



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2011

DÉVELOPPER UNE ANALYSE
EX ANTE EFFICACE DE L'IMPACT
SOCIAL: MÉTHODOLOGIE,
OUTILS ET SOURCES DE
DONNÉES

BRUXELLES, 17-18 NOVEMBRE 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2011

DÉVELOPPER UNE ANALYSE
EX ANTE EFFICACE DE L'IMPACT
SOCIAL: MÉTHODOLOGIE,
OUTILS ET SOURCES DE
DONNÉES

MIKE BREWER
UNIVERSITY OF ESSEX

BRUXELLES, 17-18 NOVEMBRE 2011

RAPPORT DE SYNTHÈSE



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale «Emploi, affaires sociales et inclusion» de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera:

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale «Emploi, affaires sociales et inclusion» de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2012

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	9
B. Toile de fond et politiques du pays hôte (Belgique)	11
C. Politiques et expériences des pays pairs	15
D. Discussions lors de l'examen par les pairs	19
E. Conclusions et principaux enseignements	30
Annexe	33

Résumé

L'analyse *ex ante* de l'impact est un outil et un processus permettant d'évaluer les effets futurs probables des politiques proposées, et l'analyse de l'impact social ou AIS porte plus spécifiquement sur leurs effets sociaux plutôt qu'économiques, budgétaires, environnementaux, etc. Une AIS dûment menée peut étayer l'élaboration des politiques à l'aide de données concrètes; favoriser l'intégration de la protection sociale et de l'inclusion sociale dans d'autres domaines d'action; et faciliter l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus. Il apparaît clairement toutefois que l'AIS n'est pas la panacée garantissant la contribution des politiques publiques à la réalisation d'objectifs sociaux, et qu'elle n'est pas encore suffisamment développée partout dans l'UE. S'appuyant sur des cas concrets, le présent examen par les pairs s'est concentré sur l'un des aspects de cette problématique, à savoir la question des méthodes, des outils et des sources de données les plus adéquats. Il se base sur des travaux antérieurs comparant et analysant les diverses manières dont l'AIS s'effectue dans les États membres, ainsi que sur des études consacrées à des méthodes convenant à l'évaluation des impacts sociaux et sur l'emploi.

L'examen par les pairs a dégagé les grands enseignements suivants:

- La plupart des pays pairs estiment ne pas appliquer aujourd'hui les meilleures pratiques en matière d'AIS *ex ante*, même si quelques exemples de bonnes pratiques ont été recensés. Que les pays qui considèrent l'AIS comme un exercice difficile se rassurent: ils ne sont pas les seuls — l'exercice est effectivement difficile et nous apprenons tous ensemble.
- L'AIS est, à l'heure actuelle, une réflexion qui vient souvent après-coup dans le processus d'élaboration des politiques, alors qu'elle devrait idéalement en faire partie intégrante. Il conviendrait en effet que les décideurs soient appelés à un stade précoce à préciser les éléments concrets sur lesquels ils fondent la politique proposée — l'absence ou la quasi-absence d'éléments quant à l'impact probable pouvant conduire à penser qu'un projet pilote s'impose. Ceci étant dit, une AIS peut contribuer à promouvoir la transparence et la responsabilité, et enrichir le débat public, même si elle n'intervient qu'à l'issue du processus d'élaboration des politiques.
- Des essais contrôlés randomisés et autres expérimentations pilotes peuvent s'avérer des outils extrêmement performants dans un certain

nombre de cas, et plus particulièrement lorsqu'une forte incertitude prévaut quant aux réponses comportementales aux mesures proposées; il faut néanmoins qu'une série de conditions soient remplies, parmi lesquelles un cadre éthique et juridique clairement établi, une conception mûrement réfléchie et transparente, un budget suffisant et un calendrier adéquat. On observe cependant un fréquent décalage entre la programmation du cycle politique et le temps nécessaire à la mise en œuvre et à l'évaluation d'une expérimentation pilote. Il s'avère par ailleurs difficile pour les politiciens d'abandonner une expérimentation de grande envergure et bénéficiant d'une grande visibilité, même si les résultats sont décevants.

- Un groupe est souvent négligé par les AIS: il s'agit des enfants, car ils sont rarement représentés dans les données quantitatives disponibles. Il conviendrait donc à tout le moins que l'analyse quantitative des données d'enquêtes envisage distinctement les effets sur les ménages avec enfants à charge et les effets sur les ménages sans enfants. Les responsables et chercheurs pourraient également se demander si une étude qualitative consacrée aux enfants, ou l'apport de parties prenantes représentant les enfants, ne compléterait pas utilement l'analyse quantitative.
- Les méthodes de recherche qualitative doivent être adaptées à la situation particulière des groupes vulnérables visés par l'évaluation. Il se peut en effet que les personnes concernées soient réticentes à participer à des entretiens ou à des groupes de discussion. L'analyse elle-même peut sensibiliser les évaluateurs à la situation du groupe visé. D'autre part, certaines formes de recherche qualitative peuvent engendrer un processus participatif ascendant très dynamique.
- Les données administratives peuvent être une ressource précieuse qui, généralement peu onéreuse, offre un échantillonnage suffisant pour couvrir les impacts régionaux et locaux, et les effets sur des groupes relativement restreints. Elles sont souvent plus à jour que les données tirées d'enquêtes, et plus étroitement liées aux variables stratégiques. De nombreux pays utilisent des données administratives en complément des enquêtes sur les ménages pour parvenir à une analyse quantitative ou une micro-simulation plus précise. Certaines restrictions touchant au respect de la vie privée peuvent néanmoins s'appliquer, et des disposi-



tions spéciales peuvent être nécessaires pour harmoniser les concepts standard définis sur la base des données d'enquêtes.

- L'importance de l'investissement requis pour créer et maintenir des modèles de micro-simulation (MMS) s'avère souvent dissuasive, mais les administrations qui envisagent de développer leurs propres MMS devraient s'aider de modèles existants (Euromod) ou de logiciels proposés pour faciliter la création de MMS (Euromod pour MMS statiques de la fiscalité et des transferts sociaux, ou LIAM2 ou MODGEN pour les MMS dynamiques). Ceux qui s'intéressent aux effets au fil du temps devraient commencer par des modèles appliquant le vieillissement statique — relativement simples à mettre en œuvre — avant de se lancer dans un MMS dynamique. Les États membres et les chercheurs ne devraient pas oublier que les données tirées des statistiques EU-SILC (statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie) peuvent, s'il y a lieu, être complétées ou adaptées à l'aide d'autres sources. Il conviendrait par ailleurs de publier largement (éventuellement via l'International Micro-simulation Association) les spécifications précises des MMS et les conclusions de leur utilisation en vue de mettre les expériences en commun et de mobiliser un large soutien.
- Une AIS de qualité requiert des compétences à la fois internes (à savoir au sein de l'administration publique) et externes. L'apport d'une expertise extérieure est une bonne idée dans la plupart des cas, mais l'expertise interne garantit une appropriation de la mise en œuvre des initiatives proposées. Il peut également être indiqué de s'appuyer davantage sur les ressources internes lorsque les problématiques en jeu sont politiquement sensibles. Même si cela peut sembler paradoxal, il est de l'intérêt des administrations publiques de promouvoir des compétences en matière d'AIS dans des organismes extérieurs aussi bien qu'en leur propre sein, car la production d'AIS par ces organismes est une manière d'accroître la demande d'AIS au sein de l'administration.
- L'un des grands défis réside dans l'instauration d'AIS *ex ante* dans des pays où la culture de l'évaluation n'est guère développée. La mise en place de centres spécifiquement chargés d'élaborer des lignes directrices, de soutenir le renforcement des capacités et de rassembler des exemples de bonnes pratiques peut y contribuer, mais il ne s'agit pas d'une solu-

tion miracle. L'édification d'une culture d'évaluation est un processus de longue haleine.

- Une intensification des efforts en matière d' AIS s'impose pour consolider la dimension sociale de la stratégie «Europe 2020». L'ensemble des institutions de l'UE, des États membres et des parties prenantes ont un rôle à jouer, mais la Commission européenne occupe une position privilégiée à cet égard. Elle pourrait envisager, par exemple, la création et le soutien d'un réseau d'apprentissage, d'une base centralisée de savoirs en matière d' AIS similaire au site Web «IA TOOLS» (qui n'est plus mis à jour) et d'orientations ou d'une boîte à outils destinées à l'analyse de l'impact social de politiques non sociales s'inscrivant dans la stratégie «Europe 2020» (politiques énergétique, économique et des transports notamment). La Commission européenne pourrait faire plus systématiquement référence à l' AIS dans son dialogue avec les gouvernements à propos de l'impact social probable de leurs programmes nationaux de réforme.¹

¹ Lesquels décrivent les réformes que le pays concerné a l'intention de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs nationaux fixés dans le cadre de la stratégie «Europe 2020»; les États membres doivent présenter leur PNR en avril de chaque année.



A. Le contexte européen

L'analyse *ex ante* de l'impact est un outil et un processus permettant d'évaluer les effets futurs probables des politiques proposées, et l'analyse de l'impact social ou AIS porte plus spécifiquement sur leurs effets sociaux plutôt qu'économiques, budgétaires ou environnementaux (la définition de l'analyse de l'impact social est précisée à l'annexe 1).

Tenter d'apprécier les répercussions sociales des politiques proposées avant toute prise de décision est une démarche qui relève par essence de la bonne gouvernance — et qui s'avère plus importante que jamais en période de crise, de ralentissement économique et d'assainissement budgétaire. La promotion de l'AIS *ex ante* s'inscrit dans le droit fil des buts et objectifs de la méthode ouverte de coordination (MOC) de l'UE en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, à savoir que les politiques doivent se fonder sur des éléments factuels, que les parties prenantes concernées doivent être associées à leur élaboration, et que la protection sociale et l'inclusion sociale doivent être prises en compte dans tous les domaines d'action.²

L'importance de l'analyse *ex ante* de l'impact social a également été soulignée dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (forum institué par l'UE pour relever les défis de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le cadre plus large de la stratégie «Europe 2020»). La communication conclut en effet que:

«Une meilleure coordination des politiques signifie que les incidences sociales des initiatives politiques doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie et que leurs conséquences sociales potentiellement défavorables doivent être réduites au minimum par des mesures axées sur l'équité et la lutte contre la pauvreté. La Commission européenne a soumis toutes les initiatives et propositions législatives de premier plan à une analyse d'impact approfondie,

2 Le présent examen par les pairs visait à contribuer à l'un des objectifs globaux de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale («Une bonne gouvernance, la transparence et la participation des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et la supervision des politiques») et à l'un des objectifs des domaines d'intervention («Un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale» et en particulier son volet «veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, et à ce que ces politiques soient efficaces et intégrées dans toutes les politiques publiques concernées, y compris les politiques économiques, budgétaires, d'éducation et de formation et les programmes des fonds structurels (notamment le FSE»).

incluant la dimension sociale. Elle contribuera à perfectionner ses évaluations d'impact et à en améliorer la qualité dans l'optique de la prise en compte de la dimension sociale. Il importe que les autres institutions de l'Union, lorsqu'elles modifient des propositions de la Commission, et les États membres à l'échelon national évaluent la dimension sociale de leurs propositions.»³

Parallèlement à ces développements institutionnels, la crise économique et financière actuelle pousse évidemment de nombreux pays de l'UE à rééquilibrer leurs finances publiques, et les enjeux budgétaires pour la politique sociale font qu'il est d'autant plus important d'apprécier l'impact des mesures sur les groupes particulièrement vulnérables de la société. Dans son évaluation de la dimension sociale de la stratégie «Europe 2020», le Comité de la protection sociale conclut que «la Commission et les États membres devraient prendre en considération la nécessité de renforcer leur capacité à évaluer les incidences sociales de leurs grandes décisions stratégiques et de dépenses».⁴

La crédibilité de la dimension sociale européenne dépend notamment de l'instauration d'une AIS *ex ante* réellement efficace et capable d'étayer l'élaboration des politiques à l'aide de données concrètes; de favoriser l'intégration de la protection sociale et de l'inclusion sociale dans d'autres domaines d'action; et de faciliter l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus. Il apparaît clairement toutefois que l'AIS n'est pas la panacée garantissant la contribution des politiques publiques à la réalisation d'objectifs sociaux, et qu'elle n'est pas encore suffisamment développée partout dans l'UE. S'appuyant sur des cas concrets, le présent examen par les pairs s'est concentré sur l'un des aspects de cette problématique, à savoir la question des méthodes, des outils et des sources de données les plus adéquats.

3 Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, décembre 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:FR:PDF>

4 CPS: Évaluation de la dimension sociale de la stratégie «Europe 2020»(2011) - Rapport complet (en anglais), février 2011: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06624-ad01.en11.pdf>



B. Toile de fond et politiques du pays hôte (Belgique)

Toile de fond

Si l'examen par les pairs tenu à Bratislava (Slovaquie) en novembre 2008 a été l'occasion d'un échange général de vues à propos de l'évaluation de l'impact social,⁵ il a également marqué le lancement d'une étude financée dans le cadre du programme PROGRESS⁶ et consacrée à l'AIS en tant qu'instrument d'intégration des préoccupations en matière de protection sociale et d'inclusion sociale dans les politiques publiques des États membres de l'UE. L'étude avait pour but de décrire, de comparer et d'analyser les manières diverses dont l'AIS s'effectue dans les États membres, et de formuler des recommandations en vue de rendre le processus efficace. Les conclusions de l'étude, publiées en 2010,⁷ indiquent que l'analyse de l'impact social (qu'elle soit un processus autonome ou qu'elle fasse partie d'un système intégré d'analyse d'impact) en est encore à ses balbutiements dans la plupart des États membres, même si certains exemples de bonnes pratiques ont été relevés. Outre un manque de volonté politique dans certains États membres, l'étude identifie des difficultés particulières concernant les outils, les ressources et les compétences, à savoir:

- une tension entre les ambitions quantitatives et la réalité qualitative. Il arrive trop fréquemment que les systèmes d'analyse d'impact soient axés de manière excessive sur les aspects quantitatifs — la pression dans ce sens s'expliquant par la recherche d'une visibilité suffisante;
- une pénurie d'outils, de modèles et de sources de données appropriés pour l'évaluation quantitative de l'impact social;

5 Examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale organisé à Bratislava (Slovaquie) les 6 et 7 novembre 2008 sur le thème de l'évaluation de l'impact social: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/social-impact-assessment>.

6 Le programme PROGRESS est un instrument financier d'appui à l'élaboration et à la coordination des politiques de l'Union européenne»: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=327>

7 The Evaluation Partnership — CEPS: *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States*. Juin 2010, p. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>

- même lorsque l'analyse peut uniquement s'appuyer sur des méthodes qualitatives, il est fréquent que les incidences sociales soient simplement évoquées en passant;
- l'AIS est régulièrement effectuée par des fonctionnaires peu familiarisés avec la politique sociale. Des orientations écrites, une formation et un appui ponctuel font souvent défaut;
- la limitation des ressources empêche souvent les fonctionnaires de faire appel à des compétences externes;
- le recours à la consultation des parties prenantes est inexistant ou inefficace, alors qu'il peut s'agir d'un mécanisme performant de contrôle de la qualité et d'une source majeure de données et d'informations.

Parallèlement à l'étude financée par le programme PROGRESS, des efforts ont été déployés en vue de renforcer l'évaluation des incidences sociales à l'intérieur du système intégré d'analyse d'impact de la Commission européenne, en réponse notamment à une évaluation extérieure du système selon laquelle ce dernier pouvait manifestement être amélioré.⁸ La DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) a commandité deux études sur la méthodologie des AIS *ex ante*:

- «Évaluation de l'impact social et sur l'emploi de certaines politiques stratégiques de la Commission» (Étude publiée début 2009);⁹ et
- «*Study on Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts*» (Étude publiée début 2010).¹⁰

Des orientations ont par ailleurs été proposées pour aider les DG de la Commission moins familiarisées avec les AIS à préparer des analyses d'impact intégrées:

- «*Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System*» (17/11/2009);¹¹

8 The Evaluation Partnership: Évaluation du système d'analyse d'impact de la Commission. Rapport final (en anglais). Avril 2007, p. 45. http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf

9 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2279&langId=en> (réalisé par ECORYS Nederland BV & Idea Consult NV)

10 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5543&langId=en> (réalisé par ECORYS Nederland BV & IZA)

11 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>



- «*Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*» (6/05/2011).¹²

Expérience du pays hôte: aperçu

La Belgique est un État fédéral comprenant trois régions: Bruxelles-Capitale, la Flandre et la Wallonie. Les politiques adoptées à chacun des niveaux peuvent avoir une forte incidence sociale. Des systèmes d'analyse d'impact *ex ante* prévoyant un volet social existent actuellement au niveau fédéral (national) sous la forme d'un système d'analyse d'impact sur le développement durable (AIDD — en place depuis 2004) et en Flandre sous la forme d'un système d'analyse d'impact préalable des nouvelles réglementations (AIR — en place depuis 2005). L'un et l'autre de ces systèmes visent à évaluer simultanément les incidences économiques, environnementales et sociales. En Flandre, un test distinct analysant l'impact sur les enfants/les jeunes a été récemment intégré au système AIR. Le développement d'un test d'évaluation de l'impact sur la pauvreté est en cours dans la région de Bruxelles, et un renforcement du volet «impact sur la pauvreté» est prévu dans le cadre du système AIR flamand (deux AIS pilotes sont en cours d'élaboration). Un formulaire AIDD d'examen rapide (*quick scan*) doit accompagner toute décision gouvernementale soumise au conseil des ministres, et une AIR est obligatoire pour toute réglementation ayant une incidence sur les citoyens, les entreprises et les organisations sans but lucratif. Les analyses d'impact sur le développement durable ne sont pas publiées. En Flandre, le programme de réglementation est rendu public et les AIR figurent dans une base de données après que le dossier ait reçu l'approbation initiale du gouvernement flamand. De vastes consultations sur les propositions de politique sont généralement organisées au travers de conseils consultatifs. Les partenaires sociaux sont étroitement associés aux AIS dans le cadre du Conseil national du travail pour ce qui concerne le niveau belge, et des conseils équivalents existent à l'échelon régional.

Même si bon nombre de propositions sont censées être évaluées dans le cadre de ces systèmes d'analyse d'impact, des améliorations considérables pourraient être apportées dans la pratique avec un renforcement du volet social en particulier. L'AIS consiste essentiellement à remplir un formulaire de tri préliminaire (*screening*) joint au dossier législatif et une seule analyse intégrale de l'impact

¹² http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf

sur le développement durable a été produite depuis 2007. Le système AIR flamand donne de meilleurs résultats, mais des améliorations restent possibles.¹³ Il semble en réalité que des AIS *ex ante* soient plus fréquemment effectuées de manière ponctuelle et moins formelle lors du processus décisionnel courant.

Expérience du pays hôte: outils, ressources et compétences

Le gouvernement belge a investi dans de vastes bases de données qui mettent en corrélation toute une série de sources de données administratives — le but initial étant de diminuer les charges administratives et de faciliter la gestion de la politique sur le marché du travail et de la protection sociale. Les administrations publiques et les institutions universitaires ont investi pour leur part dans des outils permettant d'exploiter ces sources de données à des fins d'analyse de l'impact social. On citera principalement ici le Bureau fédéral du Plan, le Service public fédéral Sécurité sociale, le Service d'étude du gouvernement flamand, l'IWEPS (Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique) et l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale. En Flandre, le gouvernement a mis en place divers centres de soutien (*steunpunten*): il s'agit de consortia de recherche basés dans des universités et chargés d'offrir un soutien scientifique rapide aux politiques.

De l'avis général des représentants de la Belgique à l'examen par les pairs, les atouts relatifs de leur système national résident dans le nombre élevé d'experts au sein des pouvoirs publics et en dehors, et dans la disponibilité de données valables. Les faiblesses relatives du système en termes d'AIS se situeraient pour leur part dans l'absence de consensus sur les principaux résultats recherchés, dans une difficulté d'accès aux données administratives pertinentes et dans un manque de ressources pour mettre en relation les différents experts.

¹³ Une évaluation plus étendue de l'analyse préalable de la réglementation en Belgique figure dans le rapport de l'OCDE «Mieux légiférer en Europe — Belgique»: http://www.oecd.org/document/60/0,3746,fr_2649_34141_46620505_1_1_1_1,00.html



C. Politiques et expériences des pays pairs

Le processus d'analyse de l'impact social

L'étude consacrée à l'AIS dans les États membres publiée en juin 2010 atteste que ceux-ci s'attachent à développer des systèmes d'analyse *ex ante* de l'impact et à les intégrer dans leurs processus décisionnels. Mais elle fait également remarquer que l'analyse de l'impact social en est encore, le plus souvent, à ses balbutiements et que, dans les rares cas où elle est effectuée, elle est moins poussée que l'analyse de l'impact budgétaire et économique. L'étude précise que les exemples d'analyse approfondie des incidences sociales sont très peu nombreux et qu'ils concernent généralement des politiques poursuivant des objectifs sociaux spécifiques. Elle ajoute néanmoins qu'une analyse efficace de l'impact social est possible et qu'il existe des poches et/ou des exemples isolés de bonnes pratiques.

Il ressort par ailleurs de l'étude qu'il existe deux approches principales (parfois combinées) de l'AIS: soit celle-ci constitue l'un des volets d'une analyse d'impact intégrée (comprenant également une évaluation des impacts économiques et environnementaux), soit elle prend la forme de tests d'impact spécifiquement axés sur un type particulier d'incidence sociale (égalité, pauvreté ou genre, par exemple).

Les réponses au questionnaire fournies par les participants à l'examen par les pairs font penser que les pratiques varient encore fortement d'un État membre à l'autre, voire à l'intérieur des frontières nationales.¹⁴ Ainsi par exemple, certains pays exigent que des AIS (parfois intégrées à une évaluation plus large des impacts) accompagnent les grandes déclarations de politique ou les propositions législatives. En Autriche, des AIS intégrées doivent être jointes à la législation depuis 2001; les dispositions législatives en la matière font actuellement l'objet d'une révision et un nouveau système extrêmement précis d'analyse d'impact entrera en vigueur en 2013. La Norvège (non membre de l'UE) exige des AIS au titre de «l'évaluation des conséquences» jointe aux études officielles, réglementations et rapports transmis au Parlement. L'Espagne s'est dotée assez récemment d'un nouvel organisme central baptisé «Agence nationale de l'évaluation

¹⁴ Les différents rapports nationaux peuvent être consultés sur <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/effective-ex-ante-social-impact-assessment>

des politiques publiques et de la qualité des services», qui a notamment pour objectif d'approfondir la connaissance des effets des plans et programmes publics, et d'accroître la transparence et la responsabilisation de la gestion des ressources publiques; l'Agence a également produit un certain nombre de rapports d'évaluation plus spécifiques. En Finlande, les différents départements gouvernementaux ont chacun leur approche (et parfois leurs propres exigences) en matière d'analyse d'impact; des analyses de l'impact social et sur la santé sont parfois exigées de la part des autorités municipales également. En Irlande, des AI sont prévues dans le cadre des politiques publiques (memoranda joints aux déclarations officielles de politique, aux estimations de dépenses et au budget national, au Plan national de développement, aux plans et programmes de l'UE et à la législation) mais elles sont effectuées de manière distincte pour chacun des thèmes (pauvreté, genre, développement rural, emploi et handicap, par exemple). Outre une obligation formelle d'analyse préalable, la France a institué un fonds national important pour le financement d'expérimentations randomisées des politiques répondant aux besoins des jeunes (Fonds d'expérimentation pour la jeunesse¹⁵). Créé à l'issue de l'évaluation du revenu de solidarité active (rSa) en 2009, ce fonds est doté d'un budget de 230 millions d'euros pour la période 2009–2011. La démarche peut être assimilée à une analyse «ex ante» dans la mesure où elle se rapproche de programmes pilotes.

À l'autre extrême, des pays tels que Chypre, le Luxembourg et la Grèce n'ont institué aucune obligation de procéder à des analyses d'impact sous quelque forme que ce soit (hormis celles qui sont jointes aux projets du FSE). Il est intéressant de noter que ce sont les représentants de ces trois pays qui ont plus particulièrement attiré l'attention sur la disponibilité limitée d'outils ou de ressources pour effectuer des AIS. On pourrait en conclure que l'obligation formelle de produire des AIS pousse effectivement le pays concerné à développer des ressources et outils adéquats, et à investir dans les compétences requises. On pourrait toutefois en conclure aussi que, dans les pays où les ressources et outils en matière d'AIS font encore largement défaut, les gouvernements estiment avec pragmatisme qu'il ne servirait pas à grand-chose de rendre ce type d'analyse obligatoire.

Selon une partie prenante (Réseau européen anti-pauvreté — EAPN), le caractère formel et fermé du processus fait que les AIS sont davantage perçues comme une propagande que comme une véritable évaluation des effets possibles de divers scénarios; en d'autres termes, on estime peu probable que les AIS parviennent

¹⁵ <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actions/fonds-d-experimentation-pour-la-1038>



à empêcher le développement de politiques aux conséquences sociales potentiellement défavorables. Parmi les raisons qui sous-tendent cet état de fait, on pourrait citer:

- l'absence de normes sociales universellement reconnues (à l'inverse de normes environnementales);
- le statut inférieur des sciences sociales par rapport aux sciences naturelles;
- les liens étroits et éventuellement conflictuels entre l'AIS et le processus décisionnel.

L'EAPN souhaite que le processus régissant les AIS ait une conception organisationnelle adéquate associée à des exigences de transparence et intégrée dans un cadre commun avec les AIS ex post; et qu'il suive des règles de procédure explicites en matière de consultation, de participation et de contrôle.

Les outils et ressources de l'analyse de l'impact social

Le questionnaire invitait les participants à présenter des études de cas d'AIS pouvant être discutées lors de l'examen par les pairs et appliquant de préférence un large éventail de méthodes et d'outils. La majorité des études de cas présentées recourent toutefois à des *méthodes de micro-simulation* et/ou à une *analyse quantitative de données administratives ou de micro-données relatives au revenu des ménages*.

Des modèles de micro-stimulation (MMS) statiques standard conjugués à des enquêtes représentatives à grande échelle auprès des ménages ont servi à analyser les changements en matière de prestations en espèces ou de programmes d'aide sociale (Belgique, Irlande et Espagne) et l'impact des modifications de la fiscalité indirecte sur le budget des ménages (Chypre et Irlande). Des MMS ont été combinés à des modèles comportementaux pour analyser les réformes destinées à inciter les gens à prendre un emploi rémunéré (Belgique). Des MMS dynamiques ont servi à évaluer la viabilité financière et l'adéquation de la politique actuelle en matière de pensions (Belgique et France) et à modéliser l'offre et la demande futures de médecins (France). Des données administratives ont servi à l'analyse de changements apportés à des programmes de prestations en espèces (Chypre et Belgique). Dans certains cas, ces données administratives ont été complétées d'éléments tirés d'enquêtes sur les revenus (Belgique) ou mises en corrélation

d'une manière ou d'une autre avec les données EU-SILC (Chypre). Un modèle d'analyse familiale a servi à étudier les changements affectant un grand nombre de ménages à l'intérieur d'une zone géographique restreinte (Irlande). La France a proposé deux exemples d'évaluations ex post basées sur une sélection aléatoire; aucun autre pays ne fait explicitement référence à ce mode d'évaluation des politiques, mais des exemples de politiques faisant l'objet d'une expérimentation pilote sans sélection aléatoire ont été cités (Belgique). Un autre exemple fait état du recours à une enquête spécialement commanditée (Belgique). Des études qualitatives ont été utilisées dans différents cas (Belgique, Irlande et Espagne) et la consultation des parties prenantes est citée en tant qu'outil par quelques pays (Irlande et Espagne).

Les participants ont précisé dans quelle mesure les administrations publiques s'appuient sur des organisations extérieures pour effectuer les AIS et l'on observe, sans surprise, des variations majeures à cet égard. Ainsi espère-t-on en Autriche que l'obligation récemment imposée de produire des AIS aura pour effet que les administrateurs publics acquièrent les compétences requises à cette fin. De même, la Finlande ne semble pratiquement pas faire appel à des contractants extérieurs pour réaliser des AIS *ex ante*, mais les participants regrettent cette situation. À l'inverse, l'Espagne et l'Irlande semblent compter largement sur des contractants extérieurs pour les AIS *ex ante* — une situation que les participants espagnols regrettent mais que les participants irlandais envisagent avec davantage de pragmatisme. En France, la plupart des analyses d'impact *ex ante* sont effectuées au sein des administrations publiques, mais l'évaluation ex post des expérimentations randomisées est généralement sous-traitée à des chercheurs extérieurs. En Grèce, l'évaluation ex post des programmes et politiques est habituellement sous-traitée à des consultants privés; les institutions universitaires et les centres de recherche y sont rarement associés en tant que tels, mais il arrive que des chercheurs individuels de ces institutions ou centres fassent partie d'une équipe particulière d'évaluation sous contrat avec une firme privée de consultance.



D. Discussions lors de l'examen par les pairs

Après une session d'ouverture consacrée à la présentation des contributions du pays hôte et de la DG EMPL, quatre sessions de travail ont été organisées autour des thèmes suivants: «Essais contrôlés randomisés et autres expérimentations pilotes»; «L'évaluation des impacts sur des groupes très vulnérables ou de petite taille»; «La consultation des parties prenantes et l'évaluation participative»; et «La micro-simulation». Deux exemples particulièrement éloquentes d'application de modèles de micro-simulation (MMS) ont été exposés en session plénière, et des questions plus générales ont été débattues lors de la session de clôture. La présente partie du rapport résume ces présentations et discussions.¹⁶

Analyse de l'impact social: l'approche de la Commission

L'approche de la Commission à l'égard de l'AIS et des méthodes, outils et bases de données disponibles pour l'analyse *ex ante* de l'impact social a été décrite aux participants: il s'agit d'une approche décentralisée puisque chaque DG est responsable de ses propres AIS tout en bénéficiant d'une aide de la part d'une unité centrale au sein de la DG EMPL. Ni rapide ni facile, cette approche requiert une sensibilisation et une formation intensives, mais l'effort vaut la peine car le fait de soumettre les décisions et législations à un examen analytique contribue probablement à leur amélioration à moyen ou long terme. Le nombre d'analyses d'impact produites chaque année se situe entre 100 et 120.

Une analyse d'impact efficace doit intervenir à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques et une volonté de la part des décideurs doit exister pour que tel soit le cas. Une série de questions doivent effectivement leur être posées avant d'entreprendre toute analyse d'impact:

- Quel est le type d'intervention à examiner?
- Quelles sont les variables importantes en termes de résultats?
- Quel est le niveau de différenciation requis?
- Une distinction entre effets immédiats et effets à long terme est-elle nécessaire?

¹⁶ La contribution du pays hôte contenait essentiellement les éléments présentés à la partie B du présent rapport.

- Quelles sont les contraintes du monde réel? Quelles sont les compétences internes et externes mobilisables? Quel est le financement fiable à disposition?
- Une quantification est-elle possible? Quelles sont les données disponibles? Quel serait l'avenir si l'intervention n'avait pas lieu?

Un cycle évaluation-analyse d'impact devrait être instauré de manière à ce que les enseignements tirés d'une évaluation puissent servir à l'analyse d'impact suivante et à ce qu'un dialogue permanent existe entre décideurs et analystes.

La quantification de certains impacts (les incidences sur la qualité du travail ou la qualité de vie, par exemple) restant de toute évidence assez limitée, une analyse strictement qualitative peut aussi, dans certains cas, servir à stimuler le débat. Lorsque des données de qualité suffisante sont disponibles, des techniques de modélisation plus avancées peuvent être appliquées à condition qu'elles aient un but utile au-delà de l'exercice en tant que tel. La modélisation fondée sur des micro-données va probablement connaître une importance croissante, ce qui va exiger une plus grande cohérence en termes de sources de données. En dépit des efforts déployés pour parvenir à des séries de données plus exhaustives et comparables au niveau européen, de nombreux pays continuent de disposer de meilleures données à l'échelon national. La régionalisation pourrait poser problème dans certains États membres.

20

Les essais contrôlés randomisés et autres expérimentations pilotes

Les discussions sur ce thème ont porté sur l'utilisation d'essais contrôlés randomisés (ECR) et d'autres types d'expérimentations pilotes en tant que formes d'analyse d'impact *ex ante*.

En Belgique, un régime pilote d'allocations monétaires (*cash-for-care*) a été testé à l'intention de personnes handicapées. L'expérimentation ayant porté sur des échantillons de très petite taille, il s'agit davantage d'une étude qualitative que d'une étude quantitative. Le test a bien fonctionné mais l'échantillonnage restreint n'a pas permis d'obtenir des résultats suffisamment robustes pour être extrapolés. En Finlande, des expérimentations pilotes ont testé deux types de crédit d'impôt pour l'aide ménagère. Elles ont été menées dans différentes régions du pays dans le but explicite de dégager des éléments probants sus-



ceptibles d'étayer une décision quant à la politique à suivre au niveau national. En France, une expérimentation menée à grande échelle entre 2008 et 2010 a testé plusieurs variantes du rSa, lequel vise à la fois à rendre le travail financièrement attractif et à assurer un revenu minimum. Des régions françaises représentant 10% de la population ont été sélectionnées pour la mise en œuvre du rSa et un budget spécial a ensuite été consacré à l'expérimentation sociale: il s'agit du Fonds d'expérimentation sociale pour la jeunesse qui a lancé à ce jour trois vagues d'appels à projets, soit plus d'une quarantaine d'appels au total, essentiellement axés sur les politiques de l'éducation et de la jeunesse. Les exigences en matière d'évaluation sont définies par un comité scientifique interdisciplinaire principalement animé par des économistes.

Les ECR peuvent constituer un instrument utile et puissant à condition d'être bien conçus et d'être réalisés par des professionnels. Sur le plan théorique, l'attrait de la randomisation réside dans la possibilité d'éviter les «problèmes de sélection».¹⁷ Les ECR posent un problème éthique majeur dans la mesure où ils engendrent un apport positif pour un groupe sans en faire bénéficier un autre; la randomisation par région ou par période pourrait être une réponse à cette objection éthique. En France, les ECR font l'objet de dispositions législatives, ce qui peut être un bon moyen de les faire accepter par le public. Il est important de faire preuve d'ouverture vis-à-vis de ces expérimentations: étant donné leur grande complexité, des déclarations claires et simples quant à leurs objectifs sont indispensables pour éviter tout malentendu. Elles exigent, pour être menées à bien, de longs délais d'exécution et des budgets considérables; elles devraient en outre se poursuivre pendant deux ou trois ans au moins après l'intervention. Ce type d'expérimentation requiert un haut niveau de professionnalisme de la part de ceux qui la réalisent, ainsi qu'une formation des acteurs de terrain avant son lancement.

Les résultats de ces essais peuvent sans aucun doute alimenter utilement l'élaboration des politiques, mais il faut être disposé à accepter que les politiciens se placent dans une perspective plus large. Lorsqu'une expérimentation de grande envergure et particulièrement visible est entreprise, il peut en effet s'avérer délicat pour eux de ne pas aller de l'avant avec la réforme proposée, même si les résultats sont décevants. Il n'en reste pas moins que l'essai contrôlé randomisé

¹⁷ Terme technique désignant les différences entre personnes affectées et non affectées par un programme - différences qu'il est difficile, voire impossible, de contrôler aux fins de l'utilisation de méthodes statistiques standard.



permet de comparer différentes approches de la mise en œuvre de la politique en question.

Le recours à des essais randomisés n'est pas toujours approprié. Ainsi l'expérimentation sociale s'avère-t-elle inadéquate dans quatre types de situation: face à une urgence sociale ou financière; lorsqu'il existe déjà des éléments probants (concernant la réforme des retraites, par exemple); lorsque la réforme elle-même n'est pas suffisamment définie; et lorsque la randomisation n'est pas compatible avec les obligations légales. De surcroît, sur un plan pratique, les ECR nécessitent des séries de données importantes et de qualité, et devraient idéalement ne pas se contenter de mesurer les résultats à court terme: sans doute ne sont-elles donc pas l'approche la plus indiquée lorsque le financement disponible ne permet pas d'envisager un processus de plus longue haleine.

L'évaluation des impacts sur des groupes très vulnérables ou de petite taille

22

Il est souvent impossible, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de propositions de politiques sur des groupes restreints ou très vulnérables, d'utiliser des données d'enquêtes standard en raison de la petite taille des échantillons ou parce que les groupes en question ne sont pas couverts par les enquêtes (les sans-abri, les Roms et les personnes séjournant dans des institutions, par exemple). On peut alors utiliser, selon le cas, une étude qualitative (micro-enquêtes, interviews et groupes de discussion notamment) ou des données administratives.

Les gens du voyage irlandais,¹⁸ ou les Roms, offrent l'exemple d'un groupe à la fois numériquement restreint et assez vulnérable. Le premier cas a été illustré en montrant l'impact d'une vie en logement provisoire sur la santé: le contact avec les gens du voyage irlandais est difficile à établir parce qu'ils ont été traditionnellement exclus de la recherche et qu'ils se montrent très suspicieux à l'égard des organisations officielles — de sorte qu'ils ont eux-mêmes procédé à l'évaluation avec l'aide d'experts et grâce au financement d'une agence extérieure. La méthode retenue a été l'analyse qualitative basée sur des micro-enquêtes, des interviews et des groupes de discussion. Si aucun résultat concret n'a apparemment découlé de cette analyse d'impact, il semblerait néanmoins

¹⁸ Les gens du voyage irlandais sont un groupe minoritaire indigène de tradition nomade qui vivent principalement en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais qui sont d'origine ethnique irlandaise.



que celle-ci ait sensibilisé les responsables à la situation des gens du voyage en termes de santé et de logement.

Deux exemples ont été présentés pour illustrer l'utilisation de données administratives pour remédier aux lacunes des données d'enquêtes. En Belgique, un MMS (basé sur des données administratives provenant de 20 sources différentes) a été utilisé pour prévoir et suivre l'objectif national de lutte contre la pauvreté. À Chypre, l'AIS *ex ante* d'un régime de revenu minimum pour retraités à bas revenu a nécessité de compléter la série de données EU-SILC d'informations concernant la source exacte des prestations de l'État déclarées à titre de revenu par les retraités (cette information — que l'UE-SILC ne fournit pas — étant nécessaire parce que le critère de ressource proposé dans le cadre du régime en question s'applique différemment selon la source de revenu). Les données administratives peuvent offrir des possibilités supplémentaires, surtout lorsqu'elles sont combinées, d'une façon ou d'une autre, avec des données tirées d'enquêtes. Elles sont souvent disponibles à relativement peu de frais et, peu de restrictions existant au niveau de la taille des échantillons, elles permettent de couvrir les impacts au niveau régional ou local, de même que des groupes restreints. Elles sont souvent plus à jour que les données tirées d'enquêtes, et plus étroitement liées aux variables stratégiques. En revanche, leur utilisation peut faire l'objet de restrictions liées au respect de la vie privée, voire de dispositions législatives. Un problème supplémentaire se pose dans la mesure où les indicateurs standard développés sur la base des données d'enquête (le risque de tomber en dessous du seuil de 60% du revenu médian des ménages, par exemple) ne peuvent être directement calculés en raison de l'absence de certaines données dans les registres de l'administration.

La consultation des parties prenantes et l'évaluation participative

Peu d'exemples de consultation des parties prenantes et d'évaluation participative ont été évoqués par les participants dans le cadre de l'AIS *ex ante*, ce qui montre à quel point les pays sont conscients de la rareté relative de bonnes pratiques et de la difficulté de réaliser une consultation de qualité auprès des parties prenantes. L'Espagne a exposé la manière dont s'effectue l'évaluation dans le cadre de ses plans d'action nationaux en matière d'inclusion, de même que certains concepts et principes de l'évaluation participative. Elle a illustré la façon d'instaurer les conditions adéquates d'une évaluation réussie, à savoir la promotion d'une situation sociale positive dans un climat ouvert et constructif.



L'autre présentation, proposée par l'EAPN, a abordé certaines des contraintes en jeu et les éléments permettant de les surmonter. Les valeurs liées à la participation ne sont guère neutres: toute implication des parties prenantes pose la question du pouvoir et il convient d'admettre dès le départ qu'il s'agit d'une relation asymétrique. En principe, la consultation des parties prenantes doit bénéficier à la fois à ceux qui sont consultés et à ceux qui consultent. Les critères de qualité applicables à ce type de consultation (parfois consignés dans des codes ou des normes) sont plus particulièrement soulignés: la consultation doit intervenir à un stade précoce du processus décisionnel, autrement dit bien avant la prise de décision; un soin particulier doit être apporté au mode de sélection des parties prenantes consultées; la capacité des parties prenantes de prendre part à des consultations doit être renforcée et la participation doit être financièrement soutenue (en Belgique, par exemple, des ONG reçoivent des fonds pour effectuer des travaux préparatoires auprès de personnes en situation de pauvreté et être ainsi en mesure de faire des apports directs); un délai suffisant doit être prévu pour la participation; le champ de la consultation doit être large et ne pas se limiter aux petits détails techniques de l'initiative stratégique concernée; il convient d'expliquer clairement aux parties prenantes de quelle manière leur apport va alimenter le processus et de prévoir à leur intention un retour d'information concernant leur contribution. Il peut s'avérer utile de consigner ces critères dans des codes (normes) de consultation. Quelques exemples de recours sélectif plus intensif à la consultation en ligne ont été exposés: cet outil supplémentaire pourrait gagner en importance, mais il convient de tenir compte de la fracture numérique.

Micro-simulation

L'Irlande utilise un MMS statique de la fiscalité et des transferts sociaux appelé SWITCH, qui appartient à un institut de recherche indépendant (l'ESRI). Basé sur la série de données EU-SILC, il a été complété de plusieurs questions en vue d'informations spécifiquement destinées à la micro-simulation. Le modèle, ainsi qu'une formation et un soutien, sont mis à la disposition des départements ministériels concernés et des organismes faîtiers de partenaires sociaux. Une analyse de l'impact sur la pauvreté est obligatoire pour toute initiative stratégique majeure de la part du gouvernement (déclaration du budget annuel, par exemple) et les départements ministériels s'appuient largement sur les résultats du modèle SWITCH.



En France, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, qui appuie elle-même plusieurs grands départements ministériels, propose un MMS statique de la fiscalité et des transferts sociaux appelé INES. Il se fonde sur les données de l'enquête française sur les forces de travail mises en corrélation avec des données administratives concernant les impôts versés et les prestations reçues, ce qui permet d'obtenir une vaste série de données précises parfaitement adaptée à la micro-simulation. Le modèle INES a été très largement utilisé pour évaluer les recettes et l'effet distributif de variantes de la réforme du rSa en fonction de diverses hypothèses quant à l'impact du rSa sur l'offre de main-d'œuvre et sur les taux de non-usage des prestations (le modèle lui-même n'a pas servi à l'évaluation de l'impact sur l'offre de main-d'œuvre).

En Belgique, un organisme indépendant financé par l'État est chargé de formuler des conseils concernant la viabilité et l'adéquation de la politique des retraites. Un modèle récemment créé (baptisé MIDAS¹⁹) permet d'effectuer une évaluation intégrée des effets de différentes politiques en matière de pensions: il s'agit d'un MMS dynamique qui peut être aligné au résultat fourni par un modèle macroéconomique; il permet en effet de mesurer l'effet distributif de stratégies particulières dans le domaine des retraites, ainsi que leur viabilité financière.

Les techniques de micro-simulation peuvent être des outils extrêmement puissants d'analyse préalable de l'impact social des mesures d'austérité. Un projet en cours applique le modèle Euromod (voir l'annexe 2) à l'évaluation de l'impact des mesures d'austérité dans six États membres de l'UE, à savoir l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni — pays essentiellement choisis en raison de l'ampleur de leur déficit budgétaire. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une analyse *ex ante* au sens strict (étant donné qu'elle a été effectuée après que les mesures aient été annoncées et, dans certains cas, votées), cette recherche montre que les gouvernements concernés auraient pu appliquer Euromod à une AIS *ex ante* puisque toutes les données utilisées existaient avant l'annonce des mesures. Il a été reconnu toutefois que l'étude en question ne prenait pas en compte des facteurs tels que l'effet d'entraînement, et que la sensibilité de ce type de recherche montrait à quel point il est important de préciser clairement les limites de toute simulation, et son hypothèse et son calendrier en particulier.

19 MIDAS est un projet conjointement mené par des institutions situées en Allemagne, en Belgique et en Italie, et financé par l'UE au titre du Sixième programme-cadre (http://ec.europa.eu/research/fp6/index_en.cfm). Voir: http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=fr&TM=30&KeyPub=781

Combinée à des techniques de prévision des changements au niveau de la répartition des revenus, la micro-simulation peut également servir à mesurer les avancées vers la réalisation d'objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté. Un projet britannique a fait appel à ces méthodes (autrement dit à la combinaison du «vieillessement statique» et de la micro-simulation statique de la fiscalité et des transferts sociaux) pour prévoir des mesures de réduction de la pauvreté basées sur le revenu au cours des dix prochaines années au Royaume-Uni. Plusieurs raisons font que cette forme de prévision fondée sur le vieillissement statique est relativement aisée dans ce pays, et notamment l'existence de prévisions officielles concernant bon nombre des variables requises — lesquelles prévisions étant les hypothèses utilisées par le gouvernement lui-même lorsqu'il procède à ses propres projections budgétaires. Le Royaume-Uni s'est également doté de règles dûment établies en matière d'indexation des impôts et des transferts sociaux au fil du temps, et il est assez fréquent que le gouvernement annonce quelques années à l'avance les modifications prévues au niveau du régime d'imposition des personnes physiques et du régime des prestations sociales.

Les gouvernements des États membres de l'UE n'ont pas tous accès à des MMS de la fiscalité et des transferts sociaux; certains pays ne possèdent d'ailleurs aucun modèle de ce type, que ce soit au sein de l'administration publique ou en dehors de celle-ci. Le frein principal à l'utilisation d'un MMS est le coût initial de sa création, qui oblige les organisations à prendre un engagement de longue durée à la fois en termes d'application du modèle et d'investissement dans son développement et sa maintenance. Il est admis que le coût de production d'un MMS ne varie guère avec la taille du pays, ce qui implique qu'il risque d'être davantage jugé prohibitif par les pouvoirs publics de petits pays. Par ailleurs, le projet Euromod actuellement en cours s'achèvera en 2012 et un MMS de la fiscalité et des transferts sociaux basé sur les données EU-SILC sera dès lors mis à la disposition des 27 États membres.

La valeur potentielle des MMS est souvent sous-estimée, notamment parce que beaucoup de modèles existants sont internes à des organismes officiels et ne sont donc guère visibles aux yeux du grand public. Il conviendrait d'inciter tous les détenteurs et utilisateurs de MMS à publier les spécifications de leurs modèles et les résultats de leurs modélisations, et à alimenter le débat à l'aide de leurs conclusions. Un site Web convivial est une manière de procéder; mais la publication des codes sources en est une autre.



La différence entre MMS statiques et dynamiques a été examinée: des MMS dynamiques pourraient s'avérer nécessaires si le vieillissement ou d'autres évolutions au niveau de la population deviennent problématiques. Il est conseillé à ceux qui entreprennent l'élaboration d'un modèle de commencer par un MMS statique, et de ne pas «réinventer la roue» mais d'utiliser des logiciels existants tels que Euromod et LIAM 2. S'il faut choisir entre une modélisation dynamique et un vieillissement statique, mieux vaut commencer par le second.

Recourir partiellement, largement ou totalement à une évaluation externe: une bonne idée?

Une AIS de qualité exige à la fois des compétences internes (à savoir au sein de l'administration publique) et externes, et il s'avère le plus souvent judicieux de faire appel à une expertise extérieure. Les décideurs doivent d'ailleurs intégrer des apports externes pour des raisons politiques également. L'expertise interne garantit pour sa part une certaine appropriation de la mise en œuvre des initiatives proposées. Dépendre totalement de capacités externes serait une erreur. Mieux vaut parfois — lorsque les questions en jeu sont politiquement sensibles notamment — s'appuyer davantage sur les ressources internes, qu'il faut donc veiller à renforcer. Il n'y a pas de contradiction entre les deux approches (autrement dit il s'agit d'un faux dilemme) car plus l'utilisation des compétences internes est intensive, plus le recours à une aide extérieure est fréquent. Il est important toutefois d'éviter les stéréotypes à propos des points forts et des points faibles respectifs des compétences internes et externes: ainsi une expertise interne peut-elle avoir un niveau de qualité à hauteur des compétences universitaires les plus réputées alors que, de son côté, une expertise externe n'est pas nécessairement indépendante dans la mesure où les consultants pourraient développer leur analyse de manière à obtenir de nouveaux contrats.

Les centres de soutien (*steunpunten*) institués en Flandre à des fins de recherche thématique illustrent la manière dont les pouvoirs publics peuvent systématiquement mobiliser des connaissances universitaires. Un contrat signé avec un consortium académique pour une période de cinq ans permet à des centres universitaires de développer leurs lignes de recherche sur un thème particulier à moyen terme. Une continuité est ainsi assurée, de même qu'une possibilité de relation de plus longue haleine avec les responsables de l'élaboration des politiques. Les chercheurs universitaires acceptent de leur côté d'apporter un soutien stratégique à brève échéance lorsque le besoin s'en fait sentir (la distinction

relative entre soutien à long terme et à court terme est conjointement définie par les deux parties avant le démarrage du contrat]. Les parties prenantes sont représentées dans les comités directeurs de ces centres de soutien à la recherche.

L'*Institute for Fiscal Studies*, institut britannique indépendant réputé, peut procéder rapidement à une AIS *ex ante* lorsque le gouvernement annonce de nouvelles initiatives touchant, par exemple, l'impôt des personnes physiques, les prestations de l'aide sociale et de la sécurité sociale, ou le financement de l'enseignement. Il conteste, s'il y a lieu, les affirmations gouvernementales. Le fait de savoir que l'Institut va effectuer ce type de calcul met une pression supplémentaire sur le gouvernement, qui va tenter de produire une AIS de qualité. Il s'agit d'un modèle alternatif d'AIS, qui fait participer l'ensemble de la société à l'évaluation des incidences sociales avant la mise en œuvre des mesures, même si le processus est ici moins réglementé (l'ISF n'a pas d'obligation à cet égard) et simplifié.

Comment améliorer les capacités en matière d'AIS lorsque la culture d'évaluation est peu développée?

28

Il n'est guère facile d'instaurer un processus d'analyse *ex ante* de l'impact social dans des pays où la culture d'évaluation est encore embryonnaire. Une exigence légale en la matière peut évidemment catalyser la demande et devrait inciter les administrations à y répondre en renforçant leurs capacités.

Deux exemples d'initiatives visant à promouvoir une culture d'évaluation ont été succinctement présentés, à savoir l'Agence nationale de l'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services en Espagne et l'Agence publique norvégienne pour la gestion financière (DFØ) mise en place par le ministère norvégien des finances. Ce type d'organisme peut élaborer des lignes directrices, étayer le renforcement des capacités et rassembler des exemples de bonnes pratiques, mais il ne s'agit pas d'une solution miracle. On continue d'ailleurs d'observer que la qualité des AIS est rarement évaluée, et les pays concernés devraient trouver le moyen de contrôler la norme.

En réalité, l'Agence nationale espagnole n'a pas été chargée de modifier radicalement la culture d'évaluation dans le pays: on assiste plutôt à une lente évolution dans ce sens au sein de l'administration, de même qu'au sein des universités et d'autres centres de recherche. En Norvège, l'Agence pour la gestion financière (DFØ) est chargée de rassembler toutes les évaluations effectuées ou comman-



ditées par des ministères. Le site Web du centre contient déjà un millier d'évaluations touchant tous les domaines et couvrant les dix dernières années. Il organise également des conférences dans le but d'inciter les ministères et d'autres groupes à procéder à des évaluations. Bien qu'il appartienne à l'État, le centre adopte des positions indépendantes et rappelle ainsi que des organismes relevant d'une administration peuvent jouir d'autonomie; il arrive d'ailleurs que leur indépendance scientifique soit une exigence légale.

Il se pourrait que la Commission européenne finance à l'avenir une infrastructure de recherche axée sur les conditions de vie, la vie professionnelle et la pauvreté. Une initiative dans ce sens contribuerait sans doute à renforcer les capacités de recherche sur des questions étroitement liées à l'analyse de l'impact social au niveau européen.

E. Conclusions et principaux enseignements

La plupart des pays pairs estiment ne pas appliquer aujourd'hui les meilleures pratiques en matière d'AIS *ex ante*, même si quelques exemples de bonnes pratiques ont été recensés. Que les pays qui considèrent l'AIS comme un exercice difficile se rassurent: ils ne sont pas les seuls — l'exercice est effectivement difficile et nous apprenons tous ensemble.

L'AIS est, à l'heure actuelle, une réflexion qui vient souvent après-coup dans le processus d'élaboration des politiques, alors qu'elle devrait idéalement en faire partie intégrante. Il conviendrait en effet que les décideurs soient appelés à un stade précoce à préciser les éléments concrets sur lesquels ils fondent la politique proposée — l'absence ou la quasi-absence d'éléments quant à l'impact probable pouvant conduire à penser qu'un projet pilote s'impose. Ceci étant dit, une AIS peut contribuer à promouvoir la transparence et la responsabilité, et enrichir le débat public, même si elle n'intervient qu'à l'issue du processus d'élaboration des politiques.

30

L'impact des politiques sur les enfants est souvent négligé car ceux-ci sont rarement représentés dans les données quantitatives disponibles. Il conviendrait donc à tout le moins que l'analyse quantitative des données d'enquêtes envisage distinctement les effets sur les ménages avec enfants à charge et les effets sur les ménages sans enfants. Les responsables et chercheurs pourraient également se demander si une étude qualitative consacrée aux enfants, ou l'apport de parties prenantes représentant les enfants, ne compléterait pas utilement l'analyse quantitative.

Des essais contrôlés randomisés et autres expérimentations pilotes peuvent s'avérer des outils extrêmement performants dans un certain nombre de cas, et plus particulièrement lorsqu'une forte incertitude prévaut quant aux réponses comportementales aux mesures proposées; il faut néanmoins qu'une série de conditions soient remplies, y compris un cadre éthique et juridique clairement établi, une conception mûrement réfléchie et transparente, un budget suffisant et un calendrier adéquat. On observe cependant un fréquent décalage entre la programmation du cycle politique et le temps nécessaire à la mise en œuvre et à l'évaluation d'une expérimentation pilote. Il s'avère par ailleurs difficile pour les politiciens d'abandonner une expérimentation de grande envergure et bénéficiant d'une grande visibilité, même si les résultats sont décevants.



Les méthodes de recherche qualitative doivent être adaptées à la situation particulière des groupes vulnérables visés par l'évaluation. Il se peut en effet que les personnes concernées soient réticentes à participer à des entretiens ou à des groupes de discussion. L'analyse elle-même peut sensibiliser les évaluateurs à la situation du groupe visé. D'autre part, certaines formes de recherche qualitative peuvent engendrer un processus participatif ascendant très dynamique.

Les données administratives peuvent être une ressource précieuse qui, généralement peu onéreuse, offre un échantillonnage suffisant pour couvrir les impacts régionaux et locaux, et les effets sur des groupes relativement restreints. Elles sont souvent plus à jour que les données tirées d'enquêtes, et plus étroitement liées aux variables stratégiques. De nombreux pays utilisent des données administratives en complément des enquêtes sur les ménages pour parvenir à une analyse quantitative ou une micro-simulation plus précise. Certaines restrictions touchant au respect de la vie privée peuvent néanmoins s'appliquer, et des dispositions spéciales peuvent être nécessaires pour harmoniser les concepts standard définis sur la base des données d'enquêtes.

L'importance de l'investissement requis pour créer et maintenir des modèles de micro-simulation (MMS) s'avère souvent dissuasive, mais les administrations qui envisagent de développer leurs propres MMS devraient s'aider de modèles existants (Euromod) ou de logiciels proposés pour faciliter la création de MMS (Euromod pour MMS statiques de la fiscalité et des transferts sociaux, ou LIAM2 ou MODGEN pour les MMS dynamiques). Ceux qui s'intéressent aux effets au fil du temps devraient commencer par des modèles appliquant le vieillissement statique — relativement simples à mettre en œuvre — avant de se lancer dans un MMS dynamique. Les États membres et les chercheurs ne devraient pas oublier que les données tirées des statistiques EU-SILC (statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie) peuvent, s'il y a lieu, être complétées ou adaptées à l'aide d'autres sources. Il conviendrait par ailleurs de publier largement (éventuellement via l'International Micro-simulation Association) les spécifications précises des MMS et les conclusions de leur utilisation en vue de mettre les expériences en commun et de mobiliser un large soutien.

Une AIS de qualité requiert des compétences à la fois internes (à savoir au sein de l'administration publique) et externes. L'apport d'une expertise extérieure est une bonne idée dans la plupart des cas, mais l'expertise interne garantit une appropriation de la mise en œuvre des initiatives proposées. Il peut également

être indiqué de s'appuyer davantage sur les ressources internes lorsque les problématiques en jeu sont politiquement sensibles. Même si cela peut sembler paradoxal, il est de l'intérêt des administrations publiques de promouvoir des compétences en matière d'AIS dans des organismes extérieurs aussi bien qu'en leur propre sein, car la production d'AIS par ces organismes est une manière d'accroître la demande d'AIS au sein de l'administration.

L'un des grands défis réside dans l'instauration d'AIS *ex ante* dans des pays où la culture de l'évaluation n'est guère développée. La mise en place de centres spécifiquement chargés d'élaborer des lignes directrices, de soutenir le renforcement des capacités et de rassembler des exemples de bonnes pratiques peut y contribuer, mais il ne s'agit pas d'une solution miracle. L'édification d'une culture d'évaluation est un processus de longue haleine.

Une intensification des efforts en matière d'AIS s'impose pour consolider la dimension sociale de la stratégie «Europe 2020». L'ensemble des institutions de l'UE, des États membres et des parties prenantes ont un rôle à jouer, mais la Commission européenne occupe une position privilégiée à cet égard. Elle pourrait envisager, par exemple, la création et le soutien d'un réseau d'apprentissage, d'une base centralisée de savoirs en matière d'AIS similaire au site Web «IA TOOLS» (qui n'est plus mis à jour) et d'orientations ou d'une boîte à outils destinées à l'analyse de l'impact social de politiques non sociales s'inscrivant dans la stratégie «Europe 2020» (politiques énergétique, économique et des transports notamment). La Commission européenne pourrait faire plus systématiquement référence à l'AIS dans son dialogue avec les gouvernements à propos de l'impact social probable de leurs programmes nationaux de réforme.



Annexe

Définition de l'analyse de l'impact social

Il n'existe aucune définition universellement acceptée des impacts «sociaux». Dans ses lignes directrices, la Commission européenne rattache les incidences sociales aux onze domaines suivants:

- emploi et marché du travail;
- normes et droits liés à la qualité de l'emploi;
- intégration sociale et protection de certaines catégories de la population;
- égalité des sexes, égalité de traitement et égalité des chances, non-discrimination;
- vie privée et familiale, données personnelles;
- gouvernance, participation, bonne administration, accès à la justice, médias et éthique;
- santé et sécurité des citoyens;
- criminalité, terrorisme et sécurité;
- accès à la protection sociale, à la santé et à l'éducation et conséquences sur les systèmes concernés,
- culture; et
- incidences sociales dans les pays tiers.

Cette énumération est très large et une étude a fait valoir que la grande majorité des incidences sociales pourraient être regroupées dans une liste relativement restreinte constituée des types d'impacts suivants:

- i. emploi (y compris les normes et droits liés au marché du travail);
- ii. revenu;
- iii. accès aux services (y compris l'éducation, les services sociaux, etc.);
- iv. respect des droits fondamentaux (y compris l'égalité);
- v. santé et sécurité publiques.

Références:

The Evaluation Partnership — CEPS: *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States*. Juin 2010, p. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>

Commission européenne: Lignes directrices concernant l'analyse d'impact. 15 janvier 2009. Voir le tableau 2, p. 38 et suivantes. http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_fr.pdf



Modèle Euromod de micro-simulation de la fiscalité et des transferts sociaux

Lors d'une session plénière, Silvia Avram de l'ISER (*Institute for Social and Economic Research — University of Essex*) a présenté l'outil de micro-simulation Euromod développé par l'Institut en collaboration avec plusieurs équipes nationales. Au moment de l'examen par les pairs, des modèles de fiscalité-prestations existaient pour 9 États membres de l'UE et 9 autres étaient attendus au cours des semaines suivantes.²⁰ Le modèle complet applicable aux 27 États membres devrait être prêt avant la fin du premier semestre 2012.

Il s'agit d'un modèle statique, mais qui peut être utilisé en combinaison avec des modèles comportementaux ou d'autres modèles plus complexes.

À l'heure actuelle, Euromod lui-même se base sur la dimension transversale d'EU-SILC. Sa compatibilité avec plusieurs séries de données nationales, et avec les enquêtes sur les budgets des ménages en particulier, a été assurée et rien n'empêche théoriquement d'appliquer Euromod à d'autres séries de données; la démarche implique néanmoins une somme de travail considérable (l'ISER peut fournir des conseils utiles à cet égard).

Sa nature transnationale est l'un des grands atouts d'Euromod. Des efforts majeurs ont été déployés pour rendre les données nationales comparables, ce qui en fait probablement le meilleur outil actuellement disponible pour l'analyse comparative par micro-simulation. Il offre également une grande souplesse. Des modifications peuvent être apportées au modèle sans nécessité de codification hautement spécialisée au niveau des progiciels statistiques. Des «permutations de politiques» ont ainsi pu être expérimentées pour simuler les effets que pourraient avoir les mesures adoptées dans un pays si elles étaient appliquées dans un autre.

Des outils de simulation des politiques sont actuellement disponibles pour divers pays. La simulation est généralement effectuée au 30 juin, ce qui implique qu'elle pourrait ne pas refléter une variation survenue en cours d'année. Les premières modélisations couvrent toutes les années de 2005 à 2010 et trois séries de données seront disponibles pour les pays concernés — lesquelles seront toutes des coupes transversales de l'EU-SILC ou de versions nationales des statistiques

²⁰ Le modèle existe aujourd'hui pour 18 pays. Pour de plus amples informations, prendre contact avec Holly Sutherland à l'ISER (University of Essex): <http://www.iser.essex.ac.uk/people/hollys>

SILC. Le nombre d'années et le nombre de série de données sont plus limités pour les autres pays.

Euromod ne peut simuler toutes les politiques de protection sociale, essentiellement en raison d'une insuffisance de données disponibles. La simulation peut porter sur l'imposition directe des revenus, les cotisations sociales, la plupart des prestations à caractère non contributif, les allocations de chômage (moyennant certaines hypothèses pour cause de limites des données), les salaires minima, les taux marginaux d'imposition réels et les taux de remplacement, et (pour quelques pays) le non-usage des prestations et l'évasion fiscale.

L'élément principal est écrit en C++, mais les utilisateurs ne sont pas tenus de connaître ce langage, étant donné que les paramètres des politiques sont édités en Excel et que les micro-données sont libellées en format texte.

Il convient de rappeler qu'Euromod ne produit pas de statistiques à proprement parler, mais des micro-données qui doivent être analysées pour obtenir les indicateurs pertinents. Cette analyse peut être effectuée à l'aide de n'importe quel progiciel statistique.

36

La plupart des applications d'Euromod visent à estimer les répercussions d'une politique sur le revenu et sa répartition. Mais le modèle peut également servir à évaluer l'impact potentiel de mesures budgétaires sur l'emploi en établissant des indicateurs d'incitations au travail.

Euromod présente un inconvénient auquel ses concepteurs tentent de remédier: les données de l'EU-SILC relatives au revenu sont annuelles et il existe très peu d'informations concernant la variation de ce revenu au cours de l'année. Bien que l'outil contienne une variable indiquant le nombre de mois durant lesquels la personne a occupé un emploi et n'a pas occupé d'emploi au cours de l'année concernée, et que les modélisateurs l'utilisent pour imputer la durée des revenus, cette manière de procéder n'est pas optimale dans tous les cas. Les estimations obtenues peuvent donc être entachées d'erreur, en particulier pour ce qui concerne l'aide sociale.

Des extensions et des améliorations d'Euromod sont envisagées. La DG EMPL a accepté de financer ces travaux pendant trois années supplémentaires. L'une des grandes priorités sera d'introduire les changements démographiques dans le modèle et de veiller à rendre celui-ci plus dynamique.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Développer une analyse ex ante efficace de l'impact social : méthodologie, outils et sources de données

Pays hôte : **Belgique**

Pays pairs : **Autriche, Chypre, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Norvège**

Parties prenantes : **Coface, EAPN**

Récemment définie par la Commission européenne dans ses lignes directrices de 2009 sur l'analyse d'impact, une analyse d'impact ex ante est un processus visant à évaluer les conséquences potentielles d'une initiative avant sa mise en œuvre. L'analyse d'impact social mesure comment une politique donnée peut avoir un effet sur des indicateurs sociaux tels que la pauvreté ou l'exclusion sociale, et comment elle peut s'intégrer dans la Stratégie Europe 2020 pour une économie intelligente, durable et inclusive. La révision 2010 de l'évaluation conjointe menée par le Comité de protection sociale et la Commission européenne de l'impact social de la crise économique et des réponses apportées indique qu'étant donné que les mesures d'assainissement budgétaire risquent d'amplifier les conséquences sociales de la crise, les États membres devraient renforcer leur capacité à évaluer les impacts sociaux de leurs décisions importantes en matière de politiques et de dépenses.

Suite à l'examen par les pairs qui s'est tenu en Slovaquie en 2008 et qui portait sur l'analyse d'impact social, une étude financée par l'UE a examiné les différentes manières de réaliser des analyses d'impact social en Europe et a présenté les domaines clés où la mise en œuvre pourrait être améliorée. Un de ces domaines porte sur le développement d'outils mesurant les conséquences quantitatives des politiques, en particulier là où les évaluations existantes manquent de substance.

La Belgique a fait de l'analyse d'impact social une priorité pendant qu'elle présidait l'UE au second semestre 2010 et continue à examiner comment réaliser au mieux ces évaluations. Les échanges portant sur les méthodes d'analyse ex ante de l'impact social permettront de faire progresser les techniques en Belgique et ailleurs.