

<b>Plan</b>
-------------

<b>PLAN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>II. INVENTAIRE DES PRINCIPALES INITIATIVES EN MATIÈRE DE MODERNISATION DE LA GESTION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FÉDÉRALES.....</b>	<b>4</b>
1.1. RÉFORMES « INTRA MUROS » 1981/85 : COMMISSION MIXTE CHAMBRE/SÉNAT (PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU PARLEMENT), PRÉFIGURATION À POLITIQUE INCHANGÉE, CELLULES BUDGÉTAIRES, PROGRAMMATION TRIENNALE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU NIVEAU DU GOUVERNEMENT), ENVELOPPES BUDGÉTAIRES .....	4
1.2. LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT (1982– 1987). .....	5
1.3. RAPPORT VAN DE WALLE (1988-1991) « VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN BELGIQUE ».....	7
1.4. LA LOI DU 28 JUIN 1989 MODIFIANT LES LOIS SUR LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT. ....	8
1.5. LA RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT. ....	10
1.6. INITIATIVES « INTRA MUROS » (1990-1995) DU MINISTRE DU BUDGET : EVALUATION APPROFONDIE DE CERTAINES DÉPENSES (MÉMORANDA, AUDITS,...), FICHES BUDGÉTAIRES, ESTIMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES PAR ALLOCATION DE BASE. ....	13
1.7. LA RÉFORME DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE ... DANS L'ATTENTE D'UN CHANGEMENT.....	16
1.8. CRÉATION D'UNE BANQUE DE DONNÉES SUR LES FINANCES PUBLIQUES BELGES (1995- 1998) .....	19
1.9. MODIFICATION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC DU SECTEUR SOCIAL.....	19
1.10. LOI DU 10 MARS 1998 : EXTENSION DES MISSIONS DE CONTRÔLE DE LA COUR DES COMPTES AU BON USAGE DES DENIERS PUBLICS. ....	22
<b>III. ÉTUDE DE CAS : LE BUDGET PAR PROGRAMME (ANALYSE INDUCTIVE).....</b>	<b>24</b>
2.1. EMERGENCE DES IDÉES ET DES PROJETS.....	24
2.2. PROCESSUS DE DÉCISION. ....	26
2.3. DÉMARRAGE ET MISE EN ŒUVRE INITIALE DE LA RÉFORME.....	28
2.4. TRANSFORMATION DE L'INNOVATION EN PRATIQUE COURANTE.....	31
2.5. COORDINATION AVEC D'AUTRES INITIATIVES .....	35
2.6 MESURES CORRECTIVES .....	36
2.7. EVALUATION ET TABLEAU RÉCAPITULATIF .....	36
<b>IV. CONCLUSIONS.....</b>	<b>38</b>
<b>V. BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>42</b>

## I. Introduction

La présente étude porte sur les initiatives principales de modernisation dans le domaine de la gestion budgétaire et financière des administrations publiques fédérales. Elle se compose de trois parties : l'inventaire des initiatives prises par les autorités, l'étude approfondie d'un cas, et les conclusions qui s'en dégagent du point de vue du processus de la modernisation.

La première partie comprend un inventaire des initiatives qui ont été prises dans le domaine précité depuis 1980. Il a en effet été convenu entre les auteurs des différentes études sectorielles (finances, personnel, organisation, information et communication) de prendre cette année comme point de départ en raison du fait qu'elle coïncide avec le démarrage de la politique de redressement de la situation des finances publiques, laquelle marque une rupture significative par rapport à la période antérieure.

Nous nous sommes intéressés aux initiatives qui visaient à améliorer le management budgétaire et financier des départements en excluant à priori les réformes qui ont plutôt une orientation macrobudgétaire (comme par exemple la création de la section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances), tout en sachant toutefois qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer les deux aspects. Cet inventaire reprend aussi bien des projets qui ont été formalisés dans un texte de loi (sensu lato) que des initiatives « venant de l'intérieur » (*intra muros*), souvent moins connues, parce que diffusées par le biais d'une circulaire interne à l'administration, ou des rapports résultant de missions d'études. La notion d'initiative doit être prise au sens large du terme puisque nous nous attachons à relever aussi bien les initiatives passées au stade de la mise en œuvre que celles qui ont avortées ou sont restées à l'état de projet.

Nous sommes conscients par ailleurs que cet inventaire ne reprend certainement pas toutes les initiatives qui ont pu être développées notamment à l'intérieur de chaque département. Nous avons donné ici la priorité à celles qui ont une dimension ou une portée interdépartementale et qui relèvent donc d'un processus de changement visant l'ensemble de l'administration fédérale. C'est notamment pour cette raison que nous avons choisi de ne pas traiter ici de la modernisation de la gestion de la dette publique, qui est une problématique spécifique —dont nous ne sous-estimons par ailleurs pas l'importance ni les résultats acquis — qui relève de la seule responsabilité du département des Finances.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sur cette réforme, voir par exemple : BROUHNS G., « Le Trésor et la dette publique », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, janvier-février 1998, n° 1, p. 261-274.

Pour chaque initiative, nous rappelons tout d'abord le contexte dans lequel elle a été lancée ; ensuite nous donnons une brève analyse de son contenu (des missions s'il s'agit d'un organe nouveau), du suivi qu'elle a reçue et, le cas échéant, de l'évaluation qui en a été faite.

La deuxième partie est consacrée à l'étude, plus approfondie, d'un cas selon un schéma d'analyse inductive défini par le groupe de recherche interuniversitaire UCL-KULeuven. Le cas retenu est celui des deux tentatives successives d'implantation de la technique du budget par programme. Nous avons en effet estimé utile d'analyser les deux initiatives en parallèle, même s'il est vrai que la première remonte à une époque antérieure à 1980.

La troisième et dernière partie vise à dégager des conclusions générales à partir des analyses effectuées dans les deux premières parties, en particulier quant au processus de changement et aux variables significatives intervenant en matière de modernisation. Rappelons une fois encore que l'intérêt de cette étude ne se situe pas tant dans l'analyse exhaustive du contenu des initiatives que dans l'identification des variables ou des facteurs ayant favorisé ou, au contraire, freiné la modernisation, et à susciter ensuite un questionnement par rapport à des expériences identiques menées à l'étranger et dont l'inventaire a été fait dans la partie internationale (analyse horizontale et verticale) du rapport de recherche, par nos collègues de l'UCL et de la KULeuven.

\*\*\*

## **II. INVENTAIRE DES PRINCIPALES INITIATIVES EN MATIERE DE MODERNISATION DE LA GESTION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FEDERALES**

### **1.1. Réformes « intra muros » 1981/85 : Commission mixte Chambre/Sénat (procédure budgétaire au parlement), préfiguration à politique inchangée, cellules budgétaires, programmation triennale des investissements publics (procédure budgétaire au niveau du Gouvernement), enveloppes budgétaires**

Consciente de la gravité de la situation financière de l'Etat lorsqu'elle arriva au pouvoir en novembre 1981<sup>2</sup>, la coalition chrétienne-libérale décida de rétablir les équilibres en matière de finances publiques. L'accord de gouvernement précisait que ce redressement impliquait, parmi d'autres mesures, une amélioration de la gestion de l'Etat, c'est-à-dire une modernisation des méthodes de gestion budgétaire et financière.

Sur le plan de la procédure parlementaire, le Gouvernement encourage la constitution d'une commission mixte Chambre-Sénat<sup>3</sup> chargé de préparer une réforme tendant à regrouper les budgets départementaux – déposés et votés séparément, ce qui était de nature à allonger la procédure d'approbation des budgets – en un seul budget des dépenses. Cette initiative ne débouchera que sous le gouvernement suivant<sup>4</sup>.

Le Gouvernement apporta ensuite plusieurs adaptations à la phase gouvernementale de la procédure d'élaboration du budget<sup>5</sup> :

- la première consistait à dissocier dans la confection du budget les « tendances budgétaires spontanées » des « inflexions apportées à ces tendances ». <sup>6</sup> La phase politique – les arbitrages à faire – était dorénavant précédée par une phase technique au cours de laquelle une préfiguration du budget à politique inchangée était effectuée, de manière à faire apparaître l'écart entre l'évolution spontanée du déficit et l'objectif macrobudgétaire du Gouvernement ;

<sup>2</sup> Voir infra : II. Etude de cas : le budget par programme (analyse inductive).

<sup>3</sup> DEFRAIGNE J., « Le Groupe de travail mixte pour la réforme des méthodes budgétaires. Un système budgétaire plus transparent, plus efficace et/ou démocratique ? », dans : DE MEYER L. & FLAMANT E., Liber Amicorum Willy De Clercq, Leuven, Editions Peeters, 1985.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Chambre des Représentants, Compte rendu intégral, session 1982-1983, séance du 25 novembre 1982.

<sup>6</sup> BROUHNS G., L'Etat budgétaire, Gembloux, Duculot, 1985, p. 127.

- la deuxième consistait à préparer la phase politique au sein de quatre cellules budgétaires : départements d'autorité, départements économiques, départements sociaux, Education nationale (N et F), auxquelles s'ajoutaient deux cellules horizontales, fonction publique et finances. Ces cellules réunissent les ministres par secteur dans le but d'opérer un certain nombre d'arbitrages internes avant de les soumettre pour approbation au gouvernement tout entier ;
- la troisième adaptation portait sur une révision du contenu économique et budgétaire de l'exposé général présenté au Parlement ;
- la quatrième visait à réaliser une programmation triennale des crédits pour les investissements publics.

Enfin, le Gouvernement décida d'imposer aux organismes parastataux (par exemple, les sociétés de transport ou les établissements scientifiques) et aux institutions vivant principalement de subventions de l'Etat, comme les universités et les hôpitaux, le système de l'enveloppe budgétaire. Chaque institution ou organisme se voyait imposer un plafond budgétaire et/ou un plan d'assainissement qu'il devait atteindre ou réaliser endéans un délai prédéterminé.

## **1.2. La Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat (1982–1987)**

Cette Délégation avait pour mission, d'une part, d'éclairer le Gouvernement sur les causes immédiates du « dérapage » budgétaire, et d'autre part, de lui formuler des propositions pour moderniser à plus long terme l'organisation et la gestion, comptables et financières, de l'Etat et des institutions et organismes d'intérêt public soumis à son autorité ou son contrôle.<sup>7</sup> La Délégation était placée sous la responsabilité conjointe du ministre des Finances et du ministre du Budget ; la durée de sa mission, fixée initialement à deux ans, fut renouvelée deux fois pour aboutir à une durée totale de cinq ans<sup>8</sup>.

Les premiers travaux de la Délégation portèrent sur les causes immédiates des déficits importants constatés en 1981-1982.

- Dans ce cadre, la Délégation s'intéressa à l'évolution des crédits budgétaires en suivant leurs modifications successives, du crédit initial voté par le Parlement jusqu'au montant

<sup>7</sup> Article 2 de l'arrêté royal n° 105 du 23 novembre 1982 créant une Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat (Moniteur belge du 27 novembre 1982).

<sup>8</sup> Article 167 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales (Moniteur belge du 24 janvier 1985) et arrêté royal du 6 avril 1987 portant prolongation de l'existence et du mandat de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat (Moniteur belge du 30 avril 1987).

du crédit final sur lequel des dépenses sont imputées. La Délégation a constaté des écarts significatifs entre les crédits initiaux et finaux ;

- de même, la Délégation s'attarda à analyser la relation entre les ordonnancements et les décaissements tels que repris dans les situations mensuelles établies par l'Administration de la Trésorerie ;
- elle analysa également analysé l'évolution des décaissements sur fonds budgétaires pour la période 1975/1982 et a constaté que ces deniers présentaient une allure erratique. La Délégation formula dès lors des propositions visant à supprimer des fonds existants ou à les transformer ; elle formula également des règles de gestion pour les fonds qui seraient maintenus. Ces propositions seront reprises dans la loi du 28 juin 1989 modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Pour les travaux portant sur des modifications à long terme de la gestion budgétaire et financière, on retiendra principalement :

- l'adoption de la technique du budget par programme (cfr. infra : partie II) ;
- la réalisation d'un nouveau plan comptable pour l'Etat. Dans un premier temps, la Délégation procéda à un examen des différents systèmes comptables en vigueur, en partant de la comptabilité de l'Etat en Belgique et de celles des parastataux et des entreprises jusqu'à l'analyse des systèmes comptables en vigueur dans quelques pays voisins (France, Pays-Bas, ...). Dans un second temps, la Délégation formula les objectifs que le nouveau système comptable devrait atteindre :
  - 1) celui-ci devrait permettre le contrôle de l'utilisation des autorisations contenues dans les documents budgétaires(compte d'exécution du budget).La Délégation proposait d'apporter plus de transparence dans l'enregistrement et la présentation des opérations ;
  - 2) le nouveau système comptable devrait dépasser la comptabilité de caisse et mettre l'accent sur le résultat et la variation de patrimoine en les traduisant dans un compte de résultat et un bilan ;
  - 3) La comptabilité devrait fournir des informations économiques qui pourraient servir à la détermination d'une politique économique.

Le projet de plan comptable élaboré par la Délégation, lequel comprenait 10 grandes classes de comptes, sera repris par la Commission de normalisation de la comptabilité publique mise en place suite à l'adoption de la loi du 15 janvier 1991<sup>9</sup>.

### **1.3. Rapport Van De Walle (1988-1991) « Vers une meilleure maîtrise des dépenses publiques en Belgique »<sup>10</sup>**

En février 1988, le ministre du Budget, G. Verhofstadt, chargea M. Van de Walle, ancien chef de corps de l'inspection des finances, de réaliser une étude sur les systèmes budgétaires dans les pays voisins et, à partir du résultat de ses investigations, de formuler des propositions pour améliorer la maîtrise des dépenses publiques en Belgique.

Les six pays retenus étaient les suivants: les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France, le Danemark, la RFA et la Confédération helvétique. A partir des principales différences observées dans les pratiques budgétaires, M. Van De Walle formula une série de recommandations pour améliorer la maîtrise des dépenses en Belgique :

- la principale recommandation en la matière visait l'adoption d'une planification financière à moyen terme, telle que rencontrée dans les 6 pays étudiés (mais aussi dans tous les pays OCDE). A côté de cela, la préparation du budget devrait être plus approfondie et jumeler à la fois les approches « top-down » et « bottom-up ». La présentation du budget devrait également être revue afin d'établir un budget intégré ou unique des dépenses ; celui-ci sera introduit à partir de 1990<sup>11</sup>
- une plus grande autonomie devrait être accordée aux départements en matière de gestion des ressources tant humaines que financières ;
- le contrôle sur l'exécution du budget devrait être revu. M. Van De Walle proposait de supprimer le contrôle a priori lors de la mise à exécution des dépenses, qui est inutilement paralysant et redondant, tout en renforçant les procédures de contrôle interne aux départements d'une part, et le contrôle de gestion effectué à posteriori d'autre part. De plus, il estimait nécessaire de renforcer le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget :

---

<sup>9</sup> Voir infra : point 1.4.

<sup>10</sup> VAN DE WALLE E., Vers une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Propositions concrètes, Bruxelles, Ministère des Finances, Administration du Budget et du Contrôle des dépenses, 1991. Voir aussi : Sénat, doc. n° 223 (S.E. 1991-1992), Audition de M. Van de Walle, directeur général honoraire, ancien chef de corps de l'inspection des finances. Rapport fait au nom de la Commission des finances par M. Van Hooland.

<sup>11</sup> Voir infra : point 1.4.

- l'harmonisation de la politique budgétaire du pouvoir national et des communautés et des régions devrait entraîner l'application, à toutes ces entités, de dispositions budgétaires et financières communes et prévoir éventuellement à cette fin la mise en place d'un comité de coordination en la matière comme cela se faisait en Allemagne ou en Suisse. La création, par la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » au sein du Conseil supérieur des finances répondra à cette préoccupation. Cette section fixe un cadre général et une méthodologie pour déterminer les besoins de financement ou les normes de déficit acceptables pour chacune des entités. Ce processus est renforcé à partir de 1992 par les contraintes imposées par l'entrée dans l'Union économique et monétaire au niveau européen. Les plans de convergence (= objectifs de type macrobudgétaire) déposés par les autorités belges sont fondés sur les normes recommandées par la section ;
- la revalorisation de la fonction publique : cette recommandation partait du principe qu'à l'étranger les fonctionnaires sont davantage associés à l'élaboration des décisions budgétaires. Elle impliquait une remise en cause du rôle des cabinets ministériels et du système de nomination et de formation des hauts fonctionnaires ;
- enfin, M. Van De Walle défendait l'idée d'une restructuration partielle du ministère des Finances. Celle-ci passait par le renforcement et la réorganisation de deux administrations : l'administration du Budget et l'administration de la Politique financière, cette dernière étant constituée à partir du Service d'études et de documentation des Finances.

#### **1.4. La loi du 28 juin 1989 modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat<sup>12</sup>**

Cette loi est l'aboutissement des travaux menés à la fois par la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat et le Groupe de travail mixte Chambre-Sénat dont il a été question ci-dessus (cfr. 1.1 et 1.2). D'initiative parlementaire, elle modifia substantiellement la législation sur la comptabilité de l'Etat et est apparue comme une tentative courageuse du Parlement, tous partis confondus<sup>13</sup>, pour exercer un contrôle réel sur la gestion des deniers publics.

---

<sup>12</sup> Loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires (Moniteur belge du 18 juillet 1989).

<sup>13</sup> Cette loi a été adoptée à l'unanimité tant à la Chambre qu'au Sénat.

Elle instaure tout d'abord le budget unique des dépenses, appelé budget général des dépenses, et modifie la spécialité budgétaire fondée dorénavant sur une double classification par programme et par nature économique<sup>14</sup>. Suivant en cela les recommandations de la Délégation<sup>15</sup>, le législateur entérinait l'idée suivant laquelle, pour mettre fin au retard dans l'adoption des budgets par le Parlement, il fallait limiter le nombre d'articles qui doivent être introduits, discutés et votés par le Parlement, d'où l'intérêt de regrouper ceux-ci dans des « programmes » qui donnent une vue plus synthétique des dépenses. La spécialité légale s'établit dorénavant à ce nouveau; l'ensemble des programmes forme le budget général des dépenses, lequel est déposé simultanément avec le budget des voies et moyens et l'exposé général au Parlement.

A l'exception du budget des dotations, tous les programmes du budget général des dépenses sont subdivisés en allocations de base, lesquelles correspondent à la classification économique existante. Le budget administratif de chaque département, c'est-à-dire l'ensemble des allocations de base, ne fait plus l'objet que d'un contrôle – superficiel – par le Parlement quant à sa conformité par rapport aux objectifs et au contenu du budget général des dépenses.<sup>16</sup>

Cette loi apporte par ailleurs d'autres modifications :

- Elle confirme la pratique déjà existante depuis plusieurs années, qui consiste à procéder à une révision des prévisions budgétaires dans le courant du premier trimestre de l'année. Ce contrôle budgétaire entraîne le cas échéant le dépôt de projets d'ajustements du budget général des dépenses et du budget des voies et moyens, au plus tard le 30 avril. Ces ajustements doivent être approuvés par les Chambres avant le 30 juin.
- Elle instaure un nouveau régime pour les fonds budgétaires<sup>17</sup>. Le législateur n'a pas voulu supprimer toute possibilité de créer des fonds, mais il a cherché à mettre fin aux décaissements incontrôlés occasionnés par la pratique des fonds créés par un article du dispositif du budget et alimentés par un crédit inscrit au titre I ou II d'un budget de dépenses. Dans le nouveau régime, seule une loi organique peut encore créer des fonds budgétaires en affectant à certaines dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens. Les recettes de fonds ne figurent donc plus à la

<sup>14</sup> Voir infra : point 2.4.

<sup>15</sup> Annexe au septième rapport de la Délégation, Note 28, août 1986, Doc. S : De la présentation des projets de budgets de dépenses à soumettre aux Chambres législatives.

<sup>16</sup> Sénat, doc. n° 628-2 (session 1988-1989), p. 10-12.

<sup>17</sup> Sur les « dérives » liées à l'usage des fonds budgétaires, voir : LARMUSEAU H., « Problemen over de budgettaire en boekhoudkundige voorlichting en de indiening van de gegevens betreffende de begrotingsfondsen », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, décembre 1988, p. 163-172. Voir aussi les notes 23, 27 et 35 de la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat. Sur le nouveau régime, voir : JACOBS P., « De nationale schatkisttoestand – situering in het algemeen budgettair kader en methodologische aspecten », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, janvier-février 1993, p. 130-140.

section particulière du budget des dépenses (cette section est d'ailleurs supprimée) mais elles sont réintégrées au budget des voies et moyens, où elles sont isolées de manière à ne pas être confondues avec les recettes générales. Enfin, la loi organise la neutralité au plan budgétaire des opérations effectuées sur les fonds ; l'exécution des crédits en dépenses ne peuvent en aucun cas dépasser les recettes imputées au budget des voies et moyens, les crédits de l'année étant toutefois augmentés du solde disponible de l'année budgétaire précédente.

- En matière de crédits provisoires, la loi confirme la sévérité des dispositions prises antérieurement par la loi du 31 décembre 1986<sup>18</sup>, mais adapte celles-ci à la «double approbation» du budget – le budget général des dépenses d'abord, les budgets administratifs ensuite.
- La loi renforce le contrôle de la Cour des comptes et du Parlement sur les délibérations ministérielles autorisant des dépenses nouvelles ou supplémentaires en cas d'urgence. Le législateur n'a pas cherché à mettre fin à cette procédure d'urgence mais il a veillé à ce que le caractère d'urgence et l'imprévisibilité puissent être vérifiés par la Cour des comptes et que le Parlement soit informé immédiatement des paiements effectués.
- Eu égard aux carences constatées au niveau du dépôt du compte de l'Etat, la loi innove en ce qu'elle instaure une procédure dite de règlement provisoire du budget. Suivant cette procédure, la Cour des comptes donne connaissance aux Chambres, dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année écoulée.

### **1.5. La réforme de la comptabilité générale de l'Etat**

La comptabilité publique a été conçue à l'origine dans l'optique du contrôle de la régularité, c'est-à-dire de la vérification de la conformité des dépenses exécutées ou des recettes réalisées par rapport au budget approuvé antérieurement. La comptabilité publique est de nature essentiellement budgétaire et se distingue en cela de la comptabilité des organisations privées (à but lucratif) qui est axée sur la recherche, d'une part de la valeur de l'entreprise, et d'autre part du profit dégagé par l'activité de celle-ci.

Le tableau ci-dessous montre les différences essentielles entre les deux approches :

---

<sup>18</sup> Moniteur belge du 12 février 1987.

	<b>ORGANISATIONS A BUT LUCRATIF</b>	<b>ORGANISATIONS PUBLIQUES</b>
<b>OBJECTIFS</b>	Recherche de la valeur du <u>patrimoine</u> de l'entreprise Calcul du <u>profit</u> résultant de l'activité	Contrôle de la conformité au budget (recettes et dépenses autorisées)
<b>METHODE</b>	Comptabilité <u>patrimoniale</u> (coûts, produits, dettes et créances)	Comptabilité de <u>caisse</u> (recettes-dépenses) Comptabilité des engagements
<b>OUTILS</b>	Bilan : évaluation du patrimoine Compte de résultats : calcul du profit (bénéfice)	Compte d'exécution du budget

Cependant, en Belgique comme ailleurs, les organisations publiques se sont tournées progressivement vers la comptabilité patrimoniale, sans pour autant rejeter la comptabilité budgétaire, en s'inspirant du plan comptable normalisé imposé aux entreprises à partir du milieu des années '70 :

- Les organismes publics de sécurité sociale ont été les premiers à expérimenter, au cours des années septante, un système comportant une comptabilité de type budgétaire couplée à une comptabilité économique et patrimoniale.<sup>19</sup>
- La nouvelle comptabilité communale, lancée à titre expérimental à la fin des années '80 et devenue opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, va dans le même sens : elle combine la comptabilité budgétaire (existante) avec la comptabilité patrimoniale (suivant le modèle du plan comptable normalisé des entreprises) et prévoit, dans un second temps, le développement d'une comptabilité analytique, laquelle permet l'imputation des charges et des produits par centre de coûts.<sup>20</sup>
- De 1982 à 1987, la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat (cfr. supra : point 1.2) posa les jalons d'un nouveau plan comptable pour l'Etat.

<sup>19</sup> VAN BUGGENHOUT A., Où en est-on dans la normalisation de la comptabilité du pouvoir central ?, Bruxelles, Institute for International Research, 5-6 octobre 1994.

<sup>20</sup> Sur la réforme de la comptabilité communale, voir par exemple : NORMAND E., « La réforme de la comptabilité communale », Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique, 1988, p. 35-67.

- Et comme les autorités européennes obligeaient les Etats-membres de l'Union à établir une comptabilité patrimoniale dans le cadre du système européen des comptes (SEC), l'Etat belge ne pouvaient plus reculer devant l'obstacle.

La loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale<sup>21</sup> prévoit que le compte général de l'Etat comprendra désormais un compte d'exécution du budget (existant), un compte de résultats économiques correspondant à la norme SEC adoptée au niveau européen, et un bilan patrimonial, lequel remplace l'estimation annuelle des variations du patrimoine de l'Etat prévue par la loi du 28 juin 1963 mais qui n'a jamais été tenue à jour<sup>22</sup>. Elle charge ensuite une commission, intitulée Commission de normalisation de la comptabilité publique, de mettre au point le plan comptable. La Commission a repris dès sa mise en place les études initiées à l'époque par la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat.

Le nouveau système de comptabilité présente les caractéristiques suivantes<sup>23</sup>:

- Il intègre non seulement les opérations de l'Etat fédéral, mais aussi celles des communautés et régions; il s'étend aux organismes administratifs dotés d'une autonomie comptable ainsi qu'aux organismes d'intérêt public qui n'ont pas la nature d'entreprise;
- Il s'inspire autant que possible de la nomenclature et des règles comptables en vigueur pour les entreprises; ainsi en est-il du découpage des comptes en classes: 1 à 5 pour les comptes de bilan, 6 et 7 pour les comptes de charges et produits, tandis que les classes 8 et 9 sont réservées pour la comptabilité analytique. Les comptes des dépenses et recettes budgétaires figurent en classes 10 et 11.

Selon nos informations, le travail de normalisation des comptes serait quasiment terminé, mais le volet informatique est encore en cours d'élaboration. Parallèlement, la Commission de la normalisation se penche aussi sur les aspects administratifs et organisationnels du cycle des recettes et des dépenses en vue notamment de décentraliser certaines opérations vers les départements.

Par ailleurs, La Commission pour l'Inventaire du patrimoine des biens de l'Etat, dont la constitution remonte à la loi du 28 juin 1963 mais dont l'activité était en veilleuse depuis longtemps, a été réactivée. Cette commission est chargée de proposer les règles d'évaluation des actifs et des passifs et de faire un inventaire du patrimoine de l'Etat.

---

<sup>21</sup> Moniteur belge du 22 mai 1991.

<sup>22</sup> VAN BUGGENHOUT A., « L'inventaire du patrimoine de l'Etat et le bilan comptable des administrations publiques », *Bulletin de documentation*, Bruxelles, Ministère des Finances, mars-avril 1997, n° 2, p. 302.

<sup>23</sup> VAN BUGGENHOUT A., op. cit. (1994), p. 3-4.

Un premier bilan à fin 1986 a été réalisé en 1992 ; celui-ci s'est limité surtout à remettre en ordre les rubriques et la méthodologie du précédent bilan qui remontait à 1966 (!). Le deuxième bilan, établi à fin 1992 et réalisé en 1995, étend le périmètre de l'inventaire aux nouvelles entités (les régions et les communautés). Le troisième bilan consolidé de l'Etat, établi à fin 1995, a été publié en 1998.<sup>24</sup>

### **1.6. Initiatives « intra muros » (1990-1995) du ministre du Budget : Evaluation approfondie de certaines dépenses (mémoires, audits,...), fiches budgétaires, estimation pluriannuelle des dépenses par allocation de base<sup>25</sup>**

Les ministres du budget qui se sont succédés de 1989 à 1995 prirent diverses initiatives pour inciter les départements à améliorer la formulation de leurs propositions budgétaires, conformément à l'esprit de la réforme du budget par programme, ce qui indirectement devait améliorer le contenu des notes justificatives accompagnant le budget général des dépenses.

#### **□ Expérience de Z.B.B. (Zero Base Budgeting)**

L'idée en revint au Ministre H. Sschantz. Celui-ci considérait que, dans la foulée de la réforme de 1989, il y avait lieu de fonder les discussions bilatérales entre l'Administration du budget et les départements sur un examen plus approfondi des mécanismes amenant à la dépense. C'est pourquoi il proposa de soumettre une série de programmes à une évaluation approfondie.

L'expérience Z.B.B. a été semble-t-il, dans un premier temps, accueillie favorablement là où elle est mise en oeuvre, dans la mesure où elle permettait aux responsables des départements de mieux connaître la structure des coûts de leurs services. Elle a été cependant vite décriée par ces mêmes responsables lorsqu'ils se sont aperçus qu'on utilisait les résultats des analyses pour "tailler" dans leurs demandes de crédits. L'expérience Z.B.B. a été abandonnée lorsque le ministre Schiltz quitta ses fonctions en septembre 1991.

#### **□ Les mémoires**

Le concept de mémorandum fut lancé à l'initiative de l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses lors de la préparation du budget de l'année 1993. Ce concept s'inspirait des

<sup>24</sup> MINISTERE DES FINANCES, Commission pour l'Inventaire du Patrimoine de l'Etat, Le bilan consolidé de l'Etat fédéral à fin 1995, Bruxelles, 1998.

<sup>25</sup> DE VISSCHER C., Le budget de programmes : les voies d'une réforme en Belgique, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1996, p.197-206.

"heroverweginsstudies" pratiquées à partir du début des années '80 aux Pays-Bas. Ces études avaient pour but de procéder à des analyses de politiques de manière approfondie.<sup>26</sup>

La sélection des programmes (ou d'allocations de base) à soumettre à évaluation était effectuée par les services du Budget et approuvée ensuite par le Conseil des ministres. Dans sa sélection, l'Administration du budget se laissait guider par les deux critères suivants :

- Choisir des matières qui présentaient des difficultés de synthèse, ou des programmes qui avaient des ramifications ou des retombées dans d'autres secteurs;
- Retenir en priorité les dépenses dont l'évolution dans le temps apparaissait comme préoccupante sur le plan financier.

Les circulaires contenant les directives pour l'élaboration du budget énuméraient les points qui devaient faire l'objet de l'analyse.<sup>27</sup>

- (a) Les objectifs poursuivis et les groupes-cibles.
- (b) Les mécanismes amenant à la dépense, c'est-à-dire les bases légales et réglementaires qui fondent l'intervention des pouvoirs publics.
- (c) Les paramètres qui avaient un impact sur l'évolution des dépenses, par exemple, l'évolution démographique, le régime d'indexation, les seuils de revenus applicables aux groupes-cibles, etc.
- (d) L'évolution des paramètres dans le temps, tant rétrospectivement que prospectivement (sur 3 ans).
- (e) L'évolution des dépenses dans le passé et la projection de celle-ci dans l'avenir (aussi sur 3 ans).
- (f) Les solutions alternatives à envisager, tant au niveau des objectifs que des moyens.

Chaque mémorandum faisait l'objet d'une évaluation par un groupe de travail composé du secrétaire général du département, d'un représentant du ministre concerné, d'un membre de l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses, et, le cas échéant, du délégué du ministre des finances auprès des organismes d'intérêt public. Les conclusions des réunions d'évaluation, comprenant notamment une appréciation circonstanciée de l'utilité de chaque programme visé, étaient destinées

---

<sup>26</sup> DE VISSCHER C., "La modernisation des techniques budgétaires et du contrôle financier", Revue internationale des sciences administratives, vol. LV, 1989, n°3, p.416-417; BRESSERS J. & HOOGERWERF A., Beleidsvaluatie, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1990, 2<sup>e</sup> druk., p.203-205

<sup>27</sup> Voir : Administration du Budget et du Contrôle des dépenses :

- Préfiguration du budget 1993 : directives, circulaire du 05.05.1992
- Préparation du contrôle budgétaire 1993, circulaire du 15.12.1992
- Préfiguration du budget 1994 : directive, circulaire du 08.04.1993

à alimenter des discussions lors des réunions bilatérales "classiques" entre l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses et chaque département.

Là où les expériences du Z.B.B. portaient uniquement sur des programmes de subsistance, dans le cas des mémoranda, c'étaient exclusivement des programmes d'activités qui étaient concernés.

D'aucuns ont regretté qu'on ait fait peu d'usage des recommandations issues des mémoranda, alors que les services y avaient souvent consacré beaucoup de temps. Il s'est avéré dans la pratique qu'en raison du calendrier particulièrement chargé des discussions bilatérales budgétaires, on ne disposait pas du temps nécessaire pour approfondir les réflexions contenues dans les mémoranda !

A partir de 1994, l'usage des mémoranda a été progressivement mis en veilleuse.

#### □ *Les fiches budgétaires*

A partir de l'année 1994, il fut demandé aux départements de joindre à leurs propositions de demandes de crédits adressées au ministre du budget, des fiches budgétaires explicatives, par programme et par allocation de base, à établir suivant le modèle communiqué par l'Administration du Budget. Celle-ci entendait faire évoluer ces fiches vers un système structuré de documentation budgétaire qui devait se substituer aux notes justificatives actuelles, considérées comme insatisfaisantes en regard des exigences de la technique du budget par programme<sup>28</sup>.

#### □ *Estimation pluriannuelle des dépenses*

Lors de la préparation du budget de l'année 1994, il fut demandé aux départements de fournir des estimations pluriannuelles par allocation de base. Celles-ci devaient être calculées à prix constants et à politique inchangée. Les mémoranda préparés par les départements devaient notamment faciliter l'élaboration des projections. Le Gouvernement espérait qu'au terme d'une période de rodage, cette initiative déboucherait sur des estimations pluriannuelles par programme reprises dans les documents budgétaires<sup>29</sup>, mais comme le souligna la Cour des comptes, il ne suffisait pas d'intégrer seulement les moyens dans une dimension pluriannuelle. Encore fallait-il que la réalisation des objectifs et des actions s'inscrivent dans une perspective temporelle sinon ces estimations ne répondaient guère à l'esprit de la réforme.<sup>30</sup>

En conclusion, il ressort de cette brève analyse qu'en quatre ans de temps, plusieurs innovations furent imposées successivement aux départements, sans qu'il y ait pour autant une réelle continuité dans la mise en œuvre de celles-ci. Le surcroît de travail occasionné par ces nouvelles demandes de l'Administration du Budget créa parfois un sentiment de frustration chez les fonctionnaires chargés

<sup>28</sup>Administration du Budget et du Contrôle des dépenses, Préparation du contrôle budgétaire 1994, circulaire du 24.12.93, p.3

<sup>29</sup>Chambre des représentants, doc. n° 1177/1 –92/93, p. 119-122.

<sup>30</sup>150° Cahier d'observations de la Cour des comptes, Observations et documents soumis aux Chambres législatives, fascicule Ier, 1993, p.161.

au sein de chaque département, de l'élaboration du budget et ce d'autant plus que c'étaient bien souvent les mêmes personnes qui participaient activement durant les années 92-93 à l'opération de "radioscopie" de la fonction publique.

Au manque de continuité, il faut sans doute ajouter aussi le manque de préparation et de formation à ces techniques nouvelles.

Enfin, quel que soit le degré d'imperfection des memoranda ou des fiches budgétaires, il est en outre assez surprenant que durant ces années il n'en ait résulté aucune amélioration au niveau de la présentation des documents soumis au Parlement, les données récoltées n'étant pas mis à la disposition des parlementaires !

### **1.7. La réforme du contrôle administratif et budgétaire ... dans l'attente d'un changement.**

Jusqu'à la réforme de 1994, le contrôle interne à l'exécutif sur l'élaboration et l'exécution des budgets était réglé -principalement<sup>31</sup>- par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

Suivant l'arrêté, trois types d'organes interviennent dans le processus du contrôle : le conseil des ministres, les ministres du budget et de la fonction publique, et l'inspection des finances. Le conseil des ministres est l'organe suprême en cette matière : il décide des projets de budgets à soumettre au parlement et en surveille l'exécution. Ces projets de budgets lui sont soumis par les ministres des finances et du budget. Les ministres du budget et de la fonction publique ont un rôle spécifique lors de l'exécution du budget : au premier sont soumis pour accord tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté ou de circulaire pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont de nature à influencer les recettes ou créer de nouvelles dépenses. Le second doit donner son accord à tout avant-projet de loi ou à tout projet d'arrêté qui vise à fixer ou à modifier le cadre organique d'un département, ainsi que le statut administratif et pécuniaire de son personnel. Quant à l'inspection des finances, elle a une triple fonction : les inspecteurs sont les conseillers budgétaires et financiers des ministres auprès desquels ils sont accrédités, ils agissent ensuite comme contrôleurs pour le compte du ministre du budget ou de celui de la fonction publique et enfin, ils ont un pouvoir direct de contrôle sur les opérations des ordonnateurs.<sup>32</sup> Une des particularités de notre système est la double « casquette » attribuée aux inspecteurs des finances. Ces derniers sont à la fois des conseillers et des contrôleurs, ce qui n'est quelque part pas sans contradiction. En outre, ils interviennent aussi bien en amont de la

<sup>31</sup> Certaines dispositions sont également reprises dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>32</sup> Arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, rapport au Roi, Moniteur belge du 17 janvier 1995, p. 1063.

décision lors de l'élaboration du projet de budget qu'en aval, c'est-à-dire au moment de l'exécution de chaque dépense, à l'exception de celles qui sont de minime importance.

Depuis plusieurs années, des voix s'élevaient pour réformer sensiblement l'organisation du contrôle administratif et budgétaire. Tant la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat que M. Van de Walle avaient déjà plaidé en ce sens. Les arguments en faveur d'un tel changement sont les suivants :

- En raison de l'extension des missions de l'Etat, le volume des dossiers a augmenté considérablement en nombre et en complexité depuis la publication de l'arrêté de 1961. En conséquence, les délais d'intervention ont tendance à s'allonger. Et même si dans son rapport au Roi<sup>33</sup> le Gouvernement en impute la responsabilité davantage aux administrations qu'aux organes de contrôle (!), il reconnaît lui-même que la multiplication des interventions est de nature à empêcher en particulier l'inspection des finances de s'occuper avec toute l'attention voulue des dossiers les plus importants.
- La nature du contrôle est inévitablement amené à devoir évoluer; celui-ci ne pouvait plus être orienté exclusivement vers le respect des règles légales et des principes de droit budgétaire (annualité, spécialité). On attendait des organes de contrôle qu'ils ne s'intéressent plus seulement aux moyens (aux crédits budgétaires) mais également aux questions d'efficience et d'efficacité.<sup>34</sup>
- Le nouveau plan comptable, en voie d'élaboration (cfr. supra : point I.5), ne sera pas sans conséquence sur l'organisation du contrôle. La tenue de la comptabilité sera décentralisée au niveau des départements, ce qui implique notamment la création de nouvelles fonctions - auditeur interne et comptable notamment – au sein des départements. Le contrôle exercé par l'inspection des finances pourrait dans cette optique se fonder sur de nouveaux instruments élaborés par les départements (tableaux de bord, plan d'exécution, rapports d'audit...)<sup>35</sup>
- Enfin – et c'est sans doute le problème le plus épineux - dans sa conception actuelle, le contrôle administratif et budgétaire est mal ressenti par les départements qui y voient une ingérence dans la gestion de leurs services au lieu d'une aide à la décision; en outre, ces contrôles sont souvent redondants – en amont lors de l'élaboration du budget, et puis encore en aval lors de son exécution– et donc allongent inutilement la mise à disposition des fonds. On pourrait citer en exemple l'intervention des services

<sup>33</sup> Voir note précédente.

<sup>34</sup> PAELINGS W., « Bespreking : performantieaudit voor de inspectie van Financiën », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, septembre-octobre 1998, n°5, p. 302-303.

<sup>35</sup> STIENLET G. & VAN SPRUNDEL P., « Resultaatgericht omzien naar een performantieaudit voor de Inspectie van Financiën », Bulletin de documentation, Bruxelles, septembre-octobre 1998, n°5, p. 290.

du budget lors de la modification des allocations de base au sein d'un même programme ou la procédure de mise à disposition des crédits variables (fonds budgétaires).<sup>36</sup> La Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat<sup>37</sup> et de M. Van de Walle<sup>38</sup>, avaient en leur temps proposé de supprimer le contrôle de l'inspection des finances pour toutes les mesures et propositions qui ont été acceptées lors de l'élaboration du budget et pour lesquels les crédits sont donc disponibles. En contrepartie, ce contrôle serait renforcé lors de l'élaboration des propositions budgétaires. M. Van de Walle allait plus loin en proposant également de supprimer le contrôle des engagements en tant que contrôle centralisé et de confier cette fonction aux départements eux-mêmes dans le cadre d'une plus grande autonomie de gestion. M. Van de Walle relevait aussi que la gestion du budget par programmes n'offrait plus guère de souplesse aux départements si on ne supprimait pas les rigidités liées à la redistribution des crédits entre allocations de base d'un même programme. De même, il souhaitait qu'on introduise davantage de flexibilité pour les reports de crédits non utilisés.<sup>39</sup>

Lors du conclave budgétaire de juillet 1993, le Gouvernement annonça qu'il souhaitait s'orienter vers une modification des procédures budgétaires, dans le sens d'un allègement des procédures de contrôle et d'une plus grande responsabilisation des départements.

Dans un premier temps, les départements étaient invités à constituer en leur sein une cellule budgétaire, composée du secrétaire général, du directeur général des services généraux et de l'inspecteur des finances. Cette cellule était chargée du suivi périodique de l'exécution du budget et de formuler des mesures d'économies ainsi que des initiatives nouvelles (!). Dans un second temps, il était envisagé de revoir l'arrêté royal du 5 octobre 1961 pour autant que les mécanismes internes de gestion financière et de contrôle offrent suffisamment de garanties...<sup>40</sup>

Le moins qu'on puisse dire est que cette annonce n'a pas été suivi d'effet. Les cellules furent mises en place dans les départements, mais le nouvel arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire ne modifia ni la « philosophie », ni les procédures ou les modalités du contrôle telles qu'elles étaient organisées par l'arrêté du 5 octobre 1961. On en retire l'impression qu'il n'y a pas eu de volonté réelle de se départir de l'optique traditionnelle du contrôle, qui vise à freiner les dépenses par la multiplication des contrôles sur les ministères dépensiers. Le contexte de l'assainissement imposé par les normes du Traité de Maastricht explique sans doute cela.

<sup>36</sup> DE VISSCHER C., op. cit.(1996), p.204-205 et 210-211.

<sup>37</sup> Annexe au huitième rapport, Note 32, Doc W : Quel encadrement administratif ?, Bruxelles, 19 septembre 1986.

<sup>38</sup> VAN DE WALLE E., op. cit., p. 54-55.

<sup>39</sup> Ibid., p. 58-59.

<sup>40</sup> Administration du Budget et du Contrôle des dépenses, Intégration structurelle des budgets départementaux dans le plan pluriannuel, circulaires n° 1 (09.08.93), n° 2 (18.10.93), n° 3 (22.10.93).

Certes, dans son rapport au Roi, le Gouvernement déclare que le contrôle de l'inspection des finances doit davantage porter sur tous les aspects de la dépense envisagée, c'est-à-dire non seulement de la légalité et de la disponibilité des crédits, mais également de l'efficience et de l'efficacité des solutions retenues, mais cette intention n'a pas été reprise dans le texte même de l'arrêté. L'arrêté n'impose pas non plus de contraintes en qui concerne les délais endéans lesquels l'organe de contrôle doit intervenir, ce qui serait pourtant de nature à accélérer la mise à disposition des fonds. L'article 9 de l'arrêté prévoit seulement que les ministres du budget et de la fonction publique peuvent décider, chacun pour les matières qui le concerne, que l'avis favorable de l'inspection des finances dispense de leur accord préalable.

On ne peut par ailleurs omettre de souligner le contraste entre cet arrêté et celui pris à la même date par le Gouvernement de la Communauté flamande et portant sur le même objet<sup>41</sup>. Cet arrêté réoriente le contrôle de l'inspection des finances en amont, au moment de la préparation des propositions budgétaires, et réduit en contrepartie la portée du contrôle lors de l'exécution des dépenses, la vérification dossier par dossier pouvant dans la majorité des cas être remplacé par un contrôle systématique à partir d'instruments de gestion (indicateurs et tableaux de bord) développés par les départements.<sup>42</sup>

### **1.8. Création d'une banque de données sur les finances publiques belges (1995-1998)**

Les données budgétaires officielles du Pouvoir fédéral, des communautés et des régions sont réunies dans une base documentaire générale depuis 1997. Celle-ci a été construite en fonction de la codification économique et fonctionnelle suivant la norme SEC. Cet instrument répond à des besoins d'harmonisation d'ordre statistique imposée par l'Union européenne.

L'introduction de la classification basée sur la norme SEC sert aussi de base à la rédaction, par la Commission de la normalisation de la comptabilité publique, du compte général de l'Etat.<sup>43</sup>

### **1.9. Modification du contrôle budgétaire sur les organismes d'intérêt public du secteur social**

Si le contrôle administratif et budgétaire sur les ministères fédéraux n'a guère évolué, on ne peut en dire autant en ce qui concerne les organismes d'intérêt public. La loi du 21 mars 1991 a ouvert une première « brèche » dans le système de contrôle sur ces organismes toujours

<sup>41</sup> Arrêté du 16 novembre 1994 du Gouvernement flamand réglementant le contrôle budgétaire, Moniteur belge du 1<sup>er</sup> février 1995.

<sup>42</sup> Voir : P. VAN SPRUNDEL, « De nieuwe begrotingscontrole op federaal niveau en binnen de diensten van de Vlaamse Regering », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, mai-juin 1995, n° 3, p. 263-274.

<sup>43</sup> Chambre des représentants, doc. n° 1261/1 – 97/98, p. 5-6.

réglementé par la loi du 16 mars 1954<sup>44</sup>. Quatre entreprises publiques « autonomes » sont passées à un système caractérisé par des contrats de gestion, qui définissent de manière contractuelle leurs relations avec leurs autorités de tutelle, à l'image des agences exécutives mises en place dans l'administration du Royaume-Uni à partir de 1988.<sup>45</sup>

C'est sans aucun doute l'exemple de cette nouvelle réglementation sur les entreprises publiques autonomes, de même qu'une prise de conscience de la nécessité de responsabiliser davantage les acteurs de la sécurité sociale, qui ont amené les administrateurs généraux des parastataux sociaux à lancer de leur propre initiative une réflexion sur les conditions nécessaires à une gestion efficiente des organismes qu'ils dirigent.<sup>46</sup> Dans les deux memorandums adressés au Gouvernement, le Comité des administrateurs généraux avançait l'idée d'une plus grande autonomie octroyée aux organismes précités et de l'introduction de contrats de gestion pour organiser les relations entre le Gouvernement et les parastataux. Le Gouvernement reprit ces idées à son compte ; c'est ainsi que la loi du 26 juillet 1996<sup>47</sup> portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions délégua au Roi le pouvoir de mettre en place ce nouveau cadre de travail. Celui-ci est organisé par l'arrêté royal du 3 avril 1997<sup>48</sup> portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

Selon J. Verstraeten, la réforme repose sur trois principes essentiels :

- « Dans le cadre d'une concertation entre chaque organisme public de la sécurité sociale et le Gouvernement, des objectifs quantitatifs et qualitatifs sont clairement déterminés, concernant l'exécution des missions légales respectives et les moyens mis à disposition à cet effet.
- Les organismes obtiennent une autonomie de gestion plus large, par la simplification des procédures et par le renforcement du rôle de l'organe de gestion et la dynamisation de la mission des commissaires du gouvernement.
- La responsabilisation des parastataux sociaux est élargie, en liant la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints à un système de sanctions positives et négatives. »<sup>49</sup>

Pour rendre ces principes opérationnels, l'arrêté royal introduit la technique des contrats d'administration (art. 5), des plans d'administration et des tableaux de bord. (art.10). Le contrat

---

<sup>44</sup> Annexe 8.

<sup>45</sup> Annexe 2.

<sup>46</sup> VERSTRAETEN J , « Tableaux de bord à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés : levier d'amélioration », Revue belge de sécurité sociale, 1<sup>er</sup> trimestre 1998, p.203 e.s.

<sup>47</sup> Moniteur belge du.....

<sup>48</sup> Moniteur belge du 30 avril 1997.

<sup>49</sup> VERSTRAETEN J., op.cit., p. 212.

d'administration, conclu entre l'Etat et chaque organisme public de sécurité sociale, règle les points suivants :

- Les tâches que l'institution assume en vue de l'exécution des missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi, ou par décision du Gouvernement ;
- Les objectifs quantifiés en matière d'efficacité et de qualité concernant ces tâches ;
- Les règles de conduite vis-à-vis du public ;
- Les méthodes permettant de mesurer et de suivre le degré de réalisation des objectifs et des règles de conduite ;
- Le mode de calcul et la détermination des crédits de gestion mis à disposition pour l'exécution des tâches ;
- Le mode de calcul et la détermination du montant maximal des crédits en matière de personnel réservés aux agents statutaires ;
- Les sanctions liées au respect des engagements.

Le contrat d'administration est conclu pour une durée de trois ans au moins et cinq ans au plus (art. 8). Il est réévalué annuellement sur la base d'un rapport établi conjointement par le commissaire du Gouvernement et les organes de gestion de l'organisme.

Le plan d'administration, qui est un document interne à chaque organisme, indique la façon dont les tâches seront exécutées en vue de réaliser les objectifs fixés dans le contrat d'administration. Le degré de réalisation des objectifs est déterminé sur base d'indicateurs repris dans des tableaux de bord. Chaque institution élabore ses propres indicateurs, mais le Roi peut déterminer les matières pour lesquelles des indicateurs communs doivent figurer dans les tableaux de bord de tous les parastataux sociaux.

Le rapport au Roi précise bien que les contrats d'administration – et donc tout le système de gestion déléguée – n'ont trait qu'à la gestion des organismes et non à celles des politiques de sécurité sociale, qui relèvent de la seule compétence du pouvoir politique. C'est lui seul qui décide des programmes sociaux à mettre en œuvre dans le cadre de la gestion globale de la sécurité sociale.

Au plan budgétaire, la nouvelle réglementation introduit d'ailleurs une distinction entre le budget des missions et le budget de gestion, le premier se rapportant aux dépenses relatives aux missions légales de l'organisme, le second aux dépenses liées à la gestion de l'organisme (art. 11). Le Gouvernement souhaite ainsi garder la maîtrise totale du budget des missions, dans le

cadre de la gestion financière globale de la sécurité sociale, tandis qu'il est disposé à accorder une plus grande souplesse aux organismes pour ce qui concerne la gestion journalière de chaque organisme. Pour autant que les crédits attribués à l'organisme aient été déterminés dans le contrat d'administration, le contrôle sur la gestion administrative et budgétaire de l'organisme est allégée. Ainsi, moyennant l'accord du commissaire du gouvernement, l'organe de gestion peut opérer des transferts de crédits et reporter des crédits d'investissement non utilisés d'un exercice à l'autre. Le rapport au Roi parle ainsi de «travailler avec des budgets programme (!) : des enveloppes globales (qui) doivent permettre des transferts entre différentes catégories de dépenses dans le budget des gestion ».

On peut observer ainsi que la conception du contrôle administratif et budgétaire se départit de la vision traditionnelle dont on a traité ci-dessus (voir point 1.7) et qui, mutatis mutandis, est celle qu'on retrouve dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public. Dorénavant, les contrôles a priori exercés par les organes de contrôle externe sur la gestion journalière sont réduits et insérés dans des délais stricts fixés dans l'arrêté.

Signalons enfin que les institutions publiques de sécurité sociale doivent tenir une comptabilité en partie double, établie conformément à un plan comptable normalisé proposé par la Commission de Normalisation de la Comptabilité des institutions publiques de sécurité sociale.

### **1.10. Loi du 10 mars 1998 : Extension des missions de contrôle de la Cour des comptes au bon usage des deniers publics**

La législation sur la comptabilité de l'Etat prévoit depuis 1989 une procédure dite de règlement provisoire du budget à partir de la préfiguration réalisée annuellement par la Cour des comptes des résultats de l'exécution du budget (cfr. point 1.4). Lors de la présentation à la Chambre de la préfiguration portant sur l'année 1990, la Cour des comptes proposa, dans le but de contribuer à la concrétisation de la nouvelle « philosophie » des budgets-programmes, de réaliser des audits ou contrôles portant sur l'exécution de programmes. Elle considérait que la préfiguration constitue un moment propice au développement d'analyses portant sur la qualité de la gestion<sup>50</sup>. La suggestion de la Cour s'inscrivait d'ailleurs dans un courant très largement répandu au niveau international qui voit les instituts supérieurs de contrôle étendre celui-ci aux questions d'efficience et d'efficacité<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Chambre des représentants, doc. n° 5/26-1618/2-90/91, p.5.

<sup>51</sup> BECKERS J., « L'examen de l'efficience et les cours des comptes », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, septembre-octobre 1998, p. 305-320 et « Une nouvelle mission de la Cour des comptes en Belgique : le contrôle de gestion », dans : Le contrôle des finances publiques au seuil du XXIe siècle : tendances et innovations, Actes du colloque organisé à Bruxelles le 29 juin 1993, à l'occasion du dépôt au Parlement du 150<sup>e</sup> Cahier d'observations, Bruxelles, Cour des comptes, 1993.

La Chambre souscrivit à cette mission nouvelle pour la Cour, tout en relevant le caractère précaire de son fondement légal. En effet, tant la jurisprudence que la doctrine ont toujours estimé que le contrôle de la Cour ne pouvait s'étendre au-delà de la légalité et de la régularité des dépenses publiques. La Cour reconnaissait elle-même toutefois que dans le cadre de ses activités de contrôle, elle attirait régulièrement l'attention du Parlement sur des erreurs de gestion, des insuffisances de la réglementation, des procédures ou des structures administratives.<sup>52</sup>

Dans les années qui suivirent, La Cour rédigea plusieurs rapports portant soit sur des programmes d'activités, soit sur des organismes publics. Lors des « Assises de la démocratie », on avança l'idée que pour pouvoir contrôler efficacement le Gouvernement, le Parlement devait disposer de ses propres ressources d'expertise. L'extension et le renforcement des missions de la Cour des comptes allait dans cette direction<sup>53</sup>. Encore fallait-il leur donner une base indiscutable au plan légal.

Tel est l'objet de la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes<sup>54</sup> ; d'initiative parlementaire, elle autorise la Cour à effectuer des analyses de gestion à posteriori, soit de sa propre initiative, soit à la demande de la Chambre des représentants.

Les critères en fonction desquels seront évalués les pratiques de gestion sont ceux qui selon la Cour sont reconnus internationalement comme pertinents : l'économie, l'efficacité et l'efficacités<sup>55</sup> :

- « Lors du contrôle de l'économie, on vérifie si les ressources financières, humaines et matérielles mises en œuvre sont, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, acquises aux moments opportuns et au meilleur coût.
- L'examen de l'efficacité donne la mesure dans laquelle les objectifs et les finalités assignés sont atteints.
- L'examen de l'efficacité consiste, enfin, à mesurer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus ou, en d'autres termes, à s'assurer que les ressources financières, humaines et matérielles sont utilisées de façon à atteindre la maximalisation des « extrants ». »<sup>56</sup>

\*\*\*

<sup>52</sup> Cour des comptes, 149<sup>e</sup> Cahier d'observations, p. 22.

<sup>53</sup> Chambre des représentants, doc. n° 618/7-95/96, p. 11-12.

<sup>54</sup> Moniteur belge du 11 avril 1998.

<sup>55</sup> Cour des comptes, 149<sup>e</sup> Cahier d'observations, p. 22-24.

<sup>56</sup> Cour des comptes, 155<sup>e</sup> Cahier d'observations, p. 18.

### **III. ÉTUDE DE CAS : LE BUDGET PAR PROGRAMME (ANALYSE INDUCTIVE)**

#### **2.1. Emergence des idées et des projets**

##### **□ PPBS**

La réforme entreprise à l'initiative de la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat au début des années '80 fut précédée par une expérience de mise en place d'un système intégré de gestion budgétaire, inspirée par le PPBS en vigueur dans l'administration fédérale américaine, entre 1966 et 1975.

Pour rappel, cette nouvelle approche de la fonction budgétaire :

- vise à créer un nouvel état d'esprit en raisonnant en termes d'objectifs plutôt que (ou pas seulement) en termes d'autorisation de moyens ;
- se veut systémique, c'est-à-dire qu'elle s'attache à examiner toutes les interactions entre les éléments du système géré et s'inscrit dans une démarche itérative entre les phases du cycle de gestion (prévision, organisation, mise en œuvre, contrôle).

Le PPBS concrétisait cette nouvelle approche en s'assignant les objectifs suivants (Bureau of the Budget, 1965) :

- rechercher les buts concrets des activités poursuivies par les pouvoirs publics ;
- analyser systématiquement les objectifs possibles et les actions à envisager pour les rencontrer, et regrouper ceux-ci en fonction de programmes ;
- déterminer le produit concret de chaque action faisant partie du programme ;
- évaluer scrupuleusement les coûts par rapport aux bénéfices de chaque programme ;
- situer les résultats et les coûts de chaque programme dans une perspective multiannuelle ;
- intégrer ce processus d'analyse et de révision des programmes dans la procédure budgétaire normale, c'est-à-dire dans la procédure annuelle menant à l'affectation des ressources budgétaires.

Tout comme d'autres pays européens (la France, les Pays-Bas, la Suède), la Belgique se sentit interpellée par le mouvement de renouveau de la fonction budgétaire amorcé aux Etats-Unis dans les années '50/'60. Des contacts furent établis, dans les années '65-'66, avec le Pentagone et la Rand Corporation dans le but de suivre l'expérience du PPBS au département de la Défense. A cette époque, le Gouvernement belge se préoccupait de la dissociation, dans les procédures de gestion, entre les décisions politiques et l'incidence budgétaire de celles-ci. L'absence d'évaluation de l'impact budgétaire au moment de la prise de décision avait pour conséquence de révéler bien souvent de mauvaises surprises par après, et donc d'hypothéquer le financement de nouvelles politiques<sup>57</sup>. On se rendit compte par ailleurs que le budget et son corollaire la comptabilité, qui constituent la principale source d'information continue sur les politiques en cours, n'étaient pas conçus pour alimenter la réflexion préalable à la prise de décision et le contrôle de l'efficacité. Les informations contenues dans le budget et la comptabilité étaient organisées de manière à faciliter le contrôle parlementaire portant sur la légalité et la régularité des crédits, et non sur l'usage fait par l'exécutif de ces crédits.<sup>58</sup>

#### □ **Projet « programmes »**

La deuxième tentative de mise en œuvre de la technique des budgets de programmes démarra dans un contexte économique radicalement différent. Alors que les années '60 avaient connu une expansion économique vigoureuse, ce qui avait notamment permis de faire baisser le taux d'endettement des pouvoirs publics au cours de cette période (de 70 à 40% du PIB entre 1960 et 1970)<sup>59</sup> et de maintenir le déficit de l'Etat dans des proportions raisonnables (entre 0 et 4% du PIB au cours de la même période), les années '70 subirent les deux chocs pétroliers, avec pour conséquence un ralentissement de la croissance et dans la foulée une détérioration de la situation des finances publiques. Les années 1979-1981 enregistrèrent un véritable « dérapage », le déficit public passant de 9 à 16%, et les charges d'intérêt de 4 à 8% du PNB au cours de cette période! Le Gouvernement Martens V qui arriva au pouvoir en décembre 1981 était donc très soucieux de réaliser des économies budgétaires.

La mise en œuvre d'un budget par programme ne figurait pas à priori parmi les priorités immédiates du Gouvernement. Certes, il mit en place un organe de réflexion - la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat<sup>60</sup> - qui était censé lui faire des propositions pour moderniser la gestion budgétaire et comptable de l'Etat, mais l'énumération des tâches confiées à la Délégation telles que reprises dans le rapport au Roi joint à l'arrêté royal créant la Délégation, semblait indiquer que l'attention de la Délégation devrait porter sur l'amélioration

<sup>57</sup> DE VISSCHER C., op. cit. (1996), p. 111.

<sup>58</sup> POULLET E., « La nécessaire réforme de la fonction budgétaire », La Revue Nouvelle, 15 novembre 1965, p. 381- 397.

<sup>59</sup> Chiffres BNB

<sup>60</sup> Cfr. supra : point I.2.

du contrôle financier (par exemple la relation entre ordonnancements et décaissements) et la définition d'un plan comptable répondant à des besoins d'ordre macrobudgétaire. Aucune allusion n'était faite au budget par programme ou à toute réforme visant à renforcer le contrôle de gestion.

Ce qui contraste aussi avec la première réforme, c'est qu'on semblait peu s'intéresser à ce qui se passait dans les pays étrangers. La Délégation développa ses projets «en autarcie », sans chercher à connaître les évolutions en cours dans d'autres pays en matière de gestion budgétaire.

## **2.2. Processus de décision**

### **□ PPBS**

Le lancement du PPBS s'inscrivait dans le cadre d'une vaste réforme budgétaire lancée à partir d'avril 1966 par le Gouvernement Vanden Boeynants (Institut Administration-Université, 1969). Celle-ci jouissait du soutien du pouvoir politique comme en témoigne la succession d'initiatives prises à cette époque et la notoriété des personnalités qui y sont impliquées :

- une commission, présidée par le chef de cabinet du Premier Ministre, R. Maldague, fut chargée de faire des propositions concrètes en matière de réforme budgétaire. Deux sous-commissions furent créées au sein de celle-ci ; elles étaient chargées respectivement du contrôle budgétaire et des classifications budgétaires. La deuxième sous-commission a conclu ses travaux en préconisant l'adoption d'une classification par programme pour le budget de l'Etat ;
- juillet 1966 : création du Service spécial d'enquêtes budgétaires ;
- novembre 1966 : l'Institut Administration-Université organisa un séminaire de deux jours à l'intention des membres du Gouvernement et des secrétaires généraux des ministères dans le but de les sensibiliser à la méthodologie de la direction par les objectifs ;
- à la suite de ce séminaire, l'Institut Administration-Université demanda à E. Poulet une étude sur la gestion budgétaire comme instrument de la direction par les objectifs.<sup>61</sup> Celui-ci préconise l'adoption du PPBS en voie de généralisation au sein de l'administration fédérale américaine ;
- février 1967 : l'Institut Administration-Université organisa un séminaire au cours duquel E. Poulet exposa les grandes lignes du PPBS aux directeurs généraux des ministères.

---

<sup>61</sup> POULLET E., Program budgeting : Instrument de la direction par les objectifs dans le secteur public, Bruxelles, Institut Administration-Université, 1967.

- Février 1967 : Une commission, présidée par E. Poulet, Secrétaire permanent au Recrutement, et composée de secrétaires généraux et de représentants du secteur privé se pencha sur l'idée de création d'administrateurs budgétaires dans chaque département ;
- octobre 1967 : Le Gouvernement donne son accord à un projet de recherche mis sur pied de commun accord entre l'Institut Administration-Université et le ministre de la Fonction publique dans le but d'expérimenter le P.P.B.S. dans deux départements, l'Agriculture et la Santé publique. La recherche est menée par une équipe composée de chercheurs universitaires rattachés à l'Institut et de fonctionnaires de l'Administration du Budget et de l'Inspection des Finances.

#### ❑ **Projet « programmes »**

Le projet « programmes » faisait lui aussi partie d'un programme de modernisation de la gestion budgétaire lancé à l'initiative du Gouvernement Martens V.<sup>62</sup>

La proposition visant à présenter le budget de l'Etat sous la forme d'un budget de programmes apparut pour la première fois dans le deuxième rapport de la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat daté du 27 septembre 1983, soit près d'un an après sa création. R. Hebbelinck, qui prit en charge le projet « programmes », reconnaîtra plus tard que dans les sphères officielles, on ne songeait pas à priori à reprendre les expériences passées en matière de PPBS. Le lancement du projet « programmes » résulta de discussions internes entre les membres de la Délégation au sujet des priorités à donner à la modernisation de la gestion budgétaire. Il ajouta que les pistes évoquées lors de ces discussions internes étaient inévitablement marquées par les expériences de chacun.<sup>63</sup> Or, ce haut-fonctionnaire avait suivi les expériences de PPBS au ministère de la Défense nationale, et était par ailleurs convaincu que le système budgétaire en vigueur ne répondait pas aux préoccupations du contrôle de gestion. Il apparaît donc que le projet « programmes » ne découlait pas tant d'une impulsion politique du Gouvernement que d'une initiative d'un des membres de la Délégation générale.

La Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat disparut en 1987. Mais elle n'emporta (heureusement) pas la réforme du budget par programme dans sa tombe !

La seconde phase de la réforme démarra en 1988, à l'initiative du Parlement cette fois. Le Président de la Chambre (C.F. Nothomb) invita, en août 1988, le Gouvernement à déposer un projet de loi visant à moderniser la préparation du budget et son adoption par le pouvoir législatif. En l'absence de réaction du Gouvernement, une sous-commission constituée au sein de la Commission du Budget de la Chambre des représentants entreprit une discussion exploratoire

<sup>62</sup> Cfr. supra : I. Inventaire des principales initiatives en matière de modernisation de la gestion financière des administrations publiques fédérales.

<sup>63</sup> HEBBELINCK R., "Histoire d'une réforme administrative: le budget-programmes belge", Bulletin de Documentation, Ministère des Finances, janvier-février 1994.

portant sur plusieurs propositions de loi visant à modifier de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat<sup>64</sup>. A partir des propositions déposées, un groupe d'experts composé de fonctionnaires des services de la Chambre et de la Cour des comptes et de représentants du ministre du Budget se chargea ensuite d'élaborer un texte unique lequel suivit alors la procédure parlementaire habituelle à la Chambre d'abord, au Sénat ensuite. Il y a lieu de signaler que cette loi datée du 28 juin 1989 fut adoptée à l'unanimité tant à la Chambre qu'au Sénat<sup>65</sup>.

L'introduction du budget général des dépenses présenté suivant une nomenclature par programme constituait l'innovation majeure de cette loi. Elle se situe dans la continuité du projet «programmes» initié par la Délégation générale. Mais cette seconde phase se différenciait de la première en ce qu'elle portait davantage sur la procédure que sur la technique budgétaire. En outre, le Parlement y joua un rôle prépondérant.

### **2.3. Démarrage et mise en œuvre initiale de la réforme**

#### **□ PPBS**

De l'expérience américaine, le groupe de travail chargé d'expérimenter le PPBS retint le concept de système de gestion budgétaire intégré. L'équipe de recherche proposa en effet de recourir sur le plan méthodologique au P.P.B.S. tel qu'il était explicité dans la circulaire du Bureau du Budget. Les concepts utilisés – le programme, la structure de programmes, le programme multiannuel - et le fonctionnement du cycle de gestion – « planning », « programming », budgeting », contrôle - ne différenciaient donc pas du P.P.B.S. américain. En revanche, on opta pour une progressivité dans la montée en puissance de la réforme, suivant en cela l'exemple de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Les expériences se limitèrent au départ à deux départements; elles furent étendues à quelques autres par la suite, mais aucune date précise ne fut retenue quant à la généralisation du système à l'ensemble de l'administration.

Dès le départ, l'accent fut mis sur la formulation d'une structure d'objectifs, et ensuite d'un budget par programme. Tous les départements-pilotes étaient invités à concevoir ce budget par programme pour l'année 1971. Pour autant que cette première étape soit concluante, les départements étaient

---

<sup>64</sup> Chambre des représentants, doc. n° 656/1-88/89, 670/1-88/89 et 681/1-88/89.

<sup>65</sup> La loi du 28 juin 1989 modifie les lois suivantes :

- La loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat ;
- La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;
- La loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

Ces différents textes ont été coordonnés par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, Moniteur belge du 21 août 1991.

alors amenés à donner une perspective temporelle à ce premier budget par la réalisation d'un programme multiannuel pour les années 1972-1975.<sup>66</sup>

Identique à l'approche française était également la méthode adoptée pour l'élaboration du premier budget par programme. Les départements suivaient, au cours de la première phase - c'est-à-dire la mise en place des outils - une approche typiquement inductive, consistant à recomposer en programmes les données dont on disposait au sujet des politiques en cours.<sup>67</sup>

La procédure était initiée par des actions de sensibilisation et de formation à l'intention des fonctionnaires généraux. A l'issue de séances de "brain-storming" avec la direction générale du département, une première hypothèse de structure d'objectifs était ensuite élaborée par le groupe de recherche. Celle-ci était affinée par un inventaire exhaustif des actions menées par le département et le cas échéant par d'autres intervenants, comme par exemple les organismes parastataux. Le groupe de recherche et les fonctionnaires désignés au sein du département procédaient dans ce but à une analyse des documents administratifs et budgétaires et à des interviews. Les résultats de ces travaux étaient présentés à la direction générale du département, laquelle réévaluait la structure d'objectifs en fonction de ceux-ci.

La structure de programmes ne correspondait pas nécessairement avec la structure d'organisation du département. Par ailleurs, un tableau de concordance entre la nomenclature par programme et la nomenclature budgétaire légale était également établi.

Cette première étape dite "statique" était suivie alors d'une phase dynamique au cours de laquelle on tentait de faire démarrer le cycle du P.P.B.S.: le programme multiannuel était réactualisé (programming) dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle, la réactualisation devant être alimentée par des analyses consignées dans des mémoranda (planning).

Cette seconde étape requérait la constitution préalable d'une cellule ou équipe-relais au sein même du département. C'étaient en quelque sorte les "gardiens" de la méthodologie au sein de leur département. Sur leurs épaules reposaient la tâche délicate de veiller à ce que le réagencement du programme multiannuel se déroule correctement; à eux de stimuler les chefs de service pour que ceux-ci effectuent l'exercice, et de rassembler ensuite tous les projets partiels pour les aménager en un ensemble cohérent. De même, ils avaient à encadrer d'un point de vue méthodologique le déroulement des études et la préparation des mémoranda, et à effectuer le cas échéant des études spéciales à la demande de la direction du département.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> STIENLET G., Het beleid volgens objectieven en het begrotingsproces, rapport de stage, Bruxelles, Ministère des Finances, 1980, p. 32.

<sup>67</sup> DERSIN A., "Un essai d'application du P.P.B.S. au ministère de la Prévoyance sociale", Revue belge de sécurité sociale, mai 1973, n°5, p. 567-580 ; van den HEEDE-LYBAERT A., "Bedenkingen bij de Belgische P.P.B.S. - operatie", Beleidsanalyse, 1981-3/4, p. 16-20.

<sup>68</sup> INSTITUT ADMINISTRATION-UNIVERSITE. (sous la direction de E. POULLET), Le planning-programming-budgeting system et son introduction dans l'administration de l'Etat, Bruxelles, 1968, p. 20.

## ❑ **Projet « programmes »**

S'inspirant, tout comme les auteurs de la réforme PPBS des années '60 /70, des principes de la direction par les objectifs, la Délégation voulait que le budget de dépenses de l'Etat devienne:<sup>69</sup>

- plus transparent, en faisant ressortir non seulement les moyens utilisés, mais aussi et surtout les objectifs sous-jacents à l'engagement des actions financées par ces moyens ;
- un instrument au service de la gestion, à différents niveaux, et conduise ainsi à une plus grande responsabilisation des fonctionnaires dirigeants ;
- un ensemble structuré de données, à partir duquel on pourrait procéder à l'analyse de politiques publiques

Tirant toutefois les leçons des échecs du passé, la Délégation décida de procéder de façon pragmatique et par étapes successives, plutôt que d'imposer en une fois un système de gestion intégré comme le PPBS. Le projet se voulait donc moins ambitieux, par crainte d'être rejeté en bloc par l'administration, mais en revanche, il était étendu d'emblée à l'ensemble des départements.

Au cours de la première phase de la réforme (1982-1987), la Délégation s'attacha à élaborer, pour chaque département ministériel et en accord avec les dirigeants de ceux-ci, une structure de programmes. Mais la notion de « programme » avait dans le contexte de cette réforme-ci une signification plus restreinte que celle qui lui avait été donnée dans l'optique du PPBS : L'accent y était mis avant tout sur le *regroupement de crédits*, et moins sur l'ensemble des actions visant à atteindre l'objectif, l'idée sous-jacente consistant à pouvoir à tout le moins identifier les coûts par service ou par grande subdivision de l'administration.

Chaque département devait donc regrouper dans des programmes dits « d'activités », les crédits budgétaires qui concouraient à la réalisation d'un même objectif, et ce quelle que soit leur nature économique. Ces programmes étaient ensuite rattachés à des « divisions organiques », lesquelles correspondaient aux grandes subdivisions de chaque département. A côté des programmes « d'activités », on distinguait les programmes « de subsistance » qui rassemblent les frais – de personnel, de fonctionnement ou d'équipement – qui, au sein d'une division organique, ne peuvent être ventilés entre les autres programmes de cette même division.

Afin d'éviter tout risque de rejet par les fonctionnaires dirigeants (et par le pouvoir politique), la Délégation choisit en effet de ne pas modifier la structure organique des départements, de même qu'elle entendit introduire sa réforme en ne modifiant ni la législation sur la comptabilité de l'Etat ni les procédures administratives existantes.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> HEBBELINCK R., "Notice d'info sur les budgets-programmes par la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat", Bulletin de Documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, Mai 1986, p. 21.

<sup>70</sup> HEBBELINCK R., op. cit., p. 20.

Par ailleurs, à la subdivision département - division organique – programme au niveau du tableau des crédits budgétaires, devait correspondre une structuration identique des objectifs. On attendait des responsables départementaux qu'ils définissent la ligne de politique générale du département, les missions de chaque division organique, et l'objectif concret de chaque programme.

La sensibilisation des fonctionnaires à la réforme était réalisée par le biais des coordonnateurs de projet désignés, à la demande de la Délégation générale, à raison d'un par ministère. Ces coordonnateurs, choisis par les responsables de départements, étaient chargés d'assurer le relais entre la Délégation générale et leur département. La Délégation les réunit à plusieurs reprises pour leur expliquer le sens et les modalités de la réforme. A leur tour, ils étaient chargés de diffuser cette information au sein de leur propre département. Pour le reste, la mise en œuvre successive des étapes de la réforme est précédée à chaque fois d'une circulaire ministérielle.

La décision d'établir pour chaque département un projet de structure de programmes fut prise par le Gouvernement en mars 1984. La structure de programmes fut approuvée le 1<sup>er</sup> février 1985. A cette même date, le Gouvernement décida d'élaborer le budget dit administratif (c'est-à-dire selon la classification par programme) lors de la préparation du budget de l'année 1986.

## **2.4. Transformation de l'innovation en pratique courante**

### **□ PPBS**

De la théorie à la pratique, il y a bien souvent un grand pas...L'équipe de recherche du PPBS avait de grandes ambitions, mais elle s'est très vite heurtée à de nombreux obstacles lors de la mise en œuvre de ses projets.

Pratiquement nulle part, il ne fut possible de quantifier les objectifs; on se contenta de formules générales du genre "Améliorer la situation de telle population, réduire autant que possible tel phénomène, ...". Le manque d'analyses préalables et la faible implication du pouvoir politique dans le processus amenant à la définition des objectifs en furent probablement la cause. En outre, en s'attardant trop longuement sur ce problème, le groupe de recherche craignit que l'on n'hypothèque la suite des opérations. D'où la décision de s'en tenir à cette solution pragmatique. Mais le caractère assez vague donné aux objectifs entraîna un certain "flottement" à l'étape suivante, la formulation des programmes et l'élaboration de la structure de programmes.

Les premiers budgets de programmes (Agriculture, Santé publique, Emploi et Travail, Prévoyance sociale) sortirent au début des années 70, et furent réactualisés plusieurs années de suite. A l'Agriculture et à l'Emploi, on s'essaya également à la réalisation d'un programme multiannuel. Mais

compte tenu de l'absence d'indications concernant les inflexions à donner aux programmes en cours, celui-ci se limita à une extrapolation à politique inchangée des outputs et des moyens.

Seuls deux départements – l'Agriculture et l'Emploi - passèrent à la seconde phase du P.P.B.S., la mise en route du cycle de gestion. Le département de l'Emploi et du Travail était peut-être celui qui pousse le plus loin l'expérimentation du PPBS. Même après l'abandon des expériences dans les autres ministères, à partir du milieu des années '70, ce département relança un projet, certes plus simplifié, de budget par programme en 1977<sup>71</sup>.

Le cycle du P.P.B.S. n'a jamais vraiment fonctionné en Belgique, même si des tentatives partielles en ont été effectuées. Si même il exista sur papier, le budget de programmes ne s'imposa pas comme outil de référence lors de la discussion annuelle sur le budget. Le ministère de l'Emploi et du Travail a été le seul département à se livrer à une expérience d'utilisation du budget de programmes lors des négociations bilatérales avec les services du Budget. Mais la suite donnée à cette expérience était révélatrice de l'état d'esprit avec lequel ces services considèrent toute l'opération d'implantation du P.P.B.S.. Lors de l'examen bilatéral des programmes, l'inspection des Finances se montrait très coopérante lorsqu'il s'agissait d'éliminer des programmes moins prioritaires ou inefficaces, mais se montre en revanche très réticente à la réaffectation des moyens budgétaires ainsi économisés à des programmes considérés comme très efficaces ou très prioritaires. Ayant retenu la leçon, le département se contente la fois suivante de ne montrer que les "plus beaux morceaux de sa collection", ce qui ne faisait qu'augmenter encore la suspicion de l'inspection des Finances vis-à-vis de l'information générée par les analyses de programmes. Le résultat en fut que, l'année suivante, on en revient à la méthode traditionnelle d'examen du budget.<sup>72</sup>

En outre, la réévaluation des programmes, qui devait précéder l'élaboration annuelle du budget, était inexistante ou dans le meilleur des cas était effectuée en parallèle au processus de décision sur le budget, mais sans pouvoir infléchir les décisions prises dans le cadre de ce processus. Cette réévaluation des programmes devait à son tour être « alimentée » par les études issues des travaux de « planning ». Or, on ne se donna jamais les moyens d'investir en ce domaine (hormis peut-être au département de l'Emploi et du Travail), et/ou on a craint que les résultats des études ne mettent en cause les intérêts de groupes directement impliqués dans la prise de décision.

#### ❑ **Projet « programmes »**

De 1986 à 1989, la nouvelle présentation du budget par programme fut reprise en annexe aux projets de budgets.

<sup>71</sup> VAN DINGENEN F., "Le PPBS au point mort. Leçons d'un échec et perspectives nouvelles", Administration publique, mars 1979, p. 100-112.

<sup>72</sup> STIENLET G., op.cit., p. 39-40.

Au cours de la seconde phase de la réforme, suite à l'adoption de la loi du 28 juin 1989, la nomenclature par programme se substitua à la nomenclature légale par nature économique, laquelle ne disparaît pas pour autant. En effet, une spécialité budgétaire en gradins fut créée : la première, qui fixe des enveloppes de crédits par programmes, est du ressort du pouvoir législatif, la seconde, qui impose une décomposition des programmes suivant la nature économique de la dépense est du ressort de l'exécutif, le pouvoir législatif se contentant de se prononcer par une motion sur la conformité du budget administratif – c'est-à-dire la répartition des crédits-programmes en allocations de base de nature économique – avec les objectifs et le contenu du budget général des dépenses.

Nomenclature par programme			Nomenclature économique	
Budget du département	Division organique	Programme	Activité	Allocation de base
Spécialité légale				
Spécialité administrative				

Il ne peut être dérogé à la spécialité budgétaire, c'est-à-dire à la répartition des crédits entre programmes, que moyennant l'approbation parlementaire. En revanche, la spécialité administrative, c'est-à-dire la répartition des crédits entre allocations de base, peut être modifiée sans autorisation du pouvoir législatif pour autant que la nouvelle répartition des crédits ait lieu à l'intérieur d'un même programme.

Cette seconde phase de la réforme est censée instaurer un nouvel équilibre dans les rapports entre le législatif et l'exécutif. Le Parlement renforce son contrôle sur l'élaboration du budget, puisqu'avec la nouvelle procédure – un budget unique des dépenses déposé et voté avant le début de l'année budgétaire – on évite que le budget soit consommé en tout ou en partie avant qu'il ne soit approuvé par le Parlement. En outre, même si le degré de précision de la spécialité budgétaire diminue au niveau du budget général des dépenses (environ 550 programmes par rapport à 2800 articles précédemment), la nouvelle présentation par programme doit en revanche permettre au Parlement de mieux contrôler si les ressources disponibles vont vers les actions considérées comme prioritaires.<sup>73</sup>

L'exécutif obtient quant à lui plus de flexibilité pour la gestion quotidienne du budget, puisqu'il peut désormais modifier la répartition des crédits à l'intérieur d'un programme sans devoir obtenir une autorisation préalable du législatif.

<sup>73</sup> Chambre des représentants, doc. n°4/26-916/1 – 88/89, budget général des dépenses 1990, p. 4-5.

Mais le Parlement ne tire réellement profit de la nouvelle présentation par programme qu'à la condition que l'exécutif :

- définisse avec suffisamment de rigueur le concept de programme ;
- expose de manière précise les objectifs visés par chacun des programmes ainsi que les moyens – budgétaires et autres – qui y sont affectés, comme le requiert l'article 13 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ;
- fournisse régulièrement au Parlement de l'information sur l'exécution des programmes.

Or, après bientôt dix ans de mise en application, il faut bien constater que la structure de programmes est totalement insatisfaisante. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes, les regroupements opérés au niveau des divisions organiques et des programmes sont d'une telle ampleur que la notion même de programme a perdu tout son sens<sup>74</sup>. On attend toujours la révision générale de la structure de programmes annoncée lors de la discussion du budget de l'année 1991...<sup>75</sup>

On constate aussi, année après année, que les notes justificatives déposées par les départements sont loin de répondre aux directives de la Délégation et reprises ensuite à l'article 13 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. La Cour des comptes l'a répété à chaque fois lors de son examen du budget général des dépenses : les données relatives au contenu, aux objectifs et aux moyens des programmes restent trop générales et ne font souvent l'objet d'aucune actualisation<sup>76</sup>. Et pourtant, les ministres du Budget qui se succèdent de 1989 à 1994 n'ont pas manqué de prendre diverses mesures pour inciter les départements à améliorer la formulation de leurs propositions budgétaires conformément à l'esprit de la réforme, ce qui indirectement aurait dû améliorer le contenu des notes justificatives : expérience de zero-base-budgeting (ministre Schiltz), les mémoranda (ministre Officiers), audits de fonctionnement et fiches budgétaires (ministre Van Rompuy)<sup>77</sup>.

Il est surprenant que les parlementaires, qui ont pourtant été les initiateurs de la réforme de 1989, aient été si peu soucieux de consolider celle-ci alors que la nouvelle nomenclature par programme est certainement d'un accès plus facile que l'ancienne classification économique. De plus, la subdivision du budget par division et par programme leur donne une vision d'ensemble sur les domaines d'action de chaque département ministériel. Enfin, sur le plan de la procédure, il est mis fin au dépôt tardif des budgets de dépenses, ceux-ci étant réunis dans un seul document et déposés simultanément avec le budget des voies et moyens et l'exposé général.

---

<sup>74</sup> DUMAZY W., « Six années de réforme budgétaire : bilan et propositions pour demain », Bulletin de documentation, Ministère des Finances, mars-avril 1996, n° 2, p. 324-326.

<sup>75</sup> Chambre des représentants, doc. n° 4/1-1293/4-89/90, p. 152.

<sup>76</sup> 150° Cahier d'observations de la Cour des comptes, p. 145.

<sup>77</sup> Cfr supra : point 1.6.

Le budget de programmes, comme source d'information pour les parlementaires, pourrait être nettement plus "performant" si:

- la structure de programmes était affinée,
- les notes justificatives étaient plus complètes, tant sur le plan des objectifs que des résultats des programmes,
- la dimension pluriannuelle portait à la fois sur les objectifs et les moyens des programmes
- l'inventaire des dépenses fiscales reprenait celles-ci par programme.

## **2.5. Coordination avec d'autres initiatives**

### **□ PPBS**

Le département de l'Emploi et du Travail procéda dès 1972 à des analyses de système sur quelques problèmes particuliers, comme l'accès des jeunes au marché de l'emploi<sup>78</sup>. Ces études-pilotes étaient destinées à améliorer les méthodes appropriées à l'élaboration des politiques sociales et à établir les conditions auxquelles elles peuvent être insérées avec fruit au sein de l'administration. Ces expériences furent cependant rapidement abandonnées.

### **□ Projet « programmes »**

Le budget de programmes fut intégré à partir de 1986 dans le projet de modernisation du secrétaire d'Etat à la Modernisation des services publics. Il faisait partie des nouveaux instruments de gestion à développer dans le cadre des onze actions prioritaires de la stratégie de modernisation. Le plan de formation conçu à l'intention des cellules de modernisation comprenait une initiation à la technique du budget de programmes.<sup>79</sup>

Il n'y eut en revanche aucune coordination entre la poursuite du projet « programmes » et la Radioscopie des services publics réalisée entre 1991 et 1993 à l'initiative du Bureau ABC. Le travail d'ampleur sur le plan conceptuel fourni à cette occasion, notamment au niveau de la définition des missions des services et des « produits » fournis par ceux-ci, n'a pas servi à redéfinir le contenu des programmes ou pour affiner la distinction entre programmes de

---

<sup>78</sup> de BORCHGRAVE R., L'analyse de systèmes et l'élaboration des politiques. Un essai d'application: l'emploi des jeunes, Bruxelles, Institut Administration-Université, 1976.

<sup>79</sup> LEGRAND J.J., « Une stratégie de changement d'une administration publique » dans : BONAMI M., de HENNIN B., BOQUE J.M. & LEGRAND J.J., Management des systèmes complexes. Pensée systémique et intervention dans les organisations, Bruxelles, De Boeck Université, 1993, p. 186-187.

subsistance et programmes d'activités<sup>80</sup>. Dans les départements ministériels, des voix s'étaient élevées pour dénoncer le fait que les deux initiatives aient été menées parallèlement, sans concertation entre les services de la Fonction publique et ceux du Budget.

## **2.6 Mesures correctives**

### **□ Projet « Programmes »**

La loi du 19 juillet 1996 a renforcé le contrôle « ex post » du Parlement sur l'exécution du budget en obligeant le Gouvernement à informer trimestriellement le Parlement sur l'état des crédits dépensés. Cette communication ne porte que sur l'exécution financière, et non sur les résultats physiques des programmes.

En revanche, cette même loi a aménagé la règle de la double spécialité budgétaire en faveur du Gouvernement. Contrairement à ce qui avait été prévu en 1989, le transfert en cours d'année de crédits entre allocations de base d'un même programme n'est plus soumis à l'assentiment du Parlement

La loi du 10 mars 1998<sup>81</sup> a par ailleurs donné une base légale à la nouvelle mission de contrôle que la Cour des comptes effectue, à titre expérimental depuis 1991, sur la gestion des programmes.

## **2.7. Evaluation et tableau récapitulatif**

Le budget de programmes ne s'est pas vraiment imposé jusqu'à présent comme outil de référence dans le processus d'élaboration et du suivi du budget, que ce soit au niveau du Gouvernement ou du Parlement. Selon nous, ce n'est pas tant la valeur de la méthode qui est en cause que la façon dont elle a été mise en œuvre. Certes, sans aller jusqu'à partager le point de vue de ceux qui, comme A. Wildavsky<sup>82</sup>, grand pourfendeur du PPBS aux Etats-Unis, considèrent que la méthode est vouée à l'échec parce qu'elle incarne une vision technocratique sur la façon de gérer les problèmes politiques, nous reconnaissons que :

- la méthode a été peut-être excessivement ambitieuse dans un premier temps (contexte des « golden sixties ») ;

---

<sup>80</sup> DE MESMAEKER M., Naar een beter budgettair beheer in België. Nieuwe perspectieven vanuit de operatie Doorlichting, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, Adviesbureau ABC, octobre 1992, p. 85-88.

<sup>81</sup> Cfr. supra : point 1.10.

<sup>82</sup> WILDVSKY A., *The Politics of the Budgetary Process*, New-York, Little Brown, 1979.

- les « incrémentalistes » ont mis le doigt avec raison sur une série de difficultés d'ordre conceptuelle qu'il ne faut pas évacuer trop hâtivement. Sans prétendre être exhaustif, on peut citer :
  - le problème de la rationalité dans la décision (optimale ou satisfaisante) : jusqu'où est-on capable de maîtriser ou de prévoir toutes les options d'une décision ?
  - le problème des conflits d'objectifs : comment concilier les points de vue divergents des dépositaires d'enjeux, et aussi tenir compte des coûts politiques de la décision ;
  - les difficultés pour mesurer la performance des organisations publiques (prestations de service dont il est souvent malaisé de mesurer le niveau de qualité) ;
  - la relation entre les politiques et les experts.

Mais il y a lieu de souligner en revanche que la gestion budgétaire par programme, quelles que soient ses limites, contribue à ouvrir davantage le jeu démocratique dans la décision publique, dans la mesure où elle cherche à faire ressortir toute l'information nécessaire à la compréhension d'un problème, à sa formalisation, aux liens entre le problème en considération et les actions entreprises, entre celles-ci et les moyens engagés, etc... et dans la mesure où cette information est mise à la disposition de tous les participants à la décision.

Engager une réflexion sur les objectifs d'une politique ou d'un programme, c'est amener les acteurs concernés par la problématique à se remettre en question, à se repositionner ou à se justifier face à un enjeu. Dans ce contexte, gérer les conflits d'objectifs fait partie de la démarche. Celle-ci ne cherche pas à évacuer le débat politique, mais elle cherche plutôt à l'enrichir.

L'explication du semi-échec du budget par programme en Belgique se trouve en grande partie dans un manque de stratégie visant à anticiper les difficultés, d'ordre conceptuel (cfr. supra) et contextuel, et à transformer les obstacles en opportunités de changement.

Ainsi, l'absence de stratégie apparaît de manière flagrante lorsque disparaît en 1987 la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat. L'outil – le budget par programme – est maintenu, mais plus aucune instance n'est véritablement responsable de la maîtrise de celui-ci. Confrontés au manque de continuité dans les initiatives prises par les services du Budget et en l'absence d'accompagnement sur le plan méthodologique, les départements finissent par négliger la confection du budget par programme dont ils ne perçoivent plus vraiment l'intérêt.

	<b>PPBS</b>	<b>Projet « programmes »</b>
<b>Emergence des idées</b>	Exemple du PPBS (Etats-Unis)et de la RCB (France)	Ancien de l'équipe PPBS intégré dans la Délégation générale à la Réforme de la Comptabilité de l'Etat
<b>Contexte</b>	Période de croissance économique	Période de crise des finances publiques
<b>Démarrage</b>	Initiative gouvernementale portée ensuite par l'Institut Administration-Université	Initiative de la Délégation générale approuvée par le Gouvernement
<b>Méthodologie</b>	Concepts et processus empruntés au PPBS Expérimentation dans quelques départements	Concepts et processus : PPBS « simplifié » Imposition à tous les départements d'une structure de programmes
<b>Résultats</b>	Abandon à partir du milieu des années '70	La classification par programme devient la nomenclature légale à partir de 1990 Mais la méthodologie n'est guère développée par la suite
<b>Evaluation</b>	Rapports de l'IAU	Evaluation par la Cour des comptes (voir 150 <sup>e</sup> Cahier d'observations)
<b>Mesures correctives</b>	nihil	Suppression du contrôle du Parlement en cours d'année sur les redistributions de crédits entre allocations de base d'un même programme

\*\*\*

## **IV. CONCLUSIONS**

1/ Il se trouve peu de personnes pour contester le fait que notre pays a réussi au cours des décennies 1980 et 1990 un effort de grande ampleur en matière d'assainissement de la situation des finances publiques. Le solde primaire du budget est aujourd'hui largement positif et le poids de la dette est en train de fondre progressivement. Au cours de ces années, les gouvernements successifs ont considérablement amélioré la méthodologie d'élaboration du budget au plan macro-économique. Le Bureau du Plan et, à partir de 1989, la section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances (dont les avis sont préparés par le service d'études du ministère des Finances) ont joué un rôle privilégié dans la détermination des objectifs de politique budgétaire des gouvernements.

Mais cette politique budgétaire n'a paradoxalement pas entraîné de véritables changements dans la gestion budgétaire et financière de l'Etat, à l'exception de l'amélioration des méthodes de gestion de la dette publique. A l'encontre de ce qui s'est passé dans de nombreux pays étrangers, le management public n'a pas été perçu par le pouvoir politique en Belgique comme une approche prioritaire pour réduire le déficit public. Les travaux effectués par la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat (1982-1987) tout d'abord, et l'étude comparative réalisée par M. Van de Walle (1989-1991) ensuite, avaient pourtant indiqué la voie à suivre.

2/ Contrairement à ce qu'on pourrait croire à première vue, il y a de nombreuses initiatives lancées au cours de la période prise en considération, mais elles n'aboutissent guère (le budget par programme) ou tardent à être mises en œuvre (la nouvelle comptabilité publique), à cause d'un appui insuffisant du pouvoir politique, ou par manque d'intérêt, ou parce que la continuité indispensable pour assurer la viabilité de la réforme à moyen terme fait défaut. Au manque de continuité, il faut sans doute aussi ajouter les carences en matière de sensibilisation aux réformes et de formation aux techniques nouvelles.

3/ Les avancées les plus significatives obtenues au cours de la période prise en considération concernent le contrôle de la régularité (le budget unique des dépenses qui met fin au retard chronique dans l'approbation des budgets, le contrôle sur les délibérations ministérielles autorisant des dépassements de crédits est renforcé, le contrôle sur les fonds budgétaires) ou des projets derrière lesquels il y a une forte contrainte externe (la constitution de la banque de

données sur les finances publiques dans le contexte de la surveillance par l'Union européenne des déficits dans les pays membres ; on pourrait y ajouter aujourd'hui le plan admi-Euro).

4/ Le point qui reste le plus controversé concerne le contrôle administratif et budgétaire. Contrairement à ce qui se passe dans plusieurs pays étrangers (Royaume-Uni, Pays-Bas, France), on semble réticent chez nous à remettre en cause les procédures en vigueur pour l'attribution des ressources au sein de l'administration. Ces procédures concentrent le pouvoir de décision en cette matière au sommet de la pyramide administrative, dans les organes de contrôle, lesquels multiplient les contrôles "tatillons" sur les échelons inférieurs lors de l'exécution du budget. La primauté du pouvoir hiérarchique, chère à la bureaucratie de type wébérien, et l'emprise des cabinets ministériels expliquent sans doute cela. Dans un tel contexte, les services ne se sentent guère incités à enrichir l'information relative à la gestion des politiques et des services (objectifs, coûts, performance, ...), et à gérer au mieux les ressources disponibles.

5/ Une réflexion devrait par ailleurs être menée sur la mise en place au sein de l'administration d'un dispositif pour l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. On manque notamment d'un instrument de conduite de la politique budgétaire qui soit en dialogue avec les départements et qui en particulier puisse évaluer les demandes de crédits (ou plus généralement les politiques publiques, tant les initiatives nouvelles que les actions en cours) par rapport à la politique budgétaire globale. En d'autres termes, il manque quelque part une instance qui puisse assurer l'interface entre la macro et le microbudgétaire.

Le budget par programme, s'il avait été exploité davantage, aurait pu contribuer à faire ressortir les programmes les plus prioritaires. Plusieurs tentatives en ce sens ont été faites avec la pratique des « memoranda », puis des « fiches » budgétaires ou des audits, à l'initiative de l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses. Mais le résultat de ces analyses ne semble pas avoir été jusqu'à présent d'un poids déterminant lors des conclaves budgétaires.

La nouvelle comptabilité patrimoniale, en fournissant une connaissance précise de la valeur des actifs de l'Etat, permettra sans doute d'assurer une gestion plus active des biens détenus par ce dernier. Mais cette approche patrimoniale restera d'un intérêt limité pour le management des administrations si on ne lui adjoint pas un volet analytique, complément indispensable pour pouvoir développer l'analyse des coûts (et ensuite des politiques) au sein des départements. C'est d'ailleurs dans cette direction que semblent se tourner les institutions publiques de sécurité sociale suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

6/ On aurait tout intérêt à chercher à coordonner le développement d'instruments de gestion initié au départ par des instances différentes (le Bureau ABC du ministère de la Fonction publique d'une

part, l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses du Ministère des Finances d'autre part) mais qui concourent au même objectif, à savoir l'obtention d'une information structurée sur la gestion des services et des politiques publiques. On pense ici en particulier aux liens entre le budget de programmes et l'analyse des tâches effectuée dans le cadre de la Radioscopie des services publics. On pourrait citer aujourd'hui le cas des cellules d'audit lancées à l'initiative du ministère de la Fonction publique mais qui concernent tout autant les services du Budget en raison des informations qu'apporteront les rapports d'audits pour la gestion budgétaire des services.

\*\*\*

## V. BIBLIOGRAPHIE

BECKERS J., « L'examen de l'efficience et les cours des comptes », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, septembre-octobre 1998, p. 305-320 et « Une nouvelle mission de la Cour des comptes en Belgique : le contrôle de gestion », dans : Le contrôle des finances publiques au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle : tendances et innovations, Actes du colloque organisé à Bruxelles le 29 juin 1993, à l'occasion du dépôt au Parlement du 150<sup>e</sup> Cahier d'observations, Bruxelles, Cour des comptes, 1993.

BONAMI M., de HENNIN B., BOQUE J.M. & LEGRAND J.J., Management des systèmes complexes. Pensée systémique et intervention dans les organisations, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 1993.

de BORCHGRAVE R., L'analyse de systèmes et l'élaboration des politiques. Un essai d'application: l'emploi des jeunes, Bruxelles, Institut Administration-Université, 1976.

BRESSERS J. & HOOGERWERF A., Beleidsevaluatie, Samson H.D. Tjaenk Willink, 1990, 2<sup>e</sup> druk., p.203-205

BROUHNS G., L'Etat budgétaire, Gembloux, Duculot, 1985, p. 127.

BROUHNS G., « Le Trésor et la dette publique », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, janvier-février 1998, n° 1, p. 261-274.

BUREAU OF THE BUDGET, Bulletin n° 66-3, octobre 1965.

COUR DES COMPTES, 150<sup>e</sup> Cahier d'observations et documents soumis aux Chambres législatives, fascicule 1er, 1993.

DEFRAIGNE J., « Le Groupe de travail mixte pour la réforme des méthodes budgétaires. Un système budgétaire plus transparent, plus efficace et/ou démocratique ? », dans : DE MEYER L. & FLAMANT E., Liber Amicorum Willy De Clercq, Leuven, Editions Peeters, 1985.

DE MESMAEKER M., Naar een beter budgettair beheer in België. Nieuwe perspectieven vanuit de operatie Doorlichting, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, Adviesbureau ABC, octobre 1992.

DERSIN A., "Un essai d'application du P.P.B.S. au ministère de la Prévoyance sociale", Revue belge de sécurité sociale, mai 1973, n°5, p. 567-580.

DE VISSCHER C., "La modernisation des techniques budgétaires et du contrôle financier", Revue internationale des sciences administratives, vol. LV, 1989, n°3, p.416-417

- DE VISSCHER C., Le budget de programmes : les voies d'une réforme en Belgique, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1996.
- DUMAZY W., « Six années de réforme budgétaire : bilan et propositions pour demain », Bulletin de documentation, Ministère des Finances, mars-avril 1996, n° 2, p. 321-333.
- HEBBELINCK R., "Notice d'info sur les budgets-programmes par la Délégation générale à la réforme de la Comptabilité de l'Etat", Bulletin de Documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, Mai 1986.
- HEBBELINCK R., "Histoire d'une réforme administrative: le budget-programmes belge", Bulletin de Documentation, Ministère des Finances, janvier-février 1994, p.
- van den HEEDE-LYBAERT A., "Bedenkingen bij de Belgische P.P.B.S. -operatie", Beleidsanalyse, 1981-3/4, p. 16-20.
- INSTITUT ADMINISTRATION-UNIVERSITE. (sous la direction de E. POULLET), Le planning-programming-budgeting system et son introduction dans l'administration de l'Etat, Bruxelles, 1968.
- JACOBS P., « De nationale schatkisttoestand – situering in het algemeen budgettair kader en methodologische aspecten », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, janvier-février 1993, p. 130-140.
- LARMUSEAU H., « Problemen over de budgettaire en boekhoudkundige voorlichting en de indiening van de gegevens betreffende de begrotingsfondsen », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, décembre 1988, p. 163-172.
- MINISTERE DES FINANCES, Commission pour l'Inventaire du Patrimoine de l'Etat, Le bilan consolidé de l'Etat fédéral à fin 1995, Bruxelles, 1998.
- NORMAND E., « La réforme de la comptabilité communale », Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique, 1988 , p. 35-67.
- PAELINGS W., « Bespreking : performantieaudit voor de inspectie van Financiën », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, septembre-octobre 1998, n°5, p. 302-303.
- STIENLET G., Het beleid volgens objectieven en het begrotingsproces, rapport de stage, Bruxelles, Ministère des Finances, 1980.
- STIENLET G. & VAN SPRUNDEL P., « Resultaatgericht omzien naar een performantieaudit voor de Inspectie van Financiën », Bulletin de documentation, Bruxelles, septembre-octobre 1998, n°5, p. 290.
- POULLET E., « La nécessaire réforme de la fonction budgétaire », La Revue Nouvelle, 15 novembre 1965, p. 381- 397.
- POULLET E., Program budgeting : Instrument de la direction par les objectifs dans le secteur public, Bruxelles, Institut Administration-Université, 1967.

VAN BUGGENHOUT A., « L'inventaire du patrimoine de l'Etat et le bilan comptable des administrations publiques », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, mars-avril 1997, n° 2, p. 302.

VAN DINGENEN F., "Le PPBS au point mort. Leçons d'un échec et perspectives nouvelles", Administration publique, mars 1979, p. 100-112.

VAN DE WALLE E., Vers une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Propositions concrètes, Bruxelles, Ministère des Finances, Administration du Budget et du Contrôle des dépenses, 1991.

VAN SPRUNDEL P., « De nieuwe begrotingscontrole op federaal niveau en binnen de diensten van de Vlaamse Regering », Bulletin de documentation, Bruxelles, Ministère des Finances, mai-juin 1995, n° 3, p. 263-274.

VERSTRAETEN J , « Tableaux de bord à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés : levier d'amélioration », Revue belge de sécurité sociale, 1<sup>er</sup> trimestre 1998, p.203 e.s.

\*\*\*