



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

ANNEXE AU CAHIER DE L'IBSA n° 10

Guide pratique à l'attention du groupe de
travail d'une *spending review*

MAI 2025

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Auteurs

Gwendoline MOREAU (IBSA) et Simon STANDAERT (IBSA)

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

Astrid ROMAIN

Comité scientifique

Amynah GANGJI (IBSA), Anne FRANKLIN (IBSA)

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

ANNEXE AU CAHIER DE L'IBSA n° 10

**Guide pratique à l'attention du groupe de
travail d'une *spending review***

MAI 2025

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION		5
ÉTAPE 1	S'APPROPRIER LA NOTE DE CADRAGE	7
A.	Se réapproprier le champ de l'étude et les objectifs des recettes et dépenses analysées	7
B.	Se réapproprier les questions d'analyse (sur base de la sous-étape A)	8
C.	Définir les méthodes pour répondre aux questions d'analyse (sur base de la sous-étape B)	9
ÉTAPE 2	ANALYSER LES RECETTES ET LES DÉPENSES POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS D'ANALYSE	10
ÉTAPE 3	IDENTIFIER DES OPTIONS DE RÉFORME	12
ÉTAPE 4	ANALYSER LES OPTIONS DE RÉFORME ENVISAGÉES	14
ÉTAPE 5	CHOISIR L'ENSEMBLE DES RÉFORMES À RECOMMANDER	15
PRINCIPAUX DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE		16

INTRODUCTION

Une *spending review* est un instrument qui permet d'analyser les recettes et les dépenses actuelles du Gouvernement pour évaluer leur efficacité et leur efficience et ensuite formuler des recommandations sous forme d'options de réforme (voir encadré).

Ce guide pratique présente :

- › les différentes étapes à suivre pour mener une *spending review*,
- › les éléments essentiels à chaque étape,
- › les méthodes mobilisables et les points d'attention pour chaque étape.

Ce guide est pensé comme un document de soutien générique à destination des groupes de travail chargés de mener une *spending review*.

Il est structuré sur base des étapes clés identifiées pour mener à bien une évaluation dans le cadre d'une *spending review*¹.

Il résulte de l'apprentissage acquis par les auteurs au fil des expériences de participation à des groupes de travail dans le cadre de *spending reviews*. Il est par ailleurs cohérent avec la littérature existante sur le sujet. D'autres propositions méthodologiques pourraient venir compléter ce panel d'outils au fil des nouvelles expériences.

Ce guide n'a pas vocation à être prescriptif. La méthodologie de chaque *spending review* est adaptée aux questions posées, au contexte, aux données disponibles, etc.

Ce guide pratique n'aborde pas les aspects transversaux de gouvernance et de répartition des rôles au sein des *spending reviews*. Ceux-ci sont développés dans le Cahier n° 10 auquel ce document est annexé.

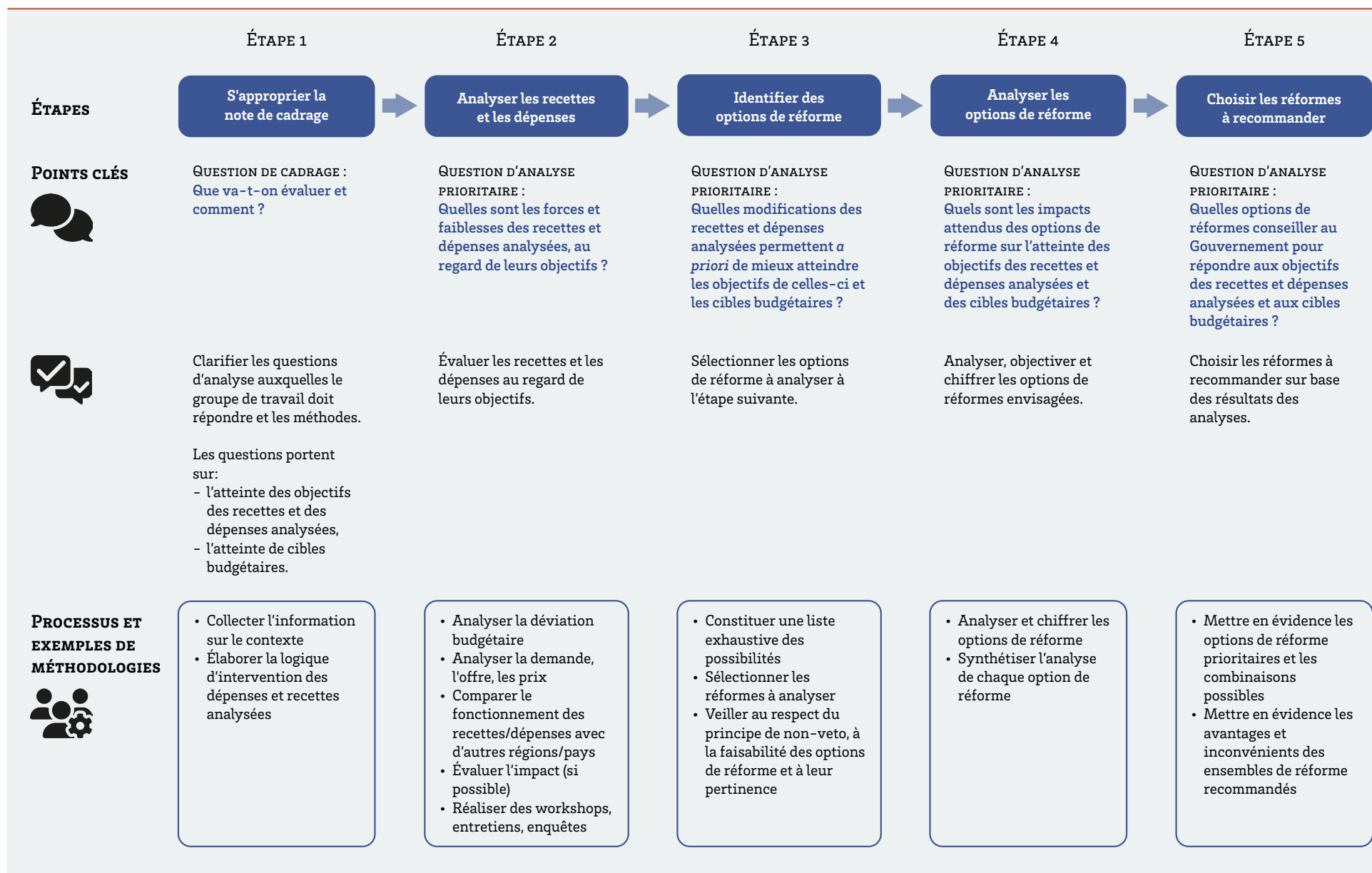
Encadré 1 : Concepts clés

- › Efficacité : les objectifs attribués aux recettes et dépenses analysées sont-ils atteints ?
- › Efficience : ces objectifs peuvent-ils être atteints à moindre coût ?
- › Options de réforme : quelles sont les alternatives aux recettes et dépenses actuelles (et les budgets associés) pour en améliorer l'efficacité et l'efficience ?

¹ Ces étapes sont reprises en synthèse à la figure 1. La figure liste les méthodologies proposées pour chaque étape. Des fiches méthodologiques complètent ce guide pratique (voir références dans les encadrés méthodologiques).

**FIGURE 1 :**

• Synthèse des étapes successives d'une *spending review*, points clés, processus et exemples de méthodologies.



ÉTAPE 1 : S'APPROPRIER LA NOTE DE CADRAGE

Pour le groupe de travail, la première étape consiste à prendre connaissance de la mission qui lui est confiée. Cette mission est définie dans une note appelée « Note de cadrage »¹.

Il peut arriver que certains aspects de la note de cadrage soient sujets à interprétation, voire même manquants. L'étape d'appropriation de la note de cadrage vise donc à clarifier la demande émanant du Gouvernement. Les membres du groupe de travail se mettent d'accord sur le cadrage.



Que va-t-on évaluer et comment ?

Pour ce faire, trois sous-étapes sont proposées. Celles-ci sont décrites ci-dessous.

A. SE RÉAPPROPRIER LE CHAMP DE L'ÉTUDE ET LES OBJECTIFS DES RECETTES ET DÉPENSES ANALYSÉES²

- › Vérifier la bonne compréhension du groupe de travail des activités du champ de l'étude :
 - Quoi (quelles lignes budgétaires?)
 - Qui (quelles administrations?)
 - Où (quel périmètre? Région de résidence des bénéficiaires? Et celle des groupes cibles s'ils diffèrent?)
 - Quand (durant quelles périodes; quelles durées de mandats/conventions/etc.?)
 - Comment (quelle opérationnalisation?)
- › Vérifier la bonne compréhension du groupe de travail des objectifs poursuivis (pourquoi?) par les pouvoirs publics qui justifient ces activités, ci-après dénommés « objectifs des recettes et dépenses analysées »;

Attention : La description des objectifs est une étape essentielle. En effet, l'évaluation des recettes et dépenses est réalisée précisément au regard de ces objectifs, à partir desquels les critères d'évaluation peuvent être définis. Il se peut que ceux-ci ne soient pas exprimés suffisamment de manière explicite. Le groupe de travail doit dans ce cas se les réapproprier pour vérifier leur compréhension.

- › Compiler les données budgétaires (recettes / dépenses) :
 - Recettes ou dépenses exécutées (crédits de liquidation) (plutôt que recettes et dépenses planifiées, c'est-à-dire crédits d'engagement);
 - Par an, pour les 5 dernières années (ou période différente si pertinent);
 - Corrigées pour se rapporter aux activités de l'année (les régularisations sont réallouées à l'année de l'activité);
 - Couvrant tout le champ de l'étude, et uniquement le champ de l'étude;
 - Ventilées par activité.
- › Analyser les données budgétaires, notamment :
 - Description des recettes et des dépenses et de leur évolution;
 - Regroupement des dépenses par activité et/ou par objectif;
 - Présentation des évolutions, en euros constants;
 - Analyse sommaire des variations temporelles (une analyse approfondie peut intervenir à l'étape 2);
 - Identifier des variations significatives dans le temps et les expliquer.

¹ En Région bruxelloise, cette note de cadrage a généralement été préparée par l'administration passée sous revue, avec le soutien de Bruxelles Finances et Budget et de l'IBSA, avant d'être approuvée par le Gouvernement.

² Cette sous-étape (A.) décrite ci-avant se rapporte au chapitre 6 du Cahier n° 10 de l'IBSA (choix des paramètres d'analyse).

B. SE RÉAPPROPRIER LES QUESTIONS D'ANALYSE (SUR BASE DE LA SOUS-ÉTAPE A)

› Les questions d'analyse prioritaires sont définies dans la note de cadrage. Il se peut que certaines questions d'analyse nécessitent d'être affinées ou complétées par le groupe de travail. Cette étape de réappropriation des questions d'analyse permettra de garantir une compréhension commune au sein du groupe de travail. Globalement, les questions d'analyse portent sur l'atteinte des objectifs des recettes et dépenses et sur le choix des options de réformes. Quelques exemples :

- Le dispositif actuel permet-il d'atteindre les objectifs des recettes et dépenses analysées? (= critère d'efficacité)
- Le dispositif actuel permet-il d'atteindre les objectifs des recettes et dépenses analysées à moindre coût? (= critère d'efficience)
- Quelles réformes pourraient être mises en place pour garantir la meilleure atteinte possible des objectifs liés à la politique sous de nouvelles contraintes budgétaires (+10 % / 0 % / -10 %)?
- Si possible, poser une question plus extrême en termes de modification budgétaire (+/- 50 %);

› La (re)formulation des questions d'analyse doit permettre d'identifier précisément les critères d'évaluation. Voici quelques familles de critères d'évaluation :

- pertinence,
- efficacité,
- efficience (technique, allocative),
- non-duplicité,
- etc.¹

Les critères d'évaluation sont soigneusement sélectionnés selon le contexte, pour éviter leur multiplication. La Commission européenne recommande néanmoins de formuler les questions d'analyse en commençant par « comment », « pourquoi », « dans quelle mesure » afin d'inciter des réponses impliquant la chaîne de causalité de l'intervention publique².

› Quels sont les effets des options de réforme envisagées et de leurs combinaisons (p. ex. en termes budgétaires, sur les critères d'évaluation sélectionnés par le groupe de travail, en termes socio-économiques et/ou environnementaux, ou encore en termes de faisabilité, d'acceptabilité sociale, etc.)?

¹ Pour plus de détails sur ces critères et pour aperçu de critères d'évaluation complémentaires, voir *Cahier n° 10 de l'IBSA (2023)*, Tableau 7 p.36; *Better Regulation Toolbox (2023)*, pp.405-414.

² *Better Regulation Toolbox (2023)*, p.415. Le terme intervention publique peut désigner une activité, une action publique, un programme, une politique (publique).

C. DÉFINIR LES MÉTHODES POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS D'ANALYSE (SUR BASE DE LA SOUS-ÉTAPE B)

Le groupe de travail définit les méthodologies qui vont permettre d'analyser les recettes et dépenses à l'étude.

À noter :

- › De nouvelles propositions méthodologiques peuvent encore survenir en cours d'analyse.
- › Le choix des méthodes dépend notamment des éléments suivants : questions d'analyse, disponibilité des données et de l'information, expertise et temps disponible au sein du groupe de travail, planning.

Encadré 2 : Méthodes pour les sous-étapes A, B et C

Le groupe de travail pourra avoir recours aux méthodes suivantes pour les sous-étapes A, B et C.

- › Collecter de l'information sur le contexte, la politique publique et les dépenses et recettes à l'étude, grâce à différentes méthodes de collecte d'information (cf. [méthode 11, Cahier n° 10 de l'IBSA](#)). En priorité recherche d'information directement à disposition du groupe de travail :
 - Textes légaux,
 - Documents politiques, administratifs et internes, accessibles à travers les sites web des administrations ou non,
 - Bases de données des administrations,
 - Statistiques officielles,
 - Littérature,
 - Informations des entreprises.
- › Définir des objectifs sur base de la méthode SMART (cf. [méthode 1, Cahier n° 10 de l'IBSA](#))
- › Développer le triangle des acteurs (cf. [méthode 12, Cahier n° 10 de l'IBSA](#))
- › Développer la logique d'intervention de la politique publique (cf. [méthode 12, Cahier n° 10 de l'IBSA](#))
- › Chercher les facteurs d'évolution des dépenses et des recettes.

À noter que ce processus est itératif. La description des activités est entamée dès le début des travaux mais peut évoluer au fil des analyses du groupe de travail. La logique d'intervention sera affinée au fil des étapes de l'analyse.

ÉTAPE 2 : ANALYSER LES RECETTES ET LES DÉPENSES POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS D'ANALYSE

Durant l'étape 2, le groupe de travail analyse les recettes et les dépenses dans le but de répondre aux questions d'analyse identifiées à l'étape 1.



Quelles sont les forces et faiblesses des recettes et dépenses analysées, au regard de leurs objectifs?

Afin d'identifier les forces et faiblesses des recettes et dépenses analysées, au regard de leurs objectifs, le groupe de travail peut structurer son analyse comme suit :

- › Description des principales caractéristiques du dispositif existant qui contribuent à l'atteinte du (ou des) objectif(s) des recettes et dépenses analysées;
- › Identification des points d'attention et des constats sur l'atteinte du (ou des) objectif(s) des recettes et dépenses analysées, permettant de mieux comprendre les éléments de contexte qui freinent ou qui participent à une meilleure atteinte de ces objectifs;
- › Liste des réformes envisageables susceptibles d'améliorer l'atteinte du (ou des) objectif(s) des recettes et dépenses analysées.

À noter : l'analyse n'a pas vocation à donner une réponse binaire du type « objectif atteint » ou « objectif non atteint ». Il s'agit d'une analyse qualitative dont le but est d'amener le groupe de travail à réfléchir aux réformes possibles.

L'encadré ci-après propose une liste (non exhaustive) de méthodes qualitatives et quantitatives permettant d'analyser les recettes et les dépenses.

Encadré 3 : Méthodes relatives à l'étape 2

En fonction des questions d'analyse et de la disponibilité des données, les méthodes à mobiliser (poursuivant chacune une finalité particulière) peuvent être les suivantes.

› Méthodes qualitatives :

- Analyse de la cohérence fonctionnelle (cf. méthode 2, Cahier n° 10 de l'IBSA)

› Méthodes mixant les approches qualitatives et quantitatives :

- Analyse de la déviation budgétaire (cf. méthode 5, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse de la sous-utilisation budgétaire (cf. méthode 13, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse de la demande, de l'offre et des prix (cf. méthode 3, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse comparée (cf. méthode 14, Cahier n° 10 de l'IBSA)

› Méthodes quantitatives :

- Analyse financière (cf. méthode 15, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse de l'enveloppement des données (cf. méthode 4, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse coût-bénéfice (cf. méthode 6, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Analyse coût-efficacité (cf. méthode 7, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Value for money (cf. méthode 8, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Évaluation d'impact au moyen d'une méthode contre-factuelle (cf. méthode 9, Cahier n° 10 de l'IBSA)
- Modèles de microsimulation (cf. méthode 10, Cahier n° 10 de l'IBSA)

› **Méthodes de collecte d'information impliquant des parties prenantes aux recettes et dépenses analysées ou des experts externes** (cf. méthode 11, Cahier n° 10 de l'IBSA) :

- Entretiens réalisés dans le cadre de l'étude, et leurs comptes rendus,
- Workshop réalisés dans le cadre de l'étude et leurs comptes rendus,
- Enquête / sondage réalisés dans le cadre de l'étude et leurs bases de données.

ÉTAPE 3 : IDENTIFIER DES OPTIONS DE RÉFORME

Les options de réforme sont des possibilités de modification des recettes et dépenses analysées. Le plus souvent, il est attendu que le groupe de travail propose des options de réforme répondant à des critères définis dans la note de cadrage et/ou dans les questions d'analyse.



Quelles modifications des recettes et dépenses analysées permettent a priori de mieux atteindre les objectifs et les cibles budgétaires ?

Les priorités de l'étape 3 sont de :

- › Constituer au fil de l'évaluation une liste exhaustive des possibles options de réforme, sans sélection a priori (même les options les plus disruptives sont intégrées dans la liste);
- › S'aider de la liste préétablie pour sélectionner les réformes à analyser;
- › Respecter le principe de non-veto;
- › Sur base d'une préanalyse, veiller à la pertinence des options de réformes à analyser, de manière à garantir que les options de réforme permettent bien d'atteindre les objectifs définis en amont du processus de *spending review* (cf. étape 1 ci-avant).

Encadré 4 : Processus relatif à l'étape 3

Voici les actions à mener pour chacune des priorités de l'étape 3.

› Constituer une liste exhaustive des possibilités :

- Avoir noté toutes les propositions apparues au cours de l'analyse, même les plus disruptives;
- Compléter la liste exhaustive en demandant aux parties prenantes (groupe de travail, comité de pilotage) de faire des propositions, éventuellement de manière anonyme;
- Lister tous les leviers d'action possibles pour aider à penser à des options inexplorées
 - Montant
 - Assiette
 - Acteurs concernés
 - Types d'action
 - Normes
 - Durée
 - Sources de financement alternatives
 - Économies d'échelle
 - Meilleure information / digitalisation
 - Internalisation/externalisation
 - Réorganisation interne
 - Gestion des plaintes
 - Etc.

› S'aider de la liste préétablie pour sélectionner les réformes à analyser :

- Catégoriser toutes les options de la liste par type d'action et par objectif;
- Faire des regroupements pour réduire le nombre d'options de réformes différentes, pour arriver à un nombre réaliste permettant une analyse approfondie de chaque option;
- Lors d'une réunion du GT, proposer une liste restreinte d'options à analyser, la discuter et la valider.

› **Respecter le principe de non-veto :**

- Toutes les idées innovantes peuvent être proposées;
- Aucune proposition jugée prioritaire pour un membre du groupe de travail ne peut être exclue de l'analyse;

› **Sur base d'une préanalyse, veiller à la pertinence des options de réformes à analyser, de sorte que les options de réforme :**

- Soient suffisamment explicites et précises sur les modalités;
- Couvrent — dans leur ensemble — tous les enjeux;
- Permettent d'améliorer — dans leur ensemble — les différents objectifs liés à la politique;
- Soient réalistes :
 - Si certaines options de réforme proposées sont jugées non réalistes (même à moyen terme), leur non-faisabilité peut être un critère d'exclusion. Dans ce cas, le GT justifie pourquoi il choisit d'écarter ces options de réforme de l'analyse;
- Contiennent des réformes structurelles, et pas uniquement des modifications à la marge du système actuel;
- Ne soient pas trop nombreuses pour garantir une analyse de qualité (par exemple environ une dizaine) :
 - La qualité de l'analyse dépend aussi du temps dont les experts disposent;
 - Des variantes à analyser apparaîtront en cours d'analyse et viendront s'ajouter à la liste initiale;
- Permettront de proposer des combinaisons de réformes s'intégrant dans les scénarios budgétaires définis dans la note de cadrage.

ÉTAPE 4 : ANALYSER LES OPTIONS DE RÉFORME ENVISAGÉES

Lors de l'étape 4, le groupe de travail va :

- › analyser chaque option de réforme indépendamment des autres ;
- › évaluer chaque option de réforme par rapport aux critères d'évaluation définis préalablement, sur base de la note de cadrage et des objectifs liés à la politique.



Quels sont les impacts attendus des options de réforme envisagées sur l'atteinte des objectifs des recettes et dépenses analysées et des cibles budgétaires ?

Encadré 5 : Processus relatif à l'étape 4

- › **Analyser les options de réforme** au regard des critères d'évaluation et sur base des mêmes méthodes qui ont permis l'analyse des recettes et dépenses à l'étape 2 ;
- › **Chiffrer en euros constants** (pour garantir la comparabilité) - autant que possible :

- L'évaluation des impacts,
- Les coûts divers,
- L'impact budgétaire.

La quantification et le chiffrage de l'évaluation sont essentiels, même si l'évaluation repose sur certaines hypothèses (mises en évidence). En effet :

- chiffrer contraint les parties prenantes à se positionner et à argumenter ;
- quantifier l'impact budgétaire de l'option de réforme garantit que celle-ci puisse être intégrée à la planification budgétaire.

- › **Synthétiser l'analyse de chaque option de réforme** au sein d'une fiche reprenant systématiquement les mêmes aspects, de sorte à pouvoir comparer les différentes options de réforme entre elles. La fiche peut reprendre notamment :

- La justification du choix de la réforme,
- La description de la réforme,
- Les impacts attendus par rapport aux objectifs liés à la politique,
- L'impact budgétaire attendu,
- Les effets indirects et éventuels sur d'autres politiques,
- La faisabilité (pratique, juridique, acceptabilité sociale),
- Les liens éventuels avec les autres réformes.

ÉTAPE 5 : CHOISIR L'ENSEMBLE DES RÉFORMES À RECOMMANDER

Lors de l'étape 5, le groupe de travail :

- › choisit un ensemble de réformes à recommander pour chaque scénario budgétaire (par exemple +10 % / 0 % / -10 % ou toute autre cible budgétaire définie dans la note de cadrage);
- › formule des recommandations qui reflètent idéalement la priorité aux critères d'efficacité, d'efficience et de faisabilité.



Quelles options de réformes conseiller au Gouvernement pour répondre aux objectifs des recettes et dépenses analysées et cibles budgétaires?

Encadré 6 : Processus relatif à l'étape 5

Voici quelques conseils méthodologiques pour choisir un ensemble de réformes à recommander :

- › Mettre en évidence **les options de réforme prioritaires**;
- › Mettre en évidence **les options de réformes à combiner entre elles**, ou au contraire incompatibles;
- › Mettre en évidence **les avantages (impacts positifs) et les inconvénients (impacts négatifs et risques) des différents ensembles de réformes recommandés**.

PRINCIPAUX DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- › Commission européenne, 2023. Better Regulation Toolbox.
- › Moreau, G., Standaert, S. & Adam, A., Mai 2025 (2^e édition). Comment mener avec succès une spending review? Cahier de l'IBSA n° 10.

