

## Réformes budgétaires et de gestion publique en Belgique

En Belgique, le budget fédéral se compose de trois documents : le budget des voies et moyen (budget des recettes), le budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général (non soumis au vote du parlement).

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Moniteur belge du 3 juillet 2003) a introduit une profonde réforme de l'organisation du budget qui rejoint la LOLF sur certains aspects mais elle n'est toujours pas entrée en vigueur.

### 1. Le volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'État central

*Existe-t-il un organe ou une procédure chargé(e) de garantir la sincérité des comptes de l'Etat et/ou des organismes publics ? Une procédure formelle de certification des comptes au sens de la LOLF a-t-elle été mise en place ? La certification concerne-t-elle les comptes de l'État dans son ensemble ou certains domaines seulement (ministères, agences, secteurs budgétaires précis comme la gestion de la dette ou la collecte de l'impôt) ?*

Il n'existe pas de principe équivalent à celui de sincérité, tel que formulé dans le cadre de la LOLF, ni de procédure de certification des comptes de l'Etat. La Cour des comptes est un organe du pouvoir législatif, exerçant, pour le compte de la Chambre des représentants, le contrôle des recettes et des dépenses de l'État fédéral, des communautés et des régions, des provinces et des organismes publics. La mission de la Cour des comptes est le contrôle de la réalité, la légalité et la régularité des dépenses. Ce contrôle est effectué a posteriori.

La Cour des comptes vérifie si toutes les recettes pour le compte de l'État ont été recouvertes de façon correcte et versées au Trésor. Elle contrôle, uniquement a posteriori, le bon emploi des deniers publics ; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

*Si un tel organe ou une telle procédure existe, quelles sont les méthodes mises en œuvre pour certifier les comptes concernés ? Comment le dialogue entre l'administration comptable et l'organe certificateur est-il organisé ?*

### 2. La configuration du budget de l'État central

*Quels sont les grands principes d'organisation de la nomenclature budgétaire : par nature de dépense (personnel, fonctionnement, interventions, investissement, etc.) ou par politique publique ? Peut-on parler d'une « budgétisation par objectifs » ? D'un « budget orienté vers les résultats » ? Comment est structurée la nomenclature budgétaire et à quel niveau se situent respectivement l'unité de spécialité et l'unité de vote<sup>11</sup> ?*

La nomenclature budgétaire est organisée par nature de dépenses. Il n'existe pas de notion d'une budgétisation par objectif.

Le budget général des dépenses est structuré par programme: les crédits budgétaires sont ventilés entre les éléments suivants:

- budget départemental (section budgétaire)
  - division organique
    - programme
      - activités
      - allocations de base.

Un budget départemental correspond à un Service Public Fédéral (SPF = ministère).

---

<sup>11</sup> Dans la LOLF, l'unité de vote du budget est la mission mais l'unité de spécialité (niveau d'autorisation de la dépense donné par le Parlement au gouvernement, doté de crédits limitatifs et auquel s'applique le droit d'amendement) est le programme. Dans l'ordonnance organique de 1959, l'unité de spécialité était le chapitre ; le vote était organisé par ministère et par titre.

Une division organique correspond à chaque composante principale d'une organisation départementale et constitue un centre de gestion important. Il s'agit par exemple, d'une administration générale, d'une direction générale ou d'une entité administrative équivalente.

Un programme est un ensemble d'activités au sein d'une division organique qui contribuent à la réalisation d'un objectif, et qui nécessite l'engagement de moyens budgétaires. L'intitulé des programmes doit traduire l'objectif majeur. Parmi les programmes, on distingue ceux relatifs moyens de subsistance et ceux relatifs aux activités.

L'unité de vote est le programme. L'unité de spécialité coïncide avec l'unité de vote.

*L'article 8 de la LOLF a instauré un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses, puisque les crédits sont constitués, d'une part, d'« autorisations d'engagement » et, d'autre part, de « crédits de paiement ». Existe-t-il un dédoublement similaire dans le budget de l'État central ?*

Il existe trois sortes de crédits à charge desquels des dépenses peuvent être imputées, à savoir :

- Crédits non dissociés :

Ces crédits sont destinés à couvrir des dépenses dont on prévoit que l'engagement et l'ordonnement auront lieu généralement au cours de la même année budgétaire (par exemple, les dépenses de personnel et les frais de fonctionnement).

- Crédits dissociés

Ces crédits sont destinés à couvrir des dépenses dont on prévoit que l'engagement et l'ordonnement n'auront pas lieu au cours de la même année budgétaire (par exemple, les dépenses de travaux publics). Ils se composent, d'une part, de crédits d'engagement et, d'autre part, de crédits d'ordonnement.

- Crédits variables

Il s'agit de crédits non limitatifs (sans montant maximum fixe) appliqués aux fonds budgétaires. Ils deviennent disponibles à mesure que des recettes correspondantes (affectées) sont imputées à un article déterminé du budget des voies et moyens.

Le dédoublement de l'autorisation parlementaire n'intervient donc que pour les crédits dissociés.

*La nomenclature budgétaire est-elle cohérente avec les organigrammes administratifs ? Donnez des exemples.*

Oui.

*L'autorisation parlementaire en matière budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ? Sous quelle forme ? Pour quels types d'emplois ?*

Non. Les emplois publics sont gérés séparément du budget selon les règles fixées par l'Arrêté Royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

*Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il, le cas échéant, organisé ?*

Non.

### **3. La responsabilisation des gestionnaires et la culture de résultat**

*Qui est responsable au premier chef devant le Parlement des conditions de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits ? Comment est organisée la « chaîne de responsabilité » en matière budgétaire ?*

Le Conseil des Ministres est responsable de l'exécution budgétaire devant le parlement. Le Ministre des Finances est responsable de l'élaboration de la loi des comptes (voir supra). Au sein de chaque Service Public Fédéral (SPF), le Président du SPF et le Directeur du budget sont responsables du budget. Aux niveaux inférieurs, les agents ont un pouvoir de contrôle mais pas d'initiative.

*Quels sont les principes, les instruments et les méthodes de la responsabilité ?*

*– les gestionnaires prennent-ils des engagements formels de résultats vis-à-vis de l'autorité politique ? Ces engagements sont-ils assortis d'une contractualisation sur les moyens ?*

Non.

*– les gestionnaires bénéficient-ils d'une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits (par exemple : mise en œuvre d'un budget global (et non pas « fléché »), allègement des contrôles a priori, possibilité de réallouer les moyens en cours d'exercice, etc.) ?*

Chaque ministre peut, pendant l'année budgétaire et après accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base dans la limite du total des crédits du budget de son service public fédéral. Ces nouvelles ventilations sont communiquées par le ministre du Budget à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes. Ces notifications peuvent être consultées au secrétariat de la commission des Finances et du Budget. La Cour des comptes peut émettre des remarques concernant ces nouvelles ventilations, qu'elle communique à la Chambre des représentants.

*– les gestionnaires ont-ils une souplesse similaire en matière de ressources humaines ?*

Non.

*– sous quelle forme les gestionnaires doivent-ils rendre compte de leur activité ?*

Il n'existe pas de bilan de l'activité des gestionnaires mais le Président du Comité de Direction de chaque SPF, en tant que responsable du management opérationnel, doit veiller à la gestion efficace, par les services d'encadrement, des moyens disponibles pour atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels du SPF. Il établit un plan de management pour 6 ans et est évalué sur cette base.

*– l'évocation de la responsabilité du gestionnaire a-t-elle des conséquences définies sur sa rémunération, sa carrière ou tout autre élément de sa situation ?*

Non sauf pour les Présidents de SPF.

*La démarche de performance s'appuie-t-elle sur une approche stratégique (voire une programmation stratégique) des missions, assortie d'une définition précise des objectifs poursuivis et des cibles visées ?*

Non.

*Les gestionnaires sont-ils jugés au travers d'indicateurs de performance ? Comment ces indicateurs ont-ils été fiabilisés ? De combien d'indicateurs chaque département ministériel dispose-t-il approximativement ? Combien d'indicateurs sont-ils transmis au Parlement et comment ces indicateurs sont-ils sélectionnés ?*

Non.

#### **4. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques**

*Quelles sont les grandes phases de la procédure budgétaire annuelle et comment s'organise le dialogue entre le ministère chargé de préparer le budget et les autres ministères ?*

Le cycle budgétaire s'étend sur une période de trois ans, comprenant trois phases principales:

1. la phase préparatoire ou l'élaboration du budget;
2. la phase de l'exécution budgétaire dans le courant de l'année budgétaire concernée;
3. la phase de clôture, c'est-à-dire l'établissement des comptes finaux fixé par la loi des comptes (réalisation).

## **Préparation (=année budgétaire n-1)**

Dans la phase de l'élaboration du budget (année budgétaire n-1), les acteurs sont le gouvernement et la Chambre des représentants. Le gouvernement doit préparer le projet de budget, la chambre des représentants doit le voter.

La plupart des travaux relatifs à la préparation technique du budget sont effectués à l'initiative et sous la responsabilité du Ministre du Budget, assisté par le Service Public Fédéral Budget et Contrôle de la Gestion et par l'Inspection des Finances.

L'aperçu chronologique de cette phase se présente comme suit:

Avril: Le Ministre du Budget rédige une circulaire expliquant comment confectionner le budget (paramètres, justifications).

Mai: Sur la base des directives de la circulaire, chaque ministre établit, en collaboration avec son administration, la préfiguration du budget de son département. Les propositions sont soumises à l'avis de l'Inspecteur des Finances accrédité en tant que conseiller budgétaire et financier auprès du département concerné. L'inspecteur établit ensuite un rapport adressé au Ministre du Budget.

Juin: Réunions bilatérales (discussion entre les départements et le Ministre du Budget).

Septembre: Réunions postbilatérales entre cabinets consacrées aux points relatifs aux dépenses primaires qui n'ont pas été tranchés lors des réunions bilatérales. Collecte et évaluation des estimations des recettes fiscales, des charges d'intérêt, des recettes et dépenses des systèmes de sécurité sociale....

Octobre: Discussions politiques et approbation des chiffres définitifs par le Conseil des Ministres réuni en conclave budgétaire. Ensuite, les documents doivent être déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède le budget.

Novembre -décembre : Les propositions sont d'abord discutées en commission et ensuite en séance plénière. Au cours de ces réunions, le Ministre du Budget a l'occasion de répondre aux interpellations des parlementaires. Dans ce cadre, la Cour des comptes agit en tant que spécialiste budgétaire de la Chambre. Le vote du budget est une prérogative constitutionnelle de la Chambre des représentants. Le budget doit être voté au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire concernée.

## **Exécution du budget (= année budgétaire n)**

La seconde phase du cycle budgétaire ou exécution est la mise en œuvre du budget par le gouvernement. Cette phase d'exécution consiste, d'une part, en la perception des impôts estimés au budget des voies et moyens et, d'autre part, en la réalisation des dépenses autorisées par la Chambre des représentants suite à l'approbation du budget général des dépenses.

Dans le courant de l'année budgétaire, des modifications peuvent être apportées. C'est pourquoi, au mois de février, le budget est entièrement analysé et, éventuellement, ajusté (contrôle budgétaire).

Après ce contrôle, le budget ajusté est voté par la Chambre des représentants. Si nécessaire, d'autres ajustements spécifiques seront effectués au cours de l'année, le plus souvent en automne. Ceux-ci seront également soumis au vote de la Chambre des représentants.

## **Clôture (= année budgétaire n+1)**

A l'issue de l'année budgétaire, le gouvernement doit soumettre à la Chambre des représentants un document transmettant les résultats de l'exécution budgétaire (recettes et dépenses). Il s'agit de la loi portant règlement définitif du budget, dite « loi des comptes ». Si nécessaire, les erreurs sont corrigées et les déficits sont apurés. Cette étape permet à la Chambre de savoir si le gouvernement a réalisé ses objectifs et si les estimations se sont révélées correctes.

*Comment la collégialité des arbitrages gouvernementaux en matière de finances publiques est-elle organisée ? Y a-t-il une bonne appropriation de la contrainte budgétaire globale par les ministères « dépensiers » ?*

## **5. La pluriannualité du budget de l'État central**

*Pour quelle période de temps le budget est-il voté ?*

Le budget est voté pour une année (principe d'annualité).

*Quels sont les outils destinés à inscrire les finances publiques dans une perspective pluriannuelle ? S'agit-il principalement :*

- d'engagements politiques ?*
- d'instruments permettant une mise en perspective des choix budgétaires ?*
- d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?*

L'exposé général comprend une estimation pluriannuelle du budget qui correspond plutôt à un engagement politique.

## **6. Le rôle du Parlement : organisation du débat budgétaire et contrôle de l'exécution**

*Quelle est la place accordée par le Parlement (temps de débat, importance politique), d'une part, au débat sur le projet de loi de finance initiale et, d'autre part, à l'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du Gouvernement ?*

En Belgique, le débat sur le projet de loi initial est également plus long et plus intensif que le débat sur la loi des comptes. Chaque Ministre rédige les lignes de politique générale de son budget et va le défendre devant la Commission compétente du Parlement. Compte tenu du retard pris dans l'élaboration de la loi des comptes (voir supra), le débat sur l'examen de la gestion passée a été jusqu'à présent quasi inexistant.

*Quelles sont les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de finance annuelle ?*  
*– suivi et contrôle au fil de l'exécution ?*

Les ministres des Finances et du Budget transmettent périodiquement à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes l'état des crédits, ainsi que de leur affectation, par programme et par allocation de base. Cette communication a lieu trois fois par année budgétaire, à savoir en mai (situation au 30 avril), en novembre (situation au 31 octobre) et en mars (situation au 31 décembre de l'année précédente).

Chaque année, le gouvernement procède, dans le courant du premier trimestre, à un contrôle budgétaire. Le cas échéant, un projet d'ajustement du budget général des dépenses est ensuite déposé à la Chambre. Le gouvernement dépose le plus souvent en même temps un projet d'ajustement du budget des voies et moyens, même si cela n'est pas nécessaire d'un point de vue strictement juridique. Ces ajustements doivent être distribués aux membres de la Chambre au plus tard le 30 avril de l'année budgétaire et doivent être adoptés par la Chambre des Représentants avant le 30 juin de l'année budgétaire en cours.

*– examen d'un projet de loi « réglant » le budget exécuté ?*

Le ministre des Finances dépose à la Chambre des représentants le projet de loi portant règlement définitif du budget (intitulée « loi des comptes ») dans le courant du mois d'octobre suivant la fin de l'année budgétaire. Au cours du temps, l'élaboration du compte général de l'État - la base de la loi des comptes - a cependant accusé un retard de plus en plus important qui s'est progressivement résorbé. En septembre 2006, devrait être votée la loi des comptes de 2005. En raison de ce retard, ce document ne présentait pratiquement plus aucune pertinence pour le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget de l'État.

*Quelle est la place accordée, dans le débat parlementaire, à l'examen de la performance des administrations publiques ? Comment l'examen de la performance est-il organisé ?*

L'examen de la performance des administrations publiques n'est pas intégré formellement au débat parlementaire mais la Cour des comptes, organe du pouvoir législatif, réalise régulièrement des audits sur chaque département et en communique les résultats au Parlement. Ainsi, sa dernière publication traite de la gestion des ressources humaines de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.