

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique



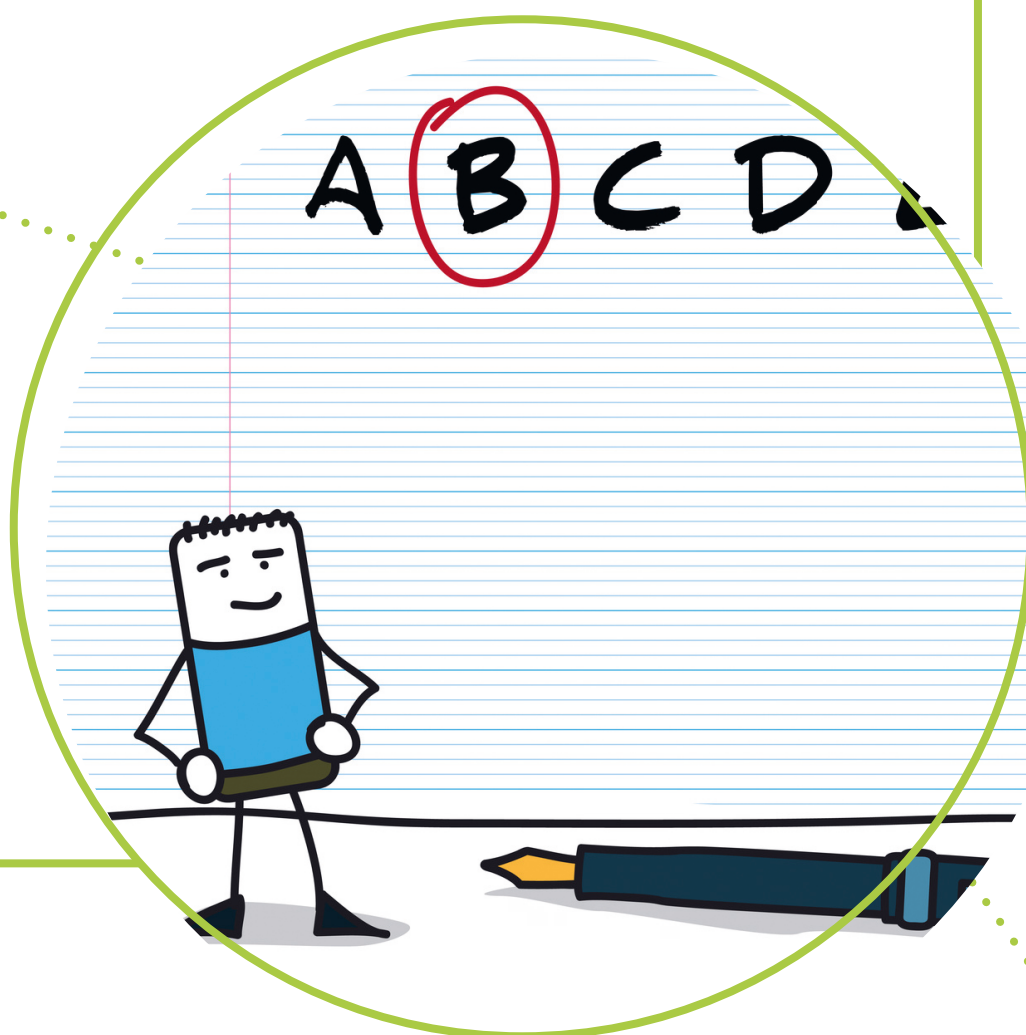
DYNAMIQUES RÉGIONALES

Revue interdisciplinaire de l'IWEPs

N° 6

Préparer l'évaluation d'une
politique publique :
des exemples concrets

2
0
1
8



COLOPHON

La revue *Dynamiques régionales* s'inscrit dans les missions de l'IWEPS. Institut scientifique régional au carrefour des champs de la décision politique et de la recherche scientifique, l'IWEPS poursuit l'ambition de donner davantage de visibilité aux travaux scientifiques susceptibles de contribuer au débat public et à la conduite de la politique régionale. Dans cette visée mobilisatrice, *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une opportunité de diffusion des résultats de recherches dont le point commun est de porter sur des questions d'intérêt pour la Wallonie. Pour autant, ils ne se focalisent pas nécessairement sur la Wallonie : les études menées dans d'autres pays ou régions peuvent être riches d'enseignements, fertiliser l'expertise wallonne et éclairer les décisions de nos responsables politiques.

Création graphique : **Deligraph**

Mise en page : **IPM Printing SA, Bruxelles**

Éditeur responsable : **Sébastien Brunet**

Dépôt Légal : **D/2018/10158/4**

ISSN : **2593-4937**

Disponible sur <https://www.cairn.info/>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tel : 32 (0)81 46 84 11

Fax : 32 (0)81 46 84 12

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrice en chef : Béatrice Van Haeperen

Comité de rédaction :

Sébastien Brunet
Marc Debuissou
Claire Dujardin
Jean-Luc Guyot
Abdeslam Marfouk
Amandine Masuy
Sile O'Dorchai
Isabelle Reginster
Vincent Scourneau
Béatrice Van Haeperen
Frédéric Verschueren
Frédéric Vesentini

Coordination de l'édition : Évelyne Istace

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULiège)
Marc Bourgeois (ULiège)
Michele Cincera (ULB)
Éric Cornélis (UNamur)
Christian de Visscher (UCL)
Catherine Dehon (ULB)
Marcus Dejardin (UNamur et UCL)
Pierre Desmarez (ULB)
Thierry Eggericks (UCL)
Jean-Marie Halleux (ULiège)
Bertrand Hamaide (FUSL)
Marc Jacquemain (ULiège)
Benoît Mahy (UMons)
Quentin Michel (ULiège)
Marthe Nyssens (UCL)
Dominique Peeters (UCL)
Nathalie Schiffino (UCL)
Ilan Tojerow (ULB)
Edwin Zaccai (ULB)
Marc Zune (UCL)

TABLE DES MATIÈRES

5 | INTRODUCTION : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : SOUTENIR SON EXPANSION PAR LA FORMATION

Par Christian de Visscher, Nathalie Schiffino, Luc Albarello et Béatrice Van Haeperen

57 | ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'ADMINISTRATION AU SEIN DES SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX

Par Hélène Mastrodicasa

13 | LE CLIENT MYSTÈRE : UNE TECHNIQUE D'ÉVALUATION POUR LE SECTEUR PUBLIC ?

Par Dominique Henneaux et
Nathalie Schiffino

77 | ÉVALUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE MANIÈRE INNOVANTE. LE CAS DE L'APPUI FINANCIER AUX POUVOIRS LOCAUX PAR LE BIAIS DE SUBVENTIONS FACULTATIVES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Par Yves Swennen

33 | DES CRITÈRES POUR ÉVALUER LES EFFETS DE MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RECHERCHE. LE CAS DE LA DISPENSE PARTIELLE DE VERSEMENT DU PRÉCOMPTE PROFESSIONNEL SUR LE SALAIRE DES CHERCHEURS

Par Elena Phalet

97 | ORIENTATION DES POLITIQUES RÉGIONALES DE L'EMPLOI APRÈS LA 6^e RÉFORME DE L'ÉTAT,

Par Malory Rennoir et Ilan Tojerow

INTRODUCTION

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : SOUTENIR SON EXPANSION PAR LA FORMATION

Christian de Visscher
UCL

Nathalie Schiffino
UCL

Luc Albarello
UCL

Béatrice Van Haeperen
IWEPS

Les historiens retrouvent des traces d'évaluation jusque dans l'Antiquité : on y faisait déjà l'effort de comprendre et d'améliorer le fonctionnement des communautés politiques. C'est aux Anglo-saxons qu'on reconnaît généralement d'avoir œuvré à la systématisation de l'évaluation : sous des formes limitées dans la marine britannique au 18^e siècle, puis formellement aux USA et au Canada, pays qui ont créé les premières sociétés d'évaluation. Si l'évaluation des politiques est restée peu pratiquée par les services publics en Belgique jusqu'aux années 2000, elle a connu un développement spectaculaire au cours des quinze dernières années, et notamment dans la partie francophone du pays.

Dans le passé, on constatait souvent une méconnaissance, voire une indifférence vis-à-vis de l'évaluation entendue comme une estimation des effets induits par une politique publique ou la mise en œuvre d'un programme d'action publique. Lorsqu'elle était pratiquée, elle était souvent ressentie comme une contrainte administrative ou une modalité de simple contrôle. Aujourd'hui, elle est reconnue par les acteurs politiques et par les administrations comme une démarche indispensable pour améliorer les résultats des politiques publiques. L'inclusion d'une démarche évaluative accompagnant le Plan Marshall en Wallonie et le New Deal à Bruxelles en sont des signes évidents. Dans les deux régions, des institutions – l'IWEPS en Wallonie, l'IBSA à Bruxelles – sont chargées de développer la pratique évaluative et d'encadrer au plan méthodologique les démarches initiées par les pouvoirs publics. Des instances comme le CRF se sont penchées sur la performance dans les administrations¹. Par ailleurs, des équipes d'évaluateurs, venant des universités, de sociétés de consultance ou des entreprises, se sont constituées afin de renforcer l'expertise et l'offre de services.

Evaluer consiste plus précisément à mobiliser des méthodes pour systématiquement investiguer l'effectivité des programmes d'intervention en tenant compte de leur environnement et dans l'objectif d'améliorer la situation (Rossi *et al.* 2004 : 16). Depuis

leur développement après la Seconde Guerre mondiale, l'analyse et l'évaluation des politiques ont en effet toujours été « orientées solution » pour faire face à des problèmes de société (Lerner et Lasswell 1951). La démarche évaluative représente donc un enjeu important à la fois au plan méthodologique (comment s'y prendre ?) et politique (quelles conséquences pour les acteurs politiques, administratifs et pour les groupes impactés), voire éthique (quand certaines méthodes évaluatives interpellent le bien-vivre ensemble).

Elle ne peut dès lors se mettre en place en un jour. Elle implique une réflexion sur les méthodologies, les processus, les critères, les intervenants de première ligne, les superviseurs de la démarche, etc. Elle engendre aussi potentiellement des tensions entre le commanditaire et l'évaluateur au sujet des questions de l'évaluation, du choix des critères d'appréciation, des réponses apportées par l'évaluateur, etc. Elle intervient sur les politiques et les programmes, mais aussi sur les administrations concernées, les citoyens qui peuvent bénéficier d'une action publique, les groupes qui sont ciblés par elle. Elle place les acteurs politiques face aux choix de société qui ont été posés dans le passé et qui doivent être pris à l'avenir. Comme le souligne Frédéric Varone (2001), « Ce champ de tensions fait toute la difficulté de l'évaluation, mais aussi son intérêt (...) ».

Dans ce contexte, et pour la professionnalisation de la pratique évaluative, la formation à l'évaluation joue un rôle primordial. Il n'est pas étonnant dès lors que des cours centrés sur l'évaluation soient apparus dans les cursus universitaires en Fédération Wallonie-Bruxelles au cours des années 2000, principalement dans les programmes de masters en administration publique, sciences économiques, ou de gestion. Mais c'est en 2011 que fut lancé, à l'initiative de la Société wallonne d'Évaluation et de Prospective (la SWEP), un Certificat interuniversitaire (UCL, ULB, ULiège) entièrement consacré à l'évaluation des politiques publiques.

1 En novembre 2015, dans un dossier thématique de son magazine Compas, le Conseil Régional de la Formation (CRF) écrivait : « Pour les managers du secteur public, la performance signifie l'atteinte des objectifs fixés par le politique et l'offre d'un service de qualité au public » (p. 19). La focale était placée sur la performance, les compétences et le bien-être des agents et des équipes au travail.

Ce programme², qui en est aujourd'hui à sa sixième édition, a pour objectif de former les participants à gérer des processus de suivi-évaluation, à intervenir dans leur conception, leur mise en œuvre, à accompagner l'évaluateur et les parties prenantes dans le processus de l'évaluation de façon à en maximiser l'apport de valeur en termes de connaissances et de propositions concrètes d'amélioration des politiques publiques. Il veille à aiguïser l'esprit d'analyse et l'esprit critique des participants sur les questions de (méta-)évaluation. Il ne forme pas à proprement parler des techniciens-évaluateurs, mais il s'adresse aux agents de la fonction publique ou aux acteurs de la société civile investis dans différents domaines de l'action publique (coopération au développement, emploi, formation, éducation, recherche, économie, environnement, culture, santé, transport, etc.) et qui occupent ou souhaitent occuper des fonctions dans le cadre de la préparation, de la commande, de l'organisation, et du suivi d'évaluations de politiques ou de programmes publics. Les intervenants dans le programme sont d'une part des académiques spécialisés en administration publique, analyse ou évaluation des politiques, et d'autre part des experts issus de différents domaines et d'institutions variées comme la Cour des comptes ou l'IWEPS, des instances d'évaluation publiques, belges ou étrangères.

Dans la foulée du Certificat, conscients de la nécessité de stabiliser les connaissances qui peuvent être utiles aux acteurs de terrain, et de communiquer sur elles, les académiques engagés dans le Certificat ont publié en 2016 un manuel intitulé *Penser l'évaluation des politiques publiques* (Albarello *et al.* 2016). Il offre un support pédagogique à la formation et, plus globalement, contribue à développer la pratique de l'évaluation pour tous celles et ceux qu'elle concerne et intéresse. Il recourt à diverses illustrations, tous secteurs de politiques publiques confondus, pour alimenter la réflexion et l'esprit critique des praticiens. Pour les chercheurs francophones, il permet aussi de stabiliser les principaux outils théoriques et méthodologiques disponibles à ce jour.

La réussite de l'épreuve d'évaluation certificative de la formation implique, parmi d'autres exigences, la rédaction d'un travail de fin de formation. Celui-ci est basé sur l'application des théories et méthodes développées tout au long du programme à une question pratique en lien avec l'ancrage professionnel du participant. Ce dernier est donc invité à rédiger, sous la supervision d'un académique intervenant dans le programme et d'un expert associé de son choix, un travail d'environ trente pages portant sur un dispositif d'évaluation d'une politique, pouvant aller jusqu'à la rédaction d'un cahier des charges. L'auteur est tenu de décrire la situation considérée comme problématique et à la placer dans son contexte politique, institutionnel et administratif ; à préciser toutes les étapes de la démarche évaluative en partant des questions évaluatives – lesquelles impliquent de formuler des hypothèses et à discuter celles-ci en lien avec un corpus théorique de référence – pour ensuite exposer la méthodologie proposée pour la récolte et l'analyse des données empiriques. Il doit également déterminer la composition et le rôle de l'instance d'évaluation.

Les contributions réunies dans ce numéro de *Dynamiques régionales* ont été sélectionnées parmi les travaux de fin de formation réalisés lors de l'édition 2015-2016 du Certificat. Certains mettent en lumière et interrogent des dispositifs précis. D'autres s'inscrivent dans une démarche méta-évaluative pour interpellier sur les démarches en ce compris sur leur composante éthique.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, les auteurs du premier article, Dominique Henneaux et Nathalie Schiffino, nous interpellent : qui ne s'est jamais retrouvé en face d'une émission de télé-réalité qui évalue une tenue vestimentaire sur une autre personne, un repas pour un groupe d'invités, la valeur d'un appartement, etc. ? Qui ne s'est pas surpris à évaluer l'accueil dans un établissement comme s'il lui revenait de lui décerner une étoile ? Le client mystère pourrait être chacun d'entre nous. Il devient pourtant au fil du temps un évaluateur de plus en plus professionnalisé. Il trouve même toute sa place dans une réflexion sur les méthodes

2 Programme de 20 crédits, dont les cours s'étalent sur une année académique. Pour plus de détails, voyez : www.certificat-evaluation.be.

évaluatives. Et il ne se limite plus au secteur privé ou aux pays étrangers. La Belgique tend à mettre en œuvre l'enquête mystère dans le secteur public. Cette méthode y remplit au moins deux fonctions : évaluer la qualité d'un service (public) offert et évaluer les interventions publiques elles-mêmes. Pourtant, à ce jour, très peu de publications scientifiques sur l'analyse et/ou l'évaluation des politiques publiques en ont établi les tenants et aboutissants, les modalités, les risques et les atouts.

Dans leur article, les auteurs expliquent la mise en œuvre de la méthode du client mystère, en pointent les enjeux, et en interrogent la dimension éthique pour l'évaluation des politiques ou programmes dans le secteur public. Trois critères d'évaluation sont au cœur de leur réflexion : la pertinence de la méthode, la qualité de sa mise en œuvre, et le dilemme éthique de son utilisation.

La légitimité du client mystère et la validité de son évaluation ne sont pas données une fois pour toutes : des précautions et des balises sont importantes. Une rigueur de mise en œuvre s'avère cruciale. Le questionnement éthique, pour important qu'il soit, ne devrait pas *a priori* servir d'alibi pour évacuer d'emblée la méthode. En impliquant des parties prenantes tout au long du processus d'évaluation, en veillant à un climat de confiance, en assurant l'adéquation entre la démarche et la question d'évaluation, l'évaluateur peut augmenter la probabilité de conclusions et recommandations porteuses au terme de l'enquête.

Dans tous les cas, le dispositif du client mystère doit être envisagé au nom de l'intérêt général et du citoyen. Comme il implique des changements conséquents par rapport à la culture organisationnelle, à la manière de concevoir le secteur public, à la dynamique participative de l'évaluation, il mérite de se pencher plus avant sur ce qu'il est intrinsèquement. Après avoir défini la méthode et l'avoir comparée à d'autres, l'article propose plusieurs étapes pour construire l'évaluation par client mystère. Partant d'une approche critique et centrée sur les acteurs (commanditaires, évaluateurs, bénéficiaires finaux), les auteurs exposent et décodent l'implémentation de l'enquête mystère, sans faire l'impasse sur les critères éthiques à respecter, et comment le faire.

C'est à l'évaluation d'une mesure fiscale - la dispense partielle du versement du précompte professionnel sur le salaire des chercheurs - qu'est dédié l'article d'Eléna Phalet. Pour commencer, l'auteure analyse finement la législation et nous fait entrer de plain-pied dans la complexité de ce travail indispensable lorsqu'on cherche à évaluer l'impact d'une mesure, d'un programme, sur ses bénéficiaires. Il s'agit en effet de replacer la mesure dans son contexte, de repérer les intentions du législateur, les objectifs poursuivis et les effets attendus afin de cerner l'objet de l'évaluation, définir des critères d'évaluation adaptés et formuler des questions évaluatives pertinentes.

Dans le cas présent, la tâche était particulièrement ardue en raison des changements intervenus au cours du temps : la loi relative à la dispense partielle du versement du précompte professionnel sur le salaire des chercheurs a été modifiée 12 fois entre 2002 et 2018, élargissant à la fois le public cible et le pourcentage du précompte professionnel dispensé de versement. L'auteure souligne en outre de graves imprécisions dans le texte législatif. Enfin, cette mesure fait partie d'un ensemble de mesures visant à favoriser le développement de la R&D en Belgique, ce qui rend difficile d'isoler son effet à un niveau macroéconomique.

Au terme de son analyse, l'auteure choisit d'évaluer les effets microéconomiques de cette mesure fiscale en s'appuyant sur un cadre conceptuel approprié pour mesurer les effets des politiques d'innovation. L'intérêt de ce cadre est d'aller au-delà des impacts quantitatifs et d'apporter un éclairage sur la diversité des utilisations possibles de cette réduction du versement de précompte par les entreprises bénéficiaires : les entreprises mettent-elles en œuvre des projets plus ambitieux qu'elles ne l'auraient fait sans cette aide fiscale, élargissent-elles leurs activités vers d'autres marchés, applications ou acteurs, ou encore améliorent-elles les compétences de leurs chercheurs ?

Les entretiens exploratoires réalisés auprès de deux organisations de recherche importantes dans le paysage belge de la R&D - la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) et le Centre d'Études nucléaires à Mol - montrent que l'analyse statistique des données financières et d'emploi en matière de R&D, utile

comme base de la démarche d'évaluation, peut être avantageusement complétée par des entretiens approfondis auprès des bénéficiaires. Laissant ouvertes les voies d'explication, ces entretiens permettent d'interpréter ces analyses statistiques et de nourrir le jugement évaluatif.

Hélène Mastrodicasa nous propose quant à elle une démarche en vue d'évaluer la première génération de contrats d'administration au sein des services publics fédéraux (SPF). Il s'agit plus précisément d'une évaluation *in itinere* de la mise en œuvre des contrats conclus à partir de 2016.

Pour rappel, l'idée des contrats d'administration remonte à la « réforme Copernic » lancée en 2000 par le premier Gouvernement Verhofstadt. Cette réforme avait notamment redéfini la relation entre le ministre et les fonctionnaires dirigeants : la désignation à vie dans une fonction supérieure avait été abandonnée au profit d'un mandat à durée déterminée, renouvelable pour autant que le titulaire de la fonction ait obtenu une note suffisante lors de son évaluation personnelle. En contrepartie, le mandataire était censé recevoir plus d'autonomie pour gérer au mieux les services sous sa responsabilité. L'objectif était d'introduire une culture managériale dans l'administration fédérale.

Dans un premier temps, l'évaluation des mandataires était fondée sur des plans de management individuels rédigés par ceux-ci après leur désignation. Suite à la modification du cadre réglementaire intervenue en 2014, ces plans ont été remplacés par des contrats d'administration entre le ministre et son SPF, à l'instar de ce qui existe pour les institutions publiques de sécurité sociale.

Tout l'enjeu de cette réforme – et donc aussi de la démarche d'évaluation proposée – porte sur la volonté réelle des acteurs en présence d'entrer dans une logique contractuelle pour réguler leurs relations. Or, les travaux effectués sur la mise en œuvre des plans de management ont montré un degré très variable d'implication des ministres aussi bien lors de la rédaction, que du suivi et de l'évaluation de ces plans, alors que ces ministres ont un rôle majeur au moment du renouvellement du mandat du fonctionnaire dirigeant (de Visscher *et al.*, 2012)

Il n'est dès lors pas étonnant que les questions d'évaluation retenues par l'auteure visent à répondre à cette double interrogation : les contrats d'administration servent-ils réellement à évaluer les mandataires et sont-ils de nature à préserver un équilibre entre autonomie et contrôle ? Si la question de l'utilité de l'évaluation paraît évidente pour les fonctionnaires sous mandat, elle l'est peut-être moins aux yeux des ministres. Leur volonté de coopérer à un tel exercice conditionne la suite du déroulement de l'évaluation ainsi que la validité de ses conclusions. L'auteure en est bien consciente lorsqu'elle suggère de mettre en place une instance d'évaluation tripartite (politiques, fonctionnaires, scientifiques) et retient l'étude de cas multisites pour analyser en profondeur la place des contrats dans la régulation de la relation entre le ministre et ses fonctionnaires dirigeants.

La réalisation d'une telle mission d'évaluation présente pas mal de risques, car en Belgique on est confronté à une relation potentiellement conflictuelle entre les ministres et les fonctionnaires dirigeants en raison de l'existence des cabinets ministériels. En outre, même si les fonctionnaires dirigeants sont désignés conformément au statut de la fonction publique, les considérations politiques ont rarement été absentes lors de la désignation ou du renouvellement du mandat de ces fonctionnaires.

La contribution d'Yves Swennen sur l'évaluation de l'appui financier aux pouvoirs locaux par le biais de subventions consultatives en Région de Bruxelles-Capitale est également intéressante à plus d'un titre. Tout d'abord, elle montre avec force à quel point la mise en œuvre de l'évaluation d'une politique conduit inéluctablement les acteurs qui y sont impliqués, les parties prenantes, à lever « le nez de leur guidon », en d'autres termes les praticiens chercheurs sont amenés à faire preuve de réflexivité sur leur propre action ; identifier les acteurs en présence, reconstituer le *système* en place, analyser les ressources et les contraintes, etc.

Ensuite, et ce n'est pas le moindre intérêt des travaux de fin d'études réalisés dans le cadre du Certificat, on voit dans cette synthèse que l'évaluation s'inscrit véritablement dans une *perspective scientifique*. Cela

signifie qu'au-delà d'être une technique, ou une pratique administrative ou politique, une évaluation s'appuie sur deux éléments fondamentaux caractérisant la démarche scientifique. D'une part, la mobilisation de concepts clairement définis et organisés dans des modèles théoriques établis ; dans le cas du projet d'évaluation d'Y. Swennen, il s'agit de modèles issus de la sociologie des organisations et des théories de l'apprentissage. Ces modèles permettent de bien identifier les variables et de proposer des hypothèses pour une bonne compréhension de la politique ciblée. D'autre part, la démarche scientifique a recours à une méthode justifiée par rapport aux hypothèses préalablement définies ; dans le présent cas, la mobilisation d'une *étude de cas* appliquée dans les règles de l'art. À ces deux conditions, une évaluation peut véritablement aider le système à s'améliorer, voire à se restructurer, comme le propose ici l'auteur.

Au-delà de la diversité des mesures concernées et des approches proposées, les auteurs de ces articles mettent en évidence l'utilité que pourrait avoir sur la qualité des services publics l'évaluation rigoureuse de la façon dont ils sont mis en œuvre et de leurs effets sur les bénéficiaires (finaux). À cet effet, il nous semble souhaitable de renforcer les compétences des agents des services publics en matière d'évaluation. Puissent les exemples présentés dans ce numéro de *Dynamiques régionales* stimuler la professionnalisation et la maturation de la pratique évaluative au sein de l'ensemble du secteur public.

Varia

Au 1^{er} juillet 2014, la 6^e réforme de l'État a transféré aux Régions une grande partie des réductions des cotisations patronales « groupes cibles ». L'objectif de la réforme était d'optimiser l'utilisation des montants transférés en tenant compte des spécificités régionales des marchés du travail. Les réformes régionales sont actuellement achevées : elles sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016 en Flandre, le 1^{er} juillet 2017 en Wallonie et le 1^{er} octobre 2017 en région bruxelloise.

Quelle est l'orientation de ces réformes ? C'est à cette question d'actualité que répondent Malory Rennoir et Ilan Tojerow. L'analyse détaillée des trois réformes met en évidence des similitudes et des divergences. Les trois réformes semblent en effet partager la volonté de simplifier les structures d'aides à l'emploi par le recentrage des aides sur un nombre restreint de groupes cibles. En revanche, elles se distinguent sur le plan de la mise en œuvre. Les auteurs soulignent à cet égard une différence fondamentale entre la Flandre, où les réductions sont octroyées à toute entreprise dont l'unité d'établissement est située en Flandre, et les deux autres régions, où les réductions sont octroyées en fonction du lieu de résidence des travailleurs. Des différences caractérisent également les groupes spécifiques. À titre d'exemple, la Flandre est la seule à instaurer une distinction entre les travailleurs âgés en activité et les travailleurs âgés demandeurs d'emploi inoccupés, et la région bruxelloise favorise davantage les travailleurs âgés à bas salaire.

RÉFÉRENCES

Albarello L., Aubin D., Fallon, C., Van Haeperen B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, De Boeck.

de Visscher C., Hondegheem A., Van Dorpe K., Randour F., Montuelle C. (2012), *Les mandats dans la fonction publique fédérale: une (r) évolution depuis Copernic? / Mandaten in de federale overheid: (r) evoluties sedert Copernicus?*, Gent, Academia Press.

Lerner D., Lasswell H.D. (eds) (1951), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.

Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, Thousand Oaks, Sage.

Varone F. (2001), « L'évaluation comme démarche scientifique » in de Visscher C. & Varone F., *Évaluez les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, pp. 29-42

LE CLIENT MYSTÈRE : UNE TECHNIQUE D'ÉVALUATION POUR LE SECTEUR PUBLIC ?

Dominique Henneaux¹

Nathalie Schiffino²
UCL

¹ Etudiant diplômé du certificat interuniversitaire (UCL, ULB, ULiège) en évaluation des politiques publiques.

² Professeur ordinaire à l'UCL, Centre Montesquieu d'études de l'action publique.

RÉSUMÉ

La technique du client mystère est largement utilisée pour l'évaluation dans le secteur privé, et des usages se développent dans le secteur public. Si ce dispositif évaluatif devient une réalité pour la fonction publique, il suscite toutefois des questionnements d'ordre éthique notamment, voire des réticences. Cet article pointe les enjeux de la technique du 'client mystère' dans l'évaluation des politiques ou programmes publics. Ces enjeux sont discutés à l'aune de trois critères : la pertinence de la technique, la qualité de sa mise en œuvre, et le dilemme éthique de son utilisation. Le client mystère peut contribuer à mesurer et juger les effets de l'action publique pour autant que des balises soient fixées. Le dispositif doit être choisi en fonction de ce qu'il apporte pour répondre à la question d'évaluation. C'est ensuite à travers une rigueur de mise en œuvre que le client mystère peut démontrer sa légitimité dans le secteur public et sa validité dans l'évaluation. Quant aux critiques éthiques, l'évaluateur peut être armé, en partie au moins, pour y faire face. Elles ne devraient pas servir d'alibi pour évacuer toute réflexion sur la technique. En impliquant les parties prenantes tout au long du processus d'évaluation, un climat de confiance, propice au succès de l'évaluation, peut accompagner la mise en œuvre du dispositif et emporter l'adhésion à l'utilisation de la technique, garantissant en partie la réussite des conclusions et recommandations de l'évaluation. Dans tous les cas, le dispositif doit être envisagé au nom de l'intérêt général et du citoyen.

Mots-clés : évaluation, client mystère, politiques publiques, éthique, enjeux.

ABSTRACT

The mystery shopper technique has been widely used for assessment purposes in the private sector, and practices are being developed in the public sector. Although this assessment mechanism is becoming a reality for the civil service, it nonetheless raises questions of an ethical nature in particular, and even misgivings. This article identifies the challenges of the 'mystery shopper' technique in assessing public policies or programmes. These challenges are discussed in the light of three criteria: the relevance of the technique, the quality of its implementation, and the ethical dilemma concerning its use. The mystery shopper can help measure and judge the effects of the public action, provided that benchmarks are set. The mechanism must be chosen on the basis of how it can contribute to address the assessment issue. The mystery shopper can then demonstrate his legitimacy in the public sector and his validity in the assessment by means of rigorous implementation. As to the ethical criticisms, the assessor can deal with them, albeit in part. They should not serve as an alibi to deflect all discussion about the technique. A positive atmosphere required for success can be created by involving all stakeholders throughout the assessment process so as to provide support for the implementation of the mechanism, secure commitment for the use of the technique, and thus guarantee in part the success of the conclusions and recommendations of the assessment. The mechanism must in all cases be considered on behalf of the public interest and the citizens.

Keywords: assessment, mystery shopper, public policy, ethics, challenges.

1 INTRODUCTION

Développé initialement dans le secteur privé, et notamment aux États-Unis dans les années 1940 (PamInCa, 2009), la technique du client mystère³, en tant que méthode d'évaluation, a fait son apparition dans le secteur public dans le cadre du « New Public Management » (Jacob *et al.*, 2016 : 18). Rappelons brièvement comment fonctionne le dispositif. Un faux client (mystère donc) se présente, sur la base d'un scénario, comme un usager ordinaire et il observe la totalité du processus de *visite*, en ayant en tête des critères de mesure. Il regarde, il écoute, il échange avec son interlocuteur, il s'informe, il peut même exprimer une plainte, etc. Il joue un rôle qui l'amène à observer la manière dont le processus se déroule, dans sa totalité ou en partie, de manière anonyme. Par la suite (le plus souvent), il retranscrit ses observations - et le cas échéant son ressenti - dans une grille d'observation prédéfinie.

Dans le secteur public, c'est progressivement que ce dispositif d'évaluation est apparu comme technique d'évaluation d'une politique publique ou d'un programme⁴. En France par exemple, dès 2005, une première enquête mystère a été menée à l'échelle nationale : 6 000 visites, 4 000 courriers et courriels ont contribué à évaluer les engagements du référentiel Marianne pour la qualité de l'accueil et du service rendu aux usagers dans les services publics. Conçue dans un processus d'amélioration continue, une telle méthode remplit deux rôles dans le secteur public : évaluer la qualité du service offert et évaluer les interventions publiques elles-mêmes (Jacob *et al.*, 2016).

Pourtant, très peu de publications sur les politiques publiques abordent le client mystère comme technique d'évaluation.

Si la technique n'a pas bonne presse, c'est parce qu'elle suscite de nombreux questionnements d'ordre éthique. D'aucuns s'interrogent sur le caractère caché de l'observation, sur l'absence de consentement préalable de la personne observée à son insu, sur la dimension artificielle du scénario, sur certains effets induits comme des sanctions en cas de faute constatée, etc. Quels sont dès lors les enjeux du dispositif du client mystère dans l'évaluation des politiques publiques ? Cette question de recherche n'est pas descriptive puisqu'elle envisage le client mystère comme une méthode possible pour mesurer, et *in fine* juger, les effets de l'action publique. Elle présuppose aussi que sa mise en œuvre dans le secteur public comporterait des enjeux spécifiques, en comparaison avec le secteur privé. Mobilisant les référentiels théoriques relatifs à l'évaluation des politiques publiques (Albarello *et al.*, 2016) et prenant appui – par effet miroir – sur une série de publications et d'exemples, cet article se veut avant tout méta-évaluatif⁵. Vu l'influence des pratiques du secteur privé, l'objectif est d'identifier et de mieux comprendre les enjeux de la mise en œuvre du dispositif pour l'évaluation des politiques publiques.

3 Dans la suite de cet article, nous parlerons indifféremment du client mystère, de la technique, du dispositif, de l'enquête.

4 L'article parle tantôt de politique tantôt de programme. La notion de politique (couvrant l'ensemble des décisions depuis la mise à l'agenda d'un problème jusqu'à sa potentielle redéfinition après une évaluation) peut être considérée comme plus large que la notion de programme (limitée au contenu de la planification réalisée par les autorités politico-administratives). Le client mystère peut intervenir dans l'évaluation de l'une et de l'autre, employés ici comme des quasi-équivalents.

5 Cet article est basé sur un travail de fin de formation réalisé dans le cadre du certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques. Ledit travail a exploré deux perspectives différentes : l'une partant d'organismes publics ayant déjà mis en œuvre le dispositif du client mystère ; l'autre, plus prospective, partant d'une politique publique n'ayant jamais fait l'objet d'une évaluation par le dispositif du client mystère. Vu l'engagement de confidentialité, les résultats empiriques du travail (entretiens semi-directifs) ne peuvent être repris ici. Les connaissances acquises ont néanmoins contribué à enrichir la présente réflexion sur les enjeux de la technique dans le secteur public.

2 SE RÉFÉRER À DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Juger les effets d'une politique publique nécessite des critères explicites. Une méta-évaluation n'échappe pas à la règle. L'article procède à une méta-évaluation du dispositif du client mystère qui se veut un outil d'évaluation pour le secteur public. En conséquence, il convient de l'interroger à l'aune d'au moins trois critères : la pertinence de l'outil, la qualité de sa mise en œuvre, et le caractère éthique de son utilisation.

En analyse et évaluation des politiques publiques, le critère de pertinence met en relation les objectifs envisagés par l'action publique et les problèmes identifiés ou besoins réels (Koepfel *et al.*, 2015). En termes de méta-évaluation, le critère de pertinence vise ici à apprécier ce que le dispositif du client mystère pourrait apporter de spécifique à une évaluation de politique publique ou de programme. Autrement dit, est-il pertinent de le choisir en termes de choix démocratique, de coûts, de rationalité managériale ? C'est là une question sensible : la pertinence, en évaluation, renvoie toujours aux préférences des décideurs publics quand ils tentent de mettre en adéquation un problème et ses possibles solutions.

La qualité du dispositif d'évaluation, du processus d'exécution et des informations qui en découlent est un second critère qui influence directement la crédibilité de l'évaluation (Brusselle *et al.*, 2011). Dans le cas

d'espèce, le client mystère ne consiste pas uniquement à mesurer : encore faut-il que cette mesure repose sur des bases solides, prenant en compte ses possibles biais et les limites de sa mise en œuvre. La qualité interroge ici le lien entre le dispositif du client mystère tel qu'il est imaginé et sa réalisation effective sur le terrain. Autrement dit, le dispositif du client mystère mis en œuvre offre-t-il des garanties de qualité suffisantes pour appréhender les effets d'une politique publique ou d'un programme ?

Le critère éthique lié au client mystère mérite une attention toute particulière (que nous allons lui accorder plus loin dans l'article), car il concerne les valeurs de l'évaluation et de l'évaluateur. Aujourd'hui, l'évaluation est soumise à deux dynamiques qui comportent des implications éthiques. La première concerne le foisonnement d'approches évaluatives qui peuvent avoir diverses conséquences éthiques. La seconde porte sur les implications pratiques de l'évaluation, c'est-à-dire ses conséquences tant sur les programmes que sur les parties prenantes. En conséquence, le véritable travail éthique exige de partir, non d'une norme, mais d'une situation concrète pour poser le jugement évaluatif (Jacob, 2011). Autrement dit, parmi les nombreux outils évaluatifs qui existent, le client mystère induit-il des effets rédhibitoires sur les administrations publiques qui sont plus particulièrement ciblées ici ?

LES ENJEUX DU CLIENT MYSTÈRE DANS L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

3.1. COMPRENDRE CE QUE LE DISPOSITIF APPORTE DE SPÉCIFIQUE

Un premier enjeu émerge, celui de cerner ce que la technique implique dans le secteur public. Il peut être difficile pour les commanditaires d'une évaluation de se prononcer sur la pertinence d'un dispositif si celui-ci est méconnu. Pour le choisir en connaissance de cause, il convient de bien comprendre ce qu'il est et comment il peut être opérationnalisé.

3.1.1. Une modalité de l'observation

Le dispositif du client mystère est une modalité d'observation parmi d'autres. Observer, c'est « recueillir des informations sur les agents en captant leurs comportements et leurs propos là où ils se manifestent. L'avantage est de saisir les phénomènes sur le vif et de ne pas dépendre des réponses, voire des interprétations des enquêtés, comme dans le cas d'entretien ou de questionnaire » (Albarello, 2014 : 105). Le client mystère se définit comme une observation participative, dans laquelle l'enquêteur agit lui-même en tant que consommateur afin d'évaluer la qualité de la prestation du service à la clientèle (Gauthier, 2009).

En principe structurée et systématique, la technique du client mystère doit permettre la compréhension du processus de service en temps réel (Wilson, 1998). Elle met le focus davantage sur le processus normatif du service que sur l'issue de la transaction, à la différence d'un sondage ou d'un groupe de discussion (Calvert, 2005; Wilson, 1998). Elle apparaît comme « un instrument efficient et efficace pour acquérir

des connaissances en profondeur sur la perception du consommateur par rapport au service reçu (Finn, 2001) » (Gauthier, 2009 : 19-20). Comparée par exemple au questionnaire qui restitue des réponses, l'observation directe sous forme de client mystère laisse à voir des actes (Peretz, 2004). Sa plus grande faiblesse reste, par contre, l'absence de feed-back sur les motivations, pensées et opinions sous-jacentes des fonctionnaires observés.

3.1.2. Prendre des précautions et cacher quelque chose

Le dispositif du client mystère implique par nature le caractère confidentiel de l'observation, et donc des précautions de la part de l'évaluateur pour ne pas être repéré. En réalité, tout chercheur sait que l'observation trouve son terrain de prédilection dans les milieux fermés, secrets, soucieux de se dissimuler (Albarello, 2014). L'observation directe est en soi une méthode pour donner accès à ce qui se cache, pour saisir ce qui ne se dit pas ou ce qui va se dire (Chauvin et Jounin, 2012). Bien sûr, une observation peut aussi se dérouler à découvert. Mais l'observateur peut gagner à se faire oublier par l'observation mystère pour contrer des difficultés liées à l'observation déclarée : « lorsque les pratiques étudiées sont susceptibles de faire l'objet de poursuites légales ou de réprobation morale, mais aussi lorsque l'acuité des rapports de pouvoirs qui s'y manifestent interdit une insertion du chercheur qui serait transparente à tous les acteurs » (Chavin et Jounin, 2012 : 149).

Une précaution majeure consiste à se rendre compte des biais que le client mystère peut induire sur le comportement des évalués. La désirabilité sociale est un biais qui consiste à vouloir se présenter sous un jour favorable à ses interlocuteurs (Philipps et Clancy, 1972).

Arborio et Fournier (2010) se sont assez longuement penchés sur la question du statut et du rôle de l'observateur face à la situation observée, notamment pour opérer un choix entre une observation incognito ou une observation à découvert. Il faut trancher en fonction de l'objectif de connaissance à atteindre, de la situation sociale étudiée et du contexte, en sachant que « la polarisation principale se joue autour du risque plus ou moins grand de voir les acteurs modifier le cours ordinaire de leurs actions du fait de la présence d'un observateur » (Arborio et Fournier, 2010 : 33).

3.1.3. Une technique à combiner avec d'autres techniques

Pour Divard (2009 : 33), les enquêtes mystères ne doivent pas être envisagées de manière isolée, mais être intégrées à d'autres outils dans une démarche globale associant par exemple des enquêtes de satisfaction. En effet, les clients mystères et les enquêtes de satisfaction n'ont pas la même vocation et ne sont pas interchangeables. En résumé, une enquête de satisfaction vise à connaître la manière dont le service est perçu par l'utilisateur, en tant que résultat dont l'utilisateur estime la qualité, tandis qu'une évaluation mystère porte sur la manière dont le service est effectivement délivré en termes de processus. S'il s'agit, par exemple, d'évaluer la qualité de l'accueil perçu par des citoyens au sein d'un service de l'état civil au niveau communal, les deux méthodes d'investigation sont complémentaires : le citoyen s'en déclare-t-il satisfait *ex post*, d'une part, et quelles forces ou faiblesses de l'accueil l'évaluateur mystère a-t-il pu relever, d'autre part ? Ceci relativise déjà aussi le potentiel d'un dispositif de client mystère, surtout seul, pour juger les effets d'une politique en soi.

3.2. RÉFLÉCHIR AVANT TOUT À L'OBJECTIF POURSUIVI

3.2.1. De nombreuses modalités de mise en œuvre

En se référant aux pratiques du secteur privé, force est de constater que les modalités d'application du dispositif du client mystère sont très nombreuses, que ce soit en termes de techniques employées ou de phasage (outre l'évaluation de la qualité du service rendu). Deux illustrations concrètes en attestent. Premièrement, le guide du client mystère développé par la *Mystery Shopping Providers Association* (MSTA) mentionne des techniques comme : le face à face, l'entretien téléphonique, l'envoi de courrier, le courriel, la visite du site internet de l'organisation à évaluer (MSTA, 2011 : 12-13). Tous ces modes opératoires s'appliquent au secteur public. Deuxièmement, le commissariat général au tourisme en Wallonie distingue trois phases d'intervention possibles de la technique⁶ : la phase d'approche à distance (où les techniques par téléphone, courriel, etc. sont particulièrement utiles), la phase de visite sur site, et la phase de suivi (avec d'autres techniques comme, par exemple, récupérer des documents oubliés, introduire une fausse réclamation, etc.).

Plus spécifiques encore au secteur public, des utilisations du client mystère pour juger le respect de l'application de dispositions légales (vente de médicaments, d'alcool, de tabac, par exemple) attestent d'évaluations *in itinere* ou *ex post* permettant de poursuivre ou de réajuster la politique publique. Par exemple, depuis 2010, la loterie nationale belge organise des campagnes de type *mystery shopping* pour contrôler, auprès des revendeurs, la bonne exécution des normes interdisant la vente de jeux aux mineurs d'âge. Ce sont ainsi près de 1 600 points de vente qui sont contrôlés chaque année. Ces contrôles consistent à envoyer, dans un magasin, un client mineur avec un inspecteur majeur. En cas de doute quant à l'âge du client, le vendeur a le droit de demander une preuve de la majorité du client qui reste en droit de la lui refuser. Il

6 <http://cgt.tourismewallonie.be>.

appartient à l'exploitant de refuser la vente à cette personne et, le cas échéant, de lui en expliquer la raison et les conséquences financières (amende sur le pourcentage du chiffre d'affaires réalisé) auxquelles il serait exposé en cas de vente à un mineur d'âge⁷.

Autre exemple, l'ordonnance telle qu'approuvée le 13 octobre 2017 au parlement bruxellois visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale prévoit qu'à partir de janvier 2018 des inspecteurs régionaux bruxellois pourront procéder à des tests de situation et pratiquer des appels mystères dans l'exercice de leurs missions. Concrètement, les tests de situation consistent à soumettre deux candidatures (*curriculum vitae*) avec les mêmes compétences, mais dont un critère variable peut être source d'une potentielle discrimination (origine, âge, handicap, conviction religieuse, genre, etc.). Les appels mystères consistent en la prise de contact avec un employeur en vue de vérifier qu'il ne répond pas à une demande discriminante d'un client potentiel. La région bruxelloise se dote ainsi d'un cadre faisant appel à des dispositifs mystères - des variantes du client mystère - pour lutter contre une forme de discrimination⁸.

À l'échelon européen, la technique a également été utilisée pour évaluer la nécessité de développer des politiques publiques nouvelles. La Commission européenne a par exemple lancé, en décembre 2010, une enquête-mystère dans les 27 États membres de l'UE pour contrôler l'efficacité de l'initiative d'autorégulation du secteur financier en matière de changement de compte bancaire. Des clients mystères ont ainsi réalisé des évaluations, dont plus de 900 demandes de mise à disposition d'informations et plus de 400 ordres de changement de compte, afin de pouvoir porter un jugement sur la facilité de l'opération. Cette étude a montré que plus des deux tiers des clients mystère n'y étaient

pas parvenus. « C'est un des éléments qui a été pris en considération par la Commission européenne dans l'analyse d'impact qui a précédé le dépôt par celle-ci de la proposition de directive du 8 mai 2013 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base » (Bayot, 2009 : 12).

3.2.2. Définir la finalité du dispositif

Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, si de nombreuses modalités d'application du dispositif peuvent exister, la première étape qui consiste à clairement définir, avec les commanditaires, l'objectif du dispositif du client mystère est cruciale. Que la finalité soit de mesurer la qualité du service rendu aux citoyens, de l'améliorer, d'accroître la satisfaction des usagers, ou autres, il convient de certifier qu'un besoin d'évaluation existe et de quelle nature il est. Pour Danaguezia (2013), il ne suffit pas d'avoir envie de réaliser une enquête de type client mystère : il faut que cette enquête poursuive un but explicitement défini. Si les possibilités d'utilisation du dispositif dans une démarche d'évaluation peuvent être nombreuses, sont-elles pour autant toutes pertinentes ?

Si l'objectif tacite du commanditaire est de contrôler le comportement des agents, l'évaluateur mystère doit pouvoir en être conscient. La question à se poser ici est : jusqu'où veut-on aller dans la démarche d'évaluation mystère, pourquoi et avec qui ? Les commanditaires de l'évaluation et les clients mystères doivent être au fait du contexte d'utilisation de la technique. Car un risque en la détournant de son objectif initial est que la confiance entre les parties prenantes de l'évaluation soit rompue, et difficilement restaurée.

7 Chambre des représentants de Belgique (15/06/2015), question et réponse écrite 54/029, réponse du 10 juin 2015 du ministre du Budget chargé de la loterie nationale, à la question n° 34 du 06 mai 2015 du député Laurent Devin.

8 Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, projet d'ordonnance visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi en Région de Bruxelles-capitale (NOS A-549/1 ET 2 - 2016/2017) approuvé en date du 13 octobre 2017, Session 2017-2018 - Séance plénière du vendredi 13/10/2017 (Séance du matin). Compte-rendu provisoire - non encore approuvé par les orateurs en date du 17/11/2017.

3.2.3. Évaluation, contrôle ou audit ?

Une telle réflexion permet également de positionner le dispositif client mystère par rapport à d'autres outils de contrôle de l'action publique. La préoccupation première de l'évaluation des politiques publiques est d'en apprécier des effets. Le contrôle interne, quant à lui, vise à maîtriser le fonctionnement d'une administration, sans dimension critique. L'audit apprécie les procédures d'une administration pour garantir la régularité et la sincérité des informations mises à la disposition des parties prenantes (de Visscher et Petit, 2002). Il est un fait que la finalité première du client mystère est d'évaluer la qualité du service rendu et, de ce point de vue, les exemples de services publics ayant fait appel à la technique sont nombreux.

Citons entre autres la société nationale des chemins de fer français (SNCF) (Collard, 2012), la poste française (Botte, 2004), la société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB)⁹, ou encore la police du Nottinghamshire en Angleterre¹⁰ et l'inspection générale de la police nationale en France (IGPN)¹¹. Ces démarches de contrôle de qualité poursuivent certes des objectifs non directement liés à l'évaluation des politiques publiques, mais elles restent néanmoins importantes dans ce cadre. Elles fournissent des informations essentielles pour l'évaluation et elles rendent possible ou facilitent l'évaluation d'une politique publique (Trosch, 2015). Autrement dit, une instance publique qui a mis en place le dispositif du client mystère à des fins de contrôle (interne) sera probablement plus encline à l'utiliser à des fins d'évaluation de politique publique.

3.3. PARTIR D'UNE APPROCHE CRITIQUE ET CONSTRUCTIVE DU DISPOSITIF

L'évaluation des politiques publiques, conçue comme un jugement sur leurs effets, a historiquement été enrichie par l'apport des connaissances scientifiques (Schiffino, 2016 : 44) qui introduit un troisième enjeu de taille : la qualité du dispositif et de la mesure qui en découle. La démarche doit reposer sur des bases valides (d'où le recours à la science) prenant en compte des biais possibles et des contraintes lors de sa mise en œuvre. Cela nécessite d'être critique face au dispositif du client mystère, mais aussi d'être constructif et créatif face aux difficultés rencontrées ou imaginées.

3.3.1. Une approche en étapes issue des pratiques du secteur privé

Du point de vue de la mise en œuvre, l'approche proposée par Divard (2009) retient l'attention, car, même si elle fait initialement référence aux pratiques du secteur privé, elle offre une approche critique et constructive de la technique. En s'appuyant sur une analyse des pratiques professionnelles et des travaux conduits sur la question dans le secteur privé, l'auteur propose un « plan d'une enquête mystère ».

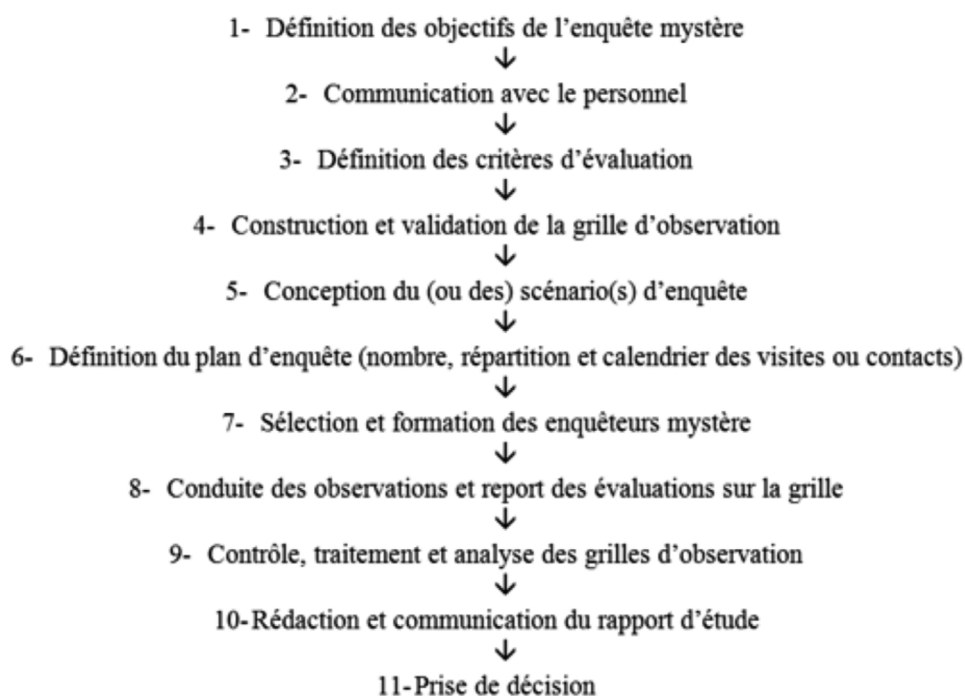
Ce plan de travail synthétise les différentes étapes explorées dans les diverses publications exposant la mise en œuvre de la technique dans le cadre d'une évaluation. D'un point de vue de la technique, force est de constater que la mise en œuvre du client mystère ne repose pas simplement et uniquement sur de simples observations réalisées par des intermédiaires. La qualité du dispositif dépend d'une approche structurée et méthodique qui rejoint selon nous l'exigence de qualité propre à l'évaluation des politiques publiques.

9 Lors d'un parcours, le « client mystère » évalue la qualité fournie par la société des transports publics bruxellois (STIB) pour un certain nombre de critères de qualité (propreté, accueil, information, attitude...). D'autres critères comme la ponctualité sont mesurés en temps réel par des moyens informatiques. www.stib-mivb.be

10 « A guide to mystery shopping », Nottinghamshire Police and crime commissioner (2016).

11 « La police des polices fait du « testing » dans les commissariats » (2014). www.la-croix.com.

Figure 1 – Le plan d'une enquête mystère - les onze étapes à respecter



Source : Divard (2009 : 36)

Figure 2 – Biais méthodologiques à l'enquête mystère

La technique n'est pas uniforme : elle peut être mise en œuvre de diverses manières

Le nombre de visites mystères varie grandement en fonction des enquêtes

La durée d'une enquête est variable, de 2 semaines à 18 mois.

Les évaluateurs ne souhaitent généralement pas informer celui qui fait l'objet de l'enquête

Source : D. Henneaux et N. Schifino à partir de Jacob, Schifino et Biard (2016)

La qualité du processus sera garantie pour autant que demeure optimal le lien entre le dispositif - tel qu'il est conçu ci-dessus - et sa réalisation effective sur le terrain. Toutefois, la rigueur et une capacité d'adaptation

seront requises, car des biais et des difficultés vont se présenter à chaque acteur du dispositif d'évaluation. Partant de l'analyse d'un ensemble d'articles empiriques abordant la question du client mystère et

en fonction de la présence de l'information dans les articles considérés, Jacob *et al.* (2016) ont souligné quelques observations d'ordre méthodologique et mis en avant certains biais possibles auxquels devront faire face les acteurs de l'évaluation.

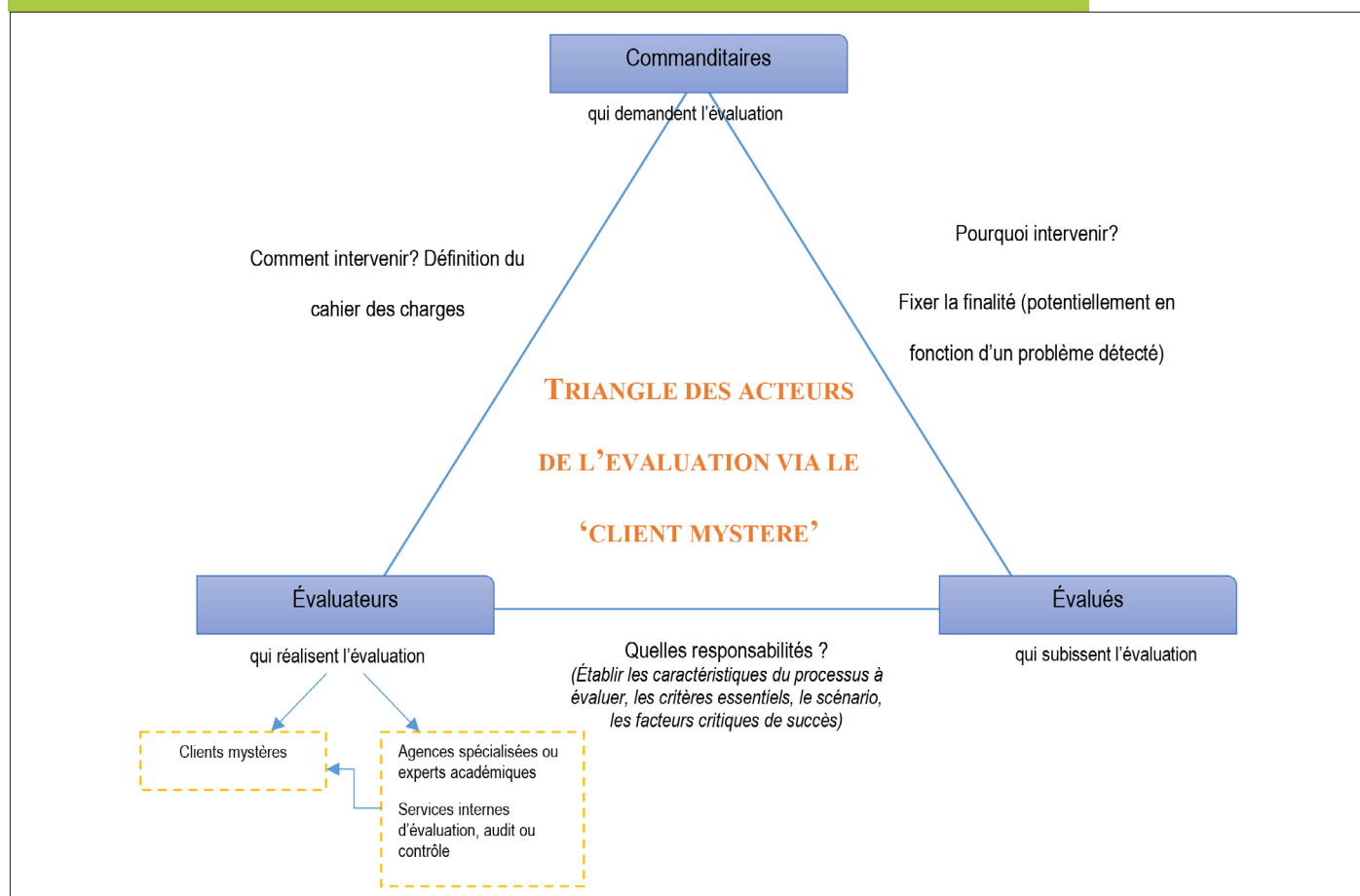
3.3.2. Les acteurs face aux biais et aux contraintes du dispositif

Plusieurs acteurs participent au processus d'observation et d'évaluation via la technique du client mystère. Il s'agit au minimum des *commanditaires*, des *enquêteurs mystères* et des *évalués*. La responsabilité des *commanditaires* de l'enquête est d'être extrêmement précis concernant la (ou les) finalité(s) de l'enquête, son contexte d'utilisation, le cahier des charges et les étapes

à respecter par l'évaluateur (mystère). Une démarche rigoureuse s'impose. Le schéma qui suit, inspiré du triangle des acteurs d'une politique publique (Knoepfel *et al.*, 2015 : 79), qu'il est possible d'adapter à une réflexion connectant analyse et évaluation (Schiffino 2015 : 49), illustre en synthèse les principaux acteurs de la technique mystère et leurs responsabilités respectives.

Parmi les difficultés méthodologiques liées à la technique du client mystère, les questions du nombre de visites et de la sélection de l'observateur ont retenu toute notre attention¹², car ils incarnent, chacun à leur manière, les difficultés auxquelles vont être confrontés les acteurs de l'évaluation (commanditaire et/ou enquêteur) lors de la mise en œuvre de la technique, et dès lors la nécessité de devoir opérer des choix tout au long de l'enquête.

Figure 3 - Le triangle de base des acteurs d'une enquête mystère pour une évaluation dans le secteur public



Source : figure adaptée de Knoepfel *et al.* (2015) par les auteurs D. Henneaux et N. Schiffino

12 Bien que d'autres auraient pu l'être également, comme les critères de mesure, l'élaboration du scénario, etc.

3.3.3. Focus sur la question du nombre de visites

Certaines questions fondamentales relatives aux mesures n'ont été que fort peu étudiées (Finn et Kayandé, 1999) alors qu'elles font débat. Pour les uns, les enquêtes mystères qui se fondent sur trois ou quatre visites n'atteignent pas un niveau satisfaisant de fiabilité et il serait imprudent de faire reposer des décisions importantes sur un nombre aussi faible d'observations (Finn et Kayandé 1999, cités par Divard, 2009 : 38). Effectuer un nombre très restreint de visites mystères ne serait pas statistiquement correct et la validité de l'observation pourrait alors être remise en cause (Calvert, 2005)¹³.

Pour d'autres, l'enquête mystère s'apparenterait à une photographie du service à un moment donné (Collins et Turner, 2005). L'observation mystère ne devrait pas forcément être représentative, sa logique n'étant pas celle de l'échantillon. La rigueur dans la manière dont l'enquêteur s'efforcerait d'explicitier au mieux les modalités et les moyens de l'observation revêtirait plus d'importance. Le principe de saturation de l'information pourrait aider à fixer le nombre de visites et leur organisation : les personnes seront choisies en fonction de critères stratégiques, pris en compte de la sorte dans l'analyse qui s'ensuit (Albarello, 2016 : 147).

L'échantillonnage statistique a trouvé sa place dans le processus de mise en œuvre de la technique. Par exemple, en 2006, le canton de Vaud en Suisse a instauré une mesure législative visant à diminuer le degré d'accessibilité des jeunes aux produits du tabac. En 2009, l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies a procédé à une évaluation de cette disposition via la technique du client mystère. Dans ce cadre, ils ont fait appel à un échantillonnage statistique. Différents critères de randomisation et de représentativité ont été appliqués aux points de vente pour « assurer la représentativité des proportions estimées et donner la possibilité de déceler des différences statistiques

selon diverses conditions » (Kuendig, H., Thélin, R., & Astudillo, M., 2010 : 4). Mais il semble illusoire de déterminer un nombre « magique » de visites qui s'appliquerait en toute circonstance, tant les paramètres sont nombreux (Divard, 2009 : 38). C'est donc davantage en termes de temporalité qu'il faut concevoir l'observation incognito : elle devrait être « assez longue pour que le réel ait le temps de se présenter sous une figure diversifiée » (Arborio et Fournier, 2005 : 34).

3.3.4. Focus sur la question de l'observateur (le client mystère)

Une autre difficulté du dispositif est celle liée à l'observateur lui-même, au client mystère. Il est un fait que le « client » représente une notion significative dans le cadre du dispositif. Dans le cas de l'évaluation d'une politique publique, ce client (mystère) est censé représenter le citoyen bénéficiaire de la politique. Les apparences peuvent jouer un rôle dans la tenue d'un entretien avec le client mystère. Comment dès lors faire en sorte que l'enquêteur mystère représente au mieux le (comportement d'un) citoyen *lambda* ? Il s'agit déjà là d'une première difficulté à prendre en compte.

La technique repose sur une interaction entre deux individus. Entre alors en jeu une seconde difficulté liée aux processus cognitifs susceptibles d'affecter les données récoltées, dont ceux principalement reliés à la mémoire et à la capacité d'observation du client mystère¹⁴. Si le client mystère n'a pas bien observé la situation, ne se rappelle pas ce qu'il a vu, déforme ce qu'il a vu, n'a pas vu ce qu'on lui demandait de voir, la validité et la fidélité des données recueillies sont alors menacées. Une série de facteurs s'avèrent décisifs dans l'évaluation de l'information observée (Dulong, 1998) : la perception et l'état émotionnel dans lequel se trouve la personne, la phase de rétention de l'information durant laquelle l'information peut être déformée, le moment de la restitution de l'information qui peut directement être

13 Pour Finn et Kayandé, s'il s'agit d'évaluer les points de contact sur la qualité de l'environnement commercial, obtenir des résultats généralisables nécessiterait une douzaine de visites par point de contact, tandis que, s'il s'agit d'apprécier la qualité du service, construit plus subjectif, il conviendrait d'agréger entre 40 et 60 rapports de visites.

14 N'oublions pas, en outre, que des événements extérieurs à l'étude peuvent fausser les résultats, par exemple le fait qu'un individu ou un service interrogé apprenne à l'avance, par d'autres, l'objet de l'étude ou les réponses attendues ; et qu'il y soit en conséquence plus attentif.

influencé par la formulation des questions posées. Bref, l'observation, même structurée, présente un biais d'ordre subjectif, elle repose sur l'humain (sauf si celui-ci est accompagné de technologies d'enregistrement audiovisuel).

Le statut d'enquêteur mystère pourrait attirer beaucoup de candidats, intéressés par une expérience parfois présentée comme facile, agréable et rémunérée¹⁵. Il s'agit là aussi d'une autre difficulté à considérer. La sélection – sans parler de la formation – des clients mystères est essentielle à la bonne réussite de l'évaluation. Les critères de sélection des enquêteurs mystères sont la neutralité et la capacité à évaluer les critères et les interactions de manière objective ; la rigueur dans le respect du protocole d'enquête ; le naturel et la discrétion afin de pouvoir se faire passer de manière crédible pour des clients normaux ; la capacité de mémorisation afin de pouvoir retenir les différents éléments à tester et le déroulement de la visite, afin de pouvoir les retranscrire fidèlement après le passage (Danaguezian, 2013).

3.4. DONNER UNE (JUSTE) PLACE À LA QUESTION DE L'ÉTHIQUE

« L'évaluateur ne peut pas ignorer les conséquences heureuses ou malheureuses que son travail peut générer (Morris, 2003; Simons, 2006). D'où l'importance de prendre en considération la dimension éthique de la pratique évaluative » (Jacob, 2011 : 2).

L'éthique porte tant sur le dispositif d'évaluation que sur l'évaluateur qui va le mettre en œuvre. Un enjeu de taille se présente à eux : il faut avant tout créer un climat de confiance propice à mettre en œuvre la technique et ce climat dépendra de la culture organisationnelle, des valeurs partagées par les acteurs de la politique publique à évaluer. Or, la culture d'une organisation diffère entre les secteurs public et privé. Il est donc essentiel de connaître la culture

de l'organisation publique et de mesurer préalablement l'ouverture et les motivations réelles des autorités politico-administratives à mettre en place l'enquête mystère.

3.4.1. L'éthique de l'évaluation et de l'évaluateur appliquée au client mystère

Dans le secteur privé, la question de l'éthique par rapport au client mystère se pose depuis plusieurs années déjà. La dénonciation de pratiques, comme le manque de *fair-play* dans l'objectif d'évincer un concurrent, contribue à la mauvaise image de la technique. Les recommandations de la charte internationale dite *the International Code of Marketing and Social Research Practice* publiée par l'International Chamber of Commerce / European Society for Opinion and Market Research (ICC/ESOMAR) sont proches des principes éthiques de l'évaluation et offrent un cadre pour ceux qui décident d'y adhérer, mais ces recommandations ne sont pas toujours respectées (Jacob *et al.*, 2016).

Le secteur public n'échappe pas au questionnement éthique sur le client mystère. Faut-il en effet en arriver « à se cacher », voire à « mentir », pour évaluer correctement la qualité d'un service public ou les effets une politique publique ? La conversion irraisonnée de l'administration publique aux nouveaux principes et méthodes du management privé fait l'objet de perspectives critiques, notamment en termes de privatisation de l'éthique publique (Piroux, 2011). « L'éthique publique, à savoir principalement le respect et la valorisation de l'intérêt général, est une des sources primaires de la légitimité administrative. À lui seul donc le critère de l'efficacité ne suffit pas à conférer une légitimité » (Piroux, 2011 : 5). La question de l'éthique publique dépend aussi de (ce) qui est évalué. Par exemple, l'enquête mystère visant à évaluer la vente d'alcool, de tabac ou de drogue aux mineurs implique une conscientisation spécifique des mineurs accompagnant les clients mystères majeurs.

15 Nombreux sont les sites internet et les forums qui promeuvent le client mystère.

Le code d'éthique de la recherche scientifique en Belgique (www.belspo.be) peut aider à se positionner en matière éthique. Il explicite les grands principes d'une pratique scientifique éthiquement justifiée. Le code ne fait pas expressément référence à des lois et réglementations en vigueur qui doivent de toute façon être respectées : il fait appel aux valeurs et à la légitimité morale. Plus spécifiquement

encore, en ce qui concerne l'éthique de l'évaluation, plusieurs standards professionnels sont développés à l'adresse des enquêteurs et des commanditaires. Par exemple, des standards d'évaluation au Canada ou en Suisse contribuent, depuis plusieurs années, à la professionnalisation de l'évaluation¹⁶. Le respect des référentiels accroît la crédibilité, la compétence et la fiabilité des évaluations publiques.

Figure 4 – Critères éthiques et technique du client mystère

Documentation	L'objet et la finalité d'évaluation sont décrits de manière claire et précise, afin qu'ils puissent être identifiés sans ambiguïté.
Transparence et appréciation	Les perspectives et raisonnements sur lesquels se fonde l'interprétation des résultats sont exposés de telle sorte que les bases des jugements sont explicites.
Crédibilité et intégrité	Les enquêteurs se montrent dignes de confiance et compétents, respectant la confidentialité de l'enquête, les évalués et l'environnement évaluatif.
Protection des droits individuels	Les enquêtes sont planifiées et exécutées de telle sorte que les droits et l'intégrité des personnes sont respectés et protégés.
Acceptabilité et imputabilité	Les évaluations sont planifiées et exécutées en tenant compte des positions différentes des parties prenantes, en évitant de déformer ou de faire un usage abusif des résultats dont les évaluateurs se montrent garants de la qualité.

Source : Figure proposée par les auteurs D. Henneaux et N. Schiffrino à partir d'éléments des sociétés canadienne et suisse d'évaluation

Concrètement, les problèmes éthiques (à ne pas confondre avec les enjeux méthodologiques) sont présents tout au long du processus évaluatif et auprès de l'ensemble des acteurs engagés dans une démarche évaluative (cf. figure 2 sur le triangle), mais les commanditaires dans les phases de la préparation et de l'utilisation, et les évaluateurs pendant la réalisation et la restitution des résultats y sont les plus exposés (Mbaïrewaye, 2011 : 7).

3.4.2. Un enjeu dépendant de la culture organisationnelle

Enfin, comme mentionné plus haut, la question de l'éthique dépend également directement du contexte dans lequel le dispositif du client mystère est mis en œuvre. Chaque institution a ses valeurs, son histoire et sa culture. Ne pas en tenir

¹⁶ Référentiel de compétences professionnelles, société canadienne d'évaluation, <https://evaluationcanada.ca/fr/ethique>; standards de la société suisse d'évaluation, SEVAL 2000 et 2016, www.seval.ch

compte peut avoir un impact direct tant sur la mise en œuvre du dispositif que sur le résultat final. Dans certaines institutions, la culture et l'éthique peuvent être fortement liées. En termes de culture, des critères appliqués dans le secteur privé ne sont pas (tous) transférables au secteur public. Si nous avons parlé de *client* mystère, il faut insister ici sur le fait que la technique n'est pas un outil de marketing pour améliorer un service *public* dans la mesure où ce dernier s'adresse à un *citoyen* dans une perspective d'*intérêt général*. Posé dans ces termes, un défi majeur pour les parties prenantes est de faire accepter le dispositif alors que l'évaluation et la nouvelle gestion publiques ne font pas l'unanimité.

3.5. ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES, UN FACTEUR DE RÉUSSITE

3.5.1. Dès la phase de planification de l'évaluation

La phase *ex ante* d'évaluation est importante, car la technique du client mystère est largement méconnue dans le secteur public ; elle pourrait y être perçue comme peu démocratique, source d'inquiétude, voire de conflit, alors que la finalité de l'action publique devrait être le « mieux vivre ensemble ». Associer les parties prenantes¹⁷ à la réflexion (avant même la démarche d'enquête) est un facteur critique de réussite de l'évaluation. La participation serait alors d'ordre plutôt normative « afin de rendre le processus décisionnel plus démocratique » (Fondation Roi Baudouin, 2006 : 6). Dans le cas précis de la mise en œuvre de la technique du client mystère dans l'évaluation d'une politique publique, une démarche participative impliquant les parties prenantes et, le cas échéant, des acteurs extérieurs (comme des académiques méthodologiques, experts en évaluation, etc.) fait sens depuis la planification de l'évaluation (c'est-à-dire le moment où une enquête mystère est envisagée) jusqu'à la phase de

la publication des résultats et des éventuelles recommandations.

La technique du client mystère reposant en grande partie sur le caractère caché de la démarche, les évalués ne participent pas au début du processus. Les citoyens peuvent être impliqués en qualité de bénéficiaires finaux. L'implication d'acteurs inopportunément choisis possède un impact direct sur la technique elle-même. Au risque d'être contre-productive, la participation doit être pratiquée à bon escient : par exemple en ciblant des types d'intervenants, en évitant de multiplier leur nombre, en développant une réflexion plus large sur la technique. L'enquête mystère révèle les tensions entre efficacité et transparence inhérente à la démocratie.

3.5.2. Comment faire participer sans dévoiler le mystère ?

Le fait de rassembler quelques parties prenantes de la politique publique et des acteurs extérieurs, dans le cadre d'une première réflexion commune, permet d'installer une dynamique collaborative et de pouvoir être au plus près des conditions effectives de mise en œuvre du dispositif du client mystère. La réflexion peut porter, par exemple, sur les enjeux de la mise en œuvre de la technique (de manière générale, dans le secteur de politique publique visé, ou dans le cadre précis de l'évaluation envisagée). Pour renforcer le processus d'évaluation, la confiance en lui, en suscitant une pluralité des avis, il est possible d'organiser un *focus group* dans une perspective critique (Savigny, 2007). Le *focus group* – souvent appelé groupe de discussion – est une technique d'entretiens collectifs qui permet de « générer des hypothèses sur des sujets peu explorés » (Touré, 2010 : 11) et d'« accéder au sens commun, aux modèles culturels et aux normes » (Duchesne S., Haegel F., 2008 : 36). Le *focus group* permet en effet de décrire les phénomènes tels qu'ils sont vécus et partagés par les acteurs, en rendant compte des significations partagées autant que des points de

¹⁷ Les parties prenantes sont définies comme « tous les groupes ayant des intérêts liés au programme ou à la politique » (Théberge, 2011 : 23). Les bénéficiaires finaux des politiques publiques, les « clients », à savoir les citoyens, en font partie et peuvent devenir des acteurs de l'évaluation qui en devient participative.

divergence (Touré, 2010 : 8). La technique peut donc se révéler utile en complément de l'enquête mystère.

La grille pour l'animateur du *focus group* peut comporter des questions comme : serait-il pertinent de faire appel à la technique du client mystère ? Est-ce faisable d'un point de vue pratique ? Quelles difficultés engendrerait le fait de voir se présenter à l'accueil d'un service (ou de tel service, par exemple) un « citoyen mystère » ? Comment surmonter les difficultés ? Du point de vue de l'évaluateur, le jeu de questions-réponses pourrait aussi porter sur les domaines d'application possibles du dispositif s'ils n'étaient pas précisés dans le cahier des charges.

Les fonctionnaires de première ligne, les citoyens, les parties prenantes peuvent contribuer à préparer les enquêtes et à omettre le moins d'éléments possible (Divard 2009 : 37). Tout cela comporte des coûts, y compris en termes de temps, et il faut décider si un tel investissement est opportun au regard de l'objectif d'évaluation. À un stade plus avancé, et de manière très ciblée le cas échéant, les citoyens peuvent être plus largement associés pour défaire des nœuds auxquels l'évaluateur serait confronté. Un engagement actif d'autres parties prenantes – comme les évalués par exemple – est modulé en fonction des étapes reprises dans la figure 1 : pour définir avec précision les critères d'évaluation de l'accueil, par exemple, surtout s'ils ne figurent pas dans un référentiel ou une charte de qualité.

3.5.3. Les apports d'une démarche participative

De manière générale, la technique du client mystère pouvant être en soi sujette à controverse, un climat participatif dès le départ peut accroître le caractère opérationnel de l'enquête. L'évaluation participative est un terme générique qui définit toute évaluation engageant les différentes parties prenantes d'un projet, d'un programme ou d'une politique dans sa planification et sa réalisation (King, 1998). La participation, avec ses atouts et ses faiblesses, est considérée comme une pratique innovante en évaluation depuis la fin des années 1990 (Jacob et Ouvrard, 2009). L'implication des acteurs dans une technique du client mystère (encore peu ou mal connue dans le secteur public) peut contribuer – dépassant les réticences (éthiques) – à l'acceptation de la technique, au respect des balises mises en place, à la prise en considération des résultats. Le risque demeure que l'enquête mystère soit considérée comme un dispositif de surveillance et de répression.

Par une co-construction conçue comme une innovation en analyse des politiques publiques (Rival et Ruano-Borbaran, 2017), quelques acteurs clés de la politique ou du service à évaluer peuvent être amenés à réfléchir sur les enjeux de la technique d'un point de vue normatif, mais aussi d'un point de vue pragmatique, sur les critères d'évaluation, le scénario, le profil des clients mystères, la manière d'utiliser les résultats, car, finalement, à chaque étape de la technique, des choix s'imposent et des perspectives créatives doivent être trouvées face aux difficultés techniques ou éthiques.

4 CONCLUSION

Le dispositif d'évaluation du client mystère est largement utilisé dans le secteur privé, mais des exemples d'évaluations utilisant cet outil dans le secteur public se développent. Ce dispositif devient donc également une réalité de l'évaluation pour la fonction publique, même si son utilisation amène à se poser certaines questions et à tempérer sa généralisation. Au terme de notre article, le client mystère apparaît pourtant comme une méthode possible pour mesurer, et *in fine*, juger les effets de l'action publique. Bien que le dispositif ait une tendance naturelle à se focaliser sur l'évaluation de la qualité (du service rendu), cette modalité d'évaluation par l'observation incognito est envisageable dans l'évaluation plus générale des politiques ou des programmes publics, en combinaison avec d'autres techniques évaluatives, et moyennant des balises.

En résumé, c'est un outil pertinent s'il est adapté à l'objectif poursuivi par le commanditaire de l'évaluation et l'évaluateur, s'il est utilisé comme une technique complémentaire, si les acteurs de la politique sont impliqués dans le processus d'évaluation, afin notamment de créer un climat de confiance, constructif et respectueux des valeurs de chacun. Le dispositif client mystère doit surtout être choisi en fonction de ce qu'il apporte face à la question d'évaluation. Dans tous les cas, le dispositif doit être envisagé au nom de l'intérêt général et du citoyen (qui ne se réduit pas à un client).

Pour la qualité du processus et de la mesure, le plan en étapes proposé par Divard (2009 – voir figure 1) démontre qu'il est possible de disposer d'un cadre de référence rejoignant les fondements de l'évaluation des politiques publiques. Le phasage permettra au moins partiellement de repérer les biais qui se présenteront en fonction du contexte dans lequel le dispositif sera mis en œuvre. La créativité et la rigueur de l'évaluateur seront éprouvées : ce dernier doit surmonter chacune des difficultés rencontrées sans les éviter, étape par étape. C'est par sa rigueur

que le dispositif recevra sa légitimité dans le secteur public et sa validité dans l'évaluation des politiques publiques. Car, si l'objectif du commanditaire et de l'évaluateur était de mettre en œuvre le dispositif à tout prix, l'utilisation de la technique serait vouée à l'échec.

La qualité du processus et de tout le dispositif dépend notamment de la manière dont l'enquêteur, le commanditaire, les parties prenantes se saisissent de la dimension éthique. Les grands principes de la charte d'éthique du client mystère (cf. supra) rejoignent les principes éthiques et les standards professionnels de l'évaluation (voir figure 4). L'évaluateur est armé, en partie au moins, pour dépasser ces critiques éthiques qui ne devraient pas servir d'alibi pour évacuer en bloc la réflexion autour de la technique. L'analyse de l'environnement dans lequel le client mystère va intervenir est centrale et elle doit être intégrée dans la réflexion.

Finalement, ce qui différencie les secteurs public et privé quant à la technique, c'est avant tout les exigences propres à l'évaluation des politiques publiques, ainsi que la culture propre à chaque institution publique. On peut aisément comprendre la frilosité de certains acteurs du secteur public à mettre en œuvre le dispositif alors qu'il n'y fait pas l'unanimité. La mise en place de dispositifs participatifs (consultatifs) impliquant les acteurs de la politique publique à évaluer permettrait une nécessaire appropriation et une éventuelle adhésion à l'utilisation de la technique, garantissant ainsi un cadre de réussite aux conclusions et recommandations de l'évaluation. Via cette participation, la qualité de l'évaluation serait augmentée : grâce aux différents points (de vue) des acteurs, relatifs à la définition de la méthodologie et des critères d'évaluation soulevés en amont. Un climat de confiance, propice au succès de l'évaluation, crucial dans le secteur public, entourerait alors la mise en œuvre du dispositif.

RÉFÉRENCES

- Albarello, L. (2014), *Apprendre à chercher*, Ed. DeBoeck, 4^e édition.
- Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haeperen, B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Ed. De Boeck.
- Arborio, A.-M., Fournier, P. (2010), *L'enquête et ses méthodes. L'observation directe*, Ed. A. Coulin, 3^e édition.
- Bayot, B. (2009), *Renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers*, Fédération Wallonie-Bruxelle, FSMA.
- Botte, S. (2004), « La qualité de service public : une typologie des « mondes de la qualité » de La Poste », *Politiques et management public*, Vol. 22, No. 1, pp. 71-96.
- Brousselle, A., Champagne, F., Contandriopoulos A-P., et Zulmira Hartz Z. (mai 2011), *L'évaluation : concepts et méthodes*, 2^e édition, Collection « Paramètres ».
- Calvert, Ph. (2005), « Mystery shopping in New Zealand's public libraries », *Library review*, 54(1), pp. 24-35.
- Chauvin, S. et Jounin, N. (2012), « L'observation directe », in PAUGAM, S. (2012), *L'enquête en sociologie*, Presses universitaires de France, pp. 134-166.
- Collard, D. (2012), « Les enquêtes client mystère : un dispositif de gestion au service des transformations organisationnelles ou comment réorganiser l'entreprise " au nom du client » », hal-00719472.
- Collins, J. et Turners, H. (2005), « The new Truth about Mystery Shoppers », *The wise markete* (en ligne).
- Danaguezian, G. (2013), « L'enquête client-mystère », publié en ligne par *Survey Magazine* [En ligne], URL : www.surveystore.info.
- de Visscher, Ch. et Petit, L. (2002), « L'audit interne dans l'administration publique : un état des lieux dans les ministères fédéraux », *Pyramides*, Vol. 5, pp. 73-100.
- Divard, R. (2009), « Les enquêtes mystère. Une technique délicate à mettre en œuvre », *Décisions Marketing*, No. 53, pp. 31-42.
- Duchesne, S., Haegel, F. (2008), *L'entretien collectif*, Paris, Armand Colin.
- Dulong, R. (1998), *Les témoins de l'attestation oculaire personnelle*, Les éditions des Hautes Études en sciences sociales (Ed. de l'EHESS).
- Finn, A. et Kayande, U. (1999), « Unmasking a phantom: a psychometric assessment of mystery shopping », *Journal of Retailing*, 75, 2, pp. 195-217.

Fondation Roi Baudouin (2006), *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

Gauthier, G. (2009), *Client mystère et valeurs de travail : différence sociodémographique*, Université du Québec à Montréal, Service des bibliothèques.

Jacob, S. (2011), « L'évaluation face aux défis de la professionnalisation et de l'éthique », *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, No. 3, Bibliothèque et Archives nationales du Québec ISBN 978-2-9811262-4-5, pp. 1-52.

Jacob, S. et Ouvrard, L. (2009), « L'évaluation participative. Avantages et difficultés d'une pratique innovante », *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, 1, pp. 1-82.

Jacob, S., Schiffino N. et Biard, B. (2016), « The mystery shopper : a tool to measure public service delivery ? », *International Review of Administrative Sciences* [En ligne], DOI : 0020852315618018, mis en ligne le 14 mars 2016.

King, J. A. (1998). « Making Sense of Participatory Evaluation Practice. », *New Directions for Evaluation* (80), pp. 57-67.

Knoepfel, P., Larrue C., Varone, F. et Savard, J-F. (2015), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Kuendig, H., Thelin, R. et Astudillo, M. (2010), *Évaluation de l'application de la loi interdisant la vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans dans le canton de Vaud - Etude « client mystère », 2009*, rapport de recherche No. 49, Lausanne : Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA).

Mbäirewaye, M-H. (2011), « Jalons pour une éthique de l'évaluation », in Jacob, S. (2011), « L'évaluation face aux défis de la professionnalisation et de l'éthique », *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, No. 3, Bibliothèque et Archives nationales du Québec ISBN 978-2-9811262-4-5, pp. 1-52.

Mystery Shopping Providers Association (2011), « Guidelines for Mystery Shopping Global », [En ligne], URL : www.mspa-global.org.

PamInCa (auteurs anonymes) (2009), *The Essential Guide to Mystery Shopping: Make Money, Shop, Have Fun, Get an Insider's Guide to Success*, Ed. Happy About.

Peretz, H. (2004), *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Ed. La Découverte.

Piraux, A. (2011), « La privatisation de l'éthique administrative », *Pyramide*, [En ligne], 22 | 2011, mis en ligne le 16 février 2015, URL : <http://pyramides.revues.org/915>, pp. 43-70.

Phillips, Derek L. et Kevin, J. Clancy (1972), « Some Effects of 'Social Desirability' in Survey Studies », *American Journal of Sociology*, 77 (5), pp. 921-940.

Rival, M. et Ruano-Borbalan, J.-C. (2017), « La fabrique des politiques publiques co-construites : idéologie et pratiques innovantes », *Politiques et management public*, 34 (1-2), pp. 5-16.

Savigny, H. (2007), « Focus Groups and Political Marketing: Science and Democracy as Axiomatic ? », *British Journal of Politics and International relations*, 9, pp. 122-137.

Schiffino, N. (2016), « L'évaluation à travers l'analyse des politiques publiques », in Albarello L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haeperen, B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Ed. De Boeck, pp. 39-54.

Théberge, F. (2011), « L'évaluation démocratique délibérative », in Daigneault, P.-M. (2011), « Les approches théoriques en évaluation », *Cahiers de la performance et de l'évaluation Printemps 2011*, No. 4, Bibliothèque et Archives nationales du Québec ISBN 978-2-9811262-3-8 Québec, pp. 23-30.

Touré, El H. (2010), « Réflexion épistémologique sur l'usage des focus groups : fondements scientifiques et problèmes de scientificité », *Recherches Qualitatives. Entretiens de groupe : concepts, usages et ancrages I*, 29 (1), pp. 5-27.

Trosch, A. (2015), « L'évaluation et les autres outils de la gestion publiques », *Certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques* (CIEPP), séance du 09 octobre 2015, pp. 1-30.

Wilson, A.M. (1998), « The use of mystery shopping in the measurement of service delivery », *Service Industries Journal*, 18(3), pp. 148-163.

DES CRITÈRES POUR ÉVALUER LES EFFETS DE MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RECHERCHE.

LE CAS DE LA DISPENSE PARTIELLE
DE VERSEMENT DU PRÉCOMPTE
PROFESSIONNEL SUR LE SALAIRE DES
CHERCHEURS

Elena Phalet¹

Belspo

¹ Cet article a été rédigé à partir du travail de fin de formation (TFF) réalisé dans le cadre du Certificat en évaluation des politiques publiques en 2016. Les membres du comité de pilotage de ce TFF étaient madame Béatrice Van Haeperen (IWEPS, UCL) et monsieur André Spithoven (BELSPO).

RÉSUMÉ

Cet article commence par une analyse de la politique publique. Nous présentons l'historique, le texte législatif et la mise en œuvre de la politique à évaluer - à savoir la dispense partielle de versement du précompte professionnel sur les salaires des chercheurs. La loi a été modifiée douze fois en seize ans, élargissant à la fois le public cible et le pourcentage du précompte professionnel dispensé de versement. Certaines imprécisions dans le texte ont été amendées dans le cours du temps. D'autres ont été arbitrées par la Circulaire AGFisc N° 17/2015. L'objectif final de la loi reste cependant indéterminé par le texte législatif, ce qui obscurcit la démarche d'évaluation.

Nos questions d'évaluation portent sur l'additionnalité d'*input* - le financement par l'État fédéral, sous la forme d'un renoncement à un revenu, engendre-t-il des investissements additionnels dans la R&D que les organisations ne feraient pas sans cette incitation ? - et l'additionnalité de comportement - observe-t-on des changements de stratégie ou de vision, directement liés aux impacts de la mesure fiscale ?

Une méthode mixte semble la plus adaptée afin d'éclaircir ces additionalités. Un premier volet quantitatif consistant en une analyse statistique des données financières et de personnel concernant la R&D en Belgique sera complété par un volet qualitatif consistant en des entretiens de recherche. Le travail préparatoire des deux entretiens semble nous permettre d'identifier une additionnalité d'*input* ainsi qu'une additionnalité de comportement, liées à la mesure fiscale en question.

Mots-clés : recherche et développement, financement de la recherche, mesures fiscales, additionnalité d'*input*, additionnalité de comportement.

ABSTRACT

This starts with an analysis of the public policy. We present the background, the legislative text, and the implementation of the policy to be assessed, i.e. the partial exemption of the withholding tax on the salaries of researchers. The act has been amended 11 times in 14 years, widening the target population and the exempted withholding tax percentage. A number of imprecisions in the law have been amended over time. Others have been dealt with in AGFisc Circular N° 17/2015. The ultimate aim of the law is not specified in the legislative text however, and this complicates the assessment process.

Our assessment questions pertain to the added input dimension (will funding by the Federal State by way of forfeiture of revenue generate additional investments that the organizations would not make without this inducement?) and the added behavioural dimension (are there perceptible changes in strategy or visions directly related to the impact of the tax measure?).

A mixed methodology may be best suited to shed light on these diversified added dimensions. An initial quantitative part consisting of a statistical analysis of financial and staff data concerning R&D in Belgium will be supplemented by a qualitative segment consisting of research interviews. The preparatory work on the two interviews seems conducive to identifying an added input dimension and an added behavioural dimension relating to the tax measure at issue.

Key words: research and development, research funding, tax measures, added input dimension, added behavioural dimension.

1 INTRODUCTION

L'objectif de cet article est de proposer une démarche pour l'évaluation d'une mesure fiscale visant à promouvoir la recherche en Belgique, à savoir la dispense partielle de versement du précompte professionnel sur les salaires des chercheurs. Dans un premier temps, nous analyserons en profondeur cette politique et son évolution au cours du temps. Cette analyse nous permettra d'introduire le deuxième volet, l'élaboration d'une démarche d'évaluation.

Le premier volet présente la mesure dans le contexte du financement de la recherche en Belgique ainsi que dans son contexte historique présentant l'origine et le développement de l'idée d'une mesure fiscale qui ciblerait les coûts salariaux des chercheurs. Une analyse du texte législatif conduit à interroger les objectifs de la politique, leur hiérarchisation, leur évolution et leur degré de réalisation. Les imprécisions du texte conduisent à des interprétations

divergentes par les deux administrations fédérales concernées, d'où résultent des implications budgétaires et d'application.

Le deuxième volet propose une démarche d'évaluation en deux temps. Contrairement aux évaluations existantes, qui s'inspirent du secteur privé et utilisent des méthodes essentiellement économétriques, nous proposons de recentrer l'objectif de la recherche sur le secteur public et de mobiliser une méthode mixte, où les apports d'une enquête quantitative seraient complétés par des entretiens de type qualitatif visant à comprendre plus profondément les différents impacts - économiques, organisationnels et humains - de cette mesure fiscale. La pertinence des questions d'évaluation sélectionnées, qui portent sur une éventuelle *additionalité d'input* et de comportement, a ensuite été testée à partir de deux entretiens exploratoires.

2

ANALYSE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Cette analyse consiste en trois parties : tout d'abord, une description du champ d'études et des concepts clés, puis une contextualisation thématique et historique de la politique, et finalement une analyse de la loi et de son évolution dans le temps, qui mettra en évidence les imprécisions du texte et les interprétations divergentes qui en résultent.

2.1. CHAMP D'ÉTUDES

Les activités de R&D en Belgique, qui constituent le champ d'étude de ce travail, sont réparties dans différents secteurs, énumérés dans le Manuel de Frascati (voir encadré 1) : le secteur des entreprises, d'où proviennent deux tiers des dépenses totales belges en R&D ; le secteur de l'enseignement supérieur (universités et hautes écoles) ; les centres publics de recherche

et les centres privés de recherche sans but lucratif².

La contribution du secteur public au volume des activités belges de R&D s'élève à un tiers, et le personnel de R&D employé dans ce secteur représentait 48% du total belge en unités physiques, ou 44% en équivalents temps plein en 2015³. De plus, beaucoup d'idées et de découvertes scientifiques influentes proviennent du secteur public, qui offre la liberté de la recherche fondamentale ou appliquée, sans les contraintes de nature économique liées à la nécessité d'aboutir à une application pratique immédiate.

C'est pourquoi la réflexion menée dans cette étude se concentre sur le secteur public ; l'objectif est d'analyser la spécificité de l'impact de la dispense partielle de versement du précompte professionnel dans ce contexte.

Encadré 1 : Définitions des concepts clés

La collecte annuelle des données statistiques descriptives sur les activités de R&D en Belgique est réalisée dans le cadre théorique du *Manuel de Frascati : Lignes directrices pour le recueil et la communication des données sur la recherche et le développement expérimental*, un référentiel publié par l'OCDE en vue d'assurer la comparabilité des données au niveau international.

Vu l'importance de la recherche dans les transformations sociétales, les décideurs politiques et les analystes s'intéressent à

documenter le niveau ainsi que la nature des ressources humaines et financières consacrées à ces activités scientifiques. L'objectif central du Manuel de Frascati est de répondre aux besoins conjoints de données concrètes et d'un langage commun pour les interpréter (OCDE, 2015).

Les quatre concepts essentiels dans l'analyse de la dispense partielle de versement du précompte professionnel qui suit sont ceux de *recherche et développement*, *chercheur*, *technicien* et *dépenses de recherche*.

² OECD (2015), Chapter 3. Institutional sectors and classifications for R&D statistics, p. 81-108: Business enterprise sector (BES), government sector (GOV), higher education sector (HES), private non profit sector (PNP), rest of the world (FOR). Ce travail concerne le paysage belge de R&D, et ne prendra par conséquent pas en considération le secteur "rest of the world".

³ Source: BELSPO (<http://www.stis.belspo.be/nl/statisticsRD.asp>).

1. La recherche et le développement expérimental (R&D) englobent les activités créatives et systématiques entreprises en vue d'accroître la somme des connaissances - y compris la connaissance de l'humanité, de la culture et de la société - et de concevoir de nouvelles applications à partir des connaissances disponibles. (...) L'activité considérée doit comporter un élément:

- de nouveauté
- de créativité
- d'incertitude, et être
- systématique
- transférable et/ou reproductible (Manuel de Frascati 2015, p. 44, 2.5 et 2.7).

2. Les chercheurs sont des spécialistes travaillant à la conception ou à la création de nouveaux savoirs. Ils mènent des travaux de recherche en vue d'améliorer ou de mettre au point les concepts,

théories, modèles, techniques, instruments, logiciels ou modes opératoires (Manuel de Frascati, p. 178, 5.35).

3. Les techniciens et le personnel assimilé sont des personnes dont les tâches principales requièrent des connaissances et une expérience techniques (...). Ils participent à la R&D en exécutant des tâches scientifiques et techniques faisant intervenir l'application des concepts et de modes opératoires ou encore l'utilisation de matériel de recherche, habituellement sous la supervision de chercheurs (Manuel de Frascati, p. 180, 5.40).

4. Les dépenses de R&D intra-muros couvrent l'ensemble des dépenses courantes et des dépenses brutes de capital fixe afférentes à la R&D exécutée au sein d'une unité statistique au cours d'une période de référence donnée, quelles que soient les sources de financement (Manuel de Frascati, p. 120, 4.15).

2.2. CONTEXTUALISATION THÉMATIQUE ET HISTORIQUE

2.2.1. Contextualisation thématique : le financement de la R&D en Belgique

2.2.1.1. Le contexte politique belge

Le contexte politique belge est déterminant pour le système du financement de la recherche. Les Communautés et les Régions, compétentes pour la politique scientifique et celle de l'innovation dans les matières régionales et communautaires, stimulent la recherche avec des moyens directs comme des dotations, des subventions, des bourses, etc. L'État fédéral n'accorde un soutien direct à la R&D que pour ses propres compétences, et, dans le cadre des conventions nationales et

internationales, pour le spatial, le climat et l'Antarctique.

Les mesures fiscales qui bénéficient à la R&D prennent de plus en plus d'ampleur au niveau international : en 1995, 12 des 34 pays de l'OCDE offraient des avantages fiscaux pour la R&D. En 2004, ce nombre était monté à 18 et en 2013, à 26 (Van de Cloot & Thierie, 2013).

En 2011, l'État fédéral a dépensé environ 560 millions d'euros au financement direct de la recherche, et par le biais de la dispense du précompte professionnel, 550 millions supplémentaires (Van de Cloot & Thierie, 2013; Cour des comptes, 2013).

2.2.1.2. La spécificité du financement indirect

Les deux approches du financement direct (subventions, dotations, bourses, mandats, etc.) et indirect (mesures fiscales) ont chacune leurs particularités, comme décrit ci-dessous.

Tableau 3 : (Dés)avantages respectifs des soutiens directs à la R&D et de la dispense partielle de versement du précompte professionnel.

Soutien direct : subventions, dotations, bourses, mandats, etc.	Soutien indirect : la dispense partielle de versement du précompte professionnel
Possibilité de cibler et de piloter : des secteurs, des organisations, des technologies, des thèmes de recherche...	Approche neutre et transparente
! Risque de « <i>winner picking</i> »	
Estimation facile des budgets	Imprévisibilité des budgets
	Financé non par les budgets de recherche, mais par une diminution des revenus de l'autorité fédérale
Suivi administratif plus compliqué, pour le demandeur ainsi que pour le distributeur	Mise en œuvre pratique facile
Ajustement de la taille ou de la portée des mesures compliqué	Ajustement de la taille ou de la portée de la mesure relativement simple
Accessibilité restreinte par des critères établis	Accessible à toutes les organisations de recherche (publiques ou privées ; rentables ou déficitaires)
Prévisibilité n'est pas assurée (surtout pour les flux financiers compétitifs)	Certain et stable dans le temps
Promotion de la recherche de long terme	Promotion de la recherche de court terme : des moyens financiers supplémentaires sont libérés immédiatement

Source: adapté de Ziarko & Spithoven (2012), Köhler (2012)

2.2.2. Contextualisation historique : l'origine de la mesure

2.2.2.1. L'avis du Conseil fédéral de la politique scientifique (CFPS)⁴

Une première analyse d'un soutien de la recherche par le biais d'une « défiscalisation » partielle des salaires des chercheurs est élaborée en 2000 par un groupe de travail du Conseil fédéral de la politique scientifique (CFPS), qui se penchait sur la question du statut social et fiscal des chercheurs et des assistants universitaires.

Le raisonnement développé par le CFPS est le suivant : un assistant universitaire,

consacrant au moins la moitié de son temps à la préparation d'une thèse de doctorat ou à d'autres activités de recherche⁵ – un perfectionnement personnel qui n'est pas au service de l'employeur – n'est, pour ces 50% de son temps, pas rémunéré au sens du Code des Impôts sur le Revenu (CIR). Dans cette logique, une défiscalisation partielle de ce mandat est concevable. L'objectif de cette mesure envisagée est de « réaliser une économie qui serait rétro-cédée aux universités dans le but d'engager du personnel scientifique supplémentaire, voire d'augmenter les barèmes du personnel scientifique, tout en maintenant le net actuel perçu par l'assistant et en lui garantissant un maintien de sa couverture sociale » (CFPS, 2001, p. 19).

⁴ Le CFPS, établi par Arrêté royal (8 août 1997), est chargé de la coordination, de la préparation et de l'exécution des décisions gouvernementales en matière de politique scientifique, qui exigent une action concertée de plusieurs services publics fédéraux.

⁵ Le CFPS (2001, p. 18) renvoie à l'article 67 du Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (12/06/1991) (à partir de 11/10/2013: Codificatie van de decreetale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, art. V.6) qui fixe un temps minimum de 50% pour des activités de recherche. L'article 6 de l'Arrêté Royal du 31 octobre 1953 sur le personnel scientifique des universités de l'Etat, qui est toujours en application dans les universités de la Communauté française, ne fixe pas un temps minimum, mais les règles et usages des universités francophones sont comparables à celles des universités néerlandophones.

Des trois scénarios pratiques proposés, le CFPS préfère un « *mécanisme de restitution globale de l'État fédéral aux universités, correspondant à la moitié du précompte professionnel des assistants à temps plein* » (CFPS, 2001, p. 19), parce que ce scénario n'a aucune incidence au niveau du statut social et fiscal du chercheur, et n'introduit pas de dérogation au CIR.

2.2.2.2. L'objectif européen des 3%

En 2000, le Conseil européen fixe comme objectif pour l'Union européenne de devenir une économie de la connaissance compétitive et dynamique (Conseil européen de Lisbonne, 2000). Pour atteindre cet objectif, les États membres s'engagent à investir 3% du PIB dans la recherche et le développement pour 2010⁶. Cet objectif n'a pas été atteint par la majorité des pays membres de l'Union européenne et est repris dans la stratégie Europe 2020.

Le choix du 3% est basé sur les investissements réalisés en 2002 aux États-Unis, 2,8% du PIB, et au Japon, « plus de 3% » du PIB (Commission européenne, 2004). La Commission précise néanmoins qu'un objectif purement monétaire ne suffit pas pour stimuler les investissements en R&D, ayant plus une fonction de signal et d'incitant. Cet objectif doit être accompagné d'interventions administratives, légales et fiscales qui ensemble accorderont une place centrale à la recherche et à l'innovation dans la société (Cour de Comptes, 2013). La norme de 3% est désormais la référence pour mesurer les efforts des pays membres pour la R&D et l'innovation.

L'objectif des 3% se retrouve dans un modèle de changement qui considère la promotion de la R&D et de l'innovation comme un objectif intermédiaire à un objectif final plus global visant la croissance économique et la création d'emplois.

2.3. ANALYSE DE LA LOI : CIR 275§3

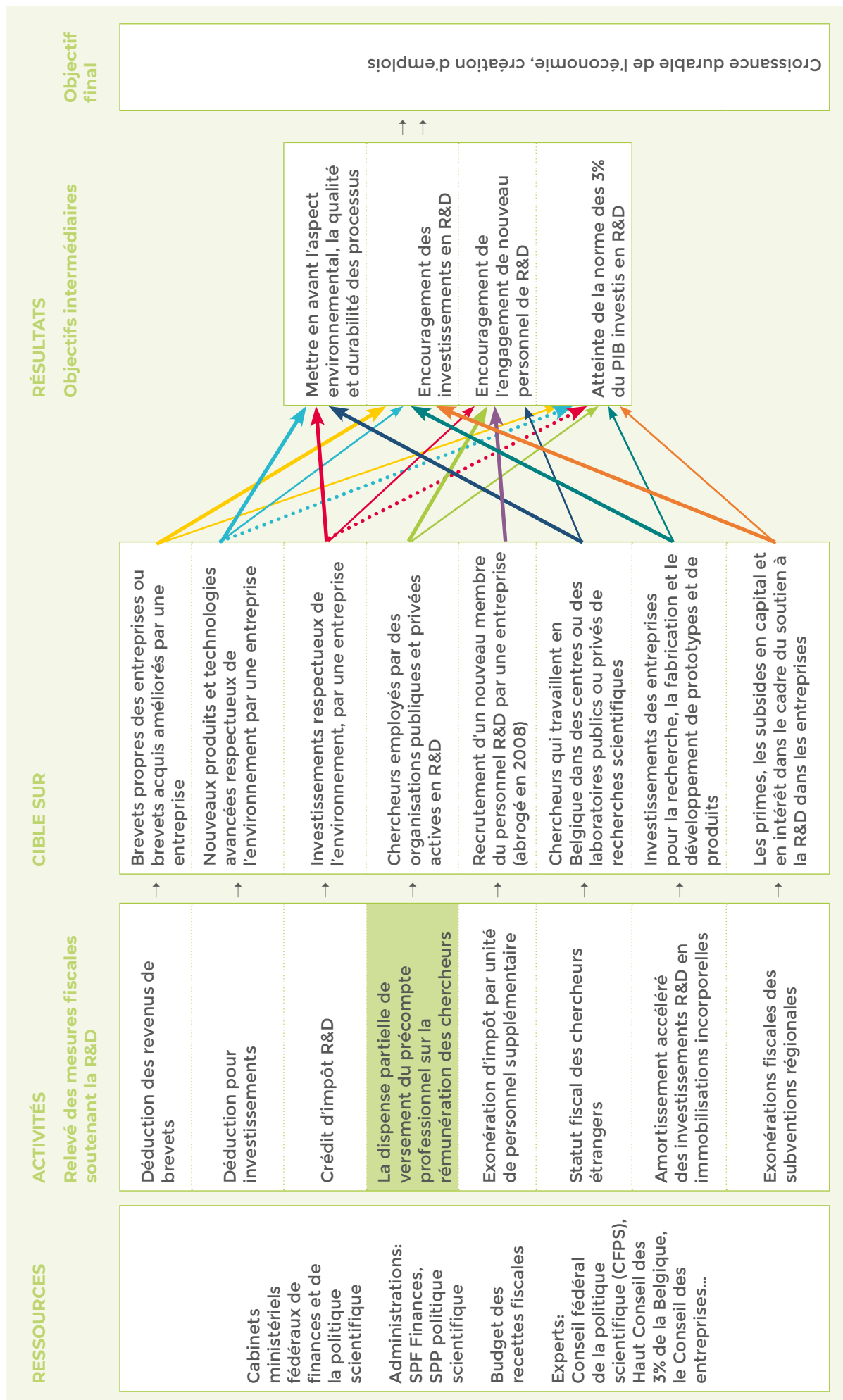
C'est dans un contexte de surélévation des investissements en R&D, dans une situation économique prometteuse et une politique budgétaire expansive, que sera mise à l'agenda politique du Gouvernement arc-en-ciel de Verhofstadt I en 2002 l'idée d'une dispense partielle de versement du précompte professionnel pour les chercheurs. Notre analyse comprendra quatre étapes. Nous proposerons d'abord d'expliquer cette loi en recourant à un outil fréquemment utilisé par les évaluateurs : le modèle logique. Nous poursuivrons en épinglant les nombreux changements législatifs intervenus entre 2002 et 2018. Les imprécisions du texte législatif et les interprétations divergentes de la mise en œuvre seront commentées dans les troisième et quatrième sections.

2.3.1. Modèle logique

Ce modèle logique décrit les trois composants clés du système des incitants fiscaux en support à la recherche en Belgique : les acteurs concernés par le programme, le contenu (activités et les groupes ciblés) et les objectifs intermédiaires et finaux. Plusieurs mesures interviennent, visant des objectifs (ou des combinaisons d'objectifs) intermédiaires divers se réunissant vers un objectif final.

6 La Belgique a inséré cet objectif dans le Plan national de Réforme (PNR).

Tableau 4. Le modèle logique des incitants fiscaux en support de la R&D



2.3.2. Évolution de la législation concernant la dispense partielle de versement de précompte professionnel

L'élaboration de la législation concernant la dispense partielle de versement du précompte professionnel s'est réalisée en douze étapes de changements législatifs successifs entre 2002 et 2018⁷. Au cours du processus, il y a eu un élargissement graduel des groupes cibles ainsi que du pourcentage du précompte professionnel non versé, qui s'est accru jusqu'à 80% en 2013.

Trois étapes portent cependant sur le fond de la disposition : l'élargissement vers le secteur privé en 2004, l'incorporation dans le Code des Impôts sur les Revenus en 2006, et l'insertion d'une définition de la R&D en 2013.

2.3.2.1. Élargissement vers le secteur privé

L'extension progressive vers le secteur privé à partir du 1^{er} octobre 2005 change la dynamique de la disposition, qui dans un premier temps ciblait le secteur non marchand, et a plus que triplé son champ d'application⁸ et multiplié les coûts.

Cet élargissement s'est fait sur recommandation du Haut Conseil⁹ en avril 2005, dans l'objectif d'atteindre les 3% en renforçant la connexion entre la recherche du secteur public et celle du secteur privé. Dans ces 3%, 2% des investissements sont attendus du secteur privé et 1% du secteur public. Si le financement de la R&D par le secteur public augmente par le biais des mesures fiscales, le secteur privé devrait suivre le rythme.

2.3.2.2. Insertion dans le Code des Impôts sur le Revenu

L'incorporation du texte législatif en 2006 dans le Code des Impôts sur le Revenu signifie un ancrage réel dans le contexte fiscal, qui mène à une priorité de la logique fiscale classique sur la base du principe de légalité : comme le droit pénal, le droit fiscal prend comme point de départ les textes précis des lois et d'autres documents avec une portée légale. Ce qui n'est pas désigné explicitement comme taxable (ou exempté de taxation) ne l'est pas. Cette approche orientera l'arbitrage de certains problèmes d'interprétation.

2.3.2.3. Définition de la R&D

L'insertion en 2013 d'une définition de la R&D et d'un système préalable de déclaration des projets de R&D du secteur privé chez BELSPO rend possible, pour la première fois depuis la création de la mesure, un contrôle qualitatif de l'application de la disposition dont le résultat est contraignant. Ainsi, le SPF Finances est chargé du suivi de la mesure au plan budgétaire et procédural, et BELSPO, de sa mise en œuvre sur le plan du contenu.

⁷ Voir FiscoNet Plus: Article 275.3 du CIR - historique: <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/main.do?home=true>

⁸ Le répertoire des organisations actives en R&D dans le secteur non-marchand est composé d'environ 200 organisations. Pour le secteur privé, la liste des acteurs connus contient 690 entreprises.

⁹ Constitué en 2004 par la Ministre F. Moerman, et chargé de définir un plan d'action global et des recommandations en vue de favoriser les investissements en R&D, en concordance avec l'objectif des 3%.

Tableau 4 : Les phases successives de la mise en œuvre de la dispense partielle de versement du précompte professionnel

Groupe cible	Employés visés	% du précompte professionnel non versé													
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2018	2020	
Universités, hautes écoles et fonds de recherche	Chercheurs assistants et chercheurs postdoctoraux	50%	50%	65%	65%	65%	65%	75%	75%	75%	75%	80%	80%	80%	
Institutions scientifiques agréées	Chercheurs assistants et chercheurs postdoctoraux	-	50%	50%	50%	50%	65%	75%	75%	75%	75%	80%	80%	80%	
Entreprises	Chercheurs affectés aux programmes ou projets de R&D en coopération avec des universités, hautes écoles, ou institutions scientifiques agréées	-	-	50%	50%	50%	65%	75%	75%	75%	75%	80%	80%	80%	
Entreprises : Young Innovative Companies	Chercheurs, techniciens de recherche et gestionnaires de projets R&D	-	-	-	50%	50%	65%	75%	75%	75%	75%	80%	80%	80%	
Entreprises	Chercheurs engagés dans des programmes ou projets de R&D, qui détiennent certains diplômes	-	-	-	25%	25%	65%	75%	75%	75%	75%	80%	80%	80%	
	(1) diplômes de doctorat ;				(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	
	(2) diplômes de master					(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	
	(3) diplômes de bachelier												40%	(3)	

Tableau 5: La dispense partielle de versement du précompte professionnel 2003 - 2016 (millions €)

Groupe cible	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Universités, hautes écoles et fonds de recherche	X	x	55,24	43,76	80,62	97,03	137,03	146,36	154,97	163,06	177,68	175,24	163,16	165,22
Institutions scientifiques agréées	-	x	9,83	18,11	24,50	39,05	50,62	55,08	61,16	65,21	71,12	101,27	127,61	140,77
Secteur privé	-	-	1,88	34,67	66,21	160,94	300,05	317,74	359,71	422,82	446,85	484,10	504,36	553,23
Total	X	x	66,95	96,54	171,33	297,02	487,7	519,18	575,84	651,09	695,65	760,61	795,13	859,22

Source: SPF Finances, Inventaire des dépenses fiscales fédérales (2018)

X = données non disponibles

2.3.3. Les imprécisions du texte législatif

En général, les mesures de soutien sont une réaction à une demande urgente d'un certain secteur, mises sur pied dans l'urgence et à court terme par le biais de lois-programmes (Cour des comptes, 2013). Pour la dispense partielle de versement du précompte professionnel, les conséquences d'une pareille méthode sont évidentes : l'objectif n'est pas clair, la mise en œuvre est insuffisamment réfléchie, les concepts clés ne sont pas du tout définis ou avec imprécision, ou encore - dans le cas de la définition de R&D - onze ans plus tard.

2.3.3.1. L'objectif de la loi

Le législateur n'a pas abordé l'objectif de la mesure dans le texte de loi. La mesure fiscale contribue en premier lieu à la R&D, mais la recherche ne semble être qu'un objectif intermédiaire dans une stratégie économique plus étendue : la création d'emplois (Accord de Gouvernement 2003), le renforcement de l'innovation et de la compétitivité (2011, 2014), l'installation et le maintien en Belgique des entreprises internationales et des centres de recherche spécialisés (2008). Il n'y a que la note de politique générale de 2007 qui discute de l'objectif des 3% du PIB investis dans la R&D et qui présente une estimation de l'impact budgétaire. Cette imprécision sur les objectifs intermédiaires et finaux, ainsi que leur relation (chronologique ? hiérarchique ?) entrave l'appréciation du succès de la mesure et l'évaluation de la politique, ainsi que sa réorientation éventuelle (Cour des comptes, 2013).

Les documents parlementaires préparatoires de 2002¹⁰, ainsi qu'une réponse du ministre à une question parlementaire en 2005¹¹, font état de l'attente que les montants non versés soient réinvestis dans des projets de R&D supplémentaires, afin d'atteindre l'objectif des 3%.

Le premier paragraphe du texte législatif interdit cependant de les affecter à la diminution du coût de la recherche qui a donné lieu à la dispense¹². Ceci engendrerait une diminution des investissements en R&D et éloignerait la Belgique de l'objectif des 3%. Cette interdiction ne s'applique pourtant qu'au secteur public (CIR, art. 275/3, §1er).

2.3.3.2. La définition du concept de chercheur

Le texte législatif ne donne une définition générale d'un chercheur que dans le cadre de l'extension de la mesure aux Young Innovative Companies, où la définition correspond à celle du Manuel de Frascati :

« Par chercheur, on entend des scientifiques ou des ingénieurs travaillant à la conception ou la création de connaissances, de produits, de procédés, de méthodes ou de systèmes nouveaux » (CIR g2, Annexe IIIter, point III, e) alinéa 2).

2.3.3.3. Le diplôme requis

La loi ne détaille que les diplômes entrant en ligne de compte pour les projets et programmes de R&D dans le secteur privé : aux diplômes de docteur (ISCED 8) s'ajoutent en 2007 les diplômes de master (ISCED 7) et en 2018 les diplômes de bacheliers professionnalisant ainsi que de transition (ISCED 5 et 6)¹³ dans les sciences naturelles, médicales, agricoles et d'ingénieur.

Le taux de réduction applicable aux bacheliers est de 40% en 2018 et sera porté à 80% en 2020. Toutefois, au sein d'une entreprise, le montant total non versé du groupe des bacheliers ne peut cependant dépasser 25% du montant total non versé des docteurs et masters¹⁴.

La liste exclut tous les diplômes en sciences sociales et humaines. Pour les autres groupes cibles, le niveau et le champ scien-

10 Chambre des Représentants, 2002, Projet de loi-programme I, 14 novembre, DOC 50K2124/001, p. 183.

11 Chambre des Représentants, 13 avril 2005, Questions-réponses, CRIV 51 COM 559, p. 45.

12 Les universités étaient demandeuses de l'inclusion de cette précision, qui fait que le coût salarial total entre en ligne de compte pour un remboursement dans le cadre d'un projet ou une action financée par la Commission européenne.

13 International Standard Classification of Education (ISCED), publié par UNESCO : <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>.

14 Les auteurs présumant que les détenteurs des diplômes de bachelier effectueront des tâches de soutien dans la recherche et que le développement intellectuel des projets et des programmes de recherche sera principalement effectué par des titulaires de diplômes de master ou de docteur. Le but de ce programme étant de stimuler l'innovation, les auteurs estiment que l'avantage devrait être accordé dans une plus large mesure à l'emploi des titulaires de diplômes de master ou de docteur et, dans une moindre mesure, à l'emploi des titulaires de diplômes de bachelier (La Chambre, doc 54, 2864/001, p. 111).

tifique du diplôme restent indéterminés par le texte légal.

2.3.3.4. La procédure et les critères d'agrément des institutions scientifiques

Les critères d'agrément des institutions scientifiques par le Conseil des ministres restent également indéterminés. Pour que les demandes soient recevables, BELSPO applique deux critères ad hoc, basés sur l'idée originale du CFPS :

- Un minimum de 50% des activités de l'organisation en question doivent consister en R&D ;
- Les montants non versés doivent être réinvestis dans des activités ou du personnel de R&D supplémentaires.

2.3.3.5. L'application du *pro rata*

Le texte légal n'est pas clair en ce qui concerne la base de l'application du *pro rata*, qui pourrait être calculé sur l'ensemble du salaire ou bien sur une partie du salaire qui reflète la partie du temps effectivement dédiée aux activités de recherche.

2.3.4. Les interprétations divergentes de la mise en œuvre

Le SPP Politique scientifique est chargé d'un soutien en matière de connaissance, mais le SPF Finances est chargé du suivi de la mesure. Les approches respectives de ces acteurs diffèrent cependant profondément. Même si l'idée de soutenir la recherche par des moyens fiscaux est la même pour les deux institutions concernées, leurs intérêts sont différents.

La lecture du texte législatif se fait pour BELSPO dans le cadre de l'idée initiale du CFPS d'encourager la recherche à haut niveau par le biais d'une mesure fiscale qui n'a aucune incidence au niveau du statut social et fiscal du chercheur. Les montants non versés doivent être réinvestis en R&D supplémentaire.

Le SPF Finances, dans son approche fiscale classique, prend comme point de départ le texte législatif en soi, sans référence aux idées d'origine de la mesure qui n'y sont pas formellement reprises.

Le manque, dans le texte légal, d'une définition générale du concept de « chercheur », d'une indication du diplôme nécessaire et de l'application correcte du *pro rata*, indispensables pour une mise en œuvre uniforme de la disposition, a été repris par le SPF Finances en 2015 dans une Circulaire.

Le SPP Politique scientifique est obligé d'appliquer le contenu de cette Circulaire, même s'il semble à leurs yeux introduire une mise en œuvre intenable à long terme et changer l'essence de la mesure.

La Circulaire étend à tous les groupes cibles la définition de chercheur qui, dans le texte législatif, ne s'applique qu'au secteur des Jeunes Entreprises innovantes (JEI).

La loi ne détaille que les diplômes entrant en ligne de compte pour les projets et programmes de R&D dans le secteur privé. Pour les autres groupes cibles où le diplôme reste indéterminé, la Circulaire élargit l'éligibilité à tout diplôme de l'enseignement supérieur à partir du niveau ISCED 5, qui correspond à l'enseignement supérieur de cycle court. Par contre, BELSPO considère, en ligne avec l'idée originale du CFPS, qu'un diplôme de master ou de docteur (ISCED 7 ou 8) est indispensable pour un vrai travail de R&D, qui entre en ligne de compte pour l'application de la mesure fiscale.

En ce qui concerne l'application du *pro rata*, la Circulaire détermine que le pourcentage du précompte professionnel non versé doit être calculé pour le secteur privé non sur l'ensemble du salaire, comme dans le secteur public, mais sur une partie du salaire qui reflète la partie du temps effectivement dédiée aux activités de recherche. Cependant, pour BELSPO, ceci constitue une double application du *pro rata*. En ce qui concerne le secteur public, la Circulaire suit l'interprétation de BELSPO : le *pro rata* est calculé sur la base du salaire entier du chercheur.

De surcroît, la Circulaire détermine que ni le critère des 50% d'activités de recherche ni l'attente d'un réinvestissement du montant

non versé dans de la R&D supplémentaire n'ayant une base légale, ils ne peuvent être appliqués dans le cadre d'une procédure d'agrément des institutions scientifiques.

Sans critères clairs d'agrément comme institution scientifique, et avec les baccalauréats professionnels entrant en ligne de compte pour la mesure, les coûts risquent être exponentiels. En outre, Le SPF Finances permet dorénavant aux ASBL de se considérer comme des entreprises privées, et de contourner la procédure d'agrément¹⁵.

Le 2 mars 2017, le CFPS a publié un nouvel avis, incluant une proposition de modification de l'article 275/3. Cet avis fait suite aux inquiétudes exprimées tant par le secteur privé que par le secteur public au sujet de la non-conformité du texte avec les règlements européens en matière

d'aides d'État, du cadre conceptuel vague permettant des interprétations divergentes de la mise en œuvre de la mesure, et des conséquences budgétaires de l'application généralisée au personnel technique et de soutien. Le texte proposé définit en effet minutieusement les concepts clés de R&D, chercheur et technicien, d'entreprise et d'organisme de recherche, d'un projet ou programme de R&D et d'une collaboration effective. Certaines pratiques existantes comme l'élargissement de l'application de la mesure aux techniciens avec un diplôme de bachelier sont confirmées. Le choix d'une des deux applications possibles pour le *pro rata* est laissé aux organisations de recherche mêmes. L'intention semble être d'officialiser les pratiques actuelles et de prévenir des dérapages additionnels par la précision du cadre conceptuel.

¹⁵ Voir les Q&R sur la mesure fiscale sur le site web de l'SPF Finances : http://finances.belgium.be/fr/experts_partenaires/secretariats_sociaux_et_debiteurs_de_revenus/precompte_professionnel.

3

DÉMARCHE D'ÉVALUATION

3.1. DES CRITÈRES D'ÉVALUATION AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

Plusieurs évaluations du soutien à la R&D dans les entreprises privées par le biais des mesures fiscales, basées sur des méthodes économétriques, arrivent à la conclusion qu'un euro de support public mène à un euro supplémentaire investi par l'entreprise en R&D (Köhler 2012, Hall 2000).

L'impact des mesures fiscales semble à peine être étudié dans le secteur public. Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple, développé dans la section suivante.

3.1.1. Mesurer les effets d'une politique d'innovation par l'additionnalité

Falk (2006) élabore un cadre conceptuel pour mesurer les effets des politiques d'innovation. Elle introduit dans celui-ci les concepts d'*additionnalité d'input* et d'*additionnalité d'output*. L'*additionnalité d'input* représente l'augmentation éventuelle des dépenses de R&D par une entreprise qui reçoit un support public, et l'*additionnalité d'output*, les réalisations sur le plan économique et d'innovation qui ne seraient pas présentes sans le support du secteur public.

Ces deux concepts d'additionnalité ne saisissent cependant pas l'impact de l'intervention publique sur le processus d'innovation même, d'où l'introduction d'une troisième notion : l'additionnalité de comportement.

Falk (2006) distingue quatre sortes de changements comportementaux possibles dans l'approche des activités de R&D résultant d'un financement public de la recherche dans le secteur privé :

- *l'additionnalité d'échelle* : les projets de R&D sont plus étendus ;
- *l'additionnalité d'accélération* : les projets de R&D sont lancés plus tôt et/ou exécutés plus rapidement ;
- *l'additionnalité de portée* : l'élargissement des activités vers d'autres marchés, applications ou acteurs ;
- *l'additionnalité de capacité* : les compétences et l'expertise des acteurs augmentent.

Dans deux évaluations de l'effectivité d'un financement public de la recherche, Idea Consult (2006 ; 2009) y ajoute deux concepts supplémentaires : *l'additionnalité stratégique* : les stratégies de recherche, ou encore la vision des activités de R&D, sont influencées par l'impact du soutien public, et *l'additionnalité de projet* : la réalisation du projet dans son entièreté est dépendante d'un financement public.

Cette additionnalité de comportement pourrait encore être plus significative que l'additionnalité d'*input*, parce qu'il est concevable qu'elle aboutisse à des transformations fondamentales du système d'innovation (Köhler 2012).

L'évaluation du sixième Programme-Cadre de l'Union européenne par Idea Consult en 2009 fournit un exemple d'analyse de l'impact des financements dans le secteur public. Cette analyse conclut que, pour le secteur public, l'additionnalité de projet est grande : si le financement est refusé, le projet sera souvent annulé par manque de financement alternatif. Les autres effets d'additionnalité ne sont pas retrouvés ou très faiblement.

Dans le secteur public, les activités de recherche sont en grande partie ou même intégralement financées par les autorités publiques. Cette dépendance structurelle des financements publics pourrait repré-

senter une difficulté pour distinguer les impacts des supports directs et indirects de l'ensemble du système de financement. Nous avons néanmoins montré la nature spécifique des mesures fiscales, et par conséquent la possibilité d'un impact propre, qui pourrait être développé ou rendu plus efficace dans le « *policy mix* », ou dans l'ensemble des mesures en support de la R&D. Ce point de vue sera testé dans les interviews préalables.

3.1.2. Les questions d'évaluation

Même si un accroissement des ressources n'est pas automatiquement suivi d'un accroissement parallèle de la connaissance ou des innovations, le processus de la recherche étant de nature incertaine, il n'est pas sans intérêt de mesurer une éventuelle additionalité d'*input*, surtout dans le cadre de l'objectif politique des 3% du PIB investis en R&D pour 2020.

Au-delà de cette additionalité d'*input*, il paraît intéressant de se pencher en détail sur l'additionalité de comportement : en effet, les effets macroéconomiques de long terme attendus – croissance économique et croissance de l'emploi – dépendent du comportement des organisations bénéficiaires des aides fiscales.

Les questions d'évaluation sélectionnées concernent dès lors deux aspects de l'impact de la dispense partielle de versement du précompte professionnel : d'un côté, l'impact sur les investissements en R&D dans l'organisation qui profite de la mesure, et de l'autre côté, l'impact sur le comportement de l'organisation.

La première question d'évaluation concerne donc l'additionalité d'*input*. Dans le secteur privé, cette additionalité est analysée en calculant le montant supplémentaire investi par l'entreprise en R&D pour chaque euro de financement public reçu. Un effet de substitution des investissements privés destinés à la recherche par des moyens publics devrait être évité. Une additionalité d'*input* dans le secteur public se traduit par un réinvestissement partiel ou même complet des montants non versés du précompte professionnel dans la recherche. Nous formulons la question de recherche comme suit :

Dans quelle mesure la dispense partielle de versement du précompte professionnel mène-t-elle à une augmentation des investissements dans la R&D, par un réinvestissement des montants non versés dans des activités de R&D supplémentaires ?

Nous estimons que le caractère neutre, fiable et prévisible de cette mesure de soutien a un effet sur le comportement des diverses organisations de recherche. La seconde question concerne dès lors une additionalité de comportement :

Dans quelle mesure la dispense partielle de versement du précompte professionnel change-t-elle le comportement des institutions dans leur approche des activités de R&D en ce qui concerne l'échelle, l'accélération, la portée, les capacités cognitives et stratégiques ?

3.2. CADRAGE MÉTHODOLOGIQUE

3.2.1. Une méthode mixte

Conceptuellement, l'évaluation de l'effet des mesures fiscales est un exercice « *ceteris paribus* » : étant donné l'existence de ces mesures, quelle est l'augmentation, ou l'approche différente, des activités de R&D par rapport à la situation – qui n'est pas observée – où la mesure fiscale n'existerait pas ?

La majorité des études scientifiques se concentrent sur une mesure de l'effectivité, donc de l'additionalité d'*input*, par des méthodes quantitatives économétriques (Köhler 2012).

Cependant, la deuxième question de recherche souligne également un élément qualitatif qui permet d'interpréter et d'élaborer les données quantitatives apportées pour confirmer (ou non) la première question concernant l'additionalité d'*input*. Plusieurs auteurs reconnaissent l'importance de l'aspect narratif pour montrer plus en profondeur l'impact d'une mesure fiscale en support de la recherche (Hall, 2000 ; Salter, 2001), mais déterminent qu'elle ne suffit pas en elle-même pour une évaluation critique de cet impact (Penfield, 2014).

Nous choisissons donc une méthode mixte, où les réponses quantitatives à une enquête préalable déterminent quelles organisations seront sélectionnées pour un entretien de recherche approfondi, qui ne montrera pas que les bénéfices ou les inconvénients qui résultent de la mesure fiscale, mais également comment le système d'innovation s'organise afin de pouvoir se servir des bénéfices.

Ainsi, nous espérons créer une ouverture vers la communication des éléments non détectés dans les statistiques descriptives de BELSPO et qui permettent de mieux comprendre les impacts réels sur le terrain de cette mesure fiscale.

3.2.1.1. Démarche quantitative : l'enquête

La population concernée par cette évaluation est constituée de toutes les institutions du secteur non marchand qui sont actives en R&D.

Pour cette démarche d'évaluation, comme pour les enquêtes de R&D annuelles dans ce secteur, nous proposons une approche de recensement. Le nombre d'institutions est restreint (214), et les variations en termes de taille, d'importance de la recherche dans le total des activités, et d'organisation interne sont trop grandes pour pouvoir effectuer un échantillon représentatif.

La première question évaluative vise à mesurer l'évolution des montants d'investissements en R&D. Quant à la deuxième question, qui cible la présence de différents genres d'additionalité de comportement, elle ne cherche pas des données factuelles, qui peuvent être fournies par des réponses comme oui/non, un pourcentage ou d'autres informations chiffrées. Il est ici question d'attitudes. Nous proposons donc l'utilisation d'une échelle de Likert à 5 catégories (« tout à fait d'accord, d'accord, ni en désaccord ni d'accord, pas d'accord, pas du tout d'accord ») appliquée à une analyse des attitudes, des convictions ou des comportements (Jamieson, 2004).

3.2.1.2. Approfondissement qualitatif : les entretiens de recherche

Afin d'étoffer les données d'enquête avec une description narrative de l'impact de la dispense partielle de versement du précompte professionnel, nous proposons ensuite d'organiser des entretiens de recherche individuels et semi-directifs.

Ces entretiens nous offriront l'opportunité d'étudier les impacts de la mesure fiscale tels qu'ils sont vécus par les personnes concernées, dans des contextes spécifiques et individuels. Les entretiens aborderont les stratégies et décisions préalablement rapportées dans l'enquête et offriront l'opportunité de les contextualiser.

3.2.2. Les entretiens préliminaires

Avant d'entreprendre une éventuelle évaluation en grandeur nature, nous avons réalisé deux entretiens exploratoires, dans le but de contrôler l'adaptation des questions de recherche selon deux angles :

- Les organisations sont-elles capables d'y répondre ? Les informations demandées sont-elles disponibles ?
- Les questions suscitent-elles des informations valables, qui permettront une meilleure compréhension du fonctionnement et de l'impact de cette mesure fiscale ?

Deux organisations de recherche importantes dans le paysage belge de la R&D ont été sélectionnées : La Katholieke Universiteit Leuven (KUL) et le Centre d'Études nucléaires (CEN) à Mol.

Les résultats de ces interviews ont été riches et d'une concordance surprenante, vu la diversité des organisations sélectionnées : une institution de l'enseignement supérieur de l'autorité flamande, et un centre public de recherche de l'autorité fédérale. La mise en œuvre de l'évaluation montrera s'il s'agit ici d'une coïncidence, ou d'une indication d'une similarité de l'impact de cette mesure dans des organisations publiques.

Que nous enseignent ces deux entretiens ? Premièrement, les deux organisations réinvestissent à 100% les montants non versés du précompte professionnel dans des activités de R&D. Le CEN cible du personnel de R&D additionnel de haut niveau en organisant un programme post-doctoral de recherche, cofinancé par le secteur privé. Ce programme, qui cible des experts internationaux, peut être mené sur une échelle plus large grâce à la mesure fiscale et résulte en une additionalité stratégique ainsi que de compétences. En ce qui concerne la KUL, elle répartit les montants non versés entre des coûts de personnel supplémentaire de R&D, des investissements dans des structures de recherche, et d'autres coûts actuels. Ainsi, la KUL profite également d'une additionalité d'échelle des projets de recherche, d'une additionalité stratégique et de compétences via des mandats supplémentaires, et même d'une additionalité de projet pour les mandats du *excellente financiering* et pour le petit matériel de recherche, qui ne sont financés par aucune autre source.

Ensuite, les deux organisations ont indiqué des exemples d'additionalité d'*output*, sous la forme du premier *spin-off* du CEN et de contrats de travail supplémentaires – dans le cas du CEN, il s'agit de contrats à durée indéterminée, dans le cas du *excellente financiering* de la KUL, ce sont des contrats de sept ans.

Enfin, en réponse aux scénarios du pire et du meilleur, les deux organisations insistent sur la continuation de la mesure, qui, dans sa spécificité, rend possible une répartition du montant selon les besoins concrets de

l'organisation. Une complémentarité avec d'autres sources et méthodes de financement est surtout démontrable à la KUL. La stabilité de la mesure sur le long terme est également considérée comme essentielle, vu que les deux organisations investissent dans des programmes et des mandats qui couvrent plusieurs années.

En conclusion, il semble que les organisations soient bien capables d'isoler l'usage des moyens libérés par la mesure fiscale des autres dépenses. Il reste à déterminer si le réinvestissement en R&D supplémentaire est un usage répandu. Hormis cette additionalité d'*input*, l'approche par le biais des additionalités de comportement semble bien adaptée également au secteur public, où des additionalités identifiées dans ces entretiens préliminaires semblent orientées vers une augmentation de compétence et un impact stratégique. Si cette observation se manifeste dans d'autres entretiens, la mesure fiscale pourrait impacter directement la vision de l'organisation et de la pratique des activités de R&D.

Il faut néanmoins tenir compte du fait que nous avons enquêté dans deux grandes organisations de recherche, où l'impact de la mesure fiscale pourrait s'avérer être plus important que dans les organisations de recherche de taille moyenne ou petite¹⁶.

Nous concluons précautionneusement que ces questions d'évaluation permettent de lancer un débat intéressant sur la spécificité du soutien indirect à la recherche par le biais de cette mesure fiscale, et sur son impact sur les activités de recherche.

¹⁶ Spithoven (2013) arrive à cette conclusion pour le secteur privé, où le soutien direct prend une place plus importante pour les entreprises plus petites, qui ont moins de personnel et par conséquent ont moins avantage à la mesure fiscale.

4 CONCLUSIONS

Une évaluation en profondeur de la dispense partielle de versement du précompte professionnel serait intéressante vu le coût croissant de la mesure et le fait que les organisations de recherche soient en faveur de son maintien. La spécificité de la mesure fiscale – sa neutralité, son accessibilité, sa stabilité dans le temps, la liberté de décider où dépenser les montants non versés – semble lui donner un caractère ressemblant à celui d'un financement structurel.

De plus, une évaluation de l'impact de cette mesure fiscale dans le secteur non marchand est un exercice novateur, puisque les évaluations existantes s'inspirent du secteur privé et utilisent des méthodes essentiellement économétriques. Nous n'avons pu identifier qu'une seule publication, une évaluation du sixième Programme-Cadre de l'UE, qui inclut, dans l'analyse, des acteurs en R&D du secteur public.

Dans le cas de la dispense partielle de versement du précompte professionnel, une démarche d'évaluation est entravée par l'imprécision du texte législatif et le manque d'un objectif clair de la politique publique. Une évaluation selon les critères de pertinence, d'efficacité ou d'efficience est donc impossible, d'où notre choix d'adopter un point de vue plus large en analysant une diversité d'impacts possibles, basée sur le critère d'additionalité.

La sélection d'une méthode mixte, qui met à profit les possibilités offertes par chacune des approches, s'est faite pour trois raisons. Premièrement, une analyse statistique des données de personnel et des données financières concernant la R&D en Belgique, quoiqu'incontournable comme base de la démarche d'évaluation, ne permet pas à première vue de confirmer avec certitude la présence d'une additionalité *d'input*. L'élargissement graduel des groupes cibles et du pourcentage du précompte professionnel non versé, ainsi que des erreurs possibles dans le rapportage, peuvent

cependant masquer un effet qui est quand même présent. Une contextualisation et un approfondissement de cette analyse par des entretiens contribuent à une meilleure compréhension de la réalité vécue par les organisations de recherche. En plus, les différentes facettes d'une additionalité de comportement sont plus facilement identifiables dans une structure narrative. Enfin, les entretiens de recherche du volet qualitatif ont offert une ouverture vers tous les points de vue et intérêts qui viennent à l'esprit des participants. De cette façon, des impacts éventuels imprévus peuvent être évoqués.

Les entretiens exploratoires confirment la présence d'une additionalité *d'input* : la mesure fiscale ne remplace pas un financement de l'autorité compétente ou de l'organisation même, mais engendre des investissements supplémentaires en R&D. Ces entretiens révèlent également la présence d'une additionalité de comportement. Celle-ci résulte de l'usage de la mesure fiscale ainsi que des montants non versés pour soutenir l'engagement de chercheurs hautement qualifiés et chevronnés. Ceci confirme l'efficacité de cette mesure fiscale qui vise – pour le CFPS et BELSPO – à promouvoir la R&D de haut niveau. La présence claire d'une additionalité de comportement est toutefois surprenante : Idea Consult & Falk (2009) concluaient qu'une additionalité pareille est minimale ou inexistante pour des acteurs expérimentés en R&D, ce qui est le cas pour les organisations publiques et du secteur de l'enseignement supérieur.

Une évaluation approfondie pourra éclaircir les impacts et l'importance de cette mesure fiscale pour les parties prenantes et est par conséquent prometteuse d'une mise en œuvre plus uniforme, cohérente et équitable de la mesure dans le futur, avec un développement axé sur les besoins des bénéficiaires.

Guide d'entretien

- Présentation du projet du TFF et des deux questions d'évaluation : les impacts de la mesure fiscale sur (1) les investissements en R&D dans l'organisation et (2) sur le comportement de l'organisation en matière de la recherche.
- La première question d'évaluation concerne l'additionnalité d'*input* : *Comment sont dépensés les montants non versés du précompte professionnel?*
- La deuxième question d'évaluation concerne l'additionnalité de comportement :
 - Additionnalité de projet complète, partielle, non existante : *Si la mesure fiscale n'existait pas, vos activités de recherche seraient-elles toutes exécutées, comme elles le sont maintenant ?*
 - Différentes additionnalités de comportement : *Si la mesure fiscale n'existait pas, vos activités de recherche seraient-elles différentes?*
 - Additionnalité d'échelle : *La mesure fiscale permet-elle de mener des activités de recherche sur une échelle financièrement plus vaste ?*
 - Additionnalité de portée : *Les activités de recherche sont-elles plus risquées, plus complexes, plus ambitieuses, parallèles plutôt que séquentielles ?*
 - Additionnalité d'accélération : *La mesure fiscale résulte-t-elle en des projets plus longs et/ou démarrés plus tôt ?*
 - Additionnalité stratégique : *Les décisions stratégiques concernant les activités de recherche sont-elles affectées par l'application de la mesure fiscale dans l'organisation?*
 - Additionnalité de compétences : *Est-ce que l'application de la mesure fiscale dans l'organisation mène à une plus-value d'expertise et/ou de compétences ?*
- Troisième question sur le *policy mix*, qui sert à approfondir les réponses aux deux questions précédentes : *Comment se rapporte le financement indirect par la mesure fiscale aux autres moyens de financement directs comme les subsides, les dotations, un financement de projets ?*
- Quatrième question, qui sert à nourrir l'aspect formatif de l'évaluation : *Quels sont, selon l'organisation, les scénarios de meilleur et de pire pour le développement futur de la mesure ?*

Ouvrages

Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C., Van Haeperen, B. (dir.) (2016). *Penser l'évaluation des politiques publiques*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

Demarteau, M. (2002). Les pratiques d'action en éducation pour la santé et leurs méthodes d'évaluation. Reflexions critiques et questions pour la recherche. Dans: Comité d'éducation pour la santé *et al.* (2002). *Évaluer l'éducation pour la santé: Concepts et méthodes*. Vanves : Editions INPES.

Eurostat Pocketbooks (2013). *Science, technology and innovation in Europe*. 2013 edition.

Guston, D. H. (2000), *Between politics and science*. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press

Jacob, S., Ouvrard, L. (2009). *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse*. Québec : Bibliothèque et Archives nationales de Québec.

OECD (2015). *Frascati Manual 2015 : Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development (7th edition)*. Paris : OECD.

Ridde, V. (2007). Clarifier les différentes formes de l'approche participative en évaluation de programme. Dans: Jaquot, H., Fouquet, A. (ed) (2007). *Le citoyen, l' élu, l'expert: Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. Paris : L'harmattan.

Spithoven, A. (2013). Fiscal measure for R&D knowledge workers. Dans: BELSPO (2013). *Annual Report on Science and Technology Indicators (ARSTI)*. Brussels : BELSPO.

Warsh, D. (2007). *Knowledge and the wealth of nations*. New York - London : W. W. Norton & Company.

Articles de revues scientifiques

Arena, R., Lazaric, N. (2003). La théorie évolutionniste du changement économique de Nelson et Winter. Une analyse économique rétrospective. *Revue économique* 2/2003 (Vol. 54) , 329-354.

Bloom, N., Griffith, R., Van Reenen, J. (2002). Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997. *Journal of Public Economics*, 85 (1), 1-31.

Clarysse, B., Wright, M., Mustar, P. (2009). Behavioural additionality of R&D subsidies: A learning perspective. *Research Policy*, 38 (2009) 1517 - 1533.

Hall, B., Van Reenen, J. (2000). How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. *Research policy*, 29 (2000), 449-469.

Kushner, S. (2005). Qualitative control. A review of the Framework for Assessing Qualitative Evaluation. *Évaluation*, vol. II (I), 111-122.

Lepori, B., van den Besselaar, P., *et al.* (2007). Comparing the evaluation of national research policies: what patterns of change? *Science and public policy*, 34 (6), 372-388.

Lokshin, B, Mohnen, P. (2012). How effective are level-based R&D taxes? Evidence from the Netherlands. *Applied Economics*, 44, 1527-1538.

Penfield, T., Baker, M., Scoble, R., Wykes, M. (2014). Assessment, evaluations and definitions of research impact: A review. *Research Evaluation* 23, 21-32.

Salter, A J., Martin, B. R. (2000). The economic benefits of publicly funded basic research: a critical review. *Research policy*, 30 (2001), 509-532.

Sandström, U. (2009). Research quality and diversity of funding: a model for relating research money to output of research. *Scientometrics*, vol. 79, n° 2, 341-349.

Rapports

Administration générale de la Fiscalité (2015). *Circulaire AGFisc N° 17/2015 (n° Cl. RH. 244/635.467) dd. 08.05.2015. Conditions liées au diplôme et règle du pro rata.*

Aerts, K., Czarnitzki, D. (2006). *The impact of public R&D funding in Flanders*. IWT Studies 54.

Carbonnel, L., Descoins P., Guichard, C., *et al.* (2008). *Évaluation régionale des plans régionaux de santé publique. Quelques repères pour les acteurs*. Ministère de la santé - DGS.

Commission européenne (2004). *Communication de la Commission. La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union* (COM(2004)353 final), p.2.

Conseil Fédéral de la Politique scientifique (2001). *Rapport d'activités 2000*.

Conseil Fédéral de la Politique scientifique (2017). *Avis concernant la modification de l'art. 2753CIR; subvention de précompte professionnel pour les travailleurs de la connaissance*.

Cour des comptes (2013). *Mesures fédérales de soutien indirect à la recherche et au développement technologique (R&D)*.

Criscuolo, C., Czarnitzki, D., Hambro, C., Warda, J. (2009). *Expert group on R&D tax incentives final report. Design and evaluation of tax incentives for business research and development. Good practices and future developments*.

Estrella, M., Gaventa, J. (1998). *Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: a literature review*. IDS Working Paper 70.

Haut Conseil 3 % de la Belgique (2005). *Recherche, technologie et innovation en Belgique : les chaînons manquants*. R&D et innovation en Belgique, n° 07.

Falk, R. (2006). *Measuring the effects of public support schemes on firms' innovation activities*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Working Papers, 267 (2007).

Fiers, J. (2006). Fiscale stimuli voor onderzoek en ontwikkeling in België. Working Paper 6-06. Federaal Planbureau.

Guellec, D., van Pottelberghe, B. (2001), *The impact of public R&D expenditure on business R&D*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers.

Idea Consult (2006). *Study and evaluation of the behavioural additivity of R&D subsidies. Final Report*.

Idea Consult in collaboration with Falk, R. (2009). *Does Europe change R&D behaviour? Assessing the behavioural additivity of the sixth Framework Programme. Final Report*.

Köhler, C., Laredo, P., Rammer, C. (2012). *The impact and effectiveness of fiscal incentives for R&D*. Nesta Working Paper, 12/01.

Langfeldt, L., Scordato, L. (2015). *Assessing the broader impacts of research. A review of methods and practices*. Nordic Institute for studies in innovation, research and education (NIFU), Working Paper 8/2015.

Madelin, R. (2016). *Opportunity now: Europe's mission to innovate*. EPSC Strategic Notes, 6/2016.

Martin, B. R., Tang, P. (2006). *The benefits from publicly funded research. Independent Report*, SPRU - Science and Technology Policy research, University of Sussex.

Martin, O. (2009). L'analyse de données quantitatives, coll. *L'enquête et ses méthodes*. Paris : Armand Colin.

OECD Innovation Policy Platform (2010). *R&D tax incentives: rationale, design, evaluation*. OECD.

Teirlinck, P. *OMC-net case study by the Belgian Science Policy Office : Design of a self-evaluation for tax credits for researchers in Belgium*. 2009.

Van de Cloot, I., Thierie, W. (2013). *Incitants fiscaux pour la R&D*. Itinera Institute Analyses 2013/17.

Van Pottelsberghe, B., Megally, E., Nysten, S. (2004). *Evaluation des incitants fiscaux actuels pour la R&D des entreprises en Belgique*. R&D et innovation en Belgique 02, BELSPO.

Dictionnaire spécialisé

Boussaguet, L. (dir.), Jacquot, S. (dir.), Ravinet, P. (dir.) (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.

Autres

European Commission (2013). *Press release 4 December 2013. State aid: Commission opens in-depth investigation into tax exemptions given to certain Belgian companies*.

Madsen, E. L., Clausen, T. H., Ljunggren, E. (2008). Input, output and behavioural additionality: Concepts and relationships. Druid Conference paper, Copenhagen.

Ziarko, W., Spithoven, A. (2012). *R&D tax incentives*. Présentation à l' EC Tax Workshop, 31 janvier 2012.

COMMENT ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'ADMINISTRATION AU SEIN DES SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX ?¹

Hélène Mastrodicasa

Cour des comptes²

1 Cet article est issu du travail de fin de formation (TFF) réalisé dans le cadre du Certificat en évaluation des politiques publiques (présenté en septembre 2016 et modifié en septembre 2017). Les membres du comité de pilotage de ce TFF étaient Messieurs Christian de Visscher, professeur ordinaire à l'UCL, et Amaury Legrain, conseiller au SPF Sécurité sociale.

2 Ce travail et son contenu n'engagent pas mon employeur.

RÉSUMÉ

Depuis 2016, les contrats d'administration ont été implémentés dans les services publics fédéraux (SPF). Il s'agit d'accords conclus entre le politique et l'administration, qui doivent être à la fois un outil de gestion intégré et une base pour l'évaluation individuelle des hauts fonctionnaires sous mandats. Lors de leur mandat, les hauts fonctionnaires des SPF sont en effet évalués sur la base de la réalisation des objectifs définis dans ces contrats.

Bien que récente, cette politique publique risque déjà de se heurter à plusieurs difficultés de mise en œuvre. Le fait de lier la performance des SPF aux évaluations individuelles des mandataires risque d'impacter négativement la qualité des objectifs des contrats (choix d'objectifs déjà atteints, non-couverture de missions problématiques, etc.). Par ailleurs, les SPF doivent toujours être soumis à des contrôles administratifs et budgétaires *ex ante*. Or, la contractualisation suppose plus d'autonomie de gestion. Sans réelle autonomie en contrepartie, l'outil, alors à destination unique du politique, pourrait servir à renforcer le contrôle du politique sur l'administration.

Le dispositif d'évaluation présenté dans ce document englobe des outils concrets permettant de réaliser l'évaluation de la mise en œuvre de ces contrats d'administration.

Mots-clés : contrats d'administration, new public management, services publics fédéraux, évaluation des fonctions de management, relation politico-administrative, autonomie, gestion par objectifs.

ABSTRACT

Since 2016, civil service contracts have been implemented in the federal public services (FPSs). These are agreements made between the body politic and the civil service, which must be both an integrated management tool and a basis for the individual assessment of the mandated senior civil servants. During their terms of office, senior civil servants at the FPSs are in fact assessed on the basis of the attainment of the objectives set in these contracts.

Although recent, this public policy already risks facing several implementation issues. Linking the performance of the FPSs to the individual assessment of mandated civil servants risks having a negative impact on the quality of the contractual objectives (choice of already achieved objectives, not dealing with problematic issues). Moreover, the FPSs are still subject to a priori administrative and budgetary controls, yet contractualization supposes more management autonomy. Without real autonomy in return, this tool, although intended for the body politic, would be used to reinforce its control on the civil service.

The assessment mechanism presented in this document includes concrete tools for assessing the implementation of these civil service contracts.

Key words

Civil service contracts, new public management, Federal Public Services, assessment of management positions, relation between the body politic and the civil service, autonomy, management by objectives.

1 INTRODUCTION

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les contrats d'administration et les plans d'administration ont respectivement remplacé les plans de management et les plans opérationnels des services publics fédéraux (SPF) et des services publics fédéraux de programmation (SPP)³. Ces contrats ont une durée de trois ans.

Les plans de management, introduits en 2001 par la réforme Copernic, étaient des documents établis par chaque mandataire, reprenant les accords conclus entre le politique et l'administration, traduits en objectifs stratégiques (trois à cinq ans) et mis en œuvre dans des plans opérationnels. Leur fonction principale était de permettre l'évaluation individuelle de ces mandataires. Les contrats d'administration ont également cette fonction. Cependant, contrairement aux plans de management, il n'y a qu'un seul contrat d'administration par SPF, valable pour l'ensemble des mandataires de ce SPF.

Les fonctions de management des SPF, à savoir les présidents du comité de direction et les fonctions de management N-1, N-2 et N-3, sont exercées dans le cadre de mandats⁵. Les mandats, également introduits *via* la réforme Copernic, ont une durée de six ans. Lors de leur mandat, les hauts fonctionnaires sont évalués chaque année par leur supérieur direct, ainsi que par le supérieur de ce dernier⁶, sur la base notamment de la réalisation des objectifs définis dans les contrats d'administration.

Les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) utilisent quant à elles depuis 2002 les contrats d'administration. La mise à l'agenda politique des contrats a été réalisée en 1997 sous l'impulsion des administrateurs généraux des IPSS. Cette contractualisation,

qui a eu des conséquences positives sur le plan de la gestion au sein des IPSS (Cour des comptes, 2005), est à l'origine de la contractualisation dans les SPF. Néanmoins, bien qu'il s'agisse d'institutions fédérales, les SPF et les IPSS présentent des différences importantes. Les IPSS ont une personnalité juridique distincte de l'autorité fédérale et bénéficiaient déjà d'une autonomie de gestion avant la contractualisation. Par ailleurs, les IPSS œuvrent toutes dans le même secteur, la sécurité sociale, alors que les SPF n'ont pas le sentiment d'être « *dans le même bateau* » (Damar, 2008).

Lors d'une journée d'étude sur la contractualisation au sein des IPSS, les intervenants (notamment des hauts fonctionnaires des IPSS) se sont accordés sur le fait que la contractualisation n'a de sens que s'il y a en contrepartie plus d'autonomie de gestion, une implication des deux parties, le respect des engagements réciproques, et une évaluation du contrat d'administration (Larmuseau, 2005). Il est donc intéressant d'examiner si ces conditions sont remplies pour les SPF.

Cet article a pour objectif de proposer un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre des premiers contrats d'administration dans les SPF. Cette évaluation, idéalement réalisée fin 2017, est de type *in itinere* : elle porte sur la mise en œuvre de la politique et non sur ses impacts à long terme, car ceux-ci n'auront pas encore eu le temps de se révéler entièrement. Elle examine ainsi la pertinence, la qualité du design et l'efficacité des procédures de mise en œuvre. Elle a une fonction endo-formative, dans le sens où elle s'adresse aux acteurs de la politique et qu'elle a pour but de contribuer à l'amélioration de celle-ci. Il conviendra donc

3 Pour l'ensemble du document, le terme SPF désignera à la fois SPF et SPP.

4 Arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les SPF et les SPP et modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les SPF et les SPP. L'arrêté mentionne l'obligation de l'utilisation des contrats d'administration, mais ne cite cependant pas la date du 1^{er} janvier 2016.

5 Articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

6 Les présidents sont évalués uniquement par le(s) ministre(s) de tutelle.

d'inscrire l'évaluation dans une logique d'apprentissage bénéfique aux évalués.

Le dispositif d'évaluation proposé englobe les outils concrets pour réaliser l'évaluation : un canevas de démarche évaluative, une proposition de méthodologie et des clauses techniques pouvant être insérés dans un cahier des charges en vue d'un marché public déterminant les chargés de l'évaluation.

Par rapport au commanditaire de l'évaluation, la réglementation prévoit l'évaluation globale de l'application des contrats d'administration par le SPF Personnel et Organisation, avec le SPF Budget et Contrôle de la gestion⁷. Cette évaluation doit avoir lieu tous les trois ans. Le SPF Personnel et Organisation est également chargé du contrôle de la qualité du processus d'évaluation des mandataires. Depuis le 1^{er} mars 2017, ce SPF a été fusionné avec d'autres SPF pour devenir le SPF Stratégie et Appui⁸. Ce nouveau SPF devrait donc être le lieu de confluence de l'évaluation des hauts fonctionnaires et de celle des contrats d'administration. Il pourrait donc être le commanditaire légitime de cette évaluation, d'autant plus qu'il comprend une direction générale dédiée à l'évaluation de politiques publiques.

Toutefois, la base réglementaire relative à l'évaluation des mandataires n'a pas été modifiée afin de tenir compte de ce nouveau SPF. Bien que le rapport au Roi de l'arrêté royal portant création de ce SPF énonce que toutes les activités des SPF fusionnés seront reprises par le nouveau SPF, on ne

peut exclure un certain vide juridique quant au pilotage de l'évaluation. De surcroît, en septembre 2017, ce SPF n'avait toujours pas de contrat d'administration.

Dès lors, pour consolider la légitimité de l'évaluation, la lettre de mandat de l'exécution de l'évaluation devra être cosignée par le président du SPF Stratégie et Appui et son ministre de tutelle. Le mandat, ainsi approuvé par la plus haute autorité hiérarchique, évitera un désengagement du politique et que certains responsables hiérarchiques empêchent leurs agents de participer à l'évaluation (Commission européenne, 1999).

Enfin, quant au contexte de l'évaluation, l'année 2019 sera une année charnière au vu de la confluence de trois phénomènes politico-administratifs : élections fédérales, début de la deuxième génération de contrats et renouvellement de certains mandats de hauts fonctionnaires. Cette situation constitue une opportunité, car le *timing* renforce l'utilité de l'évaluation, mais pourrait aussi compromettre la sérénité nécessaire à l'évaluation.

Le plan de cet article est le suivant : la première section présente la construction du dispositif d'évaluation - construction de l'objet de recherche, méthode et pilotage de l'évaluation ; la deuxième section envisage la mise en œuvre concrète de l'évaluation sous la forme d'un cahier des charges - conduite générale de l'évaluation, analyse exploratoire, analyse empirique, budget et calendrier - ; suivent, pour terminer, quelques remarques conclusives.

7 Article 11 bis §10 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

8 Arrêté royal du 22 février 2017 portant création du SPF Stratégie et Appui. Ce travail de fin de formation a été réalisé lorsque la fusion n'était pas encore effective.

2

CONSTRUCTION DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION

2.1. CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE

La construction de l'objet de recherche se base sur un cadre théorique et juridique spécifique. En outre, préalablement à une évaluation de politique publique, il convient de reconstruire la logique d'action de cette politique (Jacob, Varone, 2003) sur la base de documents tels que les accords de gouvernement, des notes de politique générale et des rapports au Roi.

2.1.1. Cadre théorique

New public management et théorie de l'agence

Le concept de contractualisation renvoie à la théorie du New Public Management (NPM), laquelle a largement contribué à inspirer la transformation du service public via l'introduction de techniques de management (Stassart, de Visscher, 2005). La contractualisation est un des outils permettant d'appliquer les principes du NPM. L'aspect organisationnel du NPM s'appuie sur la théorie de l'agence (Jensen M., Meckling W., 1976), théorie couvrant la relation entre un principal, décideur, et l'agent, qui exécute la tâche ordonnée par le principal. En découle une asymétrie de l'information, l'agent détenant des informations non détenues par le principal. Selon cette théorie, la contractualisation, via un accord entre les deux parties et un système de monitoring, permet de résoudre ce problème d'asymétrie. Dans le système politico-administratif fédéral, les IPSS constituent davantage des agences que les SPF. Par rapport à ceux-ci, l'État fédéral ne rencontre pas de manière

aussi importante le problème d'asymétrie d'information (Legrain, Auwers, 2006). On peut donc s'interroger sur les bénéfices de l'application de cette théorie dans le contexte des SPF.

Équilibre, autonomie et contrôle

La contractualisation doit s'analyser à l'aune d'autres concepts du NPM, à savoir l'évaluation et l'autonomie.

Bien qu'il définisse le contenu d'un contrat, l'arrêté royal du 4 avril 2014 ne définit pas la notion de contrat d'administration. Au vu de l'origine de cet outil de management, il est possible de reprendre la définition qui en est donnée pour les IPSS : il s'agit d'une « convention entre l'organe qui délègue (l'État) et l'organe qui exécute la tâche (l'institution de sécurité sociale : le comité de gestion et la personne chargée de la gestion journalière), ce dernier devant fournir un certain produit (c'est-à-dire un service) en disposant pour ce faire d'une liberté suffisante dans la détermination de l'organisation interne et dans l'utilisation du budget qui lui est accordé »⁹. Les SPF doivent donc disposer d'un certain degré d'autonomie permettant cette réalisation d'objectifs.

Concrètement, les contrôles *ex ante* sur chaque acte de gestion seraient remplacés par la négociation des objectifs, le reporting périodique et des contrôles *a posteriori*. Par ailleurs, l'autonomie devrait également s'apprécier dans le cadre de la réaffectation des gains d'efficacité, le manager devant pouvoir les réaffecter aux postes budgétaires qu'il juge les plus pertinents. Pourtant, en 2015, Mme Göransson énonçait, à l'issue d'une journée sur la contractualisation au sein des SPF, que : « La persistance des contrôles *ex ante*, ainsi que le caractère totalement hermétique des enveloppes budgétaires me

⁹ Rapport au Roi de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des IPSS, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

permettent, à l'instar de Monsieur Delporte (président du collège des présidents des SPF et président du SPF Économie, PME, classes moyennes et énergie), de douter sérieusement de cette troisième potentialité (l'autonomie) des contrats ».

Relation politico-administrative et évaluation des mandataires

Avant les contrats, les plans de management étaient censés servir de base à l'évaluation des hauts fonctionnaires. Malgré l'objectivation de la procédure de sélection *via* un test SELOR précédant la sélection finale par le ministre, il s'avère que la désignation de ces hauts fonctionnaires reste malgré tout fortement politisée (par exemple, le fait d'être un ex-membre de cabinet ministériel, de Visscher, Montuelle, 2010).

Par ailleurs, en 2010, ces plans existaient dans tous les SPF, mais le contenu et la qualité de ceux-ci étaient variables d'un SPF à l'autre : près de dix ans après leur implémentation, leur « *élaboration en vue d'une évaluation des fonctionnaires sous mandat est encore en phase d'apprentissage* (Sys et al, 2007) » (de Visscher, Montuelle, 2010).

Dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 1^{er} février 2005¹⁰, le Gouvernement lui-même relevait le manque d'uniformité dans la rédaction de ces plans, et *de facto*, le caractère variable de leur qualité. Un arrêté royal a alors été prévu afin de définir la forme et le contenu minimum de ces plans. En 2010, la Cour des comptes constatait que cet arrêté royal n'avait toujours pas été pris (Roland, 2010)¹¹.

Dès lors, il apparaît que les plans de management existant en 2010 ne semblent pas être l'outil de politique et de gestion permettant l'évaluation des mandataires. De surcroît, il s'est avéré que l'un des objectifs officiels de la réforme Copernic n'était pas tant de s'assurer des compétences des hauts fonctionnaires, mais plutôt de remplacer « *certaines dirigeants administratifs associés aux partis des gouvernements précédents* » (Göransson, 2010). Ainsi, l'intérêt du politique ne portait que sur la politisation de l'administration, et sa contribution dans

l'évaluation ne relevait que d'un *tokenism game* (Bardach, 1977)¹². L'implication du politique sera-t-elle autre avec les contrats d'administration? Cela pourrait être le cas si les contrats contiennent une partie importante d'objectifs liés à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. La contractualisation constitue alors un levier d'action majeur pour appliquer son programme.

Pour les SPF, la mise en œuvre des contrats, utilisés en tant qu'outil de gestion intégré, peut leur apporter une plus-value importante. Toutefois, sans réelle autonomie en contrepartie, l'outil, alors à destination unique du politique, aura pour dessein une augmentation du contrôle du politique sur l'administration. La contractualisation ne serait-elle actuellement qu'un « *slogan que l'on chercherait à imposer pour davantage d'adhésion* » (Göransson, 2015) ?

Objectifs stratégiques et rationalisation

Le cadre juridique de la contractualisation au sein des SPF peut traduire une confusion entre les objectifs stratégiques et la rationalisation. Le contexte budgétaire serré contraint probablement le politique et l'administration à considérer la rationalisation comme étant un objectif stratégique en soi.

2.1.2. Cadre juridique et logique d'intervention de la politique publique

D'un point de vue politique, la contractualisation au sein des SPF a été mentionnée pour la première fois en 2011 dans l'accord de gouvernement de Monsieur Elio Di Rupo (PS), puis en 2014 dans l'accord de gouvernement de Monsieur Charles Michel (MR). La note de politique générale du ministre ayant en charge la fonction publique (Monsieur Steven Vandeput, NVA) mentionne la volonté de responsabiliser les hauts fonctionnaires et de donner une autonomie de management. L'hypothèse d'intervention serait la suivante : l'évaluation des mandataires sur la base de la réalisation des objectifs du contrat d'administration augmentera l'engagement des hauts fonctionnaires d'un SPF dans la réalisation de

10 Arrêté royal du 1^{er} février 2005 instituant un régime d'évaluation des titulaires des fonctions de management dans les SPF et modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque SPF.

11 Par ailleurs, la Cour des comptes a rencontré des difficultés à consulter ces plans, ainsi qu'à obtenir leurs dates de rédaction et d'approbation (Roland, 2010).

12 Démontrer en façade une contribution importante, or en privé s'accorder sur une contribution minime.

ces objectifs (suivi des réalisations, mesures correctrices). Le management serait ainsi plus dynamique et orienté résultats. Selon cette note de politique générale, les contrats « *impliquent un grand pas en avant vers l'autonomie* » des hauts fonctionnaires.

D'un point de vue juridique, la mise en place des contrats d'administration au sein des SPF a été instaurée par l'arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les SPF¹³. À l'instar des plans de management qu'ils remplacent, les contrats d'administration s'inscrivent donc dans une logique d'évaluation des mandataires.

La réglementation fixe désormais le contenu du contrat¹⁴. Celui-ci doit notamment contenir des objectifs stratégiques et opérationnels. Ceux-ci sont classés en deux catégories : ceux relatifs à l'exécution efficiente et de qualité de toutes les missions et tâches, et ceux relatifs au fonctionnement interne et à la gestion du SPF. Cette distinction est importante, car ces derniers doivent spécifiquement aborder des domaines supplémentaires. En premier lieu figurent l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts.

Le contrat doit définir l'attribution de la responsabilité de la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels, afin que l'évaluation de chaque titulaire d'une fonction de management ou d'encadrement soit réalisable.

Par ailleurs, chaque SPF établit un plan d'administration décrivant la stratégie annuelle pour la concrétisation des objectifs du contrat. Le degré de réalisation des objectifs est mesuré sur la base d'indicateurs calculés périodiquement et repris dans des tableaux de bord.

Les évaluations intermédiaires et l'évaluation finale d'un mandataire se basent sur cinq critères, notamment la réalisation des objectifs définis dans le contrat d'administration, et dont la responsabilité lui a été confiée¹⁵.

2.1.3. Questions évaluatives, hypothèses et critères d'évaluation

Au vu des éléments repris ci-dessus, l'objet de l'évaluation sera la mise en œuvre des contrats d'administration, et se déclinera en trois questions :

Question 1 : les contrats d'administration des SPF servent-ils de base à l'évaluation des hauts fonctionnaires mandatés des SPF ?

Cette question se base sur trois hypothèses.

Hypothèse 1.1 : les contrats, tels que prévu par la réglementation actuelle, semblent avoir pour but premier de favoriser l'implémentation des orientations politiques du gouvernement au sein de l'administration, en particulier la rationalisation des activités de l'État fédéral. Les évaluations des managers risquent d'être toujours réalisées en fonction de critères politiques.

Hypothèse 1.2 : la politique étudiée induit une tension en liant la performance des SPF aux évaluations individuelles des mandataires. Cette tension risque d'impacter négativement la qualité des objectifs des contrats (choix d'objectifs déjà atteints, non-couverture de missions problématiques, etc.), ce qui aboutirait à une situation paradoxale où le contrat, vecteur supposé de modernisation de la gestion, serait un outil de gestion défaillant. De surcroît, la focalisation sur la rationalisation risque de mettre en péril la qualité de l'exercice des missions organiques des SPF.

Hypothèse 1.3 : pour mesurer la réalisation des objectifs des contrats, les SPF mettent en place un système de reporting régulier et fiable. Pour garantir la fiabilité des informations du reporting, les SPF poursuivent des objectifs efficaces en termes de contrôle interne.

Pour cette question Q1, les critères d'évaluation sont la pertinence et l'efficacité.

¹³ En 2016, la a été modifiée afin d'aligner les cycles d'évaluation des mandataires avec les cycles des contrats (arrêté réglementation royal du 15 juillet 2016).

¹⁴ Article 11 bis de l'arrêté royal du 29 octobre 2001, inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 avril 2014 et modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 2016 modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management des SPF et des SPP.

¹⁵ Article 16 bis de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité, modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 2016 précité.

Question 2 : La contractualisation a-t-elle abouti à plus d'autonomie pour les SPF ?

Hypothèse 2: les SPF doivent toujours être soumis à des contrôles *ex ante*, ce qui met à mal la logique de contractualisation. La présence de ces contrôles, voire même leur fréquence et leur amplitude, est une variable modulatrice de l'autonomie des SPF.

Pour cette question Q2, les critères d'évaluation sont l'efficacité et la cohérence externe.

Question 3 : les objectifs contenus dans les contrats sont-ils de qualité et permettent-ils d'objectiver l'équilibre entre autonomie et contrôle, supposé par la contractualisation?

Hypothèse 3: la qualité du contenu des contrats, y compris l'objectivation de cet équilibre, est variable d'un contrat à l'autre. Certains SPF semblent avoir plus de marge de manœuvre dans la négociation du contrat, d'autres semblent mieux maîtriser le vocabulaire du NPM et la méthodologie de réalisation d'un contrat.

Hypothèse 1.2 et hypothèse 1.3¹⁶.

Pour cette question Q3, les critères d'évaluation sont la pertinence et la cohérence interne (qualité du design).

2.2. MÉTHODE PROPOSÉE

L'évaluation se déroulera en deux temps : tout d'abord une analyse exploratoire, commune à tous les SPF et qui consistera en l'appropriation du cadre normatif et théorique, et ensuite une analyse empirique.

Pour cette analyse empirique, la méthode la plus appropriée est l'étude de cas multisites, en l'occurrence les SPF. L'étude de cas convient particulièrement pour l'évaluation de la mise en œuvre de modalités managériales et les processus organisationnels (Yin, 2009). Le choix d'une méthode qualitative s'explique par le besoin épistémologique de l'évaluation envisagée. Il s'agit en effet de

comprendre et d'analyser la mise en œuvre de la politique publique. L'approche quantitative pourra également être utilisée afin de mesurer certains paramètres et d'approfondir ainsi des sous-questions évaluatives. L'analyse sera d'abord ventilée par SPF, puis regroupée en une vue d'ensemble. Cette méthode s'appuiera sur la collecte et le traitement de données primaires et secondaires provenant de plusieurs sources afin d'analyser la mise en œuvre et les effets à mi-parcours de la politique publique.

L'approche sera majoritairement synchronique (Albarelo, Aubin, Fallon, Van Haeperen, 2016), car la mise en œuvre d'une même politique sera analysée en même temps dans différents sites. Certains concepts seront néanmoins abordés de manière diachronique, dans le sens où l'application de la politique est censée constituer un moment pivot (par exemple, les SPF ont-ils acquis plus d'autonomie depuis l'application des contrats ?).

L'étude de cas envisagée ici est de nature déductive : il s'agira de valider ou invalider nos hypothèses (§2.1.3), c'est-à-dire de vérifier dans quelle mesure la mise en œuvre des contrats d'administration au sein des SPF répond au cadre juridique et théorique précité.

Le périmètre de l'évaluation englobera l'ensemble des SPF et SPP, soit 13 sites¹⁷.

2.3. PILOTAGE DE L'ÉVALUATION

Le pilotage de l'évaluation sera réalisé par une instance d'évaluation rassemblant les principaux intervenants de la politique publique. Une telle démarche participative favorise l'appropriation des résultats de l'évaluation, en particulier si ces acteurs se sont positionnés sur des étapes stratégiques de la démarche comme la validation des questions d'évaluation et des recommandations (Bilodeau *et al.*, 2006). Même si elle représente un défi, cette implication multipartite renforcera la validité intrinsèque de l'évaluation.

16 Le fait que ces deux hypothèses se retrouvent dans deux questions évaluatives différentes s'explique par la dualité évaluative mandataires/contrats au cœur même de la logique d'action de la politique publique.

17 Situation en septembre 2017. Le Ministère de la Défense n'est pas un SPF.

L'instance d'évaluation sera composée d'un tiers de membres politiques, d'un tiers de membres administratifs et d'un tiers de membres scientifiques. Parmi les membres politiques, l'instance comptera si possible le ministre ayant en charge la fonction publique. Les membres administratifs seront des mandataires, avec si possible le président du collège des présidents des SPF, ainsi que des experts en contractualisation. Les membres scientifiques seront spécialisés en management public, dans le périmètre spécifique du secteur fédéral belge, et en évaluation des mandataires. La participation de membres scientifiques a pour but d'objectiver la relation politico-administrative.

L'instance d'évaluation sera chargée notamment de la validation des questions d'évaluation¹⁸, du protocole d'analyse minimum et du cahier des charges, du contrôle du bon déroulement de l'évaluation.

Pour ce faire, les données récoltées lors de celle-ci seront stockées sur une plate-forme numérique sécurisée (connexion sécurisée avec accès uniquement au commanditaire, aux membres de l'instance d'évaluation et aux chargés de l'évaluation). En effet, le travail des évaluateurs est vérifiable s'il est possible d'accéder régulièrement aux données récoltées, de suivre les recherches et, au besoin, de reproduire ces dernières (Albarello, Aubin, Fallon, Van Haeperen, 2016). Les données collectées peuvent ainsi être lues séparément des interprétations des évaluateurs. La dimension numérique sera le catalyseur de la démarche participative.

À l'issue de l'analyse empirique, la faisabilité des recommandations proposées serait examinée lors d'une réunion avec l'instance d'évaluation¹⁹. L'instance validera les recommandations pertinentes et veillera à leur mise en œuvre.

¹⁸ Pour valider les questions évaluatives, la méthode Delphi, avec ses questions itératives, pourrait être utilisée. En effet, cette méthode conviendrait bien à la situation du fait de l'expertise des intervenants et de l'anonymat que cette méthode prévoit dans un premier temps (lissage des rapports hiérarchiques). De plus, cette méthode préparerait le consensus nécessaire à la prise de décision. Lors du premier tour, les membres de l'instance devront valider les questions évaluatives proposées dans ce document. Les réponses obtenues sont synthétisées et renvoyées à chacun des membres. Le deuxième tour aboutira à une réunion dont le but est, sur base des résultats synthétisés, de fournir les questions évaluatives définitives. L'analyse exploratoire pourra alors commencer.

¹⁹ Une méthode telle que les ateliers-scénarios permettent de déterminer des zones de consensus et les actions prioritaires (SPIRAL).

CAHIER DES CHARGES DE L'ÉVALUATION : PROPOSITION DE CLAUSES TECHNIQUES

La partie 3 de cet article est l'application concrète de la méthodologie développée ci-dessus. Elle a été élaborée dans l'optique de servir de base aux futures clauses techniques du cahier des charges de l'évaluation. En effet, ce cahier de charge a un rôle majeur, car il permet le passage de la préparation de l'évaluation à la réalisation concrète de celle-ci. La réflexion méthodologique, théorique et juridique qui a précédé permet de décrire de manière précise ce qui est attendu de l'évaluateur, et est garante d'une évaluation de qualité. Le commanditaire de l'évaluation sera le SPF Stratégie et Appui.

3.1 CONDUITE GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION

Cette évaluation a pour objectif l'amélioration de la politique publique des contrats d'administration au sein des SPF en répondant aux questions évaluatives reprises dans la partie 2. L'évaluation doit être effectuée par des évaluateurs ayant les compétences techniques, linguistiques (bilinguisme français/néerlandais ou répartition au sein de l'équipe) et humaines (en particulier l'assertivité et l'éthique) nécessaires pour la réaliser.

Les résultats du terrain seront analysés à la lumière de la logique de la politique publique et de la théorie mobilisée dans ce document. L'analyse sera catégorielle (Albarello, 2012) dans le sens où les matériaux seront décodés transversalement *via* les concepts d'autonomie, de contrôle et d'évaluation des mandataires.

Au vu du caractère *in itinere* de l'évaluation, les évaluateurs devront collecter les opinions et arguments pertinents permettant de formuler des recommandations

relatives à la clarification de la politique publique, ainsi que des évaluations portant sur les programmes antérieurs similaires tels que l'évaluation des hauts fonctionnaires *via* les plans de management (Commission européenne, 1999).

3.1.1 Présentation et disponibilité des données

En termes de présentation des données, il conviendra de bien distinguer les données brutes et l'interprétation afin que tout lecteur puisse se faire sa propre opinion sur le matériau descriptif et la comparer au matériau interprétatif. Les données récoltées seront stockées sur la plate-forme numérique dédiée à l'évaluation telle que présentée dans la partie 2. Ces données seront strictement confidentielles.

3.1.2 Identification des biais

L'évaluation à mi-parcours se base notamment sur les informations issues du système de suivi. Or ce système n'est fiable que si des procédures de contrôle interne garantissent une production d'information de qualité. La qualité de l'évaluation dépend donc, entre autres, du degré de maturité du contrôle interne du SPF. En cas de manquements identifiés à cet égard, les chargés de l'évaluation devront les préciser et les données récoltées seront analysées avec la plus grande prudence.

Du fait de l'annonce de la réalisation de l'évaluation, un biais de modification des documents et/ou des comportements (Albarello, 2012) est possible. Les dates de création ou de la dernière modification des documents recueillis devront être vérifiées. Les informations qu'ils contiennent devront être recoupées avec d'autres données provenant de sources différentes d'informations.

Par ailleurs, certaines données récoltées concerneront des individus. Au vu de l'aspect sensible de cette situation, les chargés d'évaluation devront faire preuve d'une éthique rigoureuse. Ils seront aussi attentifs par rapport à des possibles biais de désirabilité sociale (Albarello, 2012).

Enfin, la politique publique de contractualisation est clivante : certains acteurs sont convaincus de son bien-fondé et de la dynamique qu'elle engendre, d'autres pointent le manque d'adéquation avec le système politico-administratif belge. Il conviendra de prendre le recul nécessaire par rapport à ces affirmations récoltées lors des entretiens.

3.2. ANALYSE EXPLORATOIRE

Lors de l'analyse exploratoire, les évaluateurs devront s'approprier le cadre normatif et théorique par une approche qualitative. L'historique de la contractualisation au sein du secteur fédéral sera retracé. Par ailleurs, l'analyse de documents politiques permettra de retracer les acteurs de la politique publique, les hypothèses d'intervention et les effets attendus. Les évaluateurs se prononceront sur la validité de ces hypothèses. Seront également effectués des entretiens avec des personnes « clés » (chercheurs, experts administratifs, etc.). Les données administratives proviendront de différentes sources (système de suivi, document de gestion, évaluations déjà réalisées par des experts dans des domaines analogues). L'analyse de ces matériaux se fera à l'aune des questions d'évaluation.

Afin de tester la cohérence interne de la politique publique, les évaluateurs analyseront la compatibilité de la réglementation relative aux contrats par rapport à celle relative au contrôle administratif et budgétaire (par le biais d'une matrice d'impact par exemple). En l'espèce, il faudra décrire l'imbrication des contrôles budgétaires et administratifs *a priori* dans un contexte de contractualisation.

L'analyse exploratoire doit faire l'objet d'un rapport intermédiaire. Celui-ci comportera l'analyse de la confrontation entre l'objet de recherche, les hypothèses et les questions d'évaluation, telles que définies par l'instance d'évaluation, par rapport aux données récoltées. Les questions évaluatives peuvent être revues et/ou des sous-questions apportées le cas échéant. À l'issue de la présentation de ce rapport intermédiaire, les questions évaluatives seront définitivement validées par l'instance et l'analyse empirique pourra débuter.

3.3 ANALYSE EMPIRIQUE

L'analyse empirique consistera en une étude de cas multisites, à savoir les SPF. L'étude de cas commencera par une analyse intra-site, *via* des monographies de chaque SPF, et se terminera par une analyse inter-sites *via* la réalisation de méta-matrices. Les conclusions provenant d'un cas seront utilisées comme une contribution à l'ensemble de l'évaluation, tout en prenant en compte l'unicité et les spécificités de chaque SPF.

Les chargés de l'évaluation devront suivre le protocole d'analyse minimum défini par l'instance d'évaluation, précisant, en fonction des questions évaluatives, les personnes à interroger en entretiens semi-directifs et les documents à obtenir.

3.3.1 Monographies des SPF

Les évaluateurs procéderont aux monographies de treize sites, onze SPF et deux SPP. Pour le site sans contrat d'administration (SPF Stratégie et Appui), les chargés de l'évaluation devront procéder à l'interview des présidents et des ministres de tutelle concernés afin de comprendre les causes de cette situation. Les analyses de ces interviews constitueront les monographies de ces sites. Pour les sites avec contrat d'administration, les chargés de l'évaluation devront réaliser au minimum les analyses décrites ci-dessous.

Historique de la contractualisation

Pour chaque SPF, les évaluateurs devront retracer l'historique de la contractualisation au sein du SPF. L'existence d'un plan de management (avant la conclusion du contrat) et d'un plan d'administration pour l'année 2016 doit être mentionnée. Le but est de comprendre si le SPF est et a été dans une logique de reporting et d'utilisation des outils de gestion.

Matrice des événements

Afin de replacer la contractualisation dans le contexte de l'évaluation des mandataires, les chargés de l'évaluation réaliseront une matrice des événements (schéma 1). Cette matrice permettra de mettre en perspective les échéances du gouvernement, du contrat

et des mandats des hauts fonctionnaires du SPF. Pour rappel, les contrats ont une durée de trois ans, les mandats, de six ans (hormis aux affaires étrangères, quatre ans), et le gouvernement, de cinq ans. Un mandat sera toujours à cheval sur minimum deux contrats et deux gouvernements différents.

Les contrats 2019-2021 seront négociés en 2018 avec le gouvernement actuel. Or, les élections fédérales de 2019 aboutiront à la création d'un nouveau gouvernement. Quel intérêt les ministres de ce gouvernement auront-ils à évaluer les mandataires des SPF sur la base d'un contrat négocié avec le gouvernement précédent ? Cette question sera posée lors des entretiens avec les responsables politiques.

Schéma 1 : Matrice des événements

2016	2017	2018	2019	2020	2021	...
Gouvernement Michel			Gouvernement x			
CA 2016-2018			CA 2019-2021			
Mandat N (début : x/x/x)						
Mandat N-1 (début : x/x/x)						
Mandat N-2 (début : x/x/x)						

Reporting

Le contrat est censé être davantage un outil de gestion qu'un outil de communication. Pour ce faire, il doit s'inclure dans un contexte de reporting régulier et s'accompagner de plans d'administration et de rapports d'exécution annuels²⁰. Les chargés de l'évaluation devront recenser les SPF disposant d'un plan d'administration et d'un rapport d'exécution pour 2016. Pour ceux qui n'en ont pas, les raisons devront être explicitées.

Réalisation des objectifs et évaluation des mandataires

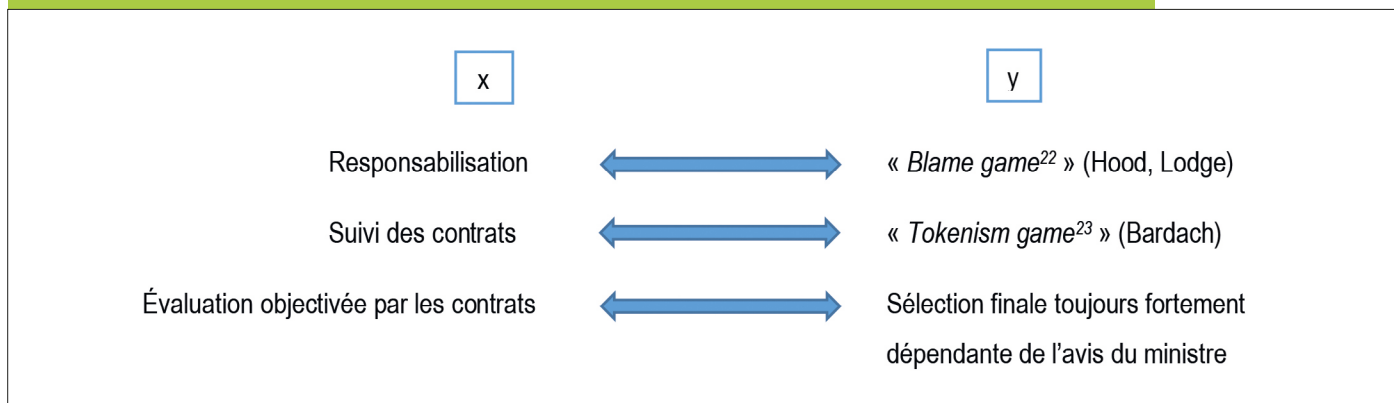
La réglementation prévoit qu'un mandataire soit évalué sur la base de cinq éléments²¹. L'évaluation portant sur d'autres éléments que la réalisation des objectifs, quelle sera leur importance respective (pondération prédéterminée de 20% par élément, ou laissée à l'appréciation du ministre) ? Sans apport d'éléments répondant à cette question, l'objectivation de l'évaluation sera-t-elle réalisable ? Ces questions devront être posées lors des entretiens, tant auprès du politique qu'auprès des présidents des SPF.

Lors de l'interview du politique et de l'administration à propos de l'implication du politique et de l'évaluation des mandataires, les évaluateurs classeront les informations recueillies en fonction des trois axes ci-dessous (analyse structurale, schéma 2) :

20 Article 11 bis §8 et §9 de l'arrêté royal du 4 avril 2014 précité.

21 Cfr cadre juridique décrit dans la partie 2.

Schéma 2 : Trois axes de l'analyse structurale (x versus y)



Par ailleurs, les chargés de l'évaluation devront quantifier le nombre de SPF dont le contrat inclut une clause de non-responsabilisation en cas de non atteinte des objectifs pour cause de restrictions budgétaires. Pour les SPF dont le contrat ne contient pas cette clause, il conviendra de comprendre si ces clauses ont été refusées sans contrepartie, ou si l'abandon de celles-ci a permis de négocier l'obtention d'autres types d'avantages.

Si possible, la réalisation des objectifs sera quantifiée sur la base des rapports d'exécution 2016. Lors des entretiens avec les présidents des SPF, les chargés de l'évaluation leur demanderont d'expliquer cette (non) réalisation *via* la définition de facteurs de succès et d'échec.

Qualité des objectifs

Il conviendra de vérifier l'adéquation des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels et des indicateurs définis par rapport aux définitions d'usage de ces notions. Le but est de tester l'appropriation par les SPF et les ministres de tutelle de ces notions propres au management. Les chargés d'études devront également considérer le degré d'opérationnalisation du contrat : les objectifs opérationnels permettent-ils de traduire les objectifs stratégiques en actions concrètes ? Le but est également de faire le lien avec l'évaluation des mandataires et leur rôle dans la réalisation de ces objectifs.

Par ailleurs, le contrat doit s'analyser dans son ensemble :

- Les objectifs couvrent-ils l'ensemble des activités du SPF (couverture des missions) ? L'objectif est de savoir si les SPF alignent leurs objectifs stratégiques du contrat sur les missions organiques qui leur sont assignées ;
- Si le contrat ne couvre pas l'entièreté des missions du SPF²⁴, les chargés de l'évaluation devront mettre en exergue ce fait et en développer les raisons. Par exemple, les activités de ruling du SPF Finances ne sont pas reprises dans son contrat, car le service des décisions anticipées en matière fiscale, en charge de cette matière, est un service autonome du SPF Finances. Les chargés de l'évaluation se prononceront sur la pertinence et la cohérence de ces évictions ;
- Le nombre d'objectifs est-il limité aux plus pertinents (sélectivité des objectifs) ? La qualité du contrat en tant qu'outil de gestion pourrait être mise à mal par une quantité pléthorique d'objectifs ;
- Par rapport à l'ensemble des objectifs, quelle est la part des objectifs liés à la mise en œuvre de la politique du ministre de tutelle actuel ?

D'un point de vue micro, la qualité des objectifs pourrait par la suite s'apprécier si possible de manière quantitative, à savoir

²² Reproche, imputation de la responsabilité d'un échec à l'administration.

²³ Implication minimaliste et davantage symbolique.

²⁴ C'est le cas du SPF Finances, qui mentionne ce fait dans son contrat.

la part des objectifs, tant opérationnels que stratégiques, pouvant être considérés comme SMART²⁵ (par exemple, sur les 30 objectifs opérationnels, seuls dix sont mesurables et cinq font l'objet d'un timing précis).

Il est essentiel que les objectifs prévoient une marge de progression, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'objectifs déjà atteints. Si le contrat ne fait pas référence à des objectifs antérieurs, les chargés de l'évaluation devront comparer les objectifs du contrat avec ceux du plan de management et/ou du reporting interne au SPF.

Qualité du contrôle interne

Un contrôle interne de qualité est une condition essentielle pour la fourniture d'informations de qualité et le passage à des contrôles *a posteriori*. Dès lors, les évaluateurs devront répondre aux questions suivantes : qu'en est-il du degré de maturité actuel du contrôle interne ? Quelles sont les ambitions du SPF en la matière ? Quid de la coopération avec le Comité d'audit de l'administration fédérale ? Ces questions devront être posées en entretiens avec les présidents des SPF.

Autonomie

Les évaluateurs devront vérifier l'existence d'un passage vers des contrôles budgétaires *a posteriori*, appuyé en principe par un changement de la réglementation sur le contrôle administratif et budgétaire. L'Inspection des Finances (IF), en tant qu'institution réalisant les contrôles *a priori*, a-t-elle été consultée préalablement à l'entrée en vigueur de la réglementation sur les contrats ? Si oui, a-t-elle émis un avis ? Sinon, quelle a été et quelle est la posture de l'IF avant/après le contrat (approche diachronique) ? Quel a été son rôle lors de la négociation du contrat ? Par ailleurs, il conviendra de vérifier si les mandataires ont la possibilité de réaffecter les gains d'efficacité aux postes budgétaires qu'ils jugent les plus pertinents.

Tableau récapitulatif des analyses des monographies/questions évaluatives

Les chargés de l'évaluation réaliseront ces analyses à l'aune de leur but : répondre aux questions évaluatives et vérifier les hypothèses correspondantes. Ce tableau récapitulatif (schéma 3) fait le lien entre ces questions et les analyses à réaliser dans les monographies.

Schéma 3 : Tableau récapitulatif des analyses des monographies/questions évaluatives

	Matrice des événements	Reporting	Réalisation des objectifs	Qualité des objectifs	Qualité du contrôle interne	Autonomie
QE 1 :						
Hyp. 1.1	✓		✓			
Hyp. 1.2				✓		
Hyp. 1.3		✓		✓	✓	
QE 2 :						
Hyp. 2						✓
QE 3 :						
Hyp. 3				✓		✓
Hyp. 1.2				✓		
Hyp. 1.3		✓		✓	✓	

25 L'acronyme SMART est prévu par l'article 11 bis §2 4° et 5° de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 inséré par l'arrêté royal du 4 avril 2014 précité.

3.3.2 Conclusions générales et méta-matrices

Les monographies de chaque SPF seront comparées entre elles *via* des méta-matrices. Cette comparaison de données permettra d'obtenir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des contrats d'administration dans les SPF.

Pour ce qui est des facteurs de succès, les chargés de l'évaluation réaliseront une méta-matrice les regroupant. Cette méta-matrice proposerait ainsi des bonnes pratiques directement utilisables lors de la préparation de la deuxième génération de contrats.

3.3.3 Rapport final

Le rapport final de l'évaluation comprend l'ensemble des monographies et les conclusions générales. Une note de synthèse accompagnera ce rapport. En concertation avec l'instance d'évaluation, et sur la base d'un plan de communication (Albarello, Aubin, Fallon, Van Haeperen, 2016) défini avec celle-ci, différentes versions du rapport seront prévues en fonction du public cible.

3.4 BUDGET ET CALENDRIER DE L'ÉVALUATION

Le coût de l'évaluation est à charge du budget du SPF Stratégie et Appui. Les critères d'attribution quant aux choix des chargés d'évaluation pourraient être les compétences techniques pour 50% (expérience d'évaluation dans le management public et dans le secteur fédéral), 30% pour le prix, 20% pour les compétences linguistiques.

Le calendrier de l'évaluation doit faire en sorte que les recommandations soient disponibles pour la préparation de la 2^e génération de contrats d'administration (2019-2021).

4

CONCLUSION

L'utilité d'une évaluation doit être considérée comme la première exigence éthique (Albarello, Aubin, Fallon, Van Haeperen, 2016). L'évaluation proposée est utile. En effet, bien que récente, la politique publique des contrats d'administration au sein des SPF risque déjà de se heurter à plusieurs difficultés d'implémentation, surtout en matière d'autonomie des mandataires et de rémanence des contrôles budgétaires et administratifs *ex ante*. Par ailleurs, cette politique concerne tous les SPF, ce qui assied son impact financier et sociétal. Enfin, les recommandations qui en découleront seront utiles pour la préparation et la négociation de la deuxième génération de contrats.

Utile ne signifiera pas pour autant facile. Les évaluateurs devront se préparer à réaliser l'évaluation dans un contexte politico-budgétaire sensible et à formuler des recommandations qui seront utilisées dans un climat qui le sera tout autant. Outre les élections fédérales de 2019, la préparation et la négociation des contrats sont des exercices comportant un risque conflictuel important. Pour les IPSS, la négociation de la deuxième génération de contrats s'est

déroulée dans un contexte de crise politico-administrative majeure (Legrain, Auwers, 2010).

Toutefois, le dispositif d'évaluation repris dans ce document, avec sa dimension participative, permettra d'aborder avec plus de sérénité les intérêts divergents des intervenants. Le dispositif prévoit par ailleurs un système de contrôle de la qualité détaillé: un cahier des charges décrivant la méthodologie attendue et les compétences requises pour mener à bien l'évaluation, des interactions fréquentes avec l'instance d'évaluation, et le contrôle par cette instance du bon déroulement de l'évaluation *via* la plate-forme numérique. La qualité des résultats et la dimension participative de l'évaluation favoriseront l'appropriation et la mise en œuvre des recommandations.

À propos de ces recommandations, celles-ci auront probablement un caractère juridique en fonction des résultats de l'évaluation. En effet, une proposition d'adaptation de la réglementation, notamment en matière de contrôles budgétaires et administratifs, pourrait être à prévoir le cas échéant.

RÉFÉRENCES

Albarello L. (2011), *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*, Bruxelles, De Boeck.

Albarello L., Aubin D., Fallon C., Van Haeperen B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, De Boeck.

Arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des IPSS, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les SPF et les SPP.

Arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les SPF et les SPP.

Arrêté royal du 1er février 2005 instituant un régime d'évaluation des titulaires des fonctions de management dans les SPF et modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque SPF.

Arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral. Arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral. Arrêté royal du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF).

Arrêté royal du 4 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les SPF et les SPP et modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les SPF et les SPP.

Arrêté royal du 15 juillet 2016 modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation.

Arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui.

Bardach E. (1977), *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MIT Press.

Bilodeau A., Allard D., Gendron S., Potvin L. (2006), « Les dispositifs de la participation aux étapes stratégiques de l'évaluation », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Montréal, vol. 21 n°3, pp 257-282.

Centre de recherche SPIRAL de l'Université de Liège, *description des ateliers-scénario* [En ligne] <http://www.spiral.ulg.ac.be/fr/outils/atelier-scenario/> (page consultée en juin 2016)

Commission européenne (1999), *Évaluer les programmes socio-économiques – Conception et conduite d'une évaluation*, Collection MEANS, Volume 1, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne (1999), *Évaluer les programmes socio-économiques – Principales techniques et outils d'évaluation*, Collection MEANS, Volume 3, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Contrats d'administration 2016-2018 des SPF, des SPP et d'une IPSS.

Cour des comptes (2005), *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale - Un outil de gestion pour l'État*, Bruxelles.

Cour des comptes (2011), *Les fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux*, Bruxelles.

Cour des comptes (2012), *Contrôle interne et activités d'audit interne. État de la mise en œuvre des arrêtés royaux du 17 août 2007*, 169e cahier, pp.305-315.

Damar M. (2008), *Le pilote et le fonctionnaire*, Namur, Presses universitaires de Namur.

de Visscher C., Montuelle C. (2010), « Fédéralisme et réorganisations administratives en Belgique : quelles différences de trajectoires entre l'État fédéral, les régions et les communautés ? », *Pyramides*, n°20 2010/2, pp 143-171.

de Visscher C., Randour F. (2014), « La réforme de l'administration fédérale belge 10 ans après : Quel équilibre entre l'autonomie opérationnelle des tops managers et l'encadrement effectué par les départements ministériels horizontaux ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 80, n°1, pp 35-52.

Göransson M. (2010), « La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010/11, n° 2056-2057, pp 7-83.

Hood C. (1986), *The Tools of Government*, Londres, Chatham House Publisher.

Hood C., Lodge M. (2006), *The politics of Public Service Bargains. Reward, competency, loyalty and blame*, New York, Oxford University Press.

Jacob S., Ouvrard L. (2009), *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse*, PerfEval, Québec.

Jacob S., Varone F. (2003), *Évaluer l'action publique : état des lieux et perspective en Belgique*, Gent, Academia Press.

Jensen M., Meckling W. (1976), *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics, vol. 3, pp 305-360.

Knoepfel P., Larrue C., Varone F. (2001 :2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger, Zurich.

Larmuseau H. (2005), « Premier atelier « La contractualisation a-t-elle un sens ? » Rapport », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/3, pp 459-467.

Legrain A., Auwers T. (2006), *The principal-agent model and the network theory as framework for administrative procedures – Social security in Belgium*, présenté lors de la conférence du Groupe européen pour l'administration publique *Public manager under pressure: between politics, professionalism and civil society*, Milan.

Legrain A., Auwers T. (2010), *Lagadec's crisis dynamic tested on non major crisis : the negotiation of performance agreements for Belgian social security agencies*, Workshop of Italian Scholars in Organizational Studies, Governance in public and non profit organizations: mechanism for innovation, Bologne.

Legrain A., Larmuseau H., Auwers T. (2005), « Le contrat d'administration : opportunités et dangers d'un environnement complexe », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/3, pp 409-443.

Loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Massardier G., (2008), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin.

OCDE (2002), *De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 2, n°1, Paris, pp 31-89.

Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*, New York, Oxford University Press.

Roland P. (2010), *10 ans de réforme de l'administration fédérale à la loupe de la Cour des comptes*, Pyramides, 2010/2, n°20, pp 235-264.

SPF Sécurité sociale, Legrain A. (2007), *Rapport de synthèse sur l'exécution de la première génération de contrats d'administration*, Bruxelles.

SPF Personnel et Organisation (2014), *Les procédures d'évaluation des titulaires de fonctions à mandat. Guide pratique de l'administration fédérale*, Bruxelles.

SPF Personnel et Organisation (2015), compte rendu de la journée BEPAN du 8 septembre 2015, interventions de Monsieur Delporte et de Madame Göransson.

Stassart M., de Visscher C. (2005), « Fondements théoriques de l'introduction des contrats d'administration dans les IPSS », *Revue belge de sécurité sociale*, 2005/3, pp 385-408.

Van Dorpe K., Randour F., Hondeghem A., de Visscher C. (2011), *Le système des mandats de l'administration fédérale belge dans une perspective internationale*, UCL-KUL.

Verhoest K., Peters G., Beuselinck E., Meyers F., Bouckaert G. (2005), *How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration*, KUL, Leuven.

Yin R. K., (2009), *Case Study Research. Designs and methods*, 4th edition, Applied social research methods series, vol. 5, Sage Publications.

ÉVALUER UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE MANIÈRE INNOVANTE.

LE CAS DE L'APPUI FINANCIER AUX
POUVOIRS LOCAUX PAR LE BIAIS DE
SUBVENTIONS FACULTATIVES EN RÉGION DE
BRUXELLES-CAPITALE

Yves Swennen¹

Service public régional de Bruxelles (Bruxelles
Pouvoirs locaux, Direction générale)

¹ Cet article constitue la synthèse d'un travail de fin de formation (TFF) rédigé dans le cadre du certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques (2015-2016). Nous remercions le professeur L. Albarello, par ailleurs promoteur de ce TFF, pour son aide dans la réécriture de ce texte.

RÉSUMÉ

La volonté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de redéfinir les relations entre Région et pouvoirs locaux bruxellois (démarche de « contractualisation »), notamment en termes de transferts financiers, constitue le cadre général d'une réflexion sur les questions liées à l'évaluation au niveau bruxellois. Sur la base d'une pratique administrative de la gestion de l'appui financier régional aux communes et ASBL bruxellois (par le biais de subventions facultatives), du suivi de la mise en œuvre, aux niveaux local et associatif, de diverses politiques publiques (accrochage scolaire, égalité des chances...), les possibilités d'élaboration d'une véritable démarche évaluative (y compris dans ses dimensions théoriques et méthodologiques) sont envisagées dans cet article. Lequel a pour ambition de mettre en évidence les aspects constructifs d'une telle entreprise, dans une perspective d'innovation, d'information et d'apprentissage des parties prenantes impliquées dans la politique publique analysée. La finalité étant également de concourir à l'émergence d'une culture de l'évaluation en Région bruxelloise.

Mots-clés : Région de Bruxelles-Capitale, politique publique, pouvoirs locaux, administration, subventions, contractualisation, évaluation, méthodes qualitatives, étude de cas

ABSTRACT

The determination of the government of the Brussels-Capital Region to redefine the relations between the Region and the Brussels local authorities ("contractualization"), especially in terms of financial transfers, constitutes the general frame for a discussion of assessment-related issues in Brussels. Based on an administrative management of the regional financial support to the Brussels municipalities and associations (through "optional subsidies"), the follow-up of the implementation of several public policies (school reintegration, equal opportunities...) at the local and associative levels, this paper considers options to devise a real assessment approach (including theoretical and methodological dimensions). It moreover aims to underline the constructive aspects of such an undertaking, with a view to fostering innovation, information and learning for the stakeholders. The ultimate goal is to contribute to the emergence of an assessment culture in the Brussels-Capital Region.

Key words : Brussels-Capital Region, public policy, local authorities, civil service, subsidies, contractualization, assessment, qualitative methods, case study

1 INTRODUCTION

La présente contribution a pour objet une proposition de démarche d'évaluation d'un programme public par le biais duquel la Région de Bruxelles-Capitale appuie financièrement les pouvoirs locaux et des ASBL bruxellois (*via* des subventions facultatives). Il s'agit de présenter une réflexion d'ordre méthodologique devant permettre l'élaboration d'une démarche évaluative conduisant « les acteurs à se mettre à l'écoute d'eux-mêmes » (Dion, 1993, p. 997).

La perspective dans laquelle s'inscrit cet article a également trait à une *amélioration de la connaissance* des parties prenantes et notamment celle de l'administration régionale, en tant qu'organe chargé de la mise en œuvre du programme et de son suivi. Dans ce cadre, la réflexion englobe la perspective d'une modification des relations entre les échelons régional et local (démarche de « contractualisation »).

Cette réflexion doit aussi être envisagée comme un véritable « instrument d'information » (Bussman *et al.*, 1998, p. 113) en vue d'améliorer la mise en œuvre des actions soutenues par la Région. À ce sujet, on peut souligner la volonté de l'adminis-

tration régionale (Bruxelles Pouvoirs locaux, direction des Initiatives subventionnées) de dépasser une logique pure d'octroi et de gestion de subventions, traduite par la mise en place d'outils (canevas de rapports d'activité, de tableaux de bord de suivi, *feed-back* transmis aux bénéficiaires de subventions) et par un apprentissage en relation avec ses interlocuteurs de terrain. Celui-ci s'inscrivait dans une forme d'intérêt bien compris concernant l'utilité d'une démarche de suivi et d'évaluation des actions dans la perspective d'un « changement de comportement des publics cibles » (Albarelo *et al.* 2016, p. 17-18). La démarche évaluative ici préconisée doit également être entendue comme une contribution au travail de persuasion du volet politique de l'appareil politico-administratif chargé de l'élaboration du programme.

Après une contextualisation de l'intervention de l'administration, une deuxième partie sera consacrée au cadrage théorique qui sert de base à ce travail ainsi qu'aux hypothèses et aux variables pouvant être mobilisées en vue de mener une démarche évaluative.

2

CONTEXTUALISATION

La permanence de la problématique du (sous-)financement des communes bruxelloises rend pratiquement inopérante l'étape de la mise à l'agenda (Ch. Jones). À tel point que la notion de « subventions facultatives »² n'a pas réellement de sens, la majorité des budgets étant octroyés de façon récurrente. La question de la mise à l'agenda de la « politique de soutien et d'accompagnement des pouvoirs locaux » renvoie ainsi à une intervention par principe de la Région, en lien avec une perception forte du « sous-financement » des communes bruxelloises³. Concernant la sélection et le développement du programme d'action publique, on notera que ce dernier consiste en un financement des pouvoirs locaux et d'associations devant leur permettre de fonctionner et d'agir auprès de différentes catégories de la population (jeunes en décrochage scolaire, sans-abri,...). Le programme étant justifié par le fait que les communes, en difficulté financière permanente, comptent sur l'appui financier de la Région et que l'action menée à l'échelon local (et associatif) permet de contribuer à l'atteinte d'objectifs d'intérêt général au niveau communal.

L'analyse de la politique d'appui aux pouvoirs locaux bruxellois amène à se questionner quant à la position et au rôle réels des communes et des ASBL subventionnées, en tant que *bénéficiaires* des budgets régionaux. En effet, les montants octroyés permettent l'engagement et le maintien d'un personnel important et il est indéniable que les communes et associations en bénéficient directement. Cette situation entraînant *de facto* une véritable inertie au niveau des

décideurs et des bénéficiaires des subventions (la notion de « *path dependence* », s'appliquant aussi bien aux deux catégories d'acteurs et pouvant être entendue en termes de « *human resources dependence* ») et empêchant toute remise en cause fondamentale. Les moyens octroyés augmentant globalement de manière continue au fil du temps, le Gouvernement bruxellois se trouve dans une situation empêchant pratiquement toute réorientation de sa politique, sauf en termes d'augmentation. La notion d'intérêt apparaît ainsi primordiale, tant en ce qui concerne les autorités régionales que l'échelon local ou associatif⁴, ce mode de fonctionnement permettant au Gouvernement de mener une politique dont le sens « latent » (Muller, 2013, p. 21) est de favoriser une forme d'action favorable à l'emploi, tout en assurant un financement des pouvoirs locaux qui relève plus de la dotation que de la subvention au sens strict.

En outre, le fonctionnement politique prévalant au niveau bruxellois, typique du système belge en général (poids des structures partisans) (Jacob, 2005, p. 170-172), a ainsi pour conséquences des difficultés en termes de décision et de choix politique, en vue d'apporter des changements. Dans le cas de la politique d'appui aux pouvoirs locaux, les « difficultés liées au besoin de s'assurer le soutien des municipalistes » sont à souligner. En termes budgétaires et politiques, la situation des communes bruxelloises, si elle apparaît globalement préoccupante — les dotations et subventions régionales jouant dans ce cadre un rôle essentiel —, ne peut occulter la notion de responsabilisation des communes et la

² À distinguer des subventions « organiques », dont le caractère est obligatoire.

³ Par souci de simplification, l'expression « pouvoirs locaux » doit être entendue ici comme désignant les dix-neuf communes bruxelloises. Pour plus de précisions sur l'ensemble des institutions reprises sous cette appellation, voir le portail de Bruxelles Pouvoirs locaux (<http://www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/acteurs>).

⁴ À ce sujet, pour paraphraser la notion de « triangle de fer » de Th. Lowi, les relations entre niveaux régional et local, à Bruxelles, s'apparentent à une paire de menottes, liant de près leurs représentants respectifs et permettant aux élus locaux, en tant que « troisième cercle de la décision » (mais également à certaines ASBL), d'avoir un accès direct, particulièrement aisé, aux « cercles de la décision », entraînant par moments une véritable confusion des rôles (Muller, 2013, p. 37-38, 43 et 48).

question de l'amélioration de « l'intégration des politiques locales dans le projet régional ». Dans ce cadre, un accroissement de la transparence et du développement d'une « culture de l'évaluation » en Région de Bruxelles-Capitale s'avère donc nécessaire. Les travaux de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse et la mise sur pied d'un Bureau bruxellois de la planification peuvent être entendus comme une réponse à des attentes en vue d'évaluation de politiques publiques ; à un niveau plus modeste, la démarche initiée par la direction des Initiatives subventionnées (cf. encadré 1) doit aussi être comprise comme une contribution au développement de cette culture de l'évaluation. En ce sens, la volonté exposée dans cette étude s'inscrit dans la perspective de l'émergence d'une « dynamique d'évaluation des politiques publiques beaucoup plus affirmée » et d'une intégration de la « logique d'évaluation des politiques [...] dans la culture administrative et politique de la Région » (Cattoir *et al.*, 2009, p. 2, 11; 2009/2, p. 28, 30, 47-48 et 50). En d'autres termes, la présente démarche doit également être entendue comme une contribution à la tendance à l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Région bruxelloise.

La question de la formulation de la politique bruxelloise d'appui aux pouvoirs locaux et à des associations renvoie à la notion de « rationalité limitée ». Il apparaît nettement que « les routines et les autres solutions auxquelles [les décideurs bruxellois] ont déjà eu recours influencent leurs choix » (Jacob et Rothmayr, 2012, p. 80-81). Surtout, la façon dont est envisagée et menée la politique analysée accrédite « le fait que les décisions politiques se fondent bien plus sur l'éventail des politiques existantes que sur l'innovation ». Toutefois, si « aucun acteur politique n'est en mesure de balayer l'ensemble du champ d'information » (Muller, 2013, p. 32-33), les connaissances des décideurs bruxellois sont loin d'être incomplètes dans les matières qui les préoccupent.

En termes de mise en œuvre, les acteurs de terrain sont amenés à intervenir dans un cadre mal défini. Typiquement, l'absence de directives régionales claires (formulation floue des problématiques envisagées) et surtout respectées (en premier lieu par l'échelon régional lui-même), est à l'origine de problèmes tels que la « déformation des objectifs » par les acteurs de terrain (Levêque, 2008, p. 61-62). Cela alors même que, dans le cas de politiques dites « conditionnées », comportant un certain degré de coercition (*via* l'octroi de subventions), une forme de contrepartie, en termes de résultats notamment, devrait pouvoir être attendue, surtout dans une perspective de contractualisation des relations entre échelons régional et local, laquelle reste à définir et à opérationnaliser⁵.

Il convient de souligner que l'évaluation du programme constitue la principale faiblesse de la politique étudiée. S'il est vrai que les dispositifs déployés depuis de nombreuses années ont fait l'objet de plusieurs analyses à des fins d'« évaluation », cette démarche a globalement été menée sans grand succès ni utilité. Alors que le Gouvernement bruxellois affiche clairement une volonté d'évaluer l'efficacité de ses politiques, dans les faits, les éléments d'évaluation (même modestes⁶) mis à sa disposition dans le cadre de la gestion de subventions facultatives sont peu exploités. En résumé, en termes d'efficacité et d'efficience, les principaux enseignements retirés par l'échelon politique concernent les taux d'utilisation des budgets octroyés, accréditant l'idée que le sens latent de la politique étudiée concerne bien essentiellement le financement *inconditionnel* des communes.

Il est néanmoins possible de constater que la mise en œuvre de la politique étudiée s'avère assez partielle (en raison de l'attitude de certains acteurs locaux et de l'absence de directives claires), que « des décalages, parfois considérables [...] se produisent entre les intentions des décideurs et les effets observés sur le terrain » (Jacob et

5 Par ce terme de « contractualisation », le Gouvernement bruxellois entend que « [l]a Région et les communes s'accorderont autour d'objectifs communs et partagés en matière d'organisation, de maîtrise des finances — [...] —, en matière d'harmonisation des fiscalités ou encore de coopérations intercommunales ». – Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (2014), p. 19. – On notera par ailleurs que cette notion de contractualisation n'est pas neuve en Région bruxelloise, ce type de démarche étant déjà envisagé dans les deux déclarations gouvernementales précédentes au moins.

6 Par « éléments d'évaluation [...] modestes », sont entendus les documents produits par l'administration dans le cadre de sa mission de suivi et d'« évaluation » (tableaux de bord, notes de synthèse, rapports, notifications de l'appréciation de la mise en œuvre des actions), lesquels ne peuvent prétendre au statut d'évaluations en bonne et due forme.

Rothmayr, 2012, p. 85). Ces enseignements peuvent être principalement tirés grâce à une démarche menée d'initiative par l'administration régionale, afin de tenter de mesurer le degré de réalisation des actions inscrites dans les textes encadrant l'octroi de subventions.

Pour ce faire, les opérateurs de terrain ont notamment été invités à participer (début 2015) à une formation consacrée à l'élaboration et à l'utilisation de tableaux de bord. Le but de l'administration étant de leur permettre de mieux appréhender son cadre de référence en matière de suivi et d'évaluation de leurs actions, d'opérer une mise à niveau permettant une meilleure compréhension entre parties prenantes (les agents de la direction des Initiatives subventionnées avaient précédemment suivi la même formation).

D'autres éléments illustrent les efforts, encore timides, réalisés en ce qui concerne

l'évaluation des projets financés par la Région. Outre l'inscription, dans les arrêtés d'octroi, d'articles prévoyant explicitement la démarche de suivi et d'évaluation des actions, ainsi que l'inclusion d'une procédure de *feed-back* aux bénéficiaires dans le plan opérationnel de la direction des Initiatives subventionnées, d'autres documents, de type administratif et politique, encadrent la démarche initiée par cette même direction. On citera notamment le *Mémoire* 2014-2019 rédigé par Bruxelles Pouvoirs locaux, ainsi que la lettre d'orientation 2015-2016 du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale (en charge des pouvoirs locaux)⁷.

Les attentes (analyses, notes de synthèse sur la mise en œuvre des plans, taux d'utilisation des fonds, nombre d'emplois subventionnés...) au niveau politique (cabinets, parlementaires), ainsi qu'au niveau de l'Inspection des finances, peuvent également être mentionnées.

7 Le Mémoire propose ainsi de « [s]ystématiser la démarche d'évaluation initiée », de « l'élargir à des études d'impact (méthodologie d'évaluation des politiques publiques) ». Quant à la lettre d'orientation du ministre-président, un des objectifs opérationnels s'intitule « Évaluer systématiquement l'impact des politiques subventionnées »

Encadré 1 – Missions de la direction des Initiatives subventionnées

En tant qu'unité administrative de Bruxelles Pouvoirs locaux (BPL), département du Service public régional de Bruxelles (SPRB), la direction des Initiatives subventionnées a pour tâche principale la gestion de l'appui régional aux pouvoirs locaux bruxellois (octroi et contrôle de l'utilisation de subventions facultatives) dans le cadre des programmes budgétaires suivants : développement d'une politique d'égalité des chances, soutien et accompagnement des pouvoirs locaux, financement des cultes et de l'assistance morale laïque.

Concrètement, les subventions accordées aux pouvoirs locaux concernent de multiples domaines (accrochage scolaire, collaborations intercommunales, attractivité de la fonction publique locale, diversité et égalité des chances, insertion professionnelle...) et varient tant en termes de budgets que d'objectifs ou de groupes cibles. Concernant les ASBL, on citera l'École régionale d'administration publique (gestion d'un groupe de travail « Ressources humaines », formation du

personnel des pouvoirs locaux), Brulocalis (base de données « Subventions », Semaine européenne de la démocratie locale, développement d'outils d'appui aux communes bruxelloises en matière de projets européens...), Solidarité (accrochage scolaire) et l'Exécutif des musulmans de Belgique (accompagnement budgétaire, comptable et juridique).

En 2015, le total des aides gérées par la direction des Initiatives subventionnées s'élevait à un peu plus de quarante-huit millions d'euros, répartis entre 45 823 050 euros au profit des communes et 2 187 780 euros à destination des cinq associations précitées. Ce montant ne tient pas compte des financements prévus dans les domaines de la prévention et de la sécurité, destinés à être gérés par un nouvel organisme régional (Bruxelles Prévention & Sécurité). On notera que la démarche de suivi et d'évaluation des actions menées au niveau local a été initiée dans le cadre de la gestion des budgets octroyés dans ces domaines.

UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE EN VUE D'UNE ÉVALUATION

S'agissant d'envisager une démarche évaluative de manière argumentée, un certain nombre de concepts et de notions gagnent à être mobilisés. Tout d'abord, la définition même d'une politique publique.

3.1. LA POLITIQUE PUBLIQUE BASÉE SUR UN PROGRAMME ADMINISTRATIF

La définition de la politique publique retenue dans le cadre de cette recherche est celle de P. Knoepfel et W. Bussmann (Bussmann *et al.*, 1998, p. 59), à savoir : « un ensemble de décisions de différents niveaux juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées vers des objectifs, que les acteurs compétents, privés, corporatistes ou étatiques, prennent ou appliquent dans le but de résoudre un problème social. »

La notion d'acteur développée par ces auteurs s'applique ici essentiellement aux communes bruxelloises (Bussmann *et al.*, 1998, p. 59-60) : « Les *groupes cibles de la politique publique* sont définis, en règle générale, par le *policy-design* [sic]. Il s'agit des groupes d'acteurs, dont le comportement est considéré comme pertinent par la politique publique pour résoudre le problème abordé. C'est pourquoi la politique publique vise, par des mesures appropriées (par exemple prescription ou *incitation financière*⁸) à changer ou à stabiliser le comportement des groupes cibles⁹. »

La question centrale de la mise en œuvre par le niveau local des diverses politiques impulsées et financées par le niveau régional conduit par ailleurs à s'interroger

sur la question des *outcomes*, à savoir (Bussmann *et al.*, 1998, p. 101-102) : « l'ensemble des changements dans la société et l'environnement naturel qui sont causalement imputables à des politiques publiques. Les *outcomes* [sic] représentent [...] ce qui « sort » de l'activité étatique, ce qui en résulte. On y comprend les effets visés et non voulus, souhaités et non souhaitables, directs et indirects [...] ».

3.2. LES SOCIOLOGIES DES ORGANISATIONS ET DE LA TRADUCTION AU SERVICE DE L'ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Il est essentiel, dans toute évaluation d'une politique publique, de s'appuyer sur un corpus théorique clairement défini. Le cadrage théorique étayant la présente démarche fait appel à la sociologie des organisations, dans laquelle l'*analyse stratégique*, développée par M. Crozier et E. Friedberg, joue un rôle fondamental, en vue notamment d'une description des rôles et jeux d'acteurs (le comportement de ces derniers étant considéré comme facteur explicatif du changement organisationnel) et en tant qu'outil d'explication du changement administratif (Jacob, 2005, p. 40). Selon ces auteurs, l'acteur n'a que rarement des objectifs clairs et encore moins des projets cohérents ; son comportement est toujours contraint et limité ; s'il n'est jamais directement déterminé (résultant d'un choix), il a toujours un sens ; sa rationalité peut être envisagée en fonction d'opportunités, du contexte qui les définit et du comportement

8 Nous soulignons.

9 Passage souligné dans le texte.

des autres acteurs (notion de *jeu* entre les acteurs) ; son comportement comprend un aspect offensif (la saisie d'opportunité en vue d'améliorer sa situation) et un aspect défensif (le maintien et l'élargissement de sa marge de liberté, de sa capacité à agir) ; enfin, le concept de stratégie s'applique indifféremment aux comportements en apparence les plus rationnels et à ceux pouvant apparaître erratiques.

Inscrite dans la perspective d'une *institutionnalisation* de la démarche d'évaluation, la question de la place et du rôle des *acteurs* apparaît également intéressante. En référence aux théoriciens du néo-institutionnalisme, la conception de l'activité sociale comme se déroulant « dans un cadre prédéfini par les structures sociales existantes où les institutions distribuent les ressources et les intérêts entre les différents acteurs en présence », et selon laquelle « les structures sont des éléments qui orientent l'action individuelle sans nécessairement la contraindre » (Jacob, 2005/5, p. 863), apparaît utilisable en vue d'appuyer une démarche évaluative.

Cependant, en tant que « véritables moteurs de la construction », les acteurs ne voient pas *totale*ment leur comportement déterminé par les institutions, par le système : « [I]ls sont [...] bien les acteurs qui sont les architectes des dispositifs et non le paysage institutionnel existant » (Jacob, 2005, p. 258). Cette approche apparaît éclairante dans le contexte bruxellois, dans lequel les acteurs locaux et associatifs jouent un rôle déterminant, exercent une influence considérable sur le niveau régional. Compte tenu du champ éminemment politique dans lequel s'inscrit le programme étudié, le fait que l'analyse stratégique permette de prendre en compte des notions telles que « la contrainte, la domination, la représentation et le sens de l'action pour appréhender le changement et le comportement des acteurs dans leur globalité » apparaît utile (Jacob, 2005, p. 44). Il s'agit de chercher à découvrir « ce qui se passe vraiment », « au-delà des descriptions officielles des tâches » (Dion, 1993, p. 995), notamment en termes d'appropriation des attentes régionales en matière d'évaluation, d'adaptation et de réorganisation.

La notion de « zone d'incertitude » avancée par l'analyse stratégique permet également

d'appréhender cette question des écarts entre les attentes du niveau régional et les actions de terrain de ses interlocuteurs. En ce sens, la démarche évaluative envisagée devrait permettre de « découvrir les zones d'incertitude cruciales pour la marche de l'organisation et [de] leur accorder une attention toute particulière » (Dion, 1993, p. 995 et 996).

Dans la perspective d'une refonte des relations entre les niveaux régional et local (notamment en matière de financement des communes), il apparaît également pertinent d'étudier les organisations « en tant que conséquences d'un changement de politique ». La proposition de S. Jacob est en ce sens éclairante (Jacob, 2005, p. 39) : « [...] en allouant différemment certaines ressources, une politique publique peut induire des modifications dans la structuration du secteur sur lequel elle intervient. Par ailleurs, les organisations peuvent également être analysées comme vecteur du changement de politiques. »

Il est aussi important de s'intéresser au « vécu » des participants (par le biais d'entrevues et d'une démarche d'observation, cf. infra). Ainsi, s'agissant de mener un « raisonnement sur les écarts », la méthode de l'étude de cas (voir ci-dessous) apparaît comme la plus appropriée et peut s'inscrire dans le courant théorique de la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977, p. 457 et 458; Dion, 1993, p. 995).

L'apport de la sociologie de la traduction est également intéressant, en tant que schéma permettant de suivre un *changement*, une *reconfiguration*, dans un cadre général résumé à une logique de propositions rencontrant des résistances (notion d'« antiprogramme ») et entraînant une réorientation des pratiques (Latour, 2007, p. 47-55). Ce « cadre compréhensif pour l'action publique contemporaine » permet de l'envisager comme mobilisant des acteurs hétérogènes dans leurs moyens et niveaux d'action, de concevoir des enjeux « pluridimensionnels et mouvants » et de combiner « des registres d'action très diversifiés » (Boussaguet *et al.*, 2014, p. 639). La notion d'*intérêt* des acteurs apparaît également centrale, permettant, en l'occurrence, de s'interroger sur l'intérêt des acteurs locaux à se rallier à la démarche régionale. Dans ce cadre, il est utile de considérer que

« pour atteindre ses intérêts, un acteur a l'opportunité d'emprunter différentes voies [...], de s'engager dans différents points de passage ». L'enjeu étant, dans une perspective de contractualisation, que cette forme d'innovation puisse se baser sur l'enrôlement de « nouveaux alliés », que les intérêts des acteurs soient traduits dans l'innovation en question, celle-ci devant devenir un « point de passage obligé », « c'est-à-dire un moyen pour eux d'atteindre leurs intérêts » (Rocher, 2011/2, p. 139 et 140).

En tant que cadre théorique mettant l'accent sur l'importance des dimensions matérielles (documents écrits, par exemple), globalement centré sur les objets (les outils de suivi développés par l'administration, notamment), la sociologie de la traduction, développée par M. Callon et B. Latour, s'avère également adéquate pour compléter l'approche privilégiée par Crozier et Friedberg, les notions de changement et d'apprentissage constituant une forme de pivot entre les deux théories.

En effet, la notion d'apprentissage peut aussi être mobilisée, en tant que conception des « capacités d'adaptation et de transformation sous contrainte » (Boussaguet *et al.*, 2014, p. 69). Pour reprendre les termes de Crozier et Friedberg, on entend par « apprentissage collectif le processus à travers lequel un ensemble d'acteurs [...] apprennent — [...] — de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles ». Dans ce cadre, la « formation spécifique » des acteurs en vue d'amener des changements est à prendre en considération, compte tenu par ailleurs des initiatives prises auparavant pour « améliorer leurs capacités » (comme, par exemple, l'organisation d'une formation à la gestion de projets).

En lien avec la nécessité de fonder une action sur une « connaissance suffisante [des] contextes » en vue d'« *agir avec le système* et non pas contre lui¹⁰ » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 395, 418 et 409), la question de l'apprentissage organisationnel mérite d'être abordée. La mesure des capacités et des écarts envisagée peut encore s'appuyer sur cette conception, en ce sens que l'idée d'« organisation appren-

nante » renvoie à des notions telles que l'adaptabilité organisationnelle, la flexibilité, l'évitement des pièges de la stabilité, la propension à l'expérimentation, la promptitude à repenser les fins et les moyens, la capacité à apprendre au service d'objectifs opérationnels (Argyris et Schön, 2002, p. 24-27 et 236).

En lien avec les problématiques de l'apprentissage, la notion de *compétence* des acteurs s'impose et amène à envisager la question de leur aptitude à la réflexivité. Dans la perspective d'innovation préconisée par la présente analyse, les compétences permettent « de générer d'autres savoirs à partir d'un « retour sur l'action réalisée » visant la transformation des actions développées en savoirs, pour apprendre de l'action réalisée, c'est-à-dire *pour transformer l'action en connaissance sur l'action*¹¹ » (De Terssac, 1996, p. 238).

Découlant des précédentes considérations, la notion de *réflexivité* peut également être abordée, en lien avec la perspective d'une valorisation des acteurs, considérés comme compétents, capables de réfléchir à leurs pratiques et d'en parler, d'en rendre compte lorsqu'ils sont sollicités (Guignon et Morrisette, 2006, p. 19 et 20).

La démarche évaluative envisagée pourrait de la sorte favoriser l'émergence d'une « conversation réflexive » dans le chef de chacun des acteurs; surtout, l'évaluation doit permettre aux parties prenantes de « mettre en mots [leur] expérience lorsque celle-ci renvoie à des automatismes auxquels [ils ne sont] plus attentif[s], obstacle levé s'il[s] [mobilisent] des ressources réflexives en cours d'action » (Guignon et Morrisette, 2006, p. 24 et 26).

De la sorte, l'initiative de l'administration d'évaluer la mise en œuvre de la politique régionale de subventions facultatives pourrait être perçue comme un élément déclencheur amenant le développement d'une *posture réflexive* dans le chef de ses interlocuteurs locaux et associatifs, leur permettant de dépasser la réflexion occasionnelle (motivée notamment par la nécessité d'autoévaluer son action, de se justifier auprès d'un tiers, de rendre des comptes).

10 Passage souligné dans le texte.

11 Nous soulignons.

3.3. VARIABLES ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Les questions liées au *système* dans lequel évoluent les parties prenantes au programme régional étudié, ainsi qu'à l'*apprentissage*, étant essentielles dans une perspective d'amélioration des pratiques, une hypothèse de recherche pourrait être formulée comme suit :

La démarche régionale de suivi et d'évaluation des subventions facultatives, en tant que point de passage obligé, influence les acteurs locaux dans leur appréhension de l'appui régional et leur organisation interne, exerce une pression sur le système d'action concret analysé.

Dans la perspective d'une contractualisation des relations entre Région et communes, une hypothèse de recherche supplémentaire apparaît utile :

La démarche innovante de contractualisation des relations Région-pouvoirs locaux bruxellois permet une amélioration de la connaissance des caractéristiques contextuelles, du système (écarts, zones d'incertitude, intérêts et jeu des acteurs) et le développement des capacités réflexives des acteurs de terrain communaux, dans une perspective d'apprentissage organisationnel.

En résumé, on peut déterminer une variable indépendante (le financement, l'appui régional aux pouvoirs locaux bruxellois) et une variable dépendante (le fonctionnement des pouvoirs locaux, leur capacité à mettre en œuvre diverses politiques et actions). Une troisième variable (de *médiation*) peut être envisagée : la *capacité réflexive* des acteurs locaux dans un contexte de travail changeant.

3.4. L'APPROCHE QUALITATIVE ET L'ÉTUDE DE CAS

Tenant compte des hypothèses de recherche précédemment identifiées, le courant méthodologique privilégiant les méthodes qualitatives apparaît comme le plus approprié.

L'approche qualitative s'avère en effet utile pour se mettre « à l'écoute des acteurs » (Dion, 1993, p. 997), analyser leurs pratiques et leurs représentations, connaître les systèmes en profondeur. La méthode de l'étude de cas apparaît particulièrement indiquée pour questionner le programme envisagé (analyse d'une activité collective) et pour tester empiriquement les hypothèses énoncées plus haut. L'identification des matériaux à recueillir, ainsi que les analyses et interprétations à réaliser, se basera sur les concepts de base que sont l'*acteur* et l'*apprentissage*.

Concernant la perspective d'une contractualisation des relations entre Région et pouvoirs locaux, entendue comme une refonte de ces relations, aux fins de responsabilisation des acteurs locaux, une étude de cas permet par ailleurs la prise en compte de cette « innovation » à implanter dans un système (Albarelo, 2011, p. 26).

En ce qui concerne la question de l'apprentissage organisationnel, les possibilités offertes par cette méthode peuvent aussi être relevées. La théorie de l'apprentissage organisationnel identifie en effet trois formes de références, mobilisables dans le cadre d'une étude de cas : les visuels (des organigrammes, par exemple), les archives (dossiers, rapports, comptes financiers...) et les programmes (plans de travail, protocoles, directives, procédures...) (Argyris et Schön, 2002, p. 39). Ce qui relève de la pratique réflexive implique également une réflexion sur la base de « matériaux » (ou artefacts), qu'une étude de cas permet de mobiliser pour permettre aux acteurs de mener une réflexion sur leur action.

4

ÉLABORATION DE L'ÉTUDE DE CAS

Une fois envisagées les questions liées au choix des cas, il importe de définir un *protocole d'analyse de cas* en vue de préparer la récolte des données. Suivent quelques éléments de réflexion quant aux biais éventuels et aux aspects éthiques et déontologiques, ainsi qu'une ébauche de présentation des données récoltées (condensation et catégorisation)

4.1. LE CHOIX DES CAS : VERS UNE ÉTUDE MULTISITES

Compte tenu des hypothèses de recherche liées au contexte bruxellois en tant que système, le choix doit se porter vers plusieurs sites, *a priori* différents parmi les acteurs de terrain concernés.

De manière pratique, le choix se portera sur au moins deux communes se distinguant par la taille (en termes de superficie, de population, notamment) et par l'ampleur des aides régionales qui leur sont octroyées pour atteindre des objectifs similaires. Concernant les ASBL, l'ampleur des missions qui leur sont confiées et des objectifs justifiant un appui financier, constitue le critère de sélection déterminant. Ainsi, deux associations au moins seraient sélectionnées, en tenant compte de l'intensité du soutien financier accordé par la Région.

4.2. DÉLIMITATION DU SYSTÈME

Le programme d'appui aux pouvoirs locaux ne peut être appréhendé dans son ensemble comme un cas ; par contre, la démarche régionale consistant à accentuer le suivi dans une perspective d'évaluation et d'amélioration des pratiques et de contractualisation des relations entre la Région et ses interlocuteurs peut être considérée comme tel.

Le *point de départ* du cas peut ainsi être identifié avec la décision de l'administration de mener une démarche systématique de suivi et d'évaluation. Cette approche s'est traduite de manière concrète par une série d'actions à destination des bénéficiaires des subventions régionales : élaboration et utilisation d'outils de suivi, inscription de la démarche d'évaluation dans les textes encadrant l'octroi des subventions, formation à la gestion de projets, organisation de réunions de suivi, rédaction et notification de documents de synthèse exposant l'appréciation de la mise en œuvre des actions.

Concernant le *point de fin* du cas, l'analyse envisagée s'inscrivant à la fois dans une pratique en cours et dans une perspective de changement (contractualisation), la question paraît plus délicate. Compte tenu du fait que la refonte des relations entre niveaux régional et local est prévue au niveau politique pour la législature régionale 2019-2024, l'étude de cas devrait avoir pour limite temporelle l'entrée en vigueur de cette nouvelle forme de rapports entre niveaux de pouvoir.

Enfin, pour ce qui est de la *délimitation spatiale*, le cadre géographique bruxellois (c'est-à-dire l'espace régional, dans lequel interagissent les dix-neuf communes et la Région) s'impose.

4.3. LA DÉFINITION DU PROTOCOLE D'ANALYSE DU CAS

Le *protocole d'analyse du cas* a pour but de permettre aux analystes d'appréhender le caractère « multidimensionnel » du site, de prendre au mieux en considération les actants qui le composent (Albarello, 2011, p. 45-48 et 64), tout en privilégiant la « posture réflexive » des acteurs, afin de faire émerger les éléments implicites (activité mentale, observations, intentions) caractérisant le site (Vidalenc et Malric, 2013, p. 3 de la version en ligne).

4.3.1. Objet de l'observation

L'analyse du cas portera sur un terrain particulier, en tenant compte de l'ensemble des parties prenantes (bénéficiaires locaux, niveaux politique et administratif). Une phase d'observation directe sera également prévue (au niveau de chaque site).

4.3.2. Type d'analyse préconisé

Si la mobilisation de données quantitatives (produites dans les sites) peut être prévue, une analyse de type non statistique sera cependant privilégiée. Ce mode de recherche apparaît en effet le plus adapté à l'approche de données telles que les descriptions des dossiers étudiés, des journaux d'observation sur le terrain, les réponses fournies dans des entretiens (verbatim), les transcriptions de discussions de groupes. Cela rend possible l'examen de nombreuses questions difficilement quantifiables, dans une « approche plus holistique » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, p. 96-97).

4.3.3. Sources

Plusieurs types de sources pouvant être mobilisés au cours de l'étude de cas, une démarche de *triangulation*, de recoupement des informations, sera opérée, notamment en vue d'anticiper certains biais.

Concernant tout d'abord les *documents et traces objectivés*, qui feront l'objet d'une démarche de critique historique, une série de documents permettront à une équipe d'analystes de « se faire une idée [...] de la structure et de la morphologie du site », notamment durant l'analyse préalable du cas, au moyen d'une étude de dossiers (qu'ils soient généraux — portant sur le programme — ou relatifs à des projets, des participants). En lien avec les éléments de contextualisation exposés précédemment, on citera les documents de type législatif et réglementaire, les outils de suivi élaborés par l'administration, les comptes rendus de réunions de suivi des projets, les synthèses et notes d'analyse produites par la direction des initiatives subventionnées, les courriers échangés entre l'administration et ses interlocuteurs locaux et associatifs, ainsi que les productions de ces derniers (tableaux de bord complétés, rapports d'activité...).

Une telle démarche permet de fournir des données contextuelles et des renseignements précieux sur un programme et son milieu, de bien situer les résultats du programme dans leur contexte, et de fournir un cadre et une base utiles pour la collecte d'autres données (Albarello, 2011, p. 53 ; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, p. 68 et 69).

Des données de type quantitatif (relatives aux budgets, au personnel) pourront également être analysées. La mobilisation de nombreuses données empiriques existantes constitue un point fort de l'étude de cas envisagée, notamment en lien avec la notion d'apprentissage organisationnel.

Des entretiens qualitatifs et des rencontres avec les différents groupes d'acteurs impliqués pourront être organisés. Ils auront pour finalité de privilégier le « vécu » des participants et pour objet leur perception de la démarche de suivi et d'évaluation menée au niveau régional, de la refonte des relations entre niveaux régional et local, des potentialités et des risques liés à cette décision. Plus précisément, des *entretiens d'explicitation*, permettant d'appréhender des pratiques (Albarello *et al.*, 2016, p. 145), d'avoir une meilleure connaissance des compétences des acteurs, semblent indiqués dans le cadre de l'analyse envisagée. En effet, en lien avec la notion de réflexivité, ce type d'entretien « aide à l'évocation du passé, à

l'émergence de l'implicite, à la verbalisation et à la prise de conscience des compétences [...] écarte les jugements pour se concentrer sur les faits » (Vidalenc et Malric, 2013, p. 4 de la version en ligne). Notons que l'implication des parties prenantes dans une série d'entretiens les fait participer activement à la démarche, leur permet de prendre en compte leur travail, de valoriser leurs expériences et initiatives.

L'*observation directe* constitue également une source précieuse d'information. La vérification des hypothèses par le biais de l'observation des sites pourra être menée simultanément aux entretiens évoqués ci-dessus. L'étude de cas devant par ailleurs porter sur des sites *a priori* différents, l'observation directe apparaît d'autant plus pertinente. Avec pour avantage de permettre aux analystes de saisir des détails susceptibles d'échapper aux participants d'un site ou de constater des éléments qu'ils pourraient hésiter à soulever au cours d'une entrevue.

Enfin, les données directement accessibles par le biais d'internet ne manqueront pas d'être mobilisées, notamment en vue de prendre connaissance des sites identifiés, lors de la phase d'analyse préalable des cas. Rappelons ici que les informations obtenues feront l'objet d'une nécessaire démarche de triangulation (Albarello, 2011, p. 61-63 ; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, p. 72-73). L'intérêt d'une utilisation d'internet réside également dans le fait que certaines productions des bénéficiaires, faisant l'objet de plusieurs des subventions régionales, sont aussi disponibles en ligne, permettant non seulement d'en prendre connaissance, mais également d'appréhender la manière dont elles sont présentées et mises en valeur.

4.3.4. Biais méthodologiques

Concernant la mise en œuvre d'une étude de cas, plusieurs biais sont identifiables. Parmi ceux-ci, relevons ceux d'attrition, de désirabilité sociale, de justification *a posteriori*. Les éléments essentiels à prendre en compte ont trait aux biais d'autocensure (camouflage) et de justification (rationalisation).

En effet, compte tenu du contexte de travail dans lequel la démarche évaluative devrait

s'inscrire, il est prévisible, compte tenu des enjeux (financiers, ressources humaines), que les apports des acteurs impliqués dans l'étude de cas seront influencés (même inconsciemment) par les risques perçus.

Un autre biais à prendre en compte a trait à la *qualité* (en termes de précision, de complétude) des informations fournies par les bénéficiaires des aides régionales. Qu'il s'agisse d'éléments de type quantitatif (données budgétaires, en lien avec le personnel, etc.) ou qualitatif (contenus de rapports d'activité, précision des réponses fournies dans des tableaux de bord, par exemple), la question du degré de confiance pouvant être accordé aux renseignements fournis par les acteurs de terrain ne peut être éludée.

4.3.5. Aspects éthiques et déontologiques

Les aspects éthiques et déontologiques à prendre en considération sont intimement liés au contexte d'élaboration et de mise en œuvre du programme étudié. La question des relations entre acteurs locaux et régionaux (politiques et administratifs), de leur nature et de leur intensité, doit ainsi être prise en compte, surtout dans l'éventualité d'une démarche évaluative menée à l'initiative de l'échelon régional.

Les particularités du champ constitué par les acteurs de terrain appuyés financièrement par la Région bruxelloise, même si elles peuvent varier, doivent être perçues de la manière la plus précise possible, afin de permettre l'intrusion « sur une scène où des agents sont en interaction réciproque et agissent en interrelation ».

Outre les aspects financiers évoqués ci-dessus, il importe d'appréhender les questions liées aux *valeurs* des acteurs de terrain, à leurs *croyances* et *manières d'être*, particulières au contexte bruxellois. Dans le cas d'une entreprise évaluative initiée par la Région, un analyste confronté aux acteurs sélectionnés risque d'être perçu comme un agent perturbateur. Dans ce cadre, la question du droit du « champ » à fournir ou non de l'information s'avère cruciale, y compris dans un système prévoyant de manière formelle et officielle que soient fournies une série d'informations.

En d'autres termes, le risque de voir le site ne pas se livrer facilement pourrait constituer, compte tenu du contexte évoqué, un élément important à prendre en compte.

Plus globalement, il apparaît que la bonne *information* des parties prenantes du site compte parmi les conditions indispensables à la mise en œuvre idéale d'une évaluation (Albarello, 2011, p. 65, 66 et 67).

4.4. CONDENSATION ET CATÉGORISATION¹²

Sur la base des éléments décrits ci-dessus, une démarche de présentation du matériau peut être effectuée. Dans ce cadre, les actions de condensation et de catégorisation apparaissent essentielles. Dans un premier temps, le *codage* des données, en tant que « stratégie typique de catégorisation en recherche qualitative¹³ » (Maxwell, 2013, p. 106), sera réalisé. Une deuxième étape concernant la *catégorisation* proprement dite est ensuite abordée.

Les éléments exposés ci-après ont pour objet de présenter ces deux étapes, tel qu'elles pourraient être *imaginées* si l'étude de cas préconisée était effectivement réalisée. Une fois rassemblées les données permettant aux analystes-évaluateurs d'être

renseignés sur la manière dont les acteurs du champ considéré « perçoivent et vivent leurs situations respectives », il s'agira d'utiliser l'ensemble des informations récoltées « pour reconstruire la structure de pouvoir ainsi que la nature et les règles des jeux qui régulent l'interaction des acteurs et conditionnent leurs conduites » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 472-473).

4.4.1. Proposition de codage

La démarche de codage concernerait l'ensemble des acteurs impliqués dans le « système » étudié, à savoir le programme d'appui régional aux pouvoirs locaux et à des ASBL bruxellois. Parmi ceux-ci, outre les communes et associations elles-mêmes, seraient compris les instances régionales (cabinets) et les services de l'administration chargés de la gestion et du suivi des subventions.

En lien avec les niveaux d'observation et d'analyse évoqués précédemment, pour chaque type d'acteur, seraient privilégiés les échelons impliqués dans la gestion courante ainsi que le personnel en charge de l'élaboration et de l'évaluation des actions (impulsion politique, justification financière, etc.). À titre d'illustration, les codes définis dans le tableau 1 pourraient être utilisés *a priori* en vue de mener l'étude de cas.

Tableau 1 – Une codification en vue de faciliter l'identification des parties prenantes

ACTEURS			
Région de Bruxelles-Capitale		Pouvoirs locaux ASBL	
Acteurs régionaux	AcREG	Acteurs locaux	AcLOC
		Acteurs associatifs	AcASC
Région de Bruxelles-Capitale	RBC	Commune(s)	COMN
		Commune 1	COMN_1
		Commune 2	COMN_2
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	GRBC	ASBL	ASBL
Cabinet(s)	CABT	ASBL 1	ASBL_1
Administration(s)	ADMN	ASBL 2	ASBL_2
Unité(s) administrative(s)	UADM	Service(s) communal(-aux)	SRVC
Unité administrative 1	UADM_1	Service communal 1	SRVC_1
Unité administrative 2	UADM_2	Service communal 2	SRVC_2
Direction (administration)	ADMN_Dir	Direction (service communal)	SRVC_Dir
Direction (unité administrative)	UADM_Dir	Direction (ASBL)	ASBL_Dir
Gestionnaire(s) (unité administrative)	UADM_Gest	Gestionnaire(s) (service communal)	SRVC_Gest
		Gestionnaire(s) (ASBL)	ASBL_Gest

¹² Concernant la présentation du matériau, voir notamment Albarello, 2011, p. 73-78.

¹³ Nous traduisons.

4.4.2. Proposition de catégorisation

S'agissant de connaître au mieux le contexte dans lequel un programme se déploie, une catégorie de départ relative au contexte apparaît utile et pourrait être intitulée « Système » (code : SYST). Une catégorie « Stratégie(s) » (STRT) pourrait également être utilisée, dans la perspective d'une analyse des possibilités d'évolution des relations entre acteurs locaux et régionaux. Une analyse basée sur une telle catégorie permettrait de dégager des données obtenues « la *perception stratégique* qu'ont les différents acteurs de leurs situations respectives », ainsi que « leur *ajustement* à un système de relation plus ou moins conscient dont il s'agit de faire ressortir les propriétés » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 473 et 474)¹⁴.

Sur cette base, dans la perspective d'une analyse des potentialités en matière de mise en œuvre d'un programme et d'une refonte des liens Région-acteurs locaux, les catégories « Apprentissage » (APPR) et « Innovation » (INNV) devraient permettre de condenser le matériau, tout en intégrant

les concepts centraux identifiés au cours de l'analyse (acteur, intérêt, zone d'incertitude, apprentissage, capacité réflexive, etc.).

La catégorisation envisagée est présentée dans le tableau 2.

La redéfinition des relations entre échelons régional et local impliquant une dose plus ou moins conséquente d'innovation, cet aspect pourrait en outre être étudié, en tenant compte du degré d'adhésion de chacun des acteurs identifiés à la démarche. Cette adhésion (ADHS) varierait comme suit, afin d'illustrer divers degrés de mobilisation, de ralliement :

- Adh : adhère(nt) ;
- NAdh : n'adhère(nt) pas ;
- Adh++ : adhère(nt) fortement.

Les éléments de condensation et de catégorisation proposés ci-dessus, s'ils sont susceptibles d'évoluer au fil du temps, dans le cadre d'une analyse effectivement réalisée, devraient néanmoins permettre de prendre en compte, *a priori*, le cheminement préconisé dans la présente étude.

¹⁴ Passages soulignés dans le texte.

Tableau 2 – Une catégorisation en vue d'une compréhension d'un programme, d'un système et de ses possibilités d'évolution

Système	SYST
SYST : acteur(s) coalisé(s)	SYST_AcC
SYST : acteur(s) isolé(s)	SYST_AcI
SYST : écart(s)	SYST_Ecrt
SYST : législation	SYST_Legl
SYST : mission(s)	SYST_Misn
SYST : organisation	SYST_Orgn
SYST : procédure	SYST_Prcd
Stratégie(s)	STRT
STRT : antiprogramme(s)	STRT_APrg
STRT : intérêt(s)	STRT_Int
STRT : intérêt(s) commun(s)	STRT_IntC
STRT : intérêt(s) isolé(s)	STRT_IntI
STRT : jeu(x) d'acteur(s) ; défensif	STRT_JADef
STRT : jeu(x) d'acteur(s) ; offensif	STRT_JAOff
STRT : point(s) de passage obligé(s)	STRT_PPO
STRT : zone(s) d'incertitude	STRT_ZnIn
Apprentissage	APPR
APPR : capacités collectives	APPR_CapCol
APPR : capacités individuelles	APPR_CapInd
APPR : capacités réflexives	APPR_Rflx
APPR : compétences	APPR_Comp
APPR : connaissances pratiques	APPR_CPrq
APPR : connaissances théoriques	APPR_CThq
APPR : formation(s)	APPR_Fmn
Innovation	INNV
INNV : adhésion	INNV_Adhs
INNV : conception(s) association(s)	INNV_Asc
INNV : conception(s) pouvoirs locaux	INNV_Loc
INNV : conception(s) régionale(s)	INNV_Reg
INNV : faiblesses	INNV_Fai
INNV : forces	INNV_For

5

CONCLUSION

Élaborée dans la perspective d'une éventuelle mise en œuvre d'une démarche évaluative, la présente contribution avait pour finalité de définir les bases nécessaires à un travail de recueil et d'interprétation de données. De manière pratique, ce document devrait ainsi permettre à une équipe d'analystes de se positionner, d'appréhender au mieux le contexte de travail, les finalités et les ressources, les matériaux disponibles pour mener à bien une étude de cas si une évaluation devait être effectivement commandée. Compte tenu du caractère particulier du contexte bruxellois, une telle évaluation aurait surtout pour ambition de « comprendre, correctement, précisément, en profondeur, une situation donnée », un « système d'action concret » (Albarelo, 2011, p. 110-111). Cela en prévision d'une modification des rapports entre la Région et ses interlocuteurs *via* l'instrument de politique publique particulier que représentent les subventions facultatives en tant qu'incitant économique. L'ambition étant par ailleurs d'appréhender au mieux ce que sont réellement ces relations et la façon dont elles pourraient évoluer.

Cette contribution peut être comprise dans une perspective constructive d'innovation et de contribution au développement d'une *culture de l'évaluation* en Région de Bruxelles-Capitale. Même si une évaluation implique un effort de longue durée, voire une prise de risque, l'utilité d'une démarche évaluative serait d'amener des modifications dans la structuration des secteurs visés par la Région. En ce sens, la volonté de refonte des relations entre niveaux régional et local constituerait une occasion de contribuer à cette restructuration en dépassant les seuls aspects liés au financement des pouvoirs locaux bruxellois et en privilégiant des relations basées sur des engagements mutuels, non plus uniquement dans le cadre d'une démarche unilatérale, inconditionnelle, au profit des bénéficiaires des subventions. Un rééquilibrage des rapports entre échelons régional et local pourrait alors être envisagé.

BIBLIOGRAPHIE

- Albarello, L. (2011), *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*, coll. « Méthodes en sciences humaines », De Boeck Université.
- Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C. et Van Haeperen, B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, coll. « Méthodes en sciences humaines », De Boeck Supérieur.
- Argyris, Ch. et Schön, D. A. (2002), *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, coll. « Management », De Boeck Université, Paris, Bruxelles.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bussmann, W., Klöti, U. et Knoepfel, P. (1998), *Politiques publiques. Évaluation*, coll. « Politique comparée », Economica.
- Cattoir, P., Vaesen, J., Van der Stichele, G., Verdonck, M. et Zimmer, P. (2009), « Finances publiques, financement et fiscalité à Bruxelles », *Brussels Studies*, note de synthèse n° 16, mars.
- Cattoir, P., Vaesen, J., Verdonck, M., Van der Stichele, G. et Zimmer, P. (2009/2), « Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux », *Courrier hebdomadaire*, n° 2007-2008, CRISP, p. 5-61.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Éditions du Seuil.
- De Terssac, G. (1996), « Savoirs, compétences et travail », in Barbier J.-M. (dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, coll. « Pédagogie d'aujourd'hui », Presses Universitaires de France.
- Dion, S. (1993), « Erhard Friedberg et l'analyse stratégique », *Revue française de science politique*, 43^e année, n° 6, p. 994-1008.
- Guignon, S. et Morrisette, J. (2006), « Quand les acteurs mettent en mots leur expérience », *Recherches qualitatives*, vol. 26 (2), p. 19-38.
- Jacob, S. (2005), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, coll. « Cité européenne », n° 35, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles.
- Jacob, S. (2005/5), « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, p. 835-864.
- Jacob, S. et Rothmayr, Ch. (2012), « L'analyse des politiques publiques », *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, nouvelle édition revue et augmentée, Les Presses de l'Université de Montréal.

- Latour, B. (2007), *Petites leçons de sociologie des sciences*, La Découverte.
- Levêque, A. (2008), « La sociologie de l'action publique », in Jacquemain, M., Frère, B. (dir.), *Épistémologie de la sociologie. Paradigmes pour le xxi^e siècle*, De Boeck Université.
- Maxwell, J. A. (2013), *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*, 3^e édition, SAGE.
- Muller, P. (2013), *Les politiques publiques*, coll. « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France.
- Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Déclaration gouvernementale et accord de Gouvernement*, Session ordinaire, 20 juillet 2014 (A-8/1 - S.O. 2014).
- Rocher, S. (2011/2), « Grandeur et décadence de la consolidation des comptes dans le secteur public local français », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, t. 17, vol. 2, p. 137-159.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Direction des Affaires publiques (s.d.), *Méthodes d'évaluation des programmes : mesure et attribution des résultats des programmes*, 3^e édition.
- Vidalenc, I. et Malric, M. (2013), « Quels outils pour une démarche réflexive dans l'activité de recherche ? », *¿ Interrogations ?*, n° 16, « Identité fictive et fictionnalisation de l'identité (II) ».

ORIENTATION DES POLITIQUES RÉGIONALES DE L'EMPLOI APRÈS LA 6^e RÉFORME DE L'ÉTAT

Malory Rennoir¹
ULB

Ilan Tojerow²
ULB

1 Doctorant et chargé de recherche en économie. Contact : mrennoir@ulb.ac.be.

2 Chargé de cours. Contact : itojerow@ulb.ac.be.

RÉSUMÉ

Au 1^{er} juillet 2014, la 6^e réforme de l'État a transféré une partie des réductions fédérales de cotisations patronales dites « groupes cibles » aux régions. Depuis cette date, ces dernières se sont appliquées à réformer leurs systèmes régionaux d'aides à l'emploi dont font maintenant partie intégrante les anciens groupes cibles fédéraux. Les réformes régionales sont entrées en vigueur respectivement le 1^{er} juillet 2016 en Flandre, le 1^{er} juillet 2017 en Wallonie et le 1^{er} octobre 2017 à Bruxelles. Ces réformes ont recentré les aides à l'emploi régionales sur un nombre restreint de groupes cibles : les jeunes de moins de 25 ans, les travailleurs âgés et les demandeurs d'emploi de longue durée (Wallonie et Bruxelles). La Flandre a défini une politique d'emploi où les réductions de cotisations patronales sont octroyées à toute entreprise dont l'unité d'établissement est située en Flandre. La Wallonie et Bruxelles ont privilégié une politique basée principalement sur des mesures d'activation octroyées sur la base du lieu de domicile des bénéficiaires.

Mots-clés : réforme de l'État, politiques régionales de l'emploi, groupes cibles régionaux

ABSTRACT

Effective on 1 July 2014, the 6th State Reform transferred part of the federal reductions in employer's social contributions of what are known as "target groups" to the regions. Since then, the latter have focused on reforming their regional employment aids which now include the former federal target group reductions. The Flemish, Walloon and Brussels reforms came into force on 1 July 2016, 1 July 2017 and 1 October 2017 respectively. These reforms have refocused regional employment aids on a limited number of target groups: young people under 25, older workers and long-term jobseekers (Wallonia and Brussels). Flanders defined an employment policy in which contribution reductions are provided to any company with an establishment in that region. Wallonia and Brussels have focused on developing policies based chiefly on activation measures provided on the basis of the place of residence of the beneficiaries.

Keywords: state reform, regional employment policies, regional target groups

1 INTRODUCTION

La 6^e réforme de l'État prévoyait le transfert de compétences de l'État fédéral vers les Entités fédérées pour un montant estimé à 20,4 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2015, ainsi qu'une révision des mécanismes de financement de ces Entités (Bayenet *et al.* 2017). Une partie de ce transfert concernait la régionalisation de compétences relatives au marché du travail (soit environ 4,7 milliards d'euros), et plus particulièrement de réductions de cotisations patronales « groupes cibles » au 1^{er} juillet 2014 (soit environ 1,4 milliard d'euros)³. Depuis lors, le Gouvernement fédéral n'est plus compétent pour créer de nouveaux groupes cibles ni pour modifier ceux existants. Ces groupes cibles fédéraux demeurent en vigueur tant que les Gouvernements régionaux n'ont pas décidé de les modifier ou de les supprimer. Au cours des dernières années, et sur la base d'une analyse du contexte de leurs régions, ces mêmes gouvernements se sont appliqués à réformer leurs systèmes régionaux d'aides à l'emploi

dont font maintenant partie intégrante les anciens groupes cibles fédéraux. Si la réforme flamande⁴ est entrée en vigueur dans le courant de l'année 2016 (soit le 1^{er} juillet 2016), les réformes wallonne⁴ et bruxelloise⁵ ne le sont respectivement que depuis le 1^{er} juillet 2017 et le 1^{er} octobre 2017.

Partant de ce contexte institutionnel, cet article présente les principales mesures relatives aux groupes cibles adoptées lors de la réforme wallonne des aides à l'emploi et les compare avec celles mises en œuvre dans les autres régions. Il est structuré en plusieurs sections. La première s'intéresse aux effets théoriques des subventions salariales sur le marché du travail. La seconde dresse un panorama des réductions de cotisations sociales en Belgique. Les trois sections suivantes présentent les réformes des aides à l'emploi en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. La dernière les compare et permet de conclure.

3 Bayenet *et al.* (2017) proposent une décomposition détaillée des dépenses relatives aux compétences transférées suite à la 6^e réforme de l'État (voir annexe du chapitre 3 du livre).

4 Arrêté du Gouvernement flamand du 10 juin 2016 portant exécution du décret du 4 mars 2016 relatif à la politique flamande des groupes-cibles (M.B. 28.06.2016).

5 Arrêtés du Gouvernement wallon du 22 juin 2017 portant exécution des décrets du 2 février 2017 relatifs aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles et au contrat d'insertion (M.B. 26.07.2017).

6 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi (M.B. 21.09.2017).

2

MARCHÉ DU TRAVAIL ET SUBVENTIONS SALARIALES

Le marché du travail est le lieu de rencontre entre l'offre et la demande de travail. Si l'offre de travail correspond aux ressources en main-d'œuvre d'un pays, la demande de travail renvoie quant à elle aux besoins en main-d'œuvre de l'appareil productif, qu'il soit marchand ou non marchand. Au cours du temps, ce besoin en main-d'œuvre a été affecté par différents facteurs. Des études sur l'impact de la globalisation et du progrès technologique ont ainsi mis en évidence une baisse de la demande de travail des travailleurs peu qualifiés au sein des économies développées (Autor *et al.*, 2003 ; Goos *et al.*, 2007). Parallèlement, la fiscalité sur le travail s'est renforcée poussant les employeurs à utiliser davantage d'autres facteurs de production ou à se spécialiser dans des secteurs nécessitant moins de ce facteur travail (Pierrard, 2004). Pour stimuler l'insertion de groupes de travailleurs désavantagés sur le marché du travail, les subventions salariales ont souvent été présentées comme une méthode potentiellement efficace (Katz, 1996). En effet, ces subventions cherchent à augmenter l'emploi de groupes de travailleurs désavantagés (jeunes peu qualifiés, demandeurs d'emploi de longue durée, etc.) en réduisant le coût du travail des employeurs (Cahuc *et al.*, 2012). En théorie, au sein d'un marché du travail compétitif, l'impact quantitatif des subventions salariales sur le salaire (et le coût du travail⁷) et sur l'emploi dépend des élasticité de l'offre et de la demande de travail au salaire (Cockx *et al.*, 2004). L'impact sur l'emploi sera positif si l'offre et la demande de travail sont suffisamment élastiques (Albanese *et al.*, 2015). De manière générale, l'élasticité de la demande de travail est plus élevée

pour les travailleurs peu qualifiés que pour les qualifiés, car ils sont facilement substituables dans le processus de production (Pierrard, 2004)⁸. Plusieurs études montrent d'ailleurs que les subventions ciblées sur les peu qualifiés à bas salaire ont un impact plus important sur l'emploi (Cockx *et al.*, 2004 ; Dejemeppe *et al.*, 2015)⁹.

En pratique, les subventions salariales sont efficaces lorsqu'il s'agit de combler un écart entre le coût salarial et la productivité des travailleurs. Bodos *et al.* (2015) en illustre les mécanismes sous-jacents en prenant l'exemple de jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. La demande de travail pour ces jeunes peut être faible si les employeurs ne disposent pas assez d'informations sur leurs compétences ou s'ils perçoivent le faible niveau de qualification ou les périodes prolongées de chômage comme un signal de faible productivité. Dans ce cas, les employeurs seraient prêts à leur offrir un emploi à un salaire inférieur à leur productivité marginale. Néanmoins, la législation sur la protection de l'emploi empêche l'embauche de travailleurs à des salaires inférieurs au minimum légal. C'est pourquoi les subventions salariales viennent compenser les employeurs pour la faible productivité (réelle ou supposée) de certains groupes de travailleurs par une réduction des coûts salariaux.

Au niveau de l'offre de travail, les subventions salariales peuvent affecter l'emploi en stimulant la perception de réussite des demandeurs d'emploi éligibles sur le marché du travail. Dans l'attente d'une durée de chômage plus courte, ils pourraient augmenter leurs efforts de recherche d'emploi. Les subventions salariales peuvent

7 Si l'allègement des charges sociales se traduit par une hausse des salaires alors l'impact sur le coût du travail sera réduit ou nul.

8 L'élasticité de l'offre des travailleurs peu qualifiés est également relativement élevée étant donné le chômage important des peu qualifiés.

9 Cahuc *et al.* (2012) montrent que les subventions salariales ont des effets plus importants sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés rémunérés aux alentours du salaire minimum.

aussi permettre aux travailleurs d'acquies une première expérience professionnelle, ce qui pourrait les amener à cibler des emplois plus appropriés par rapport à leur qualification ou à renforcer leur employabilité dans leur future recherche d'emploi

(« *Job ladder effect* »). Par conséquent, une subvention salariale peut avoir des effets positifs à long terme sur la probabilité d'emploi, sur l'employabilité et la qualité de l'emploi (Kluve, 2014).

3

LES RÉDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Afin de stimuler l'emploi, la Belgique a progressivement introduit des mesures incitatives, dont les réductions de cotisations sociales (Cockx *et al.*, 2004). Avant 2004, elles manquaient souvent de continuité les unes par rapport aux autres. Les conditions de cumul étaient peu claires et les modalités de calcul n'étaient pas uniformes (ONSS, 2017). C'est pourquoi un système harmonisé est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2004¹⁰. Aujourd'hui, les réductions de cotisations sociales se classent en trois catégories : la réduction structurelle, les réductions groupes cibles et les réductions spécifiques¹¹. Elles peuvent être patronales, personnelles ou les deux. Cet article se concentrera uniquement sur les réductions de cotisations patronales de base dont l'objectif est de réduire le coût du travail auquel fait face l'employeur, et non d'augmenter le salaire brut des travailleurs.

La réduction structurelle est une diminution trimestrielle des charges sociales patronales accordée de façon automatique et permanente aux employeurs du secteur privé occupant des travailleurs soumis à l'ensemble des régimes de la sécurité sociale. Les réductions groupes cibles sont quant à elles accordées à certains travailleurs pendant un nombre limité de trimestres. Des règles en déterminent les conditions d'accès et les modalités de cumul. La réduction structurelle ne peut être

combinée à plus d'une réduction groupe cible. La réduction structurelle et les réductions groupes cibles ne peuvent pas non plus être combinées à d'autres réductions de cotisations patronales, sauf au Maribel social du secteur non marchand¹². En ce qui concerne les administrations locales et provinciales (APL), les contractuels sont éligibles pour toutes les réductions groupes cibles, alors que les statutaires ne peuvent bénéficier que des réductions « restructurations » et « tuteurs ». Une administration APL ne peut obtenir qu'une seule réduction groupe cible par travailleur. Cette dernière est cumulable avec le Maribel social et avec l'une des réductions de cotisations personnelles.

Depuis le 1^{er} juillet 2014, certaines réductions groupes cibles ont été régionalisées. Afin d'anticiper cette régionalisation, certaines réductions (artistes, accueillant(e)s d'enfants, contractuels subventionnés) ont été converties au préalable en groupe cible et intégrées dans un nouveau système harmonisé au 1^{er} janvier 2014. Le tableau 1 reprend les dépenses relatives à chacune des réductions pour l'année 2015. Il indique également le pouvoir compétent et les dépenses transférées suite à la 6^e réforme de l'État. Pour rappel, le critère retenu pour la régionalisation des réductions de cotisations est le lieu de travail effectif du travailleur.

10 Loi programme du 24 décembre 2002 modifiée par les lois des 1^{er} avril 2003, du 8 avril 2003 et du 22 avril 2003, ainsi que par l'A.R. du 16 mai 2003 modifié par l'A.R. du 2 janvier 2004, ainsi que les lois et arrêtés modificatifs ultérieurs.

11 Certaines réductions spécifiques du système antérieur ont été conservées dans le système harmonisé de 2004: la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand, la réduction des cotisations personnelles pour les travailleurs à bas salaire, les contractuels subventionnés, la redistribution du travail dans le secteur public, l'A.R. n° 499 et n° 483, la recherche scientifique, les entreprises de dragage, les accueillant(e)s d'enfants et les artistes.

12 Sauf le groupe-cible « demandeurs d'emploi de longue durée » qui n'est pas cumulable avec le Maribel social.

Tableau 1. Dépenses relatives aux réductions de cotisations sociales de base¹³
(en millions d'euros) pour l'année 2015

Réductions	Dépenses	Parts	Pouvoir*	Dépenses transférées
Réduction structurelle				
Réduction structurelle	4 491,1	63,1%	Fédéral	0,0
Réductions groupes cibles				
Jeunes travailleurs	76,4	1,1%	Régional	76,4
Travailleurs âgés	460,3	6,5%	Régional	460,3
Demandeurs d'emploi de longue durée	239,2	3,4%	Régional	239,2
Restructurations	16,8	0,2%	Régional	16,8
Réduction collective du temps de travail et semaine des quatre jours	6,1	0,1%	Fédéral	0,0
Premiers engagements	208,0	2,9%	Fédéral	0,0
Tuteurs	5,5	0,1%	Régional	5,5
Agents contractuels subventionnés	524,3	7,4%	Régional	524,3
Remplaçants des travailleurs bénéficiant de la semaine de quatre jours	1,0	0,0%	Régional	1,0
Personnel de maison	0,2	0,0%	Régional	0,2
Accueillant(e)s d'enfants	18,9	0,3%	Régional	18,9
Travailleurs fixes du secteur Horeca	2,0	0,0%	Fédéral	0,0
Artistes	8,4	0,1%	Régional	8,4
Article 60	73,7	1,0%	Régional	73,7
Réductions spécifiques				
Restructurations	3,3	0,0%	Fédéral	0,0
Recherche scientifique	29,3	0,4%	Fédéral	0,0
Bonus emploi	957,8	13,4%	Fédéral	0,0
TOTAL	7 122,0	100,0%		1 424,6

Source : ONSS, calculs Dulbea

* Niveau de pouvoir compétent après la 6^e réforme de l'État

En 2015, les dépenses totales relatives aux réductions de cotisations sociales de base s'élevaient à 7,1 milliards d'euros¹⁴ dont 1,64 milliard étaient des réductions groupes cibles. Suite à la 6^e réforme de l'État, la part

des réductions groupes cibles transférées s'élevait à 1,4 milliard d'euros (soit 20% des dépenses totales) : 14,8% de ces dépenses étaient enregistrées à Bruxelles, 41,1% en Flandre et 44,4% en Wallonie.

¹³ Il s'agit de réductions de cotisations patronales de base, à l'exception des réductions spécifiques « restructurations » et « bonus emploi » qui sont des réductions de cotisations personnelles de base.

¹⁴ En 2015, le montant total des cotisations sociales de sécurité sociale s'élevait à 56,1 milliards d'euros selon les Perspectives Économiques 2017-2022 du Bureau fédéral du Plan (BfP).

4 LA RÉFORME WALLONNE

En juin 2016, le Pacte wallon pour l'emploi et la formation annonçait une réorganisation globale des aides à l'emploi, dont les groupes cibles hérités du fédéral lors de la 6^e réforme de l'État. Articulée autour des principes de lisibilité pour une meilleure utilisation des aides à l'emploi et d'efficacité pour mieux coller à la réalité socio-économique, la réforme est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017 pour la Région wallonne de langue française¹⁵. Sur la base de l'article 139 de la Constitution¹⁶, la Région wallonne a en effet transféré les compétences héritées en matière d'emploi à la Communauté germanophone¹⁷. Les décrets de transferts sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹⁸.

En pratique, la réforme wallonne des aides à l'emploi harmonise quatre concepts fondamentaux relatifs aux groupes cibles : les jeunes, les travailleurs âgés, le niveau de qualification et la durée d'inoccupation. À partir de cette harmonisation, elle a défini quatre impulsions (Impulsion 12 mois +, Impulsion – 25 ans, Impulsion insertion et Impulsion 55 ans +) devant permettre l'intégration de groupes de travailleurs qu'elles considèrent comme désavantagés¹⁹ : les jeunes de moins de 25 ans peu ou moyennement qualifiés, les (jeunes) demandeurs d'emploi de longue durée et les travailleurs âgés.

4.1. IMPULSION 12 MOIS +

Cette impulsion cible tous les demandeurs d'emploi domiciliés en Région wallonne de langue française et inscrits depuis 12 mois ou plus au Forem. Elle consiste en une aide financière forfaitaire sous la forme d'une allocation de travail (activation de l'allocation de chômage). D'une durée maximale de deux ans, le montant de cette aide est de 500 euros par mois pendant la première année, 250 euros par mois pendant le 1^{er} semestre de la seconde année et 125 euros par mois pendant le 2^e semestre de la seconde année. Cette activation permet aux employeurs du secteur privé de réduire leurs coûts salariaux en déduisant le montant de l'activation du salaire net du travailleur embauché. Elle ne sera pas cumulable avec l'impulsion wallonne pour les jeunes de moins de 25 ans ni avec aucune autre intervention financière dans la rémunération. Elle pourra cependant être cumulée avec la réduction structurelle des charges sociales et avec l'une des autres réductions de cotisations sociales de base.

Cette impulsion remplace l'ancien groupe cible fédéral « demandeurs d'emploi de longue durée » et les allocations de travail « Activa ». Ces dernières sont supprimées depuis le 1^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Une mesure transitoire est prévue jusqu'au 30 juin 2020 pour les travailleurs engagés avant le 1^{er} juillet 2017.

15 Sont exclues les 9 communes où la Communauté germanophone exerce ses compétences : Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren, Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach et Saint-Vith.

16 L'article 139 stipule que « Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

17 Sauf les titres-services qui sont restés une compétence commune à l'ensemble du territoire wallon.

18 Décret du 15 décembre 2015 modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine.

19 Un résumé des mesures wallonnes adoptées au niveau des groupes-cibles est disponible dans le tableau 7 de l'annexe.

4.2. IMPULSION – 25 ANS

Cette impulsion jeune cible les jeunes de moins de 25 ans peu ou moyennement qualifiés et domiciliés en Région wallonne de langue française. Elle remplace la réduction fédérale de cotisations patronales « jeunes travailleurs » et l'activation « Activa Start » depuis le 1^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Une mesure transitoire est prévue jusqu'au 30 juin 2020 pour les jeunes engagés avant le 1^{er} juillet 2017.

Cette aide octroyée aux jeunes peu ou moyennement qualifiés²⁰ consiste en une activation des allocations de chômage sur une période maximale de trois ans auprès d'un ou plusieurs employeurs du secteur

privé. La première différence entre les deux groupes – peu qualifiés et moyennement qualifiés – est que les jeunes peu qualifiés seront activés dès leur inscription au Forem, alors que les moyennement qualifiés ne seront activés qu'après une durée d'inoccupation de six mois. La seconde se situe au niveau de l'allocation de travail dégressive perçue par ces jeunes selon les modalités définies dans le tableau 2. Pour rappel, l'employeur pourra réduire son coût salarial en déduisant le montant de cette allocation sur le salaire net du travailleur. Elle ne sera pas cumulable avec l'impulsion wallonne 12 mois + ni avec aucune autre intervention financière dans la rémunération. Elle pourra cependant être cumulée avec la réduction structurelle des charges sociales et avec l'une des autres réductions de cotisations sociales de base.

Tableau 2. Allocation mensuelle dégressive pour les jeunes peu ou moyennement qualifiés

Jeunes peu qualifiés	Jeunes moyennement qualifiés
Activation immédiate	Activation après 6 mois
500 euros pendant 24 mois	500 euros pendant 18 mois
250 euros pendant 6 mois	250 euros pendant 6 mois
125 euros pendant 6 mois	125 euros pendant 6 mois

Source : Arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2017

4.3. IMPULSION INSERTION

Destinée également aux jeunes de moins de 25 ans domiciliés en Région wallonne de langue française, l'impulsion insertion cible plus particulièrement les jeunes de moins de 25 ans inscrits au Forem depuis 18 mois au moins, qui ont acquis une expérience professionnelle n'excédant pas un mois de travail continu ou discontinu durant les 18 mois d'inoccupation²¹. Son objectif est donc d'offrir une première expérience professionnelle de 12 mois. Elle prend la

forme d'un contrat d'insertion professionnelle octroyant une allocation de travail de 700 euros par mois durant une année pour l'employeur qui engage un jeune. Le Forem assure l'accompagnement du demandeur d'emploi pendant le contrat d'insertion et après, en cas de rupture anticipée de celui-ci. Cette allocation de travail pourra être cumulée avec la réduction structurelle des charges sociales, avec l'aide à la promotion de l'emploi (APE) dans le secteur non marchand et l'enseignement et avec l'une des autres réductions de cotisations sociales de base.

²⁰ Les jeunes peu qualifiés sont des jeunes n'ayant pas obtenu le certificat de l'enseignement secondaire supérieur, alors que les jeunes moyennement qualifiés sont ceux qui ont au maximum ce certificat.

²¹ Les catégories de jeunes de moins de 25 ans suivantes entrent aussi en ligne de compte : les jeunes émargeant au CPAS, ceux bénéficiant d'une aide sociale (allocations d'insertion, revenu d'intégration ou autres) ou sans revenu et les jeunes inscrits dans le cadre d'un parcours d'accompagnement individualisé du FOREM ou d'un parcours d'insertion au CPAS.

4.4. IMPULSION 55 ANS +

Les employeurs du secteur marchand continuent de percevoir une diminution trimestrielle de cotisations patronales de base pour l'emploi et l'engagement de travailleurs âgés dans une unité d'établissement située en Région wallonne de langue française. Depuis le 1^{er} juillet 2017, la réduction wallonne remplace la réduction fédérale de cotisations patronales « groupe cible » pour les travailleurs âgés et le complément pour la reprise de travail pour les plus de 55 ans. Elle prévoit un ajustement de la limite d'âge inférieure de 54 à 55 ans. Le salaire trimestriel de référence, à partir duquel le travailleur âgé n'ouvre plus le droit à la réduction, a été fixé à 13 942,47

euros au 1^{er} juillet 2017. Les montants trimestriels de la réduction forfaitaire ajustés à la nouvelle limite d'âge en vigueur sont repris dans le tableau 3 (pour un travailleur à temps plein avec des prestations trimestrielles complètes). Une mesure transitoire est prévue pour les travailleurs âgés de 54 ans qui bénéficiaient toujours de l'ancienne réduction fédérale au 30 juin 2017. La nouvelle réglementation s'appliquera dès le trimestre suivant le trimestre des 55 ans de ces travailleurs.

Les travailleurs âgés de 55 ans et plus, qui seraient domiciliés en Région wallonne de langue française et inscrits depuis plus de 12 mois au Forem, ont également accès à l'Impulsion wallonne 12 mois + ciblée sur les demandeurs de longue durée selon les modalités définies ci-dessus.

Tableau 3. Réduction forfaitaire trimestrielle de cotisations patronales en fonction de l'âge

Limites d'âge	Montant trimestriel (en euros)
55 à 57 ans	400
58 à 61 ans	1 000
62 ou plus	1 500

Source : Arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2017

4.5. AUTRES AIDES À L'EMPLOI

Les réductions fédérales groupes-cibles (accueillant(e)s d'enfants, contractuels subventionnés, remplaçants contractuels dans le secteur public et artistes), ainsi que le contrat article 60 et les mesures de l'économie sociale (Sine), restent en application. Ce n'est pas le cas des réductions « personnel de maison » et « restructuration », et des programmes de transition professionnelle (PTP), qui sont supprimés pour les nouveaux engagements au 1^{er} juillet 2017. Une mesure transitoire a été prévue jusqu'au 30 juin 2020 pour les travailleurs engagés avant le 1^{er} juillet 2017. La réduction groupe cible « tuteurs » n'existe plus

depuis le 1^{er} octobre 2016 pour les tuteurs occupés dans une unité d'établissement située en Région wallonne de langue française. Aucune mesure transitoire n'a été prévue. Une simplification du dispositif APE est également prévue (Impulsion W). Un mécanisme unique devrait se substituer aux sept dispositifs actuels.

Enfin, l'AViQ-Handicap sera responsable de la politique wallonne en matière d'insertion professionnelle des personnes porteuses d'un handicap. Plusieurs aides sont prévues : une prime d'intégration, une prime de compensation, une prime de tutorat, une intervention financière pour l'aménagement du poste de travail et une prime pour indépendant.

5

LA RÉFORME BRUXELLOISE

Lancée lors du Sommet social d'octobre 2014, la Stratégie 2025 pour Bruxelles définissait la réforme des aides à l'emploi, dont les groupes cibles régionalisés lors de la 6^e réforme de l'État, comme l'un de ses objectifs prioritaires. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017. Partant du triple objectif « simplification, bruxellisation et transition », elle recentre principalement les aides à l'emploi bruxelloises autour des mesures suivantes²².

5.1. LE CONTRAT D'INSERTION POUR LES JEUNES

En 2016, selon l'Enquête sur les forces de travail (EFT), le taux de chômage des jeunes bruxellois de moins de 25 ans s'élevait à 26,1%. Pour lutter contre ce chômage, le Gouvernement bruxellois a créé un dispositif dans la continuité de la Garantie jeune européenne²³, à savoir le contrat d'insertion professionnelle. Indépendant du contrat d'insertion wallon, le contrat bruxellois offre la possibilité aux jeunes de moins de 25 ans, domiciliés à Bruxelles et inscrits chez Actiris depuis au moins 18 mois et qui n'ont pas acquis une expérience professionnelle cumulée de plus de 90 jours au cours de cette période, d'obtenir une première expérience professionnelle à temps plein de 12 mois. Il permet également aux employeurs de disposer d'une force de travail subventionnée: une prime de 27 000 euros pour un contrat d'insertion au sein d'un organisme public ou d'une ASBL et une prime de 24 000 euros pour un contrat d'insertion au sein des pouvoirs locaux. La différence de montant provient du fait que les barèmes

pour les pouvoirs locaux sont inférieurs à ceux des organismes publics et des ASBL. Cette prime ne pourra pas être cumulée avec des mesures d'activation.

Le 1^{er} juillet 2016, les premiers contrats d'insertion ont été lancés sur la base du cadre juridique des agents contractuels subventionnés. Il ne s'adressait qu'aux employeurs du secteur public et du secteur non marchand. L'attribution des contrats s'est réalisée sur la base du projet professionnel du jeune demandeur d'emploi et de l'encadrement proposé par les employeurs. Avec le contrat d'insertion, la Région bruxelloise s'est dotée d'un outil pour lutter contre la discrimination à l'embauche puisque les employeurs ne choisissent plus seuls les bénéficiaires. Au total, 647 postes « contrat d'insertion » ont été répartis sur Bruxelles dans 109 ASBL, quatre organismes d'intérêt public, seize communes et neuf CPAS. En février 2017, seulement 124 contrats d'insertion avaient été signés. Actiris avance deux raisons pour expliquer ces résultats plus faibles qu'attendu. Premièrement, le contrat d'insertion est un nouveau dispositif qui a besoin de temps pour devenir pleinement opérationnel. Deuxièmement, le nombre de jeunes éligibles à la mesure était faible (575) entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2016. Le taux moyen de réponse aux convocations était également faible (48%). Parmi les jeunes demandeurs d'emploi qui se sont présentés suite à la convocation, environ 50% n'étaient pas prêts à l'emploi dans le cadre du contrat d'insertion (pour formation et autres raisons). Toutefois, le nombre de contrats signés en janvier et février 2017 laisse présager une montée en puissance de cette mesure : en effet, 58 contrats ont été signés, contre 68 au cours des six mois précédents.

²² Un résumé des mesures bruxelloises adoptées au niveau des groupes-cibles est disponible dans le tableau 7 de l'annexe.

²³ Lancée en avril 2013, elle recommande aux États membres de « veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel ».

5.2. LA RÉDUCTION DE COTISATIONS POUR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS

Les employeurs continueront de percevoir une réduction forfaitaire des cotisations patronales de base pour les travailleurs âgés d'au moins 55 ans et occupés dans une unité d'établissement située en Région bruxelloise. Le salaire trimestriel de référence a été fixé à 10 500 euros (au lieu de 12 000 euros suite à la mini-réforme d'oc-

tobre 2016). Les montants trimestriels de la réduction forfaitaire de cotisations patronales (pour un travailleur à temps plein avec des prestations trimestrielles complètes) ont été ajustés à la nouvelle limite d'âge en vigueur. Ils sont repris dans le tableau 4.

De nouvelles modifications sont prévues à l'avenir afin de limiter progressivement le nombre de travailleurs concernés, de diminuer la réduction trimestrielle et d'abaisser le plafond salarial trimestriel de référence afin de cibler davantage les bas salaires.

Tableau 4. Réduction trimestrielle forfaitaire de cotisations patronales en fonction de l'âge du travailleur

Limites d'âge	Montant trimestriel (en euros)
55 à 57 ans	400
58 à 61 ans	1 000
62 ou jusqu'à l'âge de la pension	1 500

Source : Arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2017

5.3. LES ACTIVATIONS POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE

Le Gouvernement bruxellois a prévu plusieurs dispositifs visant l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi de longue durée, peu qualifiés et éloignés du marché du travail.

1° L'actuel contrat « Article 60 » ne devrait pas subir de changements. Pour rappel, ce contrat permet d'engager un Bruxellois inscrit auprès du CPAS afin de lui procurer une expérience professionnelle et/ou d'ouvrir son droit aux allocations de chômage à la fin du contrat de travail. Il devrait être renforcé d'un point de vue qualitatif. Préalablement à l'entrée en fonction du travailleur, les CPAS bruxellois devront disposer d'un descriptif de la fonction, d'une convention spécifiant les obligations des

parties et prévoyant un projet d'acquisition de compétences et d'accompagnement durant le contrat de travail.

2° La fusion des dispositifs PTP/SINE permettra d'obtenir un levier unique destiné à accompagner les demandeurs d'emploi bruxellois peu qualifiés et éloignés du marché du travail. Le futur dispositif consistera en une prime unique octroyée durant 24 mois. Elle pourra être reconduite pour ceux qui n'arriveraient pas à s'insérer sur le marché du travail. L'enveloppe budgétaire prévue (soit 30 millions d'euros contre 18,7 millions avant la réforme) devrait permettre de financer environ 1.000 équivalents temps plein.

3° Les 28 mesures fédérales Activa seront remplacées pour les nouveaux engagements par un Activa bruxellois « générique ». Ce dernier sera accessible à tous les demandeurs d'emploi bruxellois inscrits auprès d'Actiris depuis au moins 12 mois²⁴. Il prendra la forme d'une activation des allo-

²⁴ Cette condition des 12 mois n'est pas nécessaire pour les demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) suivants: après une occupation avec un contrat d'insertion, après une occupation avec un contrat Article 60, après une occupation dans le cadre du dispositif PTP/SINE, après un stage d'une durée minimal de 6 mois, dans le cadre d'une Formation Professionnelle Individuelle avec une durée minimum de 6 mois, dans le cadre d'une formation en alternance réussie, après une formation professionnelle qualifiante réussie, de moins de 30 n'ayant pas de CESS, de 57 ans au moins, victimes d'une restructuration, victimes d'un licenciement suite à la suppression d'un poste ACS.

cations de travail non linéaire d'une durée maximale de 30 mois aux employeurs : 350 euros pour les six premiers mois, 800 euros du 7^e au 18^e mois et 350 euros du 19^e au 30^e mois. Pour en bénéficier, l'employeur devra proposer un emploi à mi-temps au moins dans le cadre d'un contrat de travail d'au moins six mois.

Une autre allocation de travail Activa sera également disponible pour les demandeurs d'emploi inoccupés ayant une aptitude réduite au travail. Cette allocation sera plus élevée et octroyée sur une période plus longue que celle prévue par l'Activa « générale ». Par ailleurs, cette mesure sera plus accessible, vu qu'aucune limitation ne sera prévue dans les modalités du contrat de travail. Elle sera accordée pour une période de 36 mois : 750 euros par mois au cours de la 1^{ère} année et 600 euros par mois au cours des 2^e et 3^e années.

5.4. AUTRES AIDES À L'EMPLOI

Depuis le 1^{er} octobre 2017, la réduction de cotisations patronales « restructurations » n'est plus accessible aux employeurs disposant d'une unité d'établissement située en Région bruxelloise. Une mesure transitoire a été prévue jusqu'au 31 décembre 2018 pour les travailleurs qui étaient toujours éligibles au 31 décembre 2016. Il est également prévu de maintenir les groupes cibles établis sur la base de la fonction du travailleur (les artistes, le personnel de maison, les tuteurs et les accueillant(e)s d'enfants), ainsi que d'autres anciens groupes cibles fédéraux (remplaçants contractuels dans le secteur public, contractuels subventionnés, etc.), dans la nouvelle structure bruxelloise des aides à l'emploi.

6 LA RÉFORME FLAMANDE

Instituée le 1^{er} juillet 2016, la réforme flamande reconfigure complètement les aides à l'emploi destinées aux groupes cibles. La plupart des réductions groupe cible héritées du fédéral lors de la 6^e réforme de l'État ont été supprimées afin d'orienter les nouveaux dispositifs flamands sur les travailleurs âgés et sur les jeunes demandeurs d'emploi²⁵.

6.1. RÉDUCTIONS DE COTISATIONS CIBLÉES SUR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS

Depuis le 1^{er} juillet 2016, la réduction fédérale de cotisations patronales « travailleurs âgés » et la prime à l'emploi flamande

pour les 50 ans et plus ont été remplacées par une réduction de cotisations patronales ciblée sur les travailleurs âgés engagés ou occupés dans une unité d'établissement située en Flandre. Aucune mesure transitoire n'a été prévue.

La nouvelle réglementation s'applique aux travailleurs âgés de 55 ans ou plus. Elle considère qu'il existe deux types de travailleurs âgés : les travailleurs âgés en activité et les travailleurs âgés demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) inscrits auprès du VDAB²⁶. Le travailleur âgé DEI engagé bascule dans le régime des travailleurs âgés en activité après 8 trimestres de travail. Elle fixe enfin le plafond du salaire brut trimestriel de référence à 13 400 euros. Ces nouvelles conditions d'accès sont résumées dans le tableau 5.

Tableau 5. Réduction forfaitaire trimestrielle de cotisations patronales pour un travailleur à temps plein avec des prestations trimestrielles complètes (en euros) sur la base de l'âge du travailleur

Âge	Ancien régime	À partir du 1 ^{er} juillet 2016	
		Travailleurs en activité	Travailleurs DEI
Moins de 54 ans	0	0	0
54 ans	400		
De 55 ans à 57 ans		600	1 150 euros pendant 8 trimestres (600 euros pour les trimestres suivants)
De 58 ans à 59 ans	1 000		
De 60 ans à 61 ans			1 500 euros pendant 8 trimestres (1 150 euros pour les trimestres suivants)
De 62 ans à 64 ans	1 500	1 150	
Au moins 65 ans	800		1 150

Source : Arrêté du Gouvernement flamand du 10 juin 2016

²⁵ Un résumé des mesures flamandes adoptées au niveau des groupes-cibles est disponible dans le tableau 7 de l'annexe.

²⁶ Pour bénéficier de la réduction groupe-cible « travailleurs âgés DEI », le travailleur ne doit pas avoir été occupé par l'employeur dans les 4 trimestres précédant l'engagement.

6.2. RÉDUCTIONS DE COTISATIONS CIBLÉES SUR LES JEUNES TRAVAILLEURS

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les réductions fédérales de cotisations patronales « jeunes travailleurs » (moins de 26 ans) et « mineurs » (moins de 18 ans) ont été remplacées par une réduction de cotisations patronales ciblée sur les jeunes travailleurs peu ou moyennement qualifiés et par une réduction de cotisations patronales sur les apprentis occupés ou engagés dans une unité d'établissement située en Flandre. Une mesure transitoire a été prévue jusqu'au 31 décembre 2018 pour les jeunes qui étaient encore en service le 30 juin 2016.

1° La réduction pour les jeunes peu ou moyennement qualifiés s'applique aux employeurs engageant des travailleurs de moins de 25 ans, peu ou moyennement qualifiés. Un jeune est considéré comme « peu qualifié » s'il n'a pas obtenu au moins l'un des diplômes/certificats suivants : le diplôme de l'enseignement secondaire, le certificat d'études de la deuxième année du 3^e degré de l'enseignement secondaire ou un diplôme/certificat équivalent. Il sera considéré comme « moyennement qualifié » s'il possède au maximum au moins l'un des diplômes/certificats précités. Seul le VDAB est compétent pour attester le niveau de la formation. Le Forem et Actiris ne jouent aucun rôle. La réduction forfaitaire trimestrielle pour les jeunes peu qualifiés s'élève à 1 150 euros au cours du trimestre de l'entrée en service et durant les sept trimestres qui suivent. Cette réduction est de 1 000 euros par trimestre pour les jeunes moyennement qualifiés. Pour en bénéficier, l'employeur ne doit pas dépasser le plafond salarial trimestriel fixé à 7 500 euros par jeune pendant les quatre premiers trimestres et à 8 100 euros par jeune pendant les quatre trimestres suivants.

2° Pour bénéficier de la réduction pour les apprentis, le jeune doit être occupé dans une unité d'établissement située en Flandre

par un contrat d'alternance prenant cours au plus tôt le 1^{er} juillet 2016. Il n'y a pas de conditions liées à l'âge, au niveau de formation, au statut de chômeur ou au montant du salaire. La réduction forfaitaire trimestrielle s'élève à 1 000 euros durant toute la durée du contrat d'alternance. À son terme, si le jeune conclut un contrat de travail ordinaire avec le même employeur, il peut bénéficier de la réduction pour les jeunes peu ou moyennement qualifiés. Il doit bien entendu satisfaire aux conditions d'accès.

6.3. DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE

La mesure fédérale de l'économie sociale (Sine) reste en vigueur dans la nouvelle structure des aides à l'emploi. Les PTP et les « Werkervaringsprojecten » (WEP) ont été supprimés le 30 septembre 2015. Au 1^{er} juillet 2016, l'Activa Start pour les jeunes très peu qualifiés et l'Activa pour les personnes avec une aptitude réduite au travail ont aussi été abrogés. Depuis le 1^{er} janvier 2017, c'est le plan Activa qui n'est plus en application pour les nouveaux engagements au sein d'une unité d'établissement située en Flandre. Une mesure transitoire a été prévue jusqu'au 31 décembre 2018 pour les travailleurs donnant toujours droit au dispositif le 31 décembre 2016.

Pour pallier ces disparités, une prime forfaitaire à l'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée de 25 à 54 ans a été instituée à partir du 1^{er} janvier 2017 pour les employeurs dont l'unité d'établissement est située en Flandre²⁷. Suite à la réforme, ces demandeurs d'emploi n'entraient plus dans les conditions des nouvelles réductions flamandes de cotisations patronales ciblées sur les moins de 25 ans et sur les travailleurs de 55 ans et plus. En plus du critère de l'âge, le demandeur d'emploi de longue durée doit être inscrit au VDAB depuis au moins deux ans comme demandeur d'emploi inoccupé et être engagé sur la base d'un contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée successive si cette démarche constitue une pratique

27 Arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 2017 accordant des incitants pour l'engagement de demandeurs d'emploi de longue durée.

courante au sein de l'entreprise²⁸. En pratique, la prime forfaitaire est versée en deux tranches à l'employeur: une première de 1 250 euros après trois mois d'occupation et une deuxième de 3 000 euros après

douze mois d'occupation. Une occupation à temps partiel du travailleur entraîne une adaptation des montants de base. Ces montants sont repris dans le tableau 6.

Tableau 6. Prime forfaitaire à l'embauche en fonction de l'occupation du travailleur

Occupation		Incitant	Primes (en euros)	
			Première tranche	Deuxième tranche
Temps plein	100%	100%	1 250	3 000
Temps partiel	≥ 80%	100%	1 250	3 000
	≥ 30% et < 80%	60%	750	1 800
	< 30%	Pas d'incitant	-	-

Source : Arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 2017

6.4. AUTRES AIDES À L'EMPLOI

Depuis le 1^{er} janvier 2016, il n'y a plus de nouveaux agents contractuels subventionnés (ACS) en Flandre. Les travailleurs ACS en fonction avant cette date, restent en service en tant qu'ACS jusqu'à ce qu'ils quittent eux-mêmes le poste ou partent à la pension. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la réduction de cotisations patronales « restructurations » n'est plus accessible aux employeurs disposant d'une unité d'établissement située en Flandre. Une mesure transitoire a été prévue jusqu'au 31 décembre 2018 pour les travailleurs qui

étaient toujours éligibles au 31 décembre 2016. D'autres anciens groupes cibles fédéraux, soit ceux établis sur la base de la fonction du travailleur (artiste, personnel de maison, tuteur et accueillant(e)s d'enfants), ont également été préservés. Enfin, la prime de soutien flamande aux personnes handicapées reste en application dans le secteur privé, l'enseignement, les administrations locales pour les travailleurs engagés après le 1^{er} octobre 2008 et dans les entreprises faisant du travail sur mesure pour les travailleurs engagés après le 1^{er} janvier 2015. Depuis le 1^{er} juillet 2016, cette prime a été étendue aux indépendants à titre complémentaire et aux travailleurs de l'économie sociale.

²⁸ Les intérimaires, les flexi-jobs et les travailleurs occasionnels dans le secteur Horeca ou dans l'agriculture/horticulture n'entrent pas en ligne de compte.

7

COMPARAISON ET REMARQUES CONCLUSIVES

Depuis la 6^e réforme de l'État, les Régions et la Communauté germanophone disposent d'un arsenal important de compétences en matière d'emploi et de formation (Bayenet *et al.*, 2017). Elles sont notamment devenues compétentes pour la définition et l'octroi de réductions de cotisations patronales de base à la sécurité sociale établies sur la base de caractéristiques propres à des groupes de travailleurs (ou réductions « groupe cible »). Ces réductions cherchent à compenser le désavantage subi par certains groupes de travailleurs sur le marché du travail (Cockx *et al.*, 2004). Au cours des dernières années, les gouvernements régionaux ont réformé leurs systèmes d'aides à l'emploi dont font maintenant partie intégrante ces réductions de cotisations patronales groupes cibles héritées du fédéral. En se basant sur des analyses propres à leurs contextes socio-économiques, les régions ont choisi des catégories de travailleurs pour lesquelles elles souhaitent maintenir une aide à l'emploi ciblée, que ce soit une réduction de cotisations patronales sur la base du lieu de travail ou une activation des allocations de travail sur la base du lieu de domicile. Un tableau récapitulatif des principales mesures régionales adoptées au niveau des groupes cibles est disponible dans le tableau 7 de l'annexe.

Les trois réformes régionales des politiques d'emploi semblent partager la volonté de simplifier les structures d'aides à l'emploi par le recentrage des aides sur un nombre restreint de groupes cibles : les jeunes de moins de 25 ans, les travailleurs âgés et les demandeurs d'emploi de longue durée (pour la Wallonie et Bruxelles).

Des divergences apparaissent néanmoins dans l'orientation des politiques mises en œuvre pour stimuler l'emploi de ces groupes de travailleurs désavantagés. Avec un taux de chômage annuel proche du plein emploi (soit 4,9% en 2016 selon les données du SPF Économie), la Flandre a défini une

politique axée sur des réductions de cotisations patronales octroyées à toute entreprise dont l'unité d'établissement est située en Flandre. Ces réductions pourraient ainsi être accordées pour l'embauche ou l'emploi d'un travailleur domicilié en Wallonie ou à Bruxelles. Le cas de la Wallonie et de Bruxelles diffère avec un taux de chômage annuel plus important (soit respectivement 10,6% et 16,9% en 2016 selon les données du SPF Économie). Ces deux régions ont dès lors privilégié une politique basée essentiellement sur des mesures d'activation octroyées sur la base du lieu de domicile des bénéficiaires. À court terme, l'objectif principal est de réduire le taux de chômage en sortant de manière permanente les demandeurs d'emploi de l'inactivité, quel que soit le futur lieu de travail.

Les mesures ciblées sur les travailleurs âgés et sur les jeunes travailleurs adoptées lors des réformes régionales présentent des points de convergence et divergence.

À l'instar de l'ancien régime fédéral, les employeurs des trois régions continueront de bénéficier d'une réduction de cotisations patronales accordée sur la base du lieu de travail pour l'occupation ou l'engagement de travailleurs âgés. La Flandre est la seule à faire une distinction entre les travailleurs âgés en activité et les travailleurs âgés demandeurs d'emploi inoccupés (DEI). Concernant les conditions d'accès, les trois régions ont ramené la limite d'âge inférieure à 55 ans. Elles ont cependant fixé différemment le salaire trimestriel de référence. La Wallonie et la Flandre l'ont fixé respectivement à 13 942,47 euros au 1^{er} juillet 2017 et à 13 400 euros au 1^{er} juillet 2016. En le fixant à 12 000 euros, et en projetant de le diminuer encore davantage à l'avenir, le Gouvernement bruxellois a choisi de recentrer son dispositif sur les travailleurs âgés à bas salaires. La situation de Bruxelles est particulière, car les dispositions de la réforme d'octobre 2016 ont réduit l'accès à la

réduction pour les travailleurs âgés. Même si le Gouvernement bruxellois continue de soutenir l'emploi des travailleurs âgés, il entend dégager une marge budgétaire pouvant être réorientée vers les dispositifs destinés à son public majoritaire, à savoir les demandeurs d'emploi de longue durée et les jeunes peu qualifiés.

En ce qui concerne les jeunes, les nouveaux dispositifs se concentrent sur les jeunes demandeurs d'emploi peu ou moyennement qualifiés. En Flandre, les nouvelles réductions de cotisations patronales « groupes cibles » ressemblent dans le principe à celle de l'ancienne réduction fédérale. La Wallonie a supprimé cette ancienne réduction fédérale pour les jeunes

travailleurs et l'a remplacée par une activation des allocations de chômage. Comme Bruxelles, elle a également mis en place un contrat d'insertion professionnelle octroyé sur la base du lieu de domicile de jeunes en situation d'inoccupation depuis au moins 18 mois suite à leur inscription aux services régionaux de l'emploi (Forem ou Actiris) et dont l'objectif est d'offrir une première expérience professionnelle de 12 mois. À long terme, à travers l'effet d'échelle de travail (« *Job ladder effect* »), cela pourrait amener ces jeunes à cibler des emplois plus appropriés par rapport à leur qualification ou à renforcer leur probabilité d'emploi, leur employabilité et la qualité de l'emploi (Kluve, 2014).

BIBLIOGRAPHIE

Albanese, A., Cockx, B. (2015), « Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers. An Effective Tool for Increasing Working Time and Postponing Early Retirement? », *IZA discussion paper series*, 8988.

Accord institutionnel pour la Sixième réforme de l'État (2011), « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », le 11 octobre 2011, disponible sur <http://www.lachambre.be>

Autor, D. H., Levy, F., Murnane, R. J. (2003), « The skill content of recent technological change: An empirical exploration », *The Quarterly journal of economics*, 118(4), 1279-1333.

Bayenet, B., Bourgeois, M., Darte, D. (2017). Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État: Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions (No. 2013/251318). ULB-Université Libre de Bruxelles.

Bordos, K., Csillag, M., Scharl, A. (2015), « What works in wage subsidies for young people: a review of issues, theory, policies and evidence », *International Labor Organization*, Working paper n°199.

Cahuc, P., Carcillo, S. (2012), « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie* 2012/2 (Volume XXVII), 19-61.

Cockx, B., Sneessens, H., Van der Linden, B. (2004), « Allègements de charges sociales: une mesure à promouvoir, mais à réformer », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 43(1), 55-68.

Dejemeppe, M., Van der Linden, B. (2015), « Réduction des cotisations patronales: tout miser sur les bas salaires! », Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), *Regards économiques*, n°118, 1-15.

Goos, M., Manning, A. (2007), « Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain », *the review of economics and statistics*, 89(1), 118-133.

Katz, L. F. (1996), « Wage subsidies for the disadvantaged », *National bureau of economic research*, NBER working paper n°5679.

Kluve, J. (2014), « Youth labor market interventions », *IZA World of Labor*.

ONSS (2017), « Réductions de cotisations de sécurité sociale demandées pour le quatrième trimestre 2016: nombre de travailleurs concernés et impact budgétaire », publication trimestrielle, 100p.

Pierrard, O. (2004), « Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ? », Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), *Regards économiques*, n°24, 1-12.

ANNEXE

Groupes cibles	Wallonie*
Âge du travailleur	
Jeunes travailleurs	Activation wallonne des allocations de chômage (Impulsion - 25 ans) et contrat d'insertion professionnelle (Impulsion insertion) depuis le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2020
Travailleurs âgés	Réduction wallonne de cotisations patronales (Impulsion 55 ans +) depuis le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au dernier trimestre de leurs 54 ans pour les travailleurs engagés avant le 1 ^{er} juillet 2017
Profil du travailleur	
Demandeurs d'emploi de longue durée (Activa)	Activation wallonne des allocations de chômage (Impulsion 12 mois +) depuis le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires prévues jusqu'au 30.06.2020
Demandeurs d'emploi de longue durée (PTP)	Supprimée depuis le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements
Demandeurs d'emploi de longue durée (Sine)	Maintien du régime fédéral
Restructurations	Supprimée le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 30.06.2020
Fonction du travailleur	
Accueillant(e)s d'enfants	Maintien du régime fédéral
Artistes	Maintien du régime fédéral
Personnel de maison	Supprimée le 1 ^{er} juillet 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2020
Tuteurs	Supprimée le 1 ^{er} octobre 2016

Sources : ONSS et les services régionaux de l'emploi (Forem, Actiris et VDAB)

* Uniquement la Région wallonne de langue française

Bruxelles	Flandre
Contrat d'insertion professionnelle depuis le 1 ^{er} juillet 2016 et suppression de la réduction fédérale de cotisations patronales au 1 ^{er} octobre 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018	Réductions flamandes de cotisations patronales pour les jeunes peu ou moyennement qualifiés et pour les apprentis depuis le 1 ^{er} juillet 2016. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018
Réduction bruxelloise de cotisations patronales pour les travailleurs âgés depuis le 1 ^{er} octobre 2017	Réduction flamande de cotisations patronales pour les travailleurs âgés depuis le 1 ^{er} juillet 2016
Activa Brussels « générique » + Activa Brussels « aptitude réduite » depuis le 1 ^{er} octobre 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018	Supprimée le 1 ^{er} janvier 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018
Maintien du régime fédéral	Supprimée le 1 ^{er} septembre 2016
Maintien du régime fédéral	Maintien du régime fédéral
Supprimée le 1 ^{er} octobre 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018	Supprimée le 1 ^{er} janvier 2017 pour les nouveaux engagements. Mesures transitoires jusqu'au 31.12.2018
Maintien du régime fédéral	Maintien du régime fédéral
Maintien du régime fédéral	Maintien du régime fédéral
Maintien du régime fédéral	Maintien du régime fédéral
Maintien du régime fédéral	Maintien du régime fédéral



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2018