l'évolution de la demande dans le futur, au moyen de projections d'évolution des principaux déterminants identifiés.
- B. **Estimation de l'élasticité-prix de la demande** : l'élasticité-prix de la demande vise à répondre à la question suivante : dans quelles proportions la demande exprimée pour le service sera-t-elle modifiée si le prix (ou taxe ou subvention ou autre incitant) varie d'autant. Cette estimation peut s'appuyer sur le même type d'exercice économétrique que celui évoqué ci-avant.

Pour aller plus loin

- › Gouvernement flamand. (2020). *The pilot spending review on service vouchers*, Département Financière & begroting.

Méthode 4 : Analyse de l'enveloppement des données (*Frontier analysis*)

Objectif de la méthode

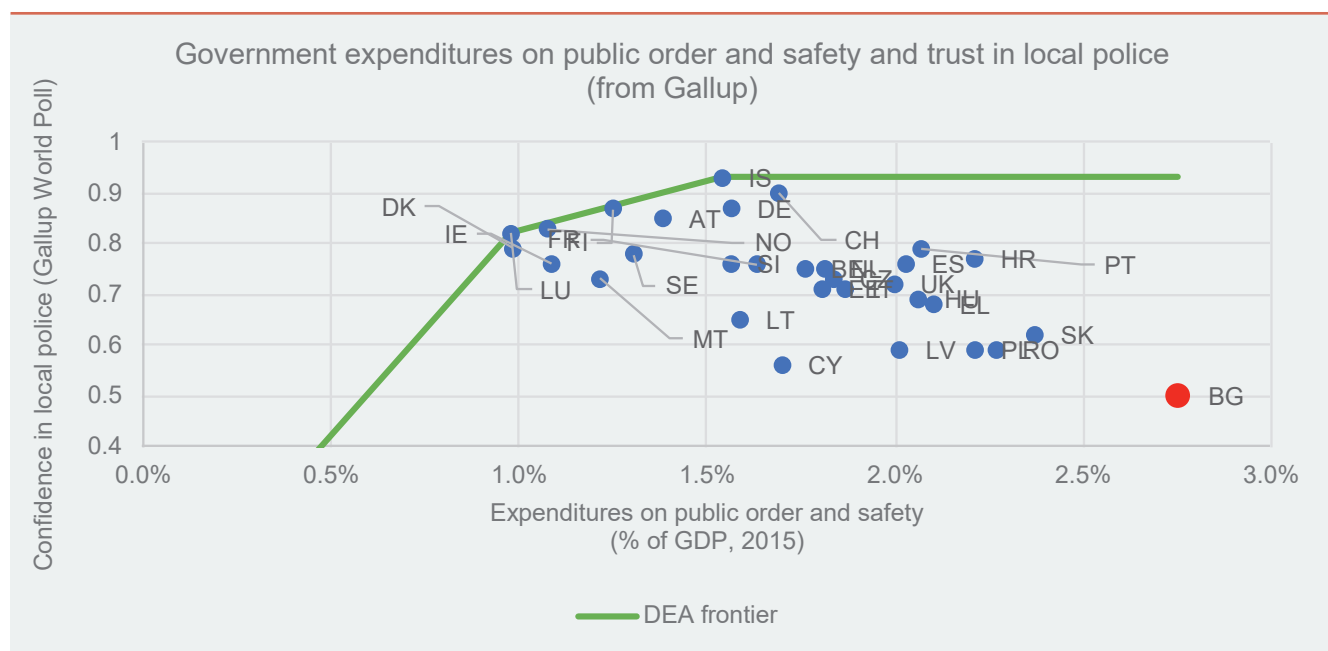
L'analyse de l'enveloppement des données a pour objectif **d'évaluer et de comparer les résultats (output) d'une catégorie de politiques publiques dans différents pays ou régions en tenant compte des moyens utilisés (inputs)**. Elle fait partie des méthodes dont l'objectif est de déterminer si des résultats comparables (ou même meilleurs) peuvent être atteints avec moins de ressources.

Description de la méthode

L'analyse de l'enveloppement des données calcule, pour un échantillon de pays ou de régions, le **ratio entre les résultats découlant d'une politique publique** (mesurée par un indicateur pertinent au regard des objectifs poursuivis par la politique) **et les ressources utilisées** (mesurées au moyen des coûts mis en œuvre). Le pays ou la région ayant réalisé les meilleures performances relatives aux moyens engagés est alors identifié comme point de référence, par rapport auquel la méthode analyse la performance des autres pays.

Dans cette méthode, l'efficacité est la distance séparant les différentes combinaisons de ressources et résultats (*input-output*) de la « frontière d'efficacité », c'est à dire la performance la plus élevée observée pour un niveau donné de ressources.

Exemple d'analyse d'enveloppement des données réalisée pour une *spending review* en Bulgarie.



Source : Fallov & Georgieva-Andonovska (2018).

Toutefois, deux scénarios a priori comparables ne le sont pas toujours dans les faits : les circonstances peuvent différer énormément entre pays/régions. Il faut parfois corriger afin de pouvoir effectivement comparer l'efficacité des différentes politiques publiques. Cette méthode apporte donc un premier constat qu'il est important de nuancer.

Pour aller plus loin

- › Fallov, J. A., Georgieva-Andonovska, E. (2018). *Bulgaria - Spending Review Manual*, World Bank Group, p.32.
- › Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Zhu, J. (Eds.). (2011). *Handbook on data envelopment analysis*.
- › Zhu, J. (2015). *Data Envelopment Analysis a Handbook of Models and Methods*. Springer.

Méthode 5 : Analyse de déviation budgétaire

Objectif de la méthode

L'objectif de la méthode est de **mesurer l'adéquation entre les budgets initialement prévus et les dépenses effectivement engagées dans le cadre d'une catégorie de dépenses publiques**. L'analyse de déviation budgétaire fait partie des méthodes visant à déterminer si des résultats comparables (ou même meilleurs) peuvent être atteints avec moins de ressources.

Description de la méthode

L'analyse de déviation budgétaire implique de désagréger finement la catégorie de dépense publique étudiée. Ensuite la comparaison porte sur la structure des dépenses publiques engagées et sur celles des dépenses publiques initialement prévues. La déviation budgétaire (ou variance) des dépenses publiques est généralement calculée comme la différence entre les dépenses publiques prévues et les dépenses publiques observées. Des valeurs négatives indiquent alors une sur-utilisation du budget.

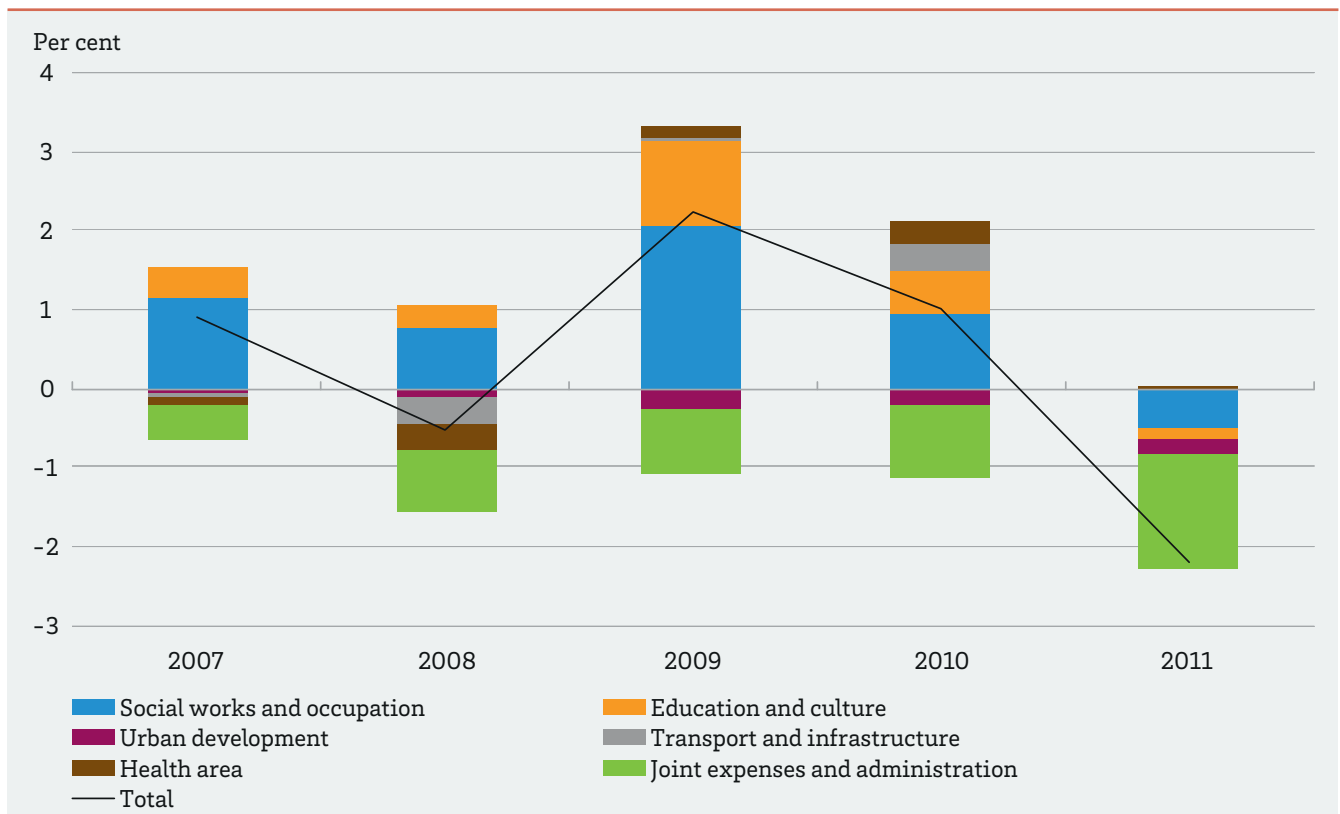
De cette manière et pour chaque dépense publique de la catégorie analysée, cette méthode identifie les **postes pour lesquels les budgets alloués sont sur- ou sous-utilisés**.

Ensuite, **des pistes d'explication** sont avancées quant aux écarts constatés entre dépenses réelles et dépenses budgétées. Les facteurs d'explication peuvent être des évolutions inattendues de la population ou de la catégorie de population visée par la politique publique, des circonstances macroéconomiques auxquels les pouvoirs publics tentent de pallier (p.ex. hausse des prix de l'énergie et mesures de compensation), ou encore des défaillances des processus intrinsèques à la politique publique entraînant des coûts de fonctionnement plus élevés qu'attendus.

Pour aller plus loin

- › Benito, B., Guillamón, M-D., Bastida, F. (2015). *Budget Forecast Deviations in Municipal Governments: Determinants and Implications*. Australian Accounting Review.

Déviation budgétaire des dépenses publiques des municipalités danoises, subdivisée par domaine de dépenses, exprimées en pourcentage du montant initialement prévu.



Source : Bomholdt & Rasmussen (2012).

Méthode 6 : Analyse coût-bénéfice

Objectif de la méthode

L'analyse coût-bénéfice (ACB) vise à **évaluer globalement un projet d'infrastructures ou une politique publique en agrégeant l'ensemble des coûts et des bénéfices dans une seule et même mesure, en unités monétaires**. De ce fait, l'ACB permet de comparer et d'agréger des coûts et bénéfices de nature très différente, d'évaluer l'impact sociétal (exprimé en unités monétaires) d'un projet d'infrastructure ou d'une politique publique en particulier, mais aussi de comparer l'impact estimé avec différentes alternatives.

Description de la méthode

L'analyse coût-bénéfice consiste en plusieurs techniques permettant d'évaluer l'ensemble des différents coûts et bénéfices d'un projet d'infrastructure ou d'une politique publique. **Ces coûts sont souvent de nature très hétérogène, et l'ACB permet de les exprimer en termes monétaires**. Une ACB approfondie prend en compte une panoplie étendue des coûts et bénéfices inclus dans l'analyse. Ceux-ci peuvent être :

- › Directs ou indirects par rapport au projet d'infrastructure ou de politique publique donné ;
- › Économiques, environnementaux, psychologiques, etc. ;
- › Présents ou futurs.

Par exemple, les coûts et les bénéfices d'une infrastructure de transport peuvent être directement liés au projet (les dépenses en matériaux pour construire une ligne ferroviaire) ou indirects (les retombées économiques positives d'une meilleure connectivité de certaines régions). Les coûts et bénéfices peuvent être économiques (rentabilité de l'utilisation de la ligne ferroviaire, hausse des livraisons des entreprises connectées), environnementales (diminution de la congestion routière), psychologiques (confort accru des voyageurs empruntant cette ligne plus rapide), etc.

L'ACB offre un canevas très structuré pour évaluer une politique. Par conséquent, cette méthode implique de prendre systématiquement en compte les nombreuses dimensions de l'impact du projet d'infrastructure ou de la politique publique donnée.

Par ailleurs, lorsque les coûts et bénéfices sont estimés sur plusieurs années, ceux-ci sont actualisés (c'est à dire exprimés en euros constants) afin de permettre la comparaison de coûts et de bénéfices intervenant à des moments différents.

Dans le cadre d'une *spending review*, l'ACB offre un corpus étendu de bonnes pratiques, bien étayé, validé et éprouvé par le temps. L'ACB est relativement bien documentée et normalisée à travers des manuels et des guides méthodologiques, facilitant la mesure des différents coûts et bénéfices en suivant des lignes directrices préétablies. Un guide européen propose par exemple des bonnes pratiques dans plusieurs domaines différents, et de nombreux pays ont développé leur propre cadre de référence pour l'ACB.

Pour aller plus loin

- › Brent, R. (2009). *Handbook of research on cost-benefit analysis*. Edward Elgar Publishing.
- › Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. (2015). *Cost-effectiveness and cost-benefit analysis*. Handbook of practical program evaluation, 636p.
- › Commission européenne (2015). **Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects**. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020.
- › Commission européenne (2021). **Better Regulation Toolbox**. Tool#63. Cost-benefit analysis.
- › Ministère français de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. **Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014** relative à l'évaluation des projets de transport.

Méthode 7 : Analyse coût-efficacité

Objectif de la méthode

L'analyse coût-efficacité (ACE) est une méthode permettant de **comparer des politiques publiques ayant des coûts différents, au regard d'un objectif commun, c'est-à-dire d'un indicateur unique**. Les politiques publiques sont alors comparées en fonction d'un seul critère (un bénéfice, un objectif, etc.) et de leurs coûts. L'alternative la plus avantageuse est celle qui implique le moindre coût pour un niveau donné de résultats, ou inversement. L'ACE est fréquemment utilisée dans les domaines de la santé ou de l'éducation, où les objectifs des politiques sont définis en termes d'un objectif unique (par exemple : rémissions, pertes de vies humaines, diplômes, etc.).

Description de la méthode

L'ACE vise à sélectionner la politique qui donne les meilleurs résultats en termes d'objectif pour un niveau donné de coûts ou, de manière équivalente, qui atteint un niveau donné de l'objectif aux coûts les plus bas. **L'ACE est principalement utilisée pour les projets pour lesquels il est possible d'évaluer le résultat en fonction d'un critère, ou de quelques critères qui peuvent être agrégés.**

Si les coûts estimés pour l'ACE peuvent être calculés de différentes manières, alors il est plus robuste de juxtaposer ces différentes estimations, comme une forme d'analyse de sensibilité. Une analyse de sensibilité met en évidence l'influence du choix des paramètres sur les différentes estimations. Cette étape est importante car elle évite de prendre des décisions hâtives sur la base d'un seul critère, qui ne tiendrait par exemple que partiellement compte des effets de la politique publique.

Enfin, si une politique a des coûts et des bénéfices durables dans le temps, il est préférable **d'actualiser les coûts et les avantages** (c'est-à-dire les exprimer en euros constants) afin de fournir une mesure cohérente de l'ACE.

Pour aller plus loin

- › Levin, H. et McEwan, P. (2001), *Cost-Effectiveness. Methods and Application*, 2^{me} édition, Sage Publication.
- › Weatherly H, Drummond M, Claxton K, Cookson R, Ferguson B, Godfrey C, et al. (2009), *Methods for assessing the cost-effectiveness of public health interventions: key challenges and recommendations*. *Health Policy*, 93(2-3) 85-92.
- › Vandierendonck, C. (2014). *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*. *European Economy Economic Papers* 525. ISSN 1016-8060.
- › Cipriano S., Fastré P. (2014). *Suivi de politiques publiques: quels indicateurs construire?* IBSA, Focus n°6.

Méthode 8 : *Value for money*

Objectif de la méthode

La *value for money* est un autre critère d'évaluation lié à l'analyse coût-bénéfice et à l'analyse coût-efficacité. La méthode propose un critère unique, simple et facile à interpréter pour aider les décideurs à évaluer et à comparer différentes politiques publiques ou projets. Cette méthode cherche à associer les bénéfices d'un projet, selon des critères spécifiques déterminés par les décideurs, à ses coûts, sous la forme d'un **ratio bénéfices/coûts**. Le ratio résultant peut être compris comme la **valeur sociétale ajoutée par la politique publique par euro investi**.

Description de la méthode

Cette méthode permet de classer et de hiérarchiser les différentes politiques publiques, mais aussi de présenter une mesure de la valeur sociétale d'une politique publique. La valeur d'une politique publique est résumée en termes de valeur par euro investi, c'est-à-dire le rapport valeur/coût. **Le numérateur «valeur» correspond à la somme des différents bénéfices d'une politique, exprimés en termes monétaires.**

Comme pour l'analyse coûts-bénéfices, l'estimation des bénéfices en termes monétaires est nécessaire pour permettre l'agrégation et la comparaison des différents bénéfices sociétaux, et pour obtenir une mesure finale compréhensible. La méthode de *value for money* mobilise le même ensemble de méthodes d'évaluation que l'analyse coût-bénéfice.

L'indicateur de *value for money* est particulièrement sensible aux hypothèses sous-jacentes. Les dimensions prises en compte pour représenter le bénéfice sociétal peuvent être le résultat d'une réflexion et d'une sélection par les décideurs, de sorte que l'analyse peut être limitée aux facteurs qui, selon eux, reflètent la valeur sociétale d'une politique publique. Le dénominateur « Coût » ne prend en compte que les coûts directs étroits de la politique, plutôt que les coûts sociétaux au sens large comme dans le cas d'une analyse coût-bénéfice.

Pour aller plus loin

- › HM Treasury (2022). *The Green Book: appraisal and evaluation in central government*, p.52.

Méthode 9 : Évaluation d'impact au moyen d'une méthode contrefactuelle

Objectif de la méthode

L'évaluation d'impact cherche à démontrer le lien de cause à effet entre une politique publique particulière et les résultats observés. Elle met en évidence la plus-value de la politique publique, vis-à-vis des facteurs contextuels. Dès lors, l'évaluation d'impact répond à un type particulier de question : « *quel est l'impact ou l'effet causal d'un programme sur un résultat donné ?* » (Gertler *et al.*, 2016, p.36). L'évaluation d'impact a donc pour objectif de mesurer les changements directement attribuables à la politique publique étudiée.

Diverses techniques statistiques peuvent être mobilisées pour isoler au mieux l'impact d'une politique publique à partir des données disponibles. L'estimation de l'impact peut être présentée en tant que telle ou être intégrée à une analyse coûts-bénéfice, une analyse coûts-efficacité ou à une analyse de type *value for money*.

Description de la méthode

Plusieurs catégories de méthodes permettent d'estimer l'impact d'une politique publique. Ces méthodes sont expérimentales, statistiques, participatives ou basées sur des études de cas (Stern, 2015). L'évaluation d'impact au moyen d'une analyse contrefactuelle est une méthode souvent utilisée pour évaluer l'impact d'une politique publique. Cette méthode compare la situation effectivement observée dans laquelle la politique publique est mise en œuvre avec une situation fictive (dite contrefactuelle) décrivant ce qui se serait passé en l'absence de cette politique publique. Les outils économétriques sont généralement utilisés pour construire une analyse contrefactuelle, en mettant en relation plusieurs données économiques au moyen de méthodes statistiques.

Toutefois, les analyses d'impact sont relativement complexes et prennent du temps, tant en termes de collecte que d'analyse des données. Les évaluations d'impact occupent dès lors un rôle important dans le développement d'une culture globale de l'évaluation. Elles peuvent idéalement être mises en place au préalable des *spending reviews* pour enrichir celles-ci et gagner du temps.

L'évaluation d'impact se distingue de l'ACB par la recherche d'effets causaux et par le fait que cette analyse est réalisée *a posteriori*, après observation de l'effet d'une politique publique. Les évaluations d'impact fournissent une évaluation précise de l'effet d'une politique publique, ce qui peut constituer une contribution utile aux décideurs.

Pour aller plus loin

- › Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2009). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank Publications.
- › Stern, E. (2015). *Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers*. London: Bond for International Development.
- › Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice* (Second edition). World Bank Publications.
- › Greve, B. (Ed.). (2017). *Handbook of social policy evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- › Petit Jean M., Maghe V., Dewatripont A. (2019). *Évaluer l'impact d'une politique publique au moyen d'une méthode contrefactuelle : quelles conditions ?* IBSA, focus n°29.
- › European Commission (2021). *Better Regulation Toolbox*. Tool#67 Data identification for evaluation and impact assessment & Tool#68 Methods for evaluating causal effects.

Méthode 10 : Modèles de microsimulation

Objectif de la méthode

Les modèles de microsimulation simulent l'ensemble des impôts et prestations sociales pour chaque groupe d'agents économiques représenté dans le modèle (individus, ménages ou entreprises), soit pour un échantillon représentatif ou soit pour l'ensemble de la population.

Cette analyse permet d'évaluer l'impact d'une politique publique ou d'une réforme à l'échelle de l'individu ou de groupes d'individus au sein d'une population.

Les modèles de microsimulation offrent :

- › **Une analyse très détaillée de l'impact redistributif d'une politique** : Qui gagne ou perd ? Comment cela est-il corrélé aux caractéristiques socio-économiques des agents ?
- › **Une estimation précise de l'impact agrégé** (par exemple, budgétaire) d'une politique, en tenant compte de l'hétérogénéité individuelle sous-jacente.

Description de la méthode

Les modèles de microsimulation sont le plus souvent utilisés pour une évaluation *ex ante* des réformes des politiques publiques, mais peuvent aussi être utilisés pour une analyse *ex post*. Pas à pas, les étapes des modèles de microsimulation sont les suivantes :

1. Une première étape consiste généralement à collecter des bases de données à un niveau de granularité le plus fin possible (au niveau de l'individu) contenant toutes les variables nécessaires, soit à partir de sources administratives (par exemple, les déclarations fiscales), soit à partir d'enquêtes.
2. Ces données, qui représentent le monde au moment de la collecte, sont ensuite repondérées en fonction des projections démographiques et économiques afin de rendre l'ensemble de données plus représentatif de la période d'intérêt actuelle ou proche.
3. Le modèle de microsimulation applique ensuite toutes les règles du système d'imposition et de prestations à tous les individus, c'est-à-dire qu'il calcule pour chaque agent individuel tous les impôts et prestations dus. Dès lors, une politique ou une réforme publique (fiscale ou connexe) est calculée au niveau des agents individuels (niveau micro), de préférence pour chaque individu dans un échantillon représentatif ou dans la population entière. Il se peut que le modèle simule la réforme pour quelques ménages hypothétiques.
4. Cela permet ensuite une analyse et une visualisation détaillées de l'impact de la politique ou de la réforme de celle-ci, mais sans tenir compte des réactions comportementales des agents économiques (« effet jour d'après »). Pour prendre également en compte ces réactions com-

portementales, les modèles de microsimulation sont généralement combinés avec divers modèles comportementaux (équilibre général, équations structurelles, systèmes complexes, etc.).

La plus-value des modèles de microsimulation des avantages fiscaux sont qu'ils évaluent une réforme pour l'ensemble de la population plutôt que pour quelques cas « typiques », qu'ils peuvent prendre en compte toutes les complexités institutionnelles et juridiques et qu'ils peuvent évaluer des réformes potentiellement complexes combinant de nombreux instruments d'avantages fiscaux différents.

Pour aller plus loin

- › Bourguignon, F. & Spadaro, A. (2006), *Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*, *Journal of Income Inequality*, 4, 77-106.
- › O'Donoghue, Cathal (ed.) (2014). *Handbook of Microsimulation Modelling*, Emerald Group Publishing Limited, 360p.
- › Bureau fédéral du Plan (2019). [Description et utilisation du modèle EXPEDITION](#).
- › SPF Sécurité sociale, [BELMOD](#).
- › Blanchet, Didier & Hagneré, Cyrille & Legendre, François & Thibault, Florence. (2016). Évaluation des politiques publiques, ex post et ex ante : l'apport de la microsimulation, introduction. *Revue économique*. 67. 685. 10.3917/reco.674.0685.
- › Commission européenne (2021). [Better Regulation Toolbox](#). Tool#61. Simulation models.

LISTES

LISTE DES FIGURES

- › Figure 1 : Déficit public (en % de la taille budgétaire).
- › Figure 2 : Représentation des concepts principaux autour d'une *spending review*.
- › Figure 3 : *Spending reviews* et liens avec d'autres outils d'évaluation et de budgétisation.
- › Figure 4 : Étapes clés d'une *spending review* et implication des différentes parties prenantes tout au long du processus de *spending review*.

LISTE DES TABLEAUX

- › Tableau 1 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la bonne gouvernance, à la transparence et à l'évaluation.
- › Tableau 2 : Critères pour le choix de l'ampleur du processus de *spending review*.
- › Tableau 3 : Critères généraux de sélection des dépenses.
- › Tableau 4 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la définition du cadre de travail.
- › Tableau 5 : Typologie des objectifs poursuivis par les dépenses publiques.
- › Tableau 6 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs au choix des paramètres d'analyse.
- › Tableau 7 : Critères pour analyser les dépenses et identifier des options de réforme.
- › Tableau 8 : Comparaison des méthodes d'analyse de l'enveloppement des données et de l'analyse de déviation budgétaire.
- › Tableau 9 : Comparaison des méthodes d'analyse coût-bénéfice et d'analyse coût-efficacité.
- › Tableau 10 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à l'analyse des dépenses et à la recherche des options de réforme.
- › Tableau 11 : Éléments du support de décision.
- › Tableau 12 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la sélection de l'option de réforme à mettre en œuvre.
- › Tableau 13 : Mesures d'anticipation et de compensation des risques relatifs à la mise en œuvre de l'option de réforme.

LISTE DES ENCADRÉS

- › Encadré 1 : Solde de financement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- › Encadré 2 : Formation du budget de la Région de Bruxelles-Capitale.
- › Encadré 3 : Analyse de la gestion des finances publiques bruxelloises.
- › Encadré 4 : Lancement des *spending reviews* en Région de Bruxelles-Capitale.
- › Encadré 5 : Quelle gouvernance en Région de Bruxelles-Capitale ?
- › Encadré 6 : Prochaines *spending reviews* en Région bruxelloise.
- › Encadré 7 : Critères de sélection des dépenses appliqués à la RBC.
- › Encadré 8 : Calendrier relatif aux *spending reviews* en Région de Bruxelles-Capitale.
- › Encadré 9 : Contenu de note de cadrage pour chaque *spending review*.
- › Encadré 10 : Exemples de questions d'analyse pour une *spending review*.

