

Rédigé par Anne-Laure Guillermin

Revu par Charles Muracciole-Plá et Gérard Arfinengo

## Adoption et gestion du budget de l'Etat central en Espagne

### 1. Le volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'Etat 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 ?*

La constitution espagnole établit que « *les comptes de l'Etat et du secteur public étatique<sup>20</sup> sont examinés et censurés par le Tribunal des comptes* ». La loi générale budgétaire n°47/2003 du 26 novembre 2003 (titre V, chapitre IV) définit le contenu, la portée et la procédure de transmission des comptes des entités du secteur public étatique et rappelle l'obligation de toutes les institutions concernées, via leurs gestionnaires, de rendre compte de leur gestion au Tribunal des comptes, par l'intermédiaire de la *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*. Celle-ci est habilitée pour le contrôle interne de la gestion économique financière du secteur public étatique à travers le contrôle financier permanent et l'audit public.

Les comptes annuels de toutes les institutions relevant du secteur public étatique doivent comprendre : (i) le bilan ; (ii) le compte du résultat économique-patrimonial ; (iii) l'état de liquidation budgétaire ; et (iv) le rapport d'activité.

*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'Etat dans son ensemble ou certains domaines seulement ?*

Les informations communiquées par la Direction du budget espagnol ne mentionnent pas de procédure formelle de certification des comptes au sens de la LOLF.

La procédure suivie est la suivante. Chaque année, le gouvernement remet le compte général de l'Etat au Tribunal des comptes pour examen et approbation. Le compte général de l'Etat comprend les différents documents suivants : (i) le compte général du secteur public administratif ; (ii) le compte général du secteur des entreprises publiques ; (iii) le compte général des fondations du secteur public et (iv) le rapport d'activité.

Le compte général de l'Etat est élaboré par l'IGAE, puis élevé au gouvernement, avant d'être remis au tribunal des comptes. Celui-ci, par délégation du parlement, procède à l'examen et à la vérification du compte général de l'Etat.

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 ?

---

<sup>20</sup> Selon la loi générale budgétaire n°47/2003, constituent le secteur public étatique : (i) l'administration générale de l'Etat ; (ii) les organismes autonomes dépendant de l'administration générale de l'Etat ; (iii) les entités publiques entrepreneuriales dépendantes de l'administration générale de l'Etat [...] ; (iv) les entités gestionnaires, les services communs et les mutuelles des accidents du travail [...] de la Sécurité sociale ; (v) les sociétés mercantiles étatiques ; (vi) les fondations du secteur public étatique ; (vii) les autres entités étatiques de droit public ; (viii) certains consortiums doté de personnalité juridique propre.

Selon les éléments transmis par le Budget espagnol, nous n'avons pas connaissance de l'existence d'une telle procédure ou d'un tel organe.

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

*Quels sont les grands principes d'organisation de la nomenclature budgétaire : par nature de dépense 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 ?*

De manière générale, la loi générale budgétaire définit le programme budgétaire de dépenses comme l'ensemble des crédits à la disposition du gestionnaire responsable d'atteindre les objectifs annuels préalablement définis. Le programme s'articule autour non seulement d'objectifs, mais aussi d'indicateurs de performance permettant de contrôler que les crédits ont bien été utilisés pour atteindre l'objectif qui leur a été assigné par la loi de finances.

Les crédits inscrits au budget du secteur public administratif<sup>21</sup> s'organisent selon une triple classification organique, économique et fonctionnelle (ou par programmes)<sup>22</sup>.

- Le critère organique permet de classer les crédits de dépenses en fonction des entités gestionnaires chargées de leur exécution : ainsi le premier niveau de classification se décline en « sections » correspondant aux différents départements ministériels -directions générales- et institutions relevant de l'Etat. Le deuxième niveau correspond à l'échelon administratif inférieur, désigné comme le « service ».
- La classification économique rassemble les crédits en fonction de la nature des dépenses, et plus précisément en fonction des nécessités auxquelles ces crédits prétendent répondre. Ainsi, les crédits sont classés en deux catégories : les opérations financières et les opérations non financières, au sein desquelles il convient de distinguer les opérations courantes (notamment les dépenses de personnel et les dépenses courantes de biens et de services), de celles en capital.
- La classification fonctionnelle est la seule pouvant se rapprocher d'une logique de résultats, puisque les crédits sont rassemblés en fonction de la nature des activités à réaliser. Concrètement, ils sont classés à quatre niveaux, qui sont, du plus général au plus précis : le « groupe de fonctions » (par exemple, la « sécurité, la protection et la promotion sociale »), la « fonction », la « sous-fonction » et le « programme ». Cette classification s'inscrit dans un cadre pluriannuel, compte-tenu de la portée de moyen et long termes de nombreux des objectifs en fonction desquelles elle s'organise.

La gestion des crédits du secteur public étatique est soumise au régime budgétaire approuvé annuellement par le Parlement dans un cadre budgétaire pluriannuel.

Ces crédits budgétaires, qui ont le caractère de crédits limitatifs, ne peuvent être utilisés que pour le financement d'actions soit autorisées par la loi de finances, soit entrant dans le cadre de modifications réalisées en conformité avec la loi générale budgétaire.

*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 ?*

---

<sup>21</sup> Le secteur public étatique comprend un secteur administratif, un secteur entrepreneurial et un secteur lié aux fondations

<sup>22</sup> Pour des raisons évidentes, seuls les crédits inscrits aux dépenses budgétaires peuvent être classés par programme ou finalité.

La gestion des dépenses inscrites au budget de l'Etat et de ses organismes autonomes comprend les différentes phases suivantes : (i) approbation des dépenses ; (ii) engagement des dépenses ; (iii) reconnaissance de l'obligation de paiement ; (iv) ordre de paiement ; et (v) paiement matériel.

Selon les éléments transmis par le Budget espagnol, il n'y aurait pas la distinction existante en France entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il convient néanmoins de souligner que les engagements pluriannuels de crédits existent sous une certaine forme. Les engagements de dépenses peuvent être effectués au-delà de l'exercice pour lequel ils ont été autorisés et pour plusieurs années, dès lors qu'ils ne dépassent pas les crédits initialement prévus.

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

Les trois classifications s'adaptent continuellement aux changements et aux nouvelles nécessités des institutions du secteur public étatique.

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

L'approbation des effectifs du personnel du secteur public administratif est une compétence relevant du pouvoir exécutif qui est mise en œuvre à travers une procédure à laquelle participent les ministères de l'économie et des finances et des administrations publiques, ainsi que les centres de gestion concernés.

Néanmoins, l'attribution des postes dépend préalablement de l'existence des crédits budgétaires de personnels adoptés en la loi de finances.

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

Les systèmes de gestion et de contrôle des dépenses publiques veillent à l'accomplissement des objectifs annuels par les gestionnaires des institutions publiques. Ils offrent annuellement des informations sur le degré de réalisation de ces objectifs et signalent non seulement les écarts qui ont pu être générés, mais tentent aussi d'en identifier les causes.

Les gestionnaires des centres de dépenses compétents des différents programmes budgétaires doivent réaliser un bilan des résultats et un rapport de gestion relatif à l'accomplissement des objectifs.

L'IGAE, dans le cadre de ses compétences de contrôle de la gestion économique-financière du secteur public étatique, réalise des audits des programmes budgétaires. Cet audit consiste en :

- l'analyse de l'adéquation entre les objectifs et les systèmes de suivi et les autoévaluations mises en place par les organismes de gestion ;
- la vérification de la fiabilité des bilans de résultats et des rapports de gestion ;
- l'évaluation des résultats obtenus ;
- les solutions alternatives possibles et leur impact sur les crédits affectés à chaque programme budgétaire.

### **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 ?*

Le Parlement espagnol exerce trois types de contrôles (préalable, concomitant et postérieur) sur l'activité économique-financière du secteur public étatique.

Le contrôle parlementaire préalable s'effectue à travers la procédure d'adoption de la loi de finances. La constitution espagnole précise en effet que l'examen, l'amendement et l'adoption du budget relève de la compétence propre du Parlement.

Le contrôle concomitant se déroule en même temps que l'activité contrôlée. Les contrôles parlementaires concomitants sont réalisés par les commissions budgétaires de la Chambre des députés et du Sénat ainsi qu'à travers d'interpellations et de questions directes des parlementaires.

Ces commissions budgétaires ont la même nature que les commissions permanentes du Parlement et mènent un contrôle d'exécution du budget à travers l'information que l'IGAE remet chaque trimestre au gouvernement.

*Comment est organisée la « chaîne de responsabilité » en matière budgétaire ?*

La « chaîne des responsabilités » dans la gestion des dépenses est déterminée par les compétences tant en matière de modifications budgétaires qu'en matière de gestion des dépenses :

- en matière de modifications budgétaires, les compétences sont réparties entre le gouvernement, le ministre de l'économie et des finances et les autres ministres, ainsi que les présidents et directeurs d'organismes autonomes ;
- en matière de gestion des dépenses, il incombe aux ministres et aux responsables des autres organes de l'Etat bénéficiant de dotations distinctes dans la loi de finances d'approuver et d'engager les dépenses des services dont ils sont chargés.

Les présidents ou directeurs généraux des organismes autonomes de l'Etat sont habilités à approuver et à engager la dépense, ainsi qu'à assurer la reconnaissance et le paiement de l'obligation.

Le Parlement est autorisé à faire des interpellations et des questions sur l'exécution du budget au gouvernement ainsi qu'à chacun de ses membres.

Enfin, le contrôle postérieur est réalisé par les commissions d'enquête et porte sur le compte général de l'Etat.

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

Le système juridique espagnol prévoit un ensemble de mises en jeu des responsabilités en cas de non accomplissement des principes établis par la loi générale budgétaire mais n'établit aucune responsabilité particulière qui pourrait résulter de la non-réalisation d'objectifs de gestion.

La loi générale budgétaire prévoit que les autorités et autres personnels du secteur public étatique qui, par dissimulation ou faute grave, adoptent des résolutions ou réalisent des actes en infraction avec les dispositions de ladite loi, sont contraints à indemniser le ministère de l'économie et des finances en tenant compte des dommages et intérêts causés à chaque entité.

*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 ?*

La programmation budgétaire pluriannuelle répond à un ensemble d'objectifs cohérents, en phase avec les objectifs généraux de la politique économique du gouvernement.

La programmation pluriannuelle des dépenses est régie par les principes de stabilité budgétaire, de pluri-annualité, de transparence et d'efficacité dans l'affectation et l'utilisation des ressources publiques.

Cette programmation repose sur des scénarios budgétaires prévisionnels pluriannuels tenant compte des évolutions prévisibles des budgets des administrations publiques. Ces scénarios incluent les équilibres budgétaires élémentaires sous forme de soldes, de provisions de recettes, et de l'affectation des ressources en accord avec les politiques de dépenses. Ceux-ci doivent en outre s'ajuster à l'objectif de stabilité budgétaire en accord avec la loi n°15/2006 du 26 mai 2006, réformant la loi n°18/2001, du 12 décembre 2001, relative à la stabilité budgétaire,<sup>23</sup> qui définit l'équilibre des opérations non financières sur le cycle.

---

<sup>23</sup> La loi n°15/2006 du 26 mai 2006 est complétée par la loi organique n°3/2006, du 26 mai 2006, réformant la loi n°5/2001 du 13 décembre 2001, complémentaire à la loi n°18/2001.

*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 ?*

Actuellement, la rémunération des gestionnaires n'est pas, de manière générale, liée au degré de réalisation des objectifs. Seules les rétributions des gestionnaires des institutions bénéficiant de programmes de dépenses dotés de volumes de crédits importants et dont l'exécution est complexe, reçoivent une part variable complémentaire à leur rémunération de base.

Néanmoins, l'avant-projet de loi portant sur le statut de l'emploi public<sup>24</sup>, qui a été adopté en conseil des ministres le 16 mai dernier, prévoit l'introduction d'une logique de résultats dans le système de rétributions des agents publics, au travers de la mise en place d'un système d'évaluation régulier permettant de réajuster le contenu du poste et la rémunération assortie. Le résultat de l'évaluation a pour effet de déterminer si un employé conserve son poste et sa rémunération (en particulier les primes) ou s'il doit être amené à effectuer une mutation. L'obtention de résultats décevants au regard des objectifs prévus entraînerait un changement d'affectation et non un licenciement. Les mécanismes et les implications (notamment concernant les rémunérations complémentaires) de l'évaluation devraient être déterminés par chaque administration publique et les primes devraient être en principe ajustées aux caractéristiques particulières du poste ainsi qu'aux efforts (intérêts et initiatives) déployés par l'employé dans le cadre de son exercice professionnel.

L'Espagne connaît des indicateurs de performance comparables à ceux de la LOLF. A titre d'exemple, les crédits de la sécurité civile comportent, pour le programme de sécurité citoyenne, 6 objectifs à atteindre auxquels sont associés 53 indicateurs de résultats. Les six objectifs du programme sont les suivants : 1- maintenir l'ordre public, garantir la sécurité des citoyens et protéger la liberté d'exercice de leurs droits ; 2- instruire les faits délictueux et arrêter les personnes soupçonnées de ceux-ci, vérifier les faits, outils et preuves du délit, en les mettant à disposition des l'autorité judiciaire compétente ; 3- développer la lutte anti-terroriste à travers la prévention et la répression des actes terroristes ; 4- protéger et contrôler l'exercice licite des certaines activités privées ainsi que la gestion des flux et de contrôle de l'identité des espagnols et résidence des étrangers ; 5- Eviter la fraude fiscale, empêcher, poursuivre et appréhender la contrebande sur tout le territoire national et participer à l'accomplissement de la législation douanière ; 6- doter les forces et corps de sécurité de l'Etat des moyens techniques, matériels et des infrastructures adaptées par le déploiement de ses missions. A titre d'exemple, l'objectif 1 comporte deux indicateurs : (i) effectifs de la garde civile chargés de la sécurité citoyenne ; (ii) nombre des détenus et condamnés. L'objectif 2 en contient trois : a) délits élucidés/délits recensés, b) délits contre le patrimoine élucidés/délits contre le patrimoine recensés, c) homicides élucidés/homicides recensés.

#### **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 ?*

1<sup>ère</sup> étape- Au début de l'année précédent l'exercice pour lequel le budget est élaboré, le conseil des ministres adopte un accord sur le principe de stabilité pour l'ensemble du secteur public administratif ainsi que sur le plafond de dépenses de l'Etat.

2<sup>ème</sup> étape. La commission des politiques de dépenses fixe les critères et directives d'élaboration du budget et présente une première ventilation des recettes entre les différentes politiques de l'Etat.

3<sup>ème</sup> étape. Les réunions préparatoires d'analyse des programmes viennent préciser les éléments essentiels de chaque programme de dépenses avec, pour chacun d'entre eux, définition des objectifs qui leur sont assignés et les crédits qui leur sont affectés, ainsi que les premières divergences de vues sur les moyens indispensables de fonctionnement entre le ministère de l'économie et des finances et les ministères dépensiers.

---

<sup>24</sup> Pour rappel, le statut de l'emploi public concerne l'ensemble des employés des administrations publiques et non pas seulement les fonctionnaires.

4<sup>ème</sup> étape. Les deux chambres du Parlement adoptent en séance plénière l'objectif annuel de stabilité budgétaire.

5<sup>ème</sup> étape. De nouvelles réunions d'analyse des programmes sont menées entre le ministère de l'économie et des finances et les ministères dépen­siers afin d'examiner et de résoudre les oppositions dans l'affectation des crédits aux programmes budgétaires.

6<sup>ème</sup> étape. La procédure budgétaire se clôt avec l'approbation en conseil des ministres du projet de loi de finances qui est ensuite transmis au Parlement pour débat et adoption définitive fin décembre.

*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 » ?*

La procédure régissant l'élaboration de la loi de finances est fixée (annuellement) par une circulaire du Ministre de l'économie et doit respecter certains principes énoncés dans l'article 36 alinéa 2 de la loi générale budgétaire. Il revient ainsi au Ministère de l'économie, à travers la Commission des politiques de dépenses, de déterminer les directives permettant de fixer la répartition des dépenses et d'établir les critères d'élaboration des budgets et ainsi que leurs limites quantitatives, que les ministères devront respecter.

L'ordonnance du Ministère de l'économie relative à l'élaboration de la loi de finances pour 2007 prévoit, dans son article 2, alinéa 2, que la Direction générale du budget élaborera les états des dépenses en tenant compte des orientations de politique économique, des priorités formulées par la Commission des politiques de dépenses, des études sur l'affectation des ressources réalisées par les Commissions d'analyse des programmes, ainsi que des propositions des différents centres gestionnaires. Une fois élaborés les états de dépenses et des recettes, la Direction générale du budget les transmet au Ministre de l'économie, qui soumet l'avant-projet de loi de finances au Gouvernement pour accord.

Il n'est pas mentionné de procédure particulière en cas de désaccords entre le Ministère de l'économie et les autres départements ministériels lors des négociations sur la répartition des dépenses.

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

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

La gestion des crédits du secteur public étatique est soumise au régime budgétaire approuvé annuellement par le Parlement dans un cadre budgétaire pluriannuel.

*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 ?*

La pluriannualité est l'un des principes régissant la programmation budgétaire. Les scénarios budgétaires pluriannuels (pour 3 exercices) dans lesquels s'inscrivent annuellement les lois de finances comprennent la programmation de l'activité du secteur public étatique avec un budget limité et l'évolution prévisible des recettes et des dépenses à assigner aux politiques de dépenses. Les scénarios s'ajustent à l'objectif de stabilité budgétaire et actualisent les prévisions contenues dans le scénario budgétaire adopté pour l'exercice antérieur. Ils sont élaborés par le Ministère de l'économie, qui en rend compte au Conseil des ministres avant l'approbation du projet de loi de finances annuel.

## **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 ?*

Le Parlement espagnol, composé du Congrès des députés et du Sénat, accorde la plus haute importance politique à l'adoption du budget de l'Etat.

Le projet est d'abord déposé au Congrès des députés. A partir de la publication du projet de loi de finances au journal officiel du Parlement, députés et groupes parlementaires disposent d'un délai de 15 jours pour déposer des amendements. Ces amendements peuvent porter sur la totalité du texte (l'initiative ne peut provenir que des groupes parlementaires) ou sur un ou plusieurs articles.

Deux situations peuvent alors se produire : (i) un amendement «à la totalité» implique le renvoi ou « dévolution » du projet au Gouvernement, puis un nouveau débat sur le projet de budget modifié en séance plénière, sous forme d'un « débat sur la totalité », portant sur les volumes globaux des dépenses et des recettes prévues au budget. De manière générale, sauf si autorisation du Gouvernement, l'augmentation des dépenses n'est pas autorisée. Le projet est ensuite transmis à la commission budgétaire. (ii) si les amendements n'ont porté que sur des articles, le projet est directement transmis à la commission budgétaire.

La commission budgétaire débat sur le texte et élabore un rapport qu'elle remet au président de la chambre, ce qui déclenche le débat final, en séance plénière. Après approbation en séance plénière au Congrès des députés, le projet est transmis au Sénat. Celui-ci dispose de 20 jours ouvrables pour adopter le texte. Le projet est directement débattu en commission budgétaire avant de l'être en séance plénière.

Après son adoption en lecture unique successivement par les deux chambres, le projet devient loi après acceptation ou rejet en bloc par le Congrès des amendements introduits par le Sénat. L'examen des résultats du budget antérieur joue un rôle limité dans la discussion du budget pour l'exercice suivant.

*Quelles sont les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de finance annuelle ?*

La réponse est contenue dans le 1<sup>er</sup> paragraphe de la 3<sup>e</sup> question.

*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 performance des administrations publiques a une place limitée dans le débat parlementaire espagnol. Néanmoins, la loi sur les agences étatiques du 29 juin 2006 (1<sup>ère</sup> disposition additionnelle) prévoit la création d'une agence étatique de l'évaluation de la qualité des services et des politiques publiques. Les statuts et la dotation de ressources de cette agence devraient en principe être adoptés en octobre 2006 et l'agence devrait commencer à fonctionner dès janvier 2007.