

Processus et politique budgétaire aux Pays-Bas.

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

Existe-t-il (dans les pays de votre zone de compétence) 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) ?

La Loi sur la comptabilité et la Constitution habilite la Cour des Comptes (*Algemene Rekenkamer*) à vérifier les comptes de l'Etat Central. La Cour des Comptes est organisée en différents bureaux. En plus, un bureau est détaché dans chaque Ministère pour veiller aux activités du Ministère. La Cour des Comptes contrôle l'ensemble des Ministères pour vérifier si l'argent provenant des impôts et des cotisations sociales a été encaissé correctement (montant de 167,4 milliards d'euros), et si les dépenses (montant de 166,4 milliards d'euros) sont conformes au budget. La mission de cet organe indépendant dont le statut est comparable au Conseil d'Etat néerlandais, est de « réaliser l'audit de l'État et des organismes qui lui sont associés, et d'en améliorer les performances ». Dans ce but, elle fournit au Gouvernement, au Parlement, et aux personnalités responsables des organismes soumis à l'audit des informations provenant de ces audits. Ces informations consistent dans les constats d'audit, des conclusions et des recommandations relatives à l'organisation, la gestion et la politique.

La procédure de justification des comptes : le contrôle et le compte rendu du budget

A l'échéance de l'année budgétaire, le respect du budget est contrôlé par différents acteurs. Chaque ministère dispose pour le contrôle a posteriori d'un propre service comptable. La sous-direction de l'audit d'Etat (Directie Accountancy Rijksoverheid, DAR) du ministère des Finances surveille et coordonne le contrôle comptable des ministères. La Cour des Comptes et le Parlement exercent également des contrôles.

Lors des contrôles, les différents acteurs déterminent si les dépenses des ministères ont bénéficié aux objectifs annoncés, et si les Ministères ont pu atteindre les objectifs avec les moyens alloués, et s'ils ont atteint les objectifs qu'ils s'étaient imposés.

Le calendrier se présente comme suit :

- Bilan provisoire de l'exercice budgétaire écoulé : il s'agit d'une note budgétaire provenant du Ministre des Finances décrivant les hypothèses de réalisation (février de l'année n+1) ;
- Les Ministres envoient leur rapport annuel et le rapport comptable (« *accountantsrapport* ») assorti du projet de loi de clôture des comptes (« *slotwet* ») par Ministère au Ministère des Finances. Le rapport annuel d'un Ministère doit faire l'objet d'un avis du service comptable du Ministère sur la gestion financière de l'année budgétaire décollée (15 mars de l'année n+1) ;
- Le Ministre des finances envoie les rapports annuels des Ministères et les rapports comptables après concertation au sein du Conseil des Ministres pour avis à la Cour des Comptes (31 mars de l'année n+1). Le rapport annuel financier de l'Etat central (« *Financieel Jaarverslag van het Rijk* ») (FJR) et le rapport du service comptable du Ministère des Finances sont envoyés avant le 21 avril à la Cour des Comptes ;
- La Cour des Comptes envoie son avis au Parlement. Chaque rapport annuel fait l'objet d'un rapport séparé de la Cour des Comptes. Sous réserve du vote des projets de loi sur la clôture des comptes, la Cour des Comptes signe une déclaration d'approbation du rapport financier de l'Etat central qui est également envoyée au Parlement (avant le troisième mercredi de mai de l'année n+1) ;
- Le Ministre des Finances présente, parallèlement à l'envoi de la Cour des Comptes, lors d'une séance spéciale (« *derde woensdag van mei : Verantwoordingsdag* ») les rapports annuels des

Ministères et le rapport annuel financier de l'Etat central au Parlement (troisième mercredi de mai de l'année n+1) ;

- Envoi des projets de loi de clôture des comptes (« *Slotwetten* ») au Parlement. Dès lors que ces lois sont votées, le Gouvernement est déchargé de la responsabilité de cette loi des finances. Le cycle budgétaire est bouclé (début juin de l'année n+1).

La vérification des comptes par la Cour des Comptes concerne la loi de finances néerlandaise, le « *Rijksbegroting* », qui englobe l'Etat seul (« *Rijk* »). Les budgets des collectivités décentralisées ne sont pas pris en compte. Seules les contributions budgétaires de l'Etat aux municipalités et aux provinces (« *gemeentefonds* », « *provinciefonds* ») figurent dans le rapport. Les pouvoirs publics décentralisés établissent annuellement leurs propres budgets en fonction des fonds provenant de l'Etat et des recettes provenant d'impôts locaux. Les fonds sociaux ne sont pas intégrés au budget de l'Etat.

Le budget de l'Etat néerlandais est composé de différents sous-budgets, correspondant aux différents ministères dépensiers, et donnant lieu chacun à une loi séparée. Les budgets des agences ou administrations indépendantes sont inscrits aux budgets de leurs ministères de tutelle. L'ensemble de ces lois forment le « *Rijksbegroting* », le budget du Royaume.

- 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 ?

Concernant le contrôle des rapports annuels provenant des Ministères, la Cour des Comptes contrôle les données financières, les données relatives aux politiques, et les données de gestion. La Cour des Comptes dresse tous les ans pour chaque ministère une liste de remarques. Cette liste « *Audit Actielijst* » comporte des recommandations correspondant aux manquements observés et des commentaires sur les points particuliers auxquels la Cour des Comptes attache une importance sans qu'il soit question d'imperfections. De surcroît, cette liste reprend les points qui figuraient sur la liste de l'année précédente et qui ont été résolus entretemps.

Contrôle des informations financières.

La Cour des Comptes n'effectue pas de contrôles sur le détail de tous les flux financiers, mais applique une méthodologie basée sur l'analyse des risques. Ceci signifie qu'elle ne contrôle que les flux financiers ou les processus pour lesquels elle a identifié au préalable des risques considérables. Dans un souci d'efficacité, la Cour des Comptes se base autant que faire se peut sur les travaux de la direction FEZ du ministère. Si elle estime que les conclusions sont justes, elle les reprend. Afin de déterminer si ses conclusions sont justes, la Cour des Comptes évalue la qualité du contrôle du service comptable du Ministère qui dépend de la direction FEZ en fonction d'un cadre basé sur les directives internationales des comptables.

En complément, la Cour des Comptes exerce des contrôles sur la base d'échantillons, en ciblant les contrôles d'une telle manière qu'ils permettent de déceler des incertitudes et des inexactitudes au niveau des articles budgétaires qui sont l'unité la plus petite sur laquelle le Parlement peut prendre des décisions.

La Cour des Comptes formule son avis en fonction du total des manquements et des incertitudes qui ont été relevés lors des contrôles. La Cour des Comptes se sert des seuils de tolérance quantitatifs définis à priori pour déterminer si le ministère est en manquement. A titre d'exemple, la somme des fautes et des incertitudes liées à un article budgétaire de 500 millions d'euros, ne peut pas être supérieure à 1% de ce montant. Au total, l'ensemble des manquements ne peut être supérieur à 1%, tandis que l'ensemble des incertitudes ne doit pas excéder les 3%.

Outre les seuils quantitatifs, la Cour des Comptes emploie des seuils qualitatifs. Le non respect des promesses fait au Parlement ou à la Cour des Comptes est considéré comme un dépassement de ce seuil.

Contrôle des données sur les politiques

Au titre de la Loi sur la comptabilité, la Cour des Comptes doit porter un jugement sur la qualité de l'information, sur les politiques à mener, ainsi que sur la formulation de ces politiques. Cette tâche rejoint les objectifs de VBTB. Afin de porter un jugement sur les informations transmises, la Cour des Comptes répond à des questions comme :

- Les objectifs sont-ils clairement formulés ?;
- Quelles sont les exigences concrètes imposées aux organes indépendants ?;
- Quels indicateurs sont employés par le ministère pour formaliser la relation entre les objectifs, les moyens, et les résultats ?

Depuis 2005, les contrôles de la Cour des Comptes se focalisent davantage sur le contenu de l'information que sur la collecte d'informations. En 2005, l'information sur les effets sur la société visés des politiques est encore insuffisante. Ainsi, les ministères ne donnent que dans 16% des cas une image concrète et pertinente des effets des mesures politiques. En 2006, la Cour des Comptes a conclu que le Gouvernement n'a pas entièrement réussi à fournir des informations suffisantes dans les trois domaines (données financières, les données relatives aux politiques, et les données de gestion) au Parlement, ce qui complique la fonction de contrôle par ce dernier.

Contrôle des informations sur la gestion

La Cour des Comptes étudie si la gestion financière, la gestion du matériel, et la comptabilité des ministères sont conformes aux exigences de légitimité, de régularité, et de transparence. Pour se faire, elle se base sur les conclusions des services comptables des ministères. La Cour des Comptes part du principe que les ministres maîtrisent leurs systèmes de gestion à moins qu'il y ait des imperfections qui risquent d'avoir des conséquences sur la gestion des finances ou des processus, ou qui puissent induire des risques financiers importants.

Dans ses rapports, elle cite aussi les risques qui résultent des imperfections et elle formule des recommandations pour améliorer la gestion.

L'organisation du dialogue entre les différents acteurs

Mis à part l'avis qu'elle rend sur les rapports annuels, la Cour des Comptes réalise d'autres études sur les politiques menées telles que des études sur l'atteinte des objectifs et des études de légitimité. De plus, elle étudie les organismes « RWT » (personne morale avec une tâche attribuée par une loi) (cf. article 91/92 de la Loi sur la comptabilité). La Loi sur la comptabilité définit le cadre législatif des attributions de la Cour des Comptes. La Cour des Comptes rend ses avis publics dans des rapports sur son site web (www.rekenkamer.nl). Avant de publier les rapports, elle envoie des « notes de constatations » internes qu'elle adresse plus particulièrement aux Ministres. La Cour des Comptes n'a pas de compétence de sanction.

Avant de rendre public un rapport, la Cour des Comptes accorde toujours au Gouvernement la possibilité de réagir sur le rapport et inclut la position du Gouvernement dans ses rapports d'audit. Les rapports annuels de la Cour des Comptes sont envoyés au Parlement et font l'objet d'un débat lors du troisième mercredi de mai. Les débats au Parlement ont d'abord lieu en session plénière à laquelle assistent tous les parlementaires, pour ensuite continuer au sein des commissions responsables d'un chapitre budgétaire individuel. La Cour des Comptes enregistre toutes les recommandations et tient le Parlement au courant des progrès établis. Les rapports portant sur des sujets spécifiques sont envoyés au Parlement et font normalement objet d'un débat avec le Ministre concerné ou avec le Ministre des Finances lorsqu'il concerne un système de gestion financier touchant l'ensemble des ministères.

La Cour des Comptes dispose d'une propre procédure pour donner des avertissements aux Ministres, pour informer le Parlement sur des sujets importants, ou en cas où le Ministre omet systématiquement de prendre des mesures correctives. Le cas échéant, le Ministre est tenu de fournir une explication et une présentation formelle de sa position et des mesures qu'il envisage de prendre.

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 vote⁶³ ?

⁶³ 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

La réforme budgétaire aux Pays-Bas (projet VBTB) a introduit une nouvelle présentation du budget. Elle a pour objectif d'améliorer la lisibilité des projets de loi par le Parlement en instaurant des objectifs et des indicateurs de performance. Ce projet a été initié par le Parlement néerlandais à la fin des années 90. Il est piloté par le Ministère des Finances depuis 1999. Depuis la réforme, la relation entre politique, performance et argent est au cœur du budget et du rapport annuel. Ceci implique que les lignes directrices de la politique du Gouvernement sont liées aux budgets.

Les crédits sont présentés par destination. Ils sont adossés à la définition de missions, d'objectifs et d'indicateurs. A priori, le Ministère des Finances contrôle les données de performance. Il existe des directives VBTB très complètes qui sont remises à jour régulièrement avec l'avancement du processus. A posteriori, le rapport annuel d'un ministère permet d'évaluer les performances et d'en tirer des conséquences pour l'exercice suivant.

Un projet de loi doit répondre à trois questions :

- quels résultats voulons-nous atteindre ?
- comment voulons-nous y parvenir ?
- quel prix sommes-nous disposés à payer ?

Un rapport annuel doit répondre aux questions suivantes :

- avons-nous atteint les objectifs que nous nous étions fixés ?
- avons-nous fait ce que nous devions pour y parvenir ?
- cela a-t-il coûté ce que nous envisagions ?

Le projet VBTB en application depuis 2001 est un moyen de présentation de l'emploi des crédits plus moderne qui facilite la lecture par le Parlement. C'est également un moyen pour les Ministères de commencer à réfléchir à leurs objectifs et à s'exprimer sur leurs performances, notamment les Ministères qui fournissent des produits et des services bien spécifiques.

Le cadre législatif du projet VBTB est constitué par la Loi sur la comptabilité, amendée en 2001, et un ensemble de textes juridiques intitulé HAFIR dont les « *Rijksbegrotingsvoorschriften* », les règles d'établissement d'un projet de loi budgétaire.

Le Budget de l'Etat « *Rijksbegroting* » 2006, comporte 17 sous-budgets, plus ou moins liés aux différents ministères, y compris le cabinet du premier ministre et la maison royale. Le budget du Ministère des Finances est divisé en deux sous-budgets : finances et dette publique. A priori, les 17 rubriques ne se prêtent pas à une modification. Par ailleurs, le budget de l'Etat compte un certain nombre de sous-budgets correspondant à des « fonds », à savoir 9 pour le projet de Loi de Finances 2006. Parmi les fonds, on trouve, à titre d'exemple, les contributions de l'Etat aux collectivités locales. Ce nombre est soumis à des modifications selon l'instauration ou l'abolition de certains fonds.

Un projet de Loi de finances d'un Ministère doit répondre aux critères de la Loi sur la comptabilité. Ces critères sont spécifiés dans les règles des Lois de finances (« *Rijksbegrotingsvoorschriften* », RBV) qui font l'objet d'une mise à jour annuelle. Les règles de budgétisation sont accompagnées d'un document de modèles (« *rbv-model 1.51* »). Ce document présente 71 modèles différents obligatoires pour le budget d'un Ministère, le budget d'un fonds, le budget d'une agence, etc. Les rapports annuels doivent répondre aux critères définis dans le modèle *rbv-model 3.00*.

Les sous-budgets des différents ministères sont présentés de manière suivante :

- Projet de loi (articles de loi présentant les dépenses et les recettes et éventuellement celles des fonds) ;
 - Tableau présentant les recettes et les dépenses ;
- Signet : pour faciliter la lecture du document ;
- Paragraphe de politique : qui forme le noyau du document ;

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.

- Agenda politique : contient les points clés de la politique du Ministère pour l'année à venir. Ces priorités sont complétées par les développements les plus importants sur les terrains prioritaires et les conséquences financières des mesures annoncées ;
- Articles politiques : le sous-budget comprend une dizaine d'articles relatifs à une politique (programme). Chaque article doit clarifier quels sont les objectifs de la politique, quels instruments ou quelles activités doivent être employés pour atteindre l'objectif, et quel en est le coût. Les objectifs doivent être clairs et mesurables lorsque cela a du sens. Sont présentés les coûts de l'année précédente, de l'année en cours, de l'année budgétaire, et des 4 années à venir ;
- Paragraphe sur la gestion des programmes et systèmes au sein d'un Ministère ;
- Paragraphe sur les agences : accorde une attention particulière aux données financières (+ rapports de hiérarchie) ;
- Annexes comprenant des données techniques ou détaillées.

Les articles de politique sont l'unité la plus petite sur laquelle le Parlement peut prendre des décisions (autorisation ou amendement).

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 ?

Le vote par le Parlement se fait par sous-budget. A priori, le Parlement peut amender un article d'un projet de loi. En pratique, il amende les postes budgétaires et non pas les données de performance qui sont déterminées par les Ministères. Ceci pourrait évoluer avec l'avancement, et donc la familiarisation avec les indicateurs de performance, du projet VBTB. A l'échéance de l'année budgétaire, le Parlement doit approuver les rapports annuels.

Les budgets ministériels comprennent chacun un article intitulé « nominal et imprévu » (« *nominaal en onvoorzien* »), ce qui permet d'avoir une réserve en cours d'exercice. La direction FEZ d'un ministère gère cette réserve. Cependant, ces réserves ne sont pas créées en cours d'exercice, mais préparées à l'avance et votées par le Parlement. En outre, il s'agit de sommes assez limitées. Les interlocuteurs néerlandais ne peuvent pas envisager dans le système néerlandais la création de réserves importantes après le vote de la loi de finances en raison du pouvoir du Parlement néerlandais.

Le Gouvernement peut dépenser moins que prévu sans autorisation du Parlement. Le gouvernement ne peut pas dépenser davantage sans l'autorisation du Parlement. La compensation de dépassements budgétaires, quelque soit la raison, doit être réalisée au sein du budget du département en question. Des amendements aux projets de loi en cours d'année sont admis. Le Parlement est toujours associé. En pratique, le nombre d'amendements est le plus important au moment de la Note du printemps (« *Voorjaarsnota* ») en mai, une note qui fait le point sur l'exécution du budget. De nouvelles données macro-économiques sont disponibles à ce moment-là. Des Lois supplémentaires (« *suppletore wetten* ») peuvent faire l'objet de présentation à ce moment-là. La même chose est valable pour la Note de l'automne (« *Najaarsnota* »), mais en général, le nombre de modifications est limité étant donné que la fin de l'exercice s'annonce. En cas d'urgence, une Loi supplémentaire peut être proposée en dehors de ces exercices répétitifs d'étude de l'exécution du budget (cas de formation d'un nouveau gouvernement ou d'un changement brutal de la conjoncture par exemple).

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

Les budgets ministériels doivent être autorisés au niveau des articles par le Parlement. Même si une politique est interministérielle, chaque ministère doit la spécifier dans son budget, au moins pour le moment. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de coordination ou des initiatives prises au niveau des politiques et des objectifs dans certains domaines. Souvent, le Ministère de l'Intérieur néerlandais joue le rôle de coordinateur.

Prenons l'exemple de la politique de la ville et des quartiers difficiles, intitulée aux Pays-Bas la « politique des grandes villes », aujourd'hui coordonnée par le Ministère de l'Intérieur, où existe une direction spécifiquement dédiée.

Le Ministre actuel de l'Intérieur, Johan Remkes, a présenté le 22 novembre 2002 une nouvelle approche de cette politique. Cette approche est encadrée par un accord « convenant »⁶⁴ sur la période 2005-2009 signé par les 30 plus grandes villes du pays et l'Etat. Cette approche prévoit entre autres l'instauration d'une équipe d'experts qui joue le rôle de guichet unique pour les grandes villes et de coordinateur de l'exécution de la politique interministérielle. Par ailleurs, les contributions des différents ministères à la politique des grandes villes sont centralisées et divisées en un nombre réduit de sous-budgets classés par objectif. Dans l'esprit d'une gestion par objectifs suivie d'une évaluation, les grandes villes sont obligées de rendre compte des résultats.

La nomenclature budgétaire est basée sur les articles de politique (programmes) définies par les différentes directions du Ministère.

Exemple du projet de Loi de finances 2006 du Ministère des Transports, des travaux publics et de la gestion des eaux

- Projet de Loi ;
- Note explicative par article du projet de loi ;
- Note explicative sur le budget
- Signet ;
- Agenda de politique ;
- Programmation de politique
- Liste des abréviations ;
- Articles de politique ;
 - Article de politique 1 : gestion intégrée de l'eau ;
 - Article de politique 2 : optimiser la sécurité liée à la mobilité ;
 - Article de politique 3 : la sécurité visant le contrôle de risques de sécurité ;
 - Article de politique 4 : réseaux fiables et temps de trajet prévisible ;
 - Article de politique 5 : main ports et logistique ;
 - Article de politique 7 : surveiller, garantir, et améliorer la qualité de l'environnement compte tenu de la mobilité accrue ;
 - Article de politique 8 : temps, climat, séismologie, et navigation aérospatiale ;
 - Article de politique 9 : Inspection Transports, travaux publics et la gestion des eaux ;
 - Transports, travaux publics et gestion des eaux ;
 - Articles de non-politique :
 - Contributions au fonds pour l'infrastructure et au fonds pour le transport BDU ;
 - Nominal et imprévu ;
 - Fonctionnement du ministère ;
- Gestion ;
- Agences (appelées « services de coûts et de bénéfiques » « *baten lasten diensten* ») ;
- Annexe d'approfondissement ;
- Table de conversion ;
- Annexe des motions et des engagements.
- Annexe ZBO et RWI

La structure et les éléments obligatoires d'un article de politique (programmes)

Les programmes doivent répondre à une dizaine de critères :

⁶⁴ Les Pays-Bas connaissent une culture de « covenants » en anglais, (« convenant » en néerlandais), d'accords pluriannuels entre l'Etat central et les entreprises ou les collectivités locales. Ces accords ont souvent vocation à être appliqués à des branches entières de l'industrie ou à l'ensemble des collectivités locales et tendent à remplacer l'application d'une réglementation.

- 1) Un programme est composé des éléments suivants : un objectif général de politique, éventuellement un ou plusieurs objectifs opérationnels, les conséquences budgétaires de la politique, la flexibilité du budget et les hypothèses d'atteinte d'objectif, d'efficacité et d'estimation ;
- 2) Les objectifs doivent être, dans la mesure du possible et lorsque cela a du sens, exprimés en valeurs mesurables, un groupe cible et un calendrier sont indiqués par objectif ;
- 3) Pour chaque objectif, est indiqué si le Ministre est directement ou indirectement responsable ;
- 4) Les engagements, les dépenses et les recettes sont présentés en un seul tableau (conséquences budgétaires de la politique) ;
- 5) Les objectifs, instruments, dépenses et recettes sont explicités à l'aide de données de performances ;
- 6) L'ensemble des objectifs doit être accompagné d'une programmation d'évaluation ;
- 7) Un tableau intitulé « flexibilité du budget » est présenté par programme fournissant des informations sur la mesure dans laquelle les montants pluriannuels disponibles pour dépenser sont juridiquement contraignants ou autrement obligatoires ;
- 8) Les hypothèses d'atteinte d'objectifs, d'efficacité et d'estimations doivent être exprimées à l'intérieur d'un programme;
- 9) Le trajet de croissance du VBTB par programme est explicité dans le paragraphe de croissance;
- 10) Une réserve budgétaire pluriannuelle n'est pas mentionnée dans un projet de loi à moins que le Ministre des Finances ait donné son plein accord.

Les programmes en détail

Afin de garantir la comparabilité des programmes (partie du paragraphe de politique) une structure plus ou moins fixe est utilisée.

- Objectif général de politique

L'objectif général expose les effets sur la société souhaités des actions engagées. Des objectifs généraux de politique sont exprimés dans la mesure du possible en valeurs cibles mesurables, ils contiennent une indication des groupes cibles et sont placés dans le temps. Si les effets ne sont pas quantifiables, un Ministère peut décrire l'objectif en termes qualitatifs et indiquer de quelle façon la réalisation peut être évaluée à terme. Au cas où il serait impossible d'exprimer l'objectif général en valeurs cibles mesurables, en groupes cibles et en durée, un article de politique (programme) contient un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'évaluation des résultats est effectuée sur une base périodique à l'aide d'enquêtes quantitatives ou qualitatives. Les évaluations seront faites dans la plupart des cas au niveau des objectifs opérationnels. La contribution à l'objectif général doit idéalement faire l'objet d'une étude.

Objectif général (si possible) → effet (indicateur) → valeurs cibles

- Objectifs de politique plus opérationnels

Les objectifs de politique opérationnels contribuent à la réalisation de l'objectif général. Chaque objectif opérationnel comprend une indication de l'effet souhaité (si possible sur la société), le groupe cible et le calendrier. Afin de mesurer la réalisation, des indicateurs d'effets y compris des valeurs cibles mesurables sont mentionnés. Mis à part les indicateurs d'effets provenant de systèmes habituels de données de performance, il est important de mentionner également des indicateurs d'effets dont la réalisation est mesurée par une étude d'évaluation.

Objectif opérationnel → indicateur (d'effet) → valeurs cibles

- Moyens

La mention de l'utilisation des moyens (instruments et activités) afin de réaliser les objectifs est obligatoire. Les performances estimées accompagnées de valeurs cibles/évaluation sont mentionnées avec les moyens. Si une performance sert également d'indicateur d'effet pour un objectif (opérationnel), la note explicative doit l'indiquer. Un lien existe entre l'objectif général et les objectifs opérationnels. Cela signifie que les performances qui contribuent à la réalisation des objectifs opérationnels contribuent également à la réalisation de l'objectif général.

Moyen → (indicateur de) performance → valeurs cibles

- Conséquences budgétaires de la politique

Les objectifs, les instruments, les dépenses et les recettes doivent être illustrées de données provenant de systèmes de données de performance habituels ou d'études d'évaluation. La relation entre les objectifs et les moyens d'une part et les obligations/dépenses/recettes d'autre part doit être transparente. Cela signifie :

- Décomposition des dépenses par objectif opérationnel et moyen ;
- Note explicative des dépenses avec les performances.

- Flexibilité du budget

Tableau de chiffres sur 5 ans à partir de l'année budgétaire ayant pour but d'informer correctement le Parlement sur la possibilité de transferts de crédits en caisse vers une autre politique. Le tableau est présenté de la façon suivante :

- 1) dépenses de caisse totales ;
- 2) dont dépenses de fonctionnement ;
- 3) dont dépenses de programme ;
- 4) dont dépenses juridiquement contraignantes ;
- 5) dont dépenses nécessaires de façon complémentaire et/ou liées de façon administrative
- 6) non inclus aux numéros 4 et 5 (éventuellement des réserves sur la base d'un règlement ou programme) ;
- 7) Total.

Le budget de fonctionnement est souvent proportionnellement très élevé par rapport aux dépenses de programmes. Les dépenses de fonctionnement ne sont pas catégorisées par type de politique. Le Ministère des Finances met à jour des scores par Ministère, mais est resté prudent jusqu'à présent avec ce type d'informations assez sensible.

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

L'autorisation parlementaire porte sur l'ensemble du budget, y compris les emplois publics.

Le cadre général de l'emploi public est défini par l'accord de Gouvernement. L'accord 2002 prévoit par exemple une diminution de 9% du nombre de fonctionnaires pour 2006. Le Ministère de l'Intérieur est chargé de la coordination des ressources humaines des ministères. Dans ce but, le Ministère de l'Intérieur fait du monitoring dans les différents Ministères. Le Ministère des Finances contrôle l'exécution des décisions.

A titre d'exemple, le Ministère de l'Intérieur négocie les conventions de travail collectives pour les fonctionnaires néerlandais. Ce Ministère est chargé également de vérifier si le nombre de fonctionnaires diminue effectivement. En cas de non respect du cadre, des mesures ad hoc peuvent être prises par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances.

Le rapport social du Ministère de l'Intérieur indique qu'en 2005, le nombre de fonctionnaires de l'Etat central a baissé de 2,6%. Sur la période 2002-2005, le nombre de fonctionnaires a baissé de 8,2%. Plusieurs mesures ont été prises pour réduire par exemple l'emploi de consultants extérieurs.

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

La programmation d'une évaluation fait obligatoirement partie d'un programme (article de politique). Trois types d'évaluation sont distingués : évaluation ex ante, évaluation ex post et étude de fonctionnement d'organisation (interne). Les sujets étudiés sont : atteinte d'objectifs, efficacité de la politique, efficacité de la gestion, le degré d'économies sur les moyens, etc. Une règle stricte stipulée dans le règlement des données de performance et de l'évaluation (RPE) : chaque objectif doit être évalué au minimum tous les cinq ans de manière ex post.

L'évaluation est faite sous la responsabilité du Ministère concerné. Lorsqu'il s'agit d'une politique interministérielle, un groupe de travail peut être créé à cette fin. Un Ministère peut également s'adresser à un cabinet de consultants privés (type Price Waterhouse Coopers), à un bureau d'études ayant comme principaux donneurs d'ordre des organismes publics ou semi-publics (type EIM), ou au bureau des prévisions économiques (Centraal Planbureau, CPB), rattaché au Ministère des affaires économiques et équivalent néerlandais de la Direction de la Prévision). Dans la pratique, les rapports d'évaluation sont souvent externalisés.

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 Ministre des Finances est responsable au premier chef devant le Parlement. Chaque Ministère est responsable de son propre budget. Chaque ministère dispose d'une direction des affaires économiques et financières (*directie Financieel Economische Zaken*, FEZ). Celle-ci est responsable de la formation et de l'exécution du budget du Ministère dépensier. Les budgets sont alloués par le Ministère des Finances à la direction centrale des finances du ministère dépensier et ensuite, aux différentes directions exécutives. Le Ministère des Finances dispose d'un système central de contrôle des dépenses qui permet de voir chaque mois les dépenses d'un Ministère. Les irrégularités comptables sont soumises à la direction centrale des finances d'un ministère pour justification. Si une irrégularité majeure se présente, le Ministre des Finances en est informé directement.

La grande partie de la régulation budgétaire aux Pays-Bas passe par des accords politiques. Les règles budgétaires convenues en début de législature forment donc l'instrument de maîtrise des dépenses réalisées lors de l'année budgétaire.

Le principe clé de ce jeu d'une dizaine de règles est la compensation interne au budget ministériel. La compensation de dépassements budgétaires, quelque soit la raison, doit être réalisée au sein du budget du département en question. L'Inspection des Finances de l'Etat veille au respect de ces procédures. Parallèlement, la séparation nette entre dépenses et recettes ne permet pas de redéployer des excédents de recettes pour réaliser de nouvelles dépenses.

Toute dérogation à ces règles fait l'objet de discussion entre le Ministre des Finances et le ministre technique. En cas de désaccord, le cas est soumis à un arbitrage au Conseil des Ministres.

Le Ministre des Finances prépare annuellement les « instructions relatives au budget de l'Etat », ayant un statut législatif. Elles sont communiquées lors de l'année n-2 aux départements techniques pour leur permettre d'établir le budget pour l'année n selon ces indications précises.

L'organisation du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire s'effectue lors des trois processus du cycle budgétaire, à savoir : la préparation du budget (a priori), l'exécution du budget (en cours d'exercice) et l'évaluation (a posteriori).

Contrôle lors de la préparation du budget

La préparation budgétaire débute lorsque les directions en charge des différentes politiques des ministères dépensiers présentent leurs projets auprès de leur propre direction des affaires économiques et financières (*directie Financieel Economische Zaken*, FEZ). La direction FEZ contrôle les propositions tout en tenant compte de leur efficacité (« *doelmatigheid* »), de leur efficacité (« *doeltreffendheid* »), et de leur « adaptabilité au budget » (« *budgettaire inpasbaarheid* ») pour le ministère en question. Le bilan conclusif budgétaire de la direction FEZ est ensuite envoyé à l'Inspection des Finances de l'Etat

(*Inspectie der Rijksfinanciën*, IRF). L'Inspection des Finances de l'Etat effectue les mêmes contrôles sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et du degré d'adaptabilité au budget que la direction FEZ, mais plutôt sur un niveau central plus global. La prise de décision définitive a lieu au Conseil des Ministres suivie par la rédaction définitive des projets de loi de finances ministériels.

Contrôle lors de l'exécution du budget

Les enveloppes budgétaires sont saisies dans le système (d'information) de concertation budgétaire interministérielle, (*Interdepartementaal budgettair overleg systeem*, IBOS). L'ensemble des directions budgétaires (FEZ) des ministères et l'Inspection des Finances ont accès à ce système qui affiche les mutations budgétaires sur une base journalière. Toute modification budgétaire doit être soumise à l'approbation de l'Inspection des Finances. Après vérification et approbation par l'Inspection, les modifications sont officiellement validées et enregistrées dans le système IBOS.

Evaluation lors de la phase de compte-rendu

Les services d'audit ministériels, la sous-direction Audit et Politique de surveillance (ATB) de la Direction générale du Budget, la Cour des comptes (AR) et l'Inspection des Finances de l'Etat (IRF) jouent un rôle en matière d'évaluation. Les trois premiers se concentrent plutôt sur la légitimité, c'est-à-dire la conformité à la réglementation en vigueur et aux instructions budgétaires du Ministre des Finances, tandis que l'Inspection des Finances de l'Etat se prononce sur l'efficience et l'efficacité.

Modalités et niveau de détail du contrôle budgétaire et son articulation avec les contrôles internes des gestionnaires

Les directions FEZ et l'Inspection se mettent d'accord sur le niveau de détail devant faire l'objet d'une approbation. De manière générale, le contrôle s'effectue au niveau d'une partie d'un article (« *artikelonderdeelniveau* »), correspondant dans la maquette de la loi de finances au niveau des objectifs opérationnels en termes de budgétisation par la performance (VBTB). Le Parlement autorise le budget au niveau des articles. Les redéploiements d'un article à un autre doivent être soumis à l'approbation du Parlement par le biais d'une loi de finances rectificative (« *suppletoire begrotingswet* »).

La maîtrise de la dépense en cours d'exercice et la régulation budgétaire

Les règles budgétaires convenues en début de législature forment l'instrument de maîtrise des dépenses réalisées lors de l'année budgétaire. Les règles du Gouvernement actuel sont explicitées dans l'annexe du document accompagnant le projet de Loi de Finances (« Note des millions », « *Miljoennota* »).

Le principe clé de ce jeu d'une dizaine de règles est la compensation interne au budget ministériel. La compensation de dépassements budgétaires, quelque soit la raison, doit être réalisée au sein du budget du département en question. L'Inspection des Finances de l'Etat veille au respect de ces procédures. Parallèlement, la séparation nette entre dépenses et recettes ne permet pas de redéployer des excédents de recettes pour réaliser de nouvelles dépenses. Toute dérogation à ces règles fait l'objet de discussion entre le Ministre des Finances et le ministre technique. En cas de désaccord, le cas est soumis à un arbitrage au Conseil des Ministres (réunion hebdomadaire des Ministres du Gouvernement).

En parallèle, le Ministre des Finances prépare annuellement les « instructions relatives au budget de l'Etat » (« *Rijksbegrotingsvoorschriften* ») ayant un statut législatif. Elles sont communiquées lors de l'année n-2 aux départements techniques pour leur permettre d'établir le budget pour l'année n selon les indications très précises du Ministre des Finances. Les instructions relatives au budget de l'Etat comprennent des dispositions et des modèles de maquettes servant à la rédaction des documents budgétaires (projets de loi de finances + rapports annuels de justification des dépenses), ainsi qu'un calendrier de livraison d'informations d'ordre financier, budgétaire et de performance, pour le cycle budgétaire entier (qui doit fournir quel document à qui, et à quel moment).

Lorsque le dialogue entre l'Inspection et une direction FEZ d'un ministère - sur une demande de crédits supplémentaires ou un redéploiement par exemple - n'aboutit pas à une solution convenable, le Ministre en question doit plaider son affaire au Conseil des Ministres. Afin d'éviter une surcharge de l'agenda du Conseil des Ministres, une instance de Conseils « inférieurs » (« *onderraden* ») a été créée, présidés par le Premier ministre, au sein desquels les différences de vue sont discutées. Les ministres dépensiers coordonnent la préparation de ces Conseils la plupart du temps composés de plusieurs ministères et d'experts extérieurs (du style CPB, Banque centrale, Bureau du plan social et culturel, Commissaire UE...) et muni d'un secrétariat mis à disposition par un ministère.

Quelques exemples de conseils sont : Conseil pour les Affaires Economiques, Conseil pour la Politique Salariale, Conseil de la Santé, de l'Education et du Bien-être. Des organes de concertation ad hoc sont créés en cas de réforme (santé) ou de crise (sécurité) dans lesquels sont discutées les demandes de crédits complémentaires. Un autre organe interministériel de discussion sur des sujets budgétaires est le « Conseil carré » (« *Vierhoek overleg* ») sur la politique financière, sociale, économique et salariale où siègent le Premier ministre, le Ministre de l'Economie, le Ministre des Finances, et le Ministre des Affaires sociales.

Dans un tel système, le Ministre des Finances doit être muni d'une vision globale des finances publiques et avoir une connaissance exacte des marges de manœuvre dans chaque budget ministériel. Il appartient à l'Inspection des Finances de fournir au Ministre des Finances les informations qu'elle a obtenues par le biais des directions FEZ. A cette fin, une des activités de l'Inspection est de rédiger un rapport pour le futur Ministre des Finances pendant la période de formation du gouvernement proposant une centaine de mesures d'économies possibles sur l'ensemble des finances de l'Etat. Ce rapport est remis à jour tous les ans en début d'année et offert au Ministre des Finances lorsque la préparation du projet de loi de finances débute.

Les acteurs de la maîtrise de la dépense en cours d'exercice

Les acteurs qui jouent un rôle lors du contrôle de la maîtrise de la dépense en cours d'exercice sont : les directions des affaires économiques et financières (FEZ) (contrôleur du Ministère), l'Inspection des Finances de l'Etat (contrôleur de l'Etat), le Conseil des Ministres (arbitrage de politique budgétaire), et le Parlement (autorisation des lois de finances supplémentaires).

Les modalités juridiques de la maîtrise de la dépense en cours d'exercices

La Loi sur la comptabilité (« *Comptabiliteitswet* ») accorde le pouvoir juridique au Ministre des Finances de maîtriser les dépenses lors de l'exercice budgétaire. En pratique, ces moyens sont considérés comme un dernier recours et sont, de ce fait, très peu appliqués.

Ces modalités sont régies par le chapitre 3, paragraphe 2 de la Loi sur la comptabilité intitulé « la surveillance de notre Ministre des Finances sur l'exécution de la Loi de Finances » (« *Het toezicht van Onze minister van Financiën op de uitvoering van de begroting* »). Au titre de ces articles, le Ministre des Finances détermine de quels éléments il doit disposer afin de pouvoir exercer le contrôle. Il a accès à l'ensemble des comptabilités, et il peut désigner les articles sur lesquels aucun engagement ne peut être pris sans accord préalable. Cette « surveillance préalable » (« *voorafgaand toezicht* ») permet au Ministre des Finances (sous la forme la plus poussée) d'instaurer un « barrage aux engagements » (« *verplichtingenblokkade* »). Dans la réalité pratique, la « surveillance préalable » s'applique dans tous les cas à l'attribution de garanties.

Les budgets ministériels comprennent chacun un article intitulé « nominal et imprévu » (« *nominaal en onvoorzien* »), ce qui permet d'avoir une réserve en cours d'exercice. La direction FEZ d'un ministère gère cette réserve. Cependant, ces réserves ne sont pas, comme en France, créées en cours d'exercice, mais préparées à l'avance et votées par le Parlement. En outre, il s'agit de sommes assez limitées. Les interlocuteurs néerlandais ne peuvent pas envisager dans le système néerlandais la création de réserves importantes après le vote de la loi de finances en raison du pouvoir du Parlement néerlandais.

L'adaptation de la gestion aux régulations budgétaires

L'adaptation de la gestion à la régulation et au contrôle interne relève de la responsabilité de la direction des affaires économiques et financières des ministères, intervenant en tant que « contrôleur » du ministère, et du service d'audit ministériel, qui contrôle la légitimité des dépenses. La gestion interne peut différer d'un département à l'autre. Les directions FEZ ont en charge une bonne partie de la gestion interne d'un ministère, à savoir la comptabilité des salaires. Les tâches et les responsabilités de ces directions ont été définies par le Décret relatif à la tâche de la FEZ (« *besluit taak FEZ* ») et le Décret relatif à la tâche du service d'audit DAD (« *besluit taak DAD* »). Ces décrets garantissent avant tout une position indépendante de ces directions au sein du département. En effet, ils sont rattachés au secrétaire général (adjoint) du ministère (cf. annexe).

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 ?*

Il n'est généralement pas prévu que les gestionnaires de programme prennent des engagements formels de résultats. Selon un interlocuteur du Ministère des Finances, seul le Ministère de l'Éducation a instauré un système dans lequel le Secrétaire général a conclu un contrat avec le Ministre sur les résultats, et dans lequel les directeurs ont signé un contrat avec le Secrétaire général.

- *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 ministère est responsable de son propre budget et doit compenser le dépassement des dépenses à l'intérieur de son budget. Il existe une souplesse dans l'utilisation des crédits au niveau des articles de politique. Le transfert des crédits alloués à un article de politique à un autre article de politique du même département nécessite l'accord du Parlement, étant donné que ce dernier vote les projets de loi de finances au niveau des articles de politique. Toute modification nécessite une loi rectificative.

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

Oui, en tenant compte de l'objectif de réduction de 9% des effectifs lors de la période 2002-2006.

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

Les gestionnaires de programme doivent rendre compte à la direction des affaires économiques et financières FEZ de leur Ministère, responsable du rapport annuel qui est ensuite transféré à l'Inspection des Finances du Ministère des Finances. Le Ministère des Finances transfère ce rapport pour avis à La Cour des Comptes, pour au final rendre compte au Parlement.

- *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 ?*

La base juridique autorise les ministères à mettre en place des systèmes de rémunération tenant compte des performances et de procéder à l'examen des performances de leur personnel. Chaque ministère reçoit la faculté de prendre la décision de mettre en place ce type de système. Les ministères négocient avec les agences qui dépendent d'eux le degré de liberté qui leur est accordé dans ce domaine. D'une manière générale, ni les ministères ni les agences n'ont choisi de mettre en place des systèmes d'examen systématiques et individuels des performances de leur personnel, et la rémunération associée aux performances n'est pas répandue. Les primes accordées sont symboliques lorsqu'elles ont été adoptées. Il se peut aussi qu'une augmentation de salaire soit accordée à la suite d'un entretien d'évaluation qui se tient annuellement.

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 ?

Oui, voir plus haut. La démarche de la performance s'inscrit dans le nouveau cadre budgétaire VBTB. Les objectifs doivent être clairement annoncés. Le règlement relatif aux données de performance et de l'évaluation (RPE) a été très récemment revu et simplifié. Désormais, le règlement ne prescrit plus un nombre minimum d'indicateurs. L'obligation d'inclure un certain nombre d'indicateurs de performance a produit en des effets pervers. Le nombre d'amendes, par exemple, n'a pas un rapport direct avec la sécurité routière, mais cet indicateur a entraîné une hausse des amendes vers la fin de l'année. Les Ministères doivent uniquement citer des indicateurs de performance lorsqu'ils sont pertinents.

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 ?

Les gestionnaires peuvent être jugés à travers des indicateurs de performance qui sont soumis, comme les objectifs, au Ministère des Finances. Le Ministère des Finances ne certifie pas les indicateurs.

Chaque département dispose d'environ 10 indicateurs. Les indicateurs figurent dans le projet de loi. Ils doivent faire l'objet d'un commentaire dans le rapport annuel des Ministères. Ces deux documents sont envoyés au Parlement. Il se peut qu'un indicateur mentionné dans le projet de loi ne soit pas commenté dans le rapport annuel. Le cas échéant, la Cour des Comptes en fera le constat dans son rapport qui est ensuite envoyé au Parlement. Le Parlement peut poser des questions au ministre concerné afin de disposer de données relatives à cet indicateur. Il se peut aussi que le Parlement souhaite recevoir des informations qui ne font pas partie des indicateurs, mais qui l'aident à juger la performance.

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 processus budgétaire néerlandais différencie les lettres et les notes budgétaires. Les notes étant publiques, elles sont envoyées au Parlement. Les lettres sont rédigées par le Ministère des Finances. Elles ne sont pas publiques : la lecture en est réservée aux différents Ministres.

- Lettre de budgétisation envoyée aux ministres dépensiers : directives techniques et de procédure (octobre/novembre précédant l'année au cours de laquelle le budget sera présenté) ;
- Lettres de politiques des Ministères au Ministre des Finances : préparation des budgets par les Ministères en tenant compte des résultats de l'année précédente (mars précédant l'année budgétaire) ;
- Lettre de cadrage du Ministère des Finances aux Ministres dépensiers : aperçu de la situation budgétaire pour l'année suivante, combinée aux dernières hypothèses macro-économiques du CPB, office indépendant chargé des hypothèses macro-économiques (avril précédant l'année budgétaire) ;
- Prise de décision interne par le Conseil des Ministres sur les grandes lignes côté dépenses (avril) ;
- Lettre des plafonds de dépenses envoyée par le Ministre des Finances aux Ministères dépensiers : aperçu de la prise de décision sur la lettre de cadrage (mai précédant l'année budgétaire) ;
- Remise des projets de loi des Ministères auprès du Ministère des Finances (mi-mai précédant l'année budgétaire) (chaque projet de loi est accompagné d'une note explicative) ;
- Détermination au sein du Conseil des Ministres du côté recettes du budget et prise de décision définitive sur le budget : (août précédant l'année budgétaire) ;
- Les projets de loi de finances et la Note des Millions sont envoyés pour avis au Conseil d'Etat (le 1^{er} septembre au plus tard) ;
- Le Conseil d'Etat rend son avis (première semaine de septembre) ;
- Présentation des projets de loi et de la Note des Millions (troisième mardi de septembre) ; la Note des Millions fournit également des informations sur l'année budgétaire en cours (septembre) ;
- Débats parlementaires sur le contenu des budgets (septembre et octobre) ;
- Approbations par le Parlement de chaque budget spécifique par les Commissions parlementaires (octobre, novembre, décembre) ;
- Envoi de statistiques mensuelles électroniques par les Ministères au Ministère des Finances (tous les mois de l'année budgétaire) ;
- Le Ministre des Finances rend compte de l'exécution du budget de l'année en cours en publiant la Note du printemps (mai) ;
- Le Ministre des Finances rend compte de l'exécution du budget de l'année en cours en publiant la Note de l'automne (novembre/décembre) ;
- Bilan provisoire de l'exercice budgétaire écoulé : il s'agit d'une note budgétaire décrivant les hypothèses de réalisation (février de l'année n+1) ;
- Les Ministres envoient leur rapport annuel et le rapport comptable (« *accountantsrapport* ») accompagné d'un projet de loi de clôture des comptes (« *slotwet* ») par Ministère au Ministère des Finances. Le rapport annuel d'un Ministère doit faire l'objet d'un avis du service comptable du Ministère sur la gestion financière de l'année budgétaire découlée (15 mars de l'année n+1) ;
- Le Ministre des finances envoie les rapports annuels des Ministères et les rapports comptables après concertation au sein du Conseil des Ministres pour avis à la Cour des Comptes (31 mars de

l'année n+1). Le rapport annuel financier de l'Etat central (« *Financieel Jaarverslag van het Rijk* » (FJR) et le rapport du service comptable du Ministère des Finances sont envoyés avant le 21 avril à la Cour des Comptes ;

- La Cour des Comptes envoie son avis au Parlement. Chaque rapport annuel fait l'objet d'un rapport séparé de la Cour des Comptes. Sous réserve du vote des lois de clôture des comptes, la Cour des Comptes signe une déclaration d'approbation du rapport financier de l'Etat central qui est également envoyée au Parlement (avant le troisième mercredi de mai de l'année n+1) ;
- Le Ministre des Finances présente, parallèlement à l'envoi de la Cour des Comptes, lors d'une cérémonie les rapports annuels des Ministères et le rapport annuel financier de l'Etat central au Parlement (troisième mercredi de mai de l'année n+1) ;
- Envoi des projets de loi de clôture des comptes (« *Slotwetten* ») au Parlement. Dès lors que ces Lois sont votées, le gouvernement est déchargé de la responsabilité de cette Loi des finances. Le cycle budgétaire est bouclé (début juin de l'année n+1).

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 » ?

Une grande partie de la régulation budgétaire aux Pays-Bas passe par des accords politiques. En témoigne l'accord du gouvernement, valable sur la législature, qui fixe des plafonds de dépenses par grandes enveloppes ainsi que le cœur des règles budgétaires. Les Pays-Bas se caractérisent par des gouvernements de coalition et par la recherche de consensus. La solidarité budgétaire est un principe du gouvernement auquel les ministres adhèrent collectivement. Le dialogue et la concertation permanente sont illustrés par un nombre important d'organes de concertation interministérielle formelle et informelle en matière budgétaire. A titre d'exemple, la réunion de l'ensemble des directions FEZ des Ministères (*Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische zaken*, IOFEZ) organise des concertations.

5. La pluriannualité du budget de l'État central

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

Le budget est voté pour la période d'une année. Les ministères sont autorisés à reporter 1 % de leur budget annuel au budget de l'année suivante.

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 présentation du programme de coalition s'accompagne d'un engagement de dépenses sur la durée de la législature (4 ans) approuvé par le Parlement. Les engagements pluriannuels pris dans le cadre des budgets spécifiques des ministères dépensiers font l'objet de l'accord préalable du Parlement et de notes adressées au Parlement par les Ministres concernés avant l'inscription au budget.

Par ailleurs, des estimations pluriannuelles sur cinq ans sont mentionnées dans les projets de loi de finances, jusqu'au niveau des articles, pour informer le Parlement de l'évolution prévisible des estimations de dépenses, mais information ne vaut pas autorisation.

Les engagements pris au-delà de l'année font partie du processus parlementaire habituel. Chaque proposition de politique d'investissement ou autres dépenses doit faire l'objet d'une note du Ministre au Parlement. Une fois accordés, les engagements peuvent être pris au delà de l'année.

Les rapports annuels sont publiés au moment de la préparation du budget de l'exercice suivant, soit en mai de chaque année. Autrefois, ces moments ne coïncidaient pas. Ce choix a été fait de façon très volontaire dans le cadre du processus VBTB. Une meilleure utilisation des résultats est souhaitable et est dorénavant plus facile à réaliser aux Pays-Bas.

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 ?

la Deuxième Chambre (Tweede Kamer) équivalent de l'Assemblée Nationale, compte 150 députés élus pour 4 ans au suffrage universel direct, au scrutin proportionnel. Son rôle consiste en le contrôle du gouvernement et l'approbation (et la création) des lois à la majorité simple. La Constitution des Pays-Bas n'impose aucune restriction au rôle du Parlement dans la processus budgétaire et le vote sur le budget n'est pas automatiquement considéré comme un vote de confiance au Gouvernement

Le processus d'approbation du Budget

Troisième mardi de septembre	Ouverture du Parlement par la Reine (Jour des Princes). Le Ministre des Finances présente le Budget.
Fin septembre	Débat de Politique générale – Session plénière.
Début octobre	Discussion de politique générale budgétaire – Session plénière.
Mi-octobre	Les commissions commencent l'examen de chaque projet de loi budgétaire.
De la fin du mois d'octobre à la fin du mois de décembre	Les projets de lois budgétaires sont les unes après les autres approuvées au cours de sessions plénières à deux lectures consécutives.
1er janvier	Début de l'année budgétaire.

Les débats parlementaires et la fixation du budget

Le processus budgétaire au Parlement comporte deux stades : le premier stade coïncide avec l'ouverture de chaque session et il consiste dans un débat de politique générale en session plénière. Le second stade consiste dans la délibération spécifique de la proposition de budget pour chaque ministère. Ce travail est conduit pour l'essentiel en comité avant d'être porté en session plénière pour approbation finale.

La présentation du Budget est l'événement clé du calendrier parlementaire annuel et elle coïncide avec l'ouverture de la session parlementaire annuelle. Les débats de politique générale au Parlement ont lieu dans les jours qui suivent le Jour des Princes (troisième mardi de septembre) sur la base du discours de la Reine et du projet de budget présenté par le Ministre des Finances au nom du Gouvernement.

A la suite de ce débat, les membres du Parlement ont deux semaines pour soumettre des questions écrites aux ministres, qui peuvent aller jusqu'à 400 pour chaque ministre en moyenne. C'est l'occasion la plus importante qui est donnée aux membres du Parlement pour obtenir des informations complémentaires sur les objectifs politiques du Gouvernement. La plupart des questions sont de nature technique et elles se rapportent directement au budget. Dans les faits, les questions sont en général élaborées dans le contexte des commissions du Parlement, pendant leur examen de chacun des budgets.

Dans les deux semaines qui suivent le Débat de Politique générale, a lieu un Débat de Politique budgétaire générale. Ce dernier forme un prolongement du Débat de Politique générale, bien qu'il ait formellement pour vocation d'examiner de manière plus particulière les aspects financiers de cette politique. Lors de ce débat, l'ensemble du Gouvernement est représenté par le ministre des Finances.

L'examen le plus approfondi est réservé au deuxième stade du processus budgétaire au Parlement. Cette étape commence lorsque chaque budget est renvoyé pour examen devant une commission. Aucun vote n'intervient sur le budget avant la fin de ces délibérations générales. Il s'agit, cependant de la dernière opportunité qui est offerte pour réaffecter des fonds parmi les différents budgets qui ont été présentés

séparément, puisque le second stade du processus budgétaire devant le Parlement examine séparément chaque projet de loi budgétaire.

Les commissions sectorielles, au nombre de 14, procéderont à l'examen des budgets qui sont de leur ressort. A titre d'exemple, la Commission pour l'Éducation examinera le budget du ministère de l'Enseignement, de la Culture et des Sciences. Chaque commission comprend environ 25 membres, avec un nombre égal de remplaçants. Chaque commission est assistée d'un responsable du secrétariat, (qui est en général un juriste) et d'un responsable du secrétariat (spécialisé dans la matière). Il n'existe donc aucune commission spécifique du Budget au Parlement néerlandais, qui ait une responsabilité d'ensemble pour l'examen du Budget.

La Commission sur les Dépenses de l'État (« *Commissie voor de Rijksuitgaven* ») est responsable de l'examen d'ensemble des systèmes de gestion des dépenses, tels que les bases comptables à respecter et la forme sous laquelle doit être présentée la documentation budgétaire. En fait, cette Commission a joué un rôle de premier plan dans la mise en place des réformes budgétaires. La Commission sur les Dépenses de l'État dispose d'un secrétariat de trois membres, qui sont tous des spécialistes des questions budgétaires. Ce personnel fournit des conseils techniques aux autres commissions au cours de leur examen des différents projets de lois budgétaires.

L'examen du budget par les commissions sectorielles a lieu à l'occasion de la Session de l'examen du Budget, qui est menée normalement par chaque commission. Il s'agit d'une session de deux à quatre heures au cours de laquelle le ministre est appelé à répondre aux questions de la Commission. La session est préparée de manière détaillée par les membres de la Commission avec le concours de la Commission sur les Dépenses de l'État. Concrètement, ils préparent un rapport de 10-15 pages qui souligne les principales questions soulevées par l'enquête. Les questions que les membres de la Commission souhaitent soulever se dégagent souvent des délibérations générales et des questions écrites posées aux Ministres. Le ministre reçoit une notification formelle précisant les principales questions que la Commission souhaite aborder avec lui.

Les commissions se réunissent fréquemment et les questions budgétaires sont souvent prises en considération au cours de leurs réunions, bien qu'elles n'en soient pas le principal centre d'intérêt. Les relations entre le Parlement et le Gouvernement sont très formelles. Selon un principe de base, aucun membre du Parlement, ni employé du Parlement, n'a d'entretien avec un Haut responsable d'un ministère en dehors de la présence du ministre ou du secrétaire d'État (vice-ministre). Cela, entre autres, explique le grand nombre de questions écrites aux ministres. Ce fait découle du principe de la responsabilité ministérielle, telle qu'elle est pratiquée aux Pays-Bas.

A la suite du rapport des commissions, chaque projet de loi budgétaire fait l'objet d'une discussion distincte en séance plénière, avec deux lectures, avant d'être adoptée en tant que loi. Au cours de la première lecture de chaque projet de loi en session plénière, le porte parole de chaque parti politique représenté à la Commission propose des commentaires détaillés sur les contenus du budget et propose des amendements. A la suite de l'intervention de chaque porte-parole, le ministre répond. Ces sessions ont une durée de quatre à cinq heures et seuls les porte-paroles et le ministre y participent.

La seconde session plénière suit quelques jours plus tard. Elle se déroule suivant un ordre semblable, tout en étant plus interactive : le porte-parole n'est plus le seul à y faire des interventions. Elle dure en général de 10 à 15 heures et elle attire en général un plus grand nombre de parlementaires, bien que cela varie beaucoup d'un projet de loi à un autre. Aucune restriction n'est mise au droit des membres du Parlement de proposer des amendements au budget. Il n'est pas rare qu'un total de 60 à 120 amendements soit proposé pour des lois budgétaires et que de 5 à 10 d'entre eux soient approuvés. Ces amendements ne se traduisent pas en général par des coûts importants. Ici encore, suivant une règle tacite les membres du Parlement sont tenus de proposer un autre domaine dans lequel des économies seront faites, ou une nouvelle ressource, afin de financer une nouvelle proposition. Il convient de souligner que ces amendements se rapportent à chaque projet de loi, pris séparément. Il est très rare qu'une réaffectation soit décidée entre différents projets de lois budgétaires. Les projets de loi seront, à tour de rôle, adoptés à des moments différents de la session. Les premiers sont votés à la fin du mois d'octobre et les derniers en décembre. Les projets de Loi doivent également être votés par la Première Chambre (Sénat). Les crédits ne peuvent être ouverts avant le vote du Parlement.

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 ?

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

Outre les projets de loi de finances, et les rapports annuels des différents ministères, de l'Etat central et de la Cour des Comptes, les Parlementaires peuvent s'appuyer sur la Note du printemps et sur la Note de l'automne pour le suivi et le contrôle du budget en cours. Comme à l'occasion de la présentation du budget, les parlementaires peuvent poser des questions aux différents ministres pour avoir des clarifications sur le budget et les dépenses.

Le Ministre des Finances rend compte de l'exécution du budget de l'année en cours en publiant la Note du printemps (généralement au mois de mai). D'habitude, celle-ci comprend des changements importants et peut être considérée comme la Note d'exécution de la Loi de finances la plus importante du gouvernement. Au mois de novembre/décembre, le Ministre des Finances publie la Note de l'automne qui rend compte de l'exécution budgétaire de l'année en cours. Toute comme la Note du printemps, la Note de l'automne peut donner lieu à la proposition de projets de loi rectificative (« *suppletore wetten* »).

A titre d'exemple, la Note de printemps de 2006 a suscité 90 questions écrites des parlementaires au Ministre des Finances, et a donné lieu à un projet de loi rectificative.

L'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du Gouvernement

Le Ministre des Finances présente le troisième mercredi de mai, lors d'une cérémonie, les rapports annuels des Ministères et le rapport annuel financier de l'Etat central au Parlement. Les rapports annuels de la Cour des Comptes sont envoyés au Parlement et font l'objet d'un débat lors de la troisième mercredi de mai. Les débats au Parlement ont d'abord lieu en session plénière à la quelle assistent tous les parlementaires, pour ensuite continuer au sein des commissions responsables d'un chapitre budgétaire individuel. La Cour des Comptes enregistre toutes les recommandations et tient le Parlement au courant des progrès établis.

A l'échéance de l'année budgétaire, le Parlement vote les lois de clôture des comptes (« *Slotwetten* ») qui déchargent le Gouvernement de la responsabilité de la Loi des finances, et qui clôturent le cycle budgétaire. Pour ce faire, le Parlement procède à l'examen des rapports annuels des Ministères, du rapport annuel financier de l'Etat central, et du rapport de la Cour des Comptes. Les Parlementaires peuvent interroger les différents Ministres.

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 ?

Pour l'examen de la performance, le Parlement peut se baser sur les rapports annuels des ministères et du rapport de la Cour des Comptes sur chaque rapport annuel individuel. Ces documents regroupent des données sur les indicateurs, les effets, les valeurs cibles, et les performances qui découlent d'une politique du Ministère.

La Cour des Comptes indique dans son rapport, suite au « test VBTB », si les objectifs opérationnels dans les rapports annuels et les budgets sont accompagnés d'informations concrètes sur les objectifs, les performances, et les moyens. Depuis le Budget 2006, le Ministre en question peut aussi expliquer pourquoi il a jugé qu'il n'était pas utile d'inclure des informations sur les résultats des objectifs selon le principe « *comply or explain* ».

De manière générale, les performances des instances publiques sont mesurées par une large gamme d'organisations différentes en fonction des politiques évaluées : Ministères, communes, provinces, organismes d'exécution, consultants externes, agences etc. Les performances ne sont pas certifiées pour deux raisons. Premièrement, le Ministère des Finances considère qu'une certification des performances est contraire au processus de dérégulation en cours. Deuxièmement, le Ministère des Finances est très soucieux d'éviter trop de technicité dans le processus VBTB qui pourrait avoir comme effet une démotivation des Ministères.

ANNEXE
L'ORGANISATION ET LE RÔLE DES SERVICES CENTRAUX
DU BUDGET AUX PAYS-BAS

Rédigé en décembre 2004 par Eva Dekker

1. Description concrète de l'organisation des services centraux du Budget :

- organigramme et rattachement institutionnel de ces services :

La Direction générale du Budget (*Directoraat-Generaal Rijksbegroting*) est une des quatre grandes directions du Ministère des Finances néerlandais ayant une fonction essentiellement financière (Trésor général, Budget, Services des impôts, Affaires fiscales). En effet, ce Ministère n'est pas compétent sur l'Economie et l'Industrie. Une Direction générale de la Comptabilité publique n'existe pas en tant que telle. Le Ministère emploie 33 800 personnes au total, dont 1 300 en administration centrale, et plus de 32 000 personnes au Service des impôts (*Belastingdienst*). L'organigramme (cf.annexe) du Ministère peut être consulté sur le site web via le lien hypertexte suivant (en cliquant sur les cases de couleur bordeaux, on retrouve également une description des sous-directions composant la Direction générale):

- les missions des services centraux du Budget :

La Direction générale du Budget est chargée de la coordination de la politique budgétaire du secteur public. Sur la base de la Loi sur la comptabilité (la LOLF néerlandaise), amendée de façon majeure en 2001, la Direction générale veille activement à la politique budgétaire des ministères dépensiers tant du point de vue de la maîtrise budgétaire que de la perspective de l'efficacité, de l'efficacités et de la conformité à la réglementation. La mission officielle traduit ses tâches de la façon suivante :

« La Direction générale du Budget défend une politique publique efficace, efficiente et légitime dans le cadre des priorités convenues au niveau politique et des plafonds de dépenses fixés ».

- nombre de personnes composant les différentes équipes ou bureaux et leur évolution au cours des dernières années :

Les dénominations des directions et bureaux d'un ministère néerlandais connaît des similarités avec la situation française, mais la structure hiérarchique pyramidale est légèrement plus plate et les fonctions de cadre ne se situent pas au même niveau. Comme indiqué, un ministère compte environ quatre à cinq directions générales (*directoraat-généraal*) ainsi qu'un certain nombre de directions centrales exerçant des fonctions support (communication, gestion de personnel etc.), souvent rattachées au secrétaire général (*secretaris generaal*). La direction générale est dirigée par un directeur général et les directions centrales par un directeur. Chaque direction générale est composée d'environ quatre sous-directions appelées « directions » (*directies*) avec un directeur à la tête, l'équivalent plus ou moins de sous-directeur. Ces directions sont composées, comme en France, de bureaux (*afdelingen*) ayant chacun un chef de bureau. Chaque fonction hiérarchique connaît un adjoint officiel, à savoir un directeur général adjoint (un des directeurs, sous-directeurs en France), un directeur adjoint (un des chefs de bureau) et un chef de bureau adjoint. A certaines réunions de haut niveau, les responsables peuvent uniquement se faire remplacer par leur adjoint officiel. La fonction de chef de service n'existe pas dans la structure néerlandaise. Les sous-directions et bureaux ne sont pas numérotés.

Equipes/bureaux Pays-Bas	Fonctions Pays-Bas	Equivalents Equipes/bureaux France	Equivalents fonctions France
<i>Directoraat-generaal</i>	<i>Directeur-generaal</i> + <i>Plaatsvervangend directeur-generaal</i>	Direction (générale)	Directeur (général)
néant	néant	Service	Chef de service
<i>Directie</i>	<i>Directeur</i> + <i>Plaatsvervangend directeur</i>	Sous-direction	Sous-directeur
<i>Afdeling</i>	<i>Afdelingshoofd</i> + <i>Plaatsvervangend afdelingshoofd</i>	Bureau	Chef de bureau

Plaatsvervangend = adjoint

* dans ce document sont employés si possible les termes français afin d'optimiser la lisibilité.

La Direction générale du Budget (*Directoraat-Generaal*) du Ministère des Finances néerlandais est actuellement composée de cinq sous-directions : la sous-direction des Affaires budgétaires (*Directie begrotingszaken*, BZ), l'Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie des Rijksfinanciën*, IRF), la sous-direction Audit et politique de surveillance (*Directie Audit en Toezichtbeleid*, ATB), le pool audit EDP (*EDP audit pool*, EAP), la Direction de projet interministérielle pour les charges administratives (*Interdepartementale projectdirectie administratieve lasten*, IPAL).

Sous-directions	Nombre de postes exprimés en ETP ⁶⁵ 01/01/2005	Nombre de postes exprimés en ETP 01/01/2007
Affaires budgétaires	65,9	64,9
Inspection des finances de l'Etat	91,5	91
Audit et politique de surveillance	46,5	40,5
Direction de projet interministérielle pour les charges administratives	18	3,5
Pool audit EDP	34	34
Total	255,9	233,9

Les services centraux, notamment l'Inspection, travaillent en étroite collaboration avec les services décentralisés au sein des différents ministères. Chaque ministère compte un certain nombre de directions centrales (*centrale directies*) rattachées au secrétaire général (adjoint) du ministère, dont une appelée direction des affaires économiques et financières (*directie FEZ*) et un service audit (*departementale audit dienst*, DAD). Une direction FEZ joue le rôle de contrôleur financier d'un ministère. Elle est chargée de la préparation, de l'exécution et du compte-rendu de la loi de finances relative à ce ministère. Elle est l'interlocuteur privilégié de l'Inspection des finances de la Direction générale du Budget du Ministère des Finances. Elle est impliquée dans la politique ministérielle d'un point de vue financier et économique. Elle est le point de contact et sert de référence en matière de management financier. Elle prépare et suit l'exécution de politique ministérielle dans le domaine de l'organisation comptable et dans le domaine de l'information administrative. Elle est par ailleurs chargée de la comptabilité des salaires des fonctionnaires du ministère. A titre indicatif, la direction FEZ du Ministère des Finances (ayant, entre autres, en charge les salaires des fonctionnaires du service des impôts) est composée de 133 personnes (emplois à temps plein et à temps partiel confondus).

Un service audit d'un ministère est chargé du contrôle de la gestion financière et du compte-rendu, y compris le contrôle du rapport annuel relatif à la loi de finances du ministère après l'exécution du budget. Il réalise des études relatives à la gestion interne pour le compte d'autres directions/services du ministère.

⁶⁵ ETP = emplois exprimés en équivalents temps plein (FTE = *full time equivalent*).

En outre, ce service est l'interlocuteur privilégié de la Cour des Comptes. A titre d'exemple, le service audit du Ministère des Finances compte 163 personnes.

RESSOURCES HUMAINES

Les fonctionnaires néerlandais ne bénéficient pas d'un statut aussi protecteur qu'en France. Bien qu'ils puissent bénéficier d'un certain nombre de facilités spécifiques aux postes de fonctionnaire au niveau de l'assurance-maladie et du fonds de pension par exemple, ils sont recrutés sur dossier (CV, lettre de motivation, entretiens et dans certains cas *assessment*), au sein duquel l'expérience professionnelle et les capacités relationnelles tendent à être privilégiées aux résultats universitaires, tout comme dans le secteur privé néerlandais. Dans un premier temps, les contrats sont toujours de durée déterminée avant de passer en CDI et la convention de travail collective (CAO) fait l'objet tous les ans de négociation (au niveau du Ministère de l'Intérieur, en charge des ressources humaines de l'Etat) conformément aux pratiques du secteur privé néerlandais.

Les services centraux du Budget (Direction générale du Budget) aux Pays-Bas emploient uniquement des diplômés universitaires⁶⁶ à l'exception des postes de secrétaires, qui sont occupés par des personnes ayant un niveau de qualification MBO (formation professionnelle collègue + apprentissage). Le turnover était assez élevé, allant jusqu'à 30% l'an, pendant la période de performance économique forte des Pays-Bas (1998-2002) lorsque le marché du travail était très tendu. Depuis le début de la stagnation de l'économie néerlandaise en 2002, ce chiffre a baissé.

Les services centraux du Budget n'organisent pas de concours de recrutement pour son organisation. En revanche, le Ministère des Finances a participé au programme « trainee de l'Etat » (*Rijkstraineeprogramma*) avec comme objectif de recruter 130 candidats de haut niveau ayant potentiellement vocation à devenir cadre supérieur au sein de l'administration centrale. Le programme a été lancé lors de la période du boom économique en raison des difficultés de l'Etat central de recruter du personnel hautement qualifié. Actuellement, le programme existe toujours, mais la participation des ministères est facultative et la nécessité se ressent moins.

Certaines personnes de la Direction générale du Budget ont été recrutées par le biais de la formation d'une durée d'un an intitulée BOFEB (master spécialisé en finances et économie pour occuper un poste de *policy maker*, équivalent à un poste de rédacteur, dans le domaine de la politique financière et économique). Ce système, qui ne recrute que 12 personnes par an, est une initiative de l'université Erasmus de Rotterdam et du Ministère de l'Economie.

La durée moyenne sur les postes au sein de la Direction générale du Budget est d'environ 3 à 4 ans. Le changement de fonction en interne fait l'objet des entretiens d'évaluation (« entretiens de carrière », *loopbaangesprekken*) et est discuté à un niveau élevé du bureau des ressources humaines du ministère. Au sein de l'Inspection, il est coutume de changer de section afin de s'occuper d'autres portefeuilles (cf. tâches, objectifs et responsabilités de chacune de ces unités). Il est fréquent également que les fonctionnaires changent de direction générale au sein du Ministère des Finances.

- tâches, objectifs et responsabilités de chacune de ces unités :

Afin d'atteindre ses objectifs fixés, cinq principales activités font partie des travaux de la Direction générale du Budget des Pays-Bas :

- 1) organisation et la coordination du cycle budgétaire dont la conception des structures (dont les maquettes), l'évaluation et fixation des mutations budgétaires, le maintien des plafonds de dépenses, la préparation de la prise de décision et la rédaction de notes budgétaires (sous-direction affaires budgétaires et Inspection des finances de l'Etat) ;

⁶⁶ En l'absence de grandes écoles et, par conséquent, de « corps d'Etat », un diplôme universitaire (« master ») constitue le niveau de qualification le plus élevé aux Pays-Bas. L'accès à l'université est beaucoup plus restreint qu'en France, la condition étant d'être titulaire du baccalauréat VWO (le bac le plus dur à obtenir des quatre niveaux de bacs existants). Pour certaines matières, des masters spécialisés, souvent dispensés en anglais, ont été mis en place (« post-doc » à suivre après le master normal), mais cette étape n'est pas indispensable pour arriver à des postes intéressants.

- 2) évaluation de proposition de politiques et réflexion aux alternatives (Inspection) ;
- 3) coordination de la politique d'audit : centre de connaissances et d'expertise dans le domaine de l'audit, de la gestion interne (*bedrijfsvoering*) et de la gouvernance de la fonction financière fixant les cadres de la fonction d'audit des départements et coordonnant les projets interministériels dans le domaine (sous-direction de l'audit et de la politique de surveillance) ;
- 4) coordination de la réduction des charges administratives. Il s'agit d'une activité temporaire découlant de l'accord de gouvernement de 2003 dont la coordination a été confiée à la Direction générale du Budget (sous-direction de projet interministérielle pour les charges administratives) ;
- 5) soutien des ministères dans le domaine de l'audit et de l'informatisation (*Pool* audit EDP).

❖ A Sous-direction des affaires budgétaires (*Directie begrotingszaken, BZ*) :

- organisation du processus budgétaire ;
- conception de la législation et de la réglementation budgétaire et comptable ;
- conseil sur les cadres et normes budgétaires et sur la taille et composition des projets de loi de finances ;
- rédaction de notes budgétaires ;
- comptabilité de l'Etat, y compris les systèmes d'information produisant le budget et permettant de suivre les dépenses de caisse ;
- centre de connaissances et d'accompagnement des agences (services publics tenant une comptabilité en droits constatés) ;
- organisation de formations et de congrès dans le domaine des finances publiques (Académie de l'Etat, *Rijksacademie*).

Cette sous-direction est composée de cinq bureaux : le bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*), le bureau de la gestion interne et des transformations en agence (*afdeling Bedrijfsvoering en verzelfstandigingen, B & V*), le bureau de la comptabilité de l'Etat (*afdeling Rijkshoofdboekhouding, RHB*), le bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*), le bureau de l'Académie de l'Etat (*Rijksacademie, RAFE*).

LES TACHES CONCRETES DES DIFFERENTS BUREAUX

- ❑ Bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*) :
 - structures du processus budgétaire (dont les maquettes) ;
 - Loi sur la comptabilité ;
 - règles d'établissement d'un projet de loi budgétaire (*Rijksbegrotingsvoorschriften*);
 - *routing* des documents budgétaires ;
 - plateforme de dialogue avec les ministères ;
 - suivi de la réforme budgétaire *VBTB* (cf. contribution de la ME de La Haye de mai 2003 sur les maquettes des lois de finances);
 - présentation du projet de loi de finances, dont visualisation sur site web du Ministère des Finances ;
 - secrétariat de l'organe de dialogue entre les directeurs des directions des affaires économiques et financières (FEZ) des ministères.
- ❑ Bureau de la gestion interne et des transformations en agence (*afdeling Bedrijfsvoering en verzelfstandigingen, B & V*) :
 - politique⁶⁷ applicable aux agences (*agentschappen*) tenant une comptabilité de droits constatés et aux services mis à distance de l'Etat central (*zelfstandig bestuursorgaan, ZBO*) ;
 - accompagnement de futures agences et services décentralisés ;
 - étude dans le domaine de la gestion interne (*bedrijfsvoering*).

⁶⁷ Le terme politique est souvent utilisé dans ce texte au sens du terme anglais « policy » (*beleid* en néerlandais).

- Bureau de la comptabilité de l'Etat (*afdeling Rijkshoofdboekhouding, RHB*) :
 - comptabilité de la Trésorerie de l'Etat, y compris les systèmes d'informations ;
 - systèmes d'informations décrivant le processus budgétaire (RIS/IBOS et RIC/LEDA)
 - fonction de « comptable principal de l'Etat » (description de façon très précise de la gestion intégrée des moyens de l'Etat au sein de la Trésorerie).

- Bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) :
 - normalisation budgétaire;
 - vision d'ensemble ;
 - rédaction de notes budgétaires ;
 - rédaction, en coopération avec d'autres services du Ministère des Finances, du document de présentation de la loi de finances (*Miljoenennota*) ;
 - analyse des dépenses publiques de la perspective macro-économique ;
 - normalisation des fonds pour les communes et les provinces (contributions de l'Etat central aux collectivités locales) (nouvelle tâche) ;
 - gestion du fonds de compensation de la TVA (nouvelle tâche).

- Bureau de l'Académie de l'Etat (*Rijksacademie, RAFE*) :
 - stages de formation et congrès dans le domaine du budget, du management financier, de l'économie et de l'audit ;
 - maillon important entre la réglementation financière et l'exécution par les directions des affaires économiques et financières, les services audits et les autres directions des ministères ;
 - formation dispensée aux Ministères de Finances étrangers.

- ❖ B Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) :
 - évaluation de propositions de politiques du point de vue de l'efficacité, de l'efficience et des conséquences financières ;
 - élaboration de politiques alternatives ;
 - veille au respect des plafonds de dépenses fixés.

En premier lieu, l'Inspection joue un rôle central dans les procédures budgétaires. Elle est « l'oreille, l'œil et la bouche » du Ministre des Finances. Les huit cellules de l'Inspection entretiennent les contacts quotidiens du Ministère des Finances avec les ministères techniques, notamment par le biais des directions des affaires économiques et financières ainsi que, parfois, avec les conseillers financiers de certaines directions. Le dialogue avec les différents départements mène à une activité de conseil permanent, sous forme de notes, au Ministre des Finances portant sur la quasi totalité du secteur public.

En second lieu, l'inspection constitue « le soutien administratif du Trésorier du gouvernement » (=Ministre des Finances). Le service a comme objectif d'améliorer la qualité du processus d'arbitrage politique au sein de l'ensemble du secteur collectif, y compris les affaires sociales, la santé et les collectivités locales. Elle se concentre essentiellement sur les réunions hebdomadaires du Conseil des Ministres (Gouvernement). Les études de politiques interministérielles (*interdepartementale beleidsonderzoeken, IBO*) servent à nourrir la réflexion sur les politiques alternatives.

L'organisation de l'Inspection se cale sur la structure organisationnelle de l'Etat central. Les postes (90 emplois équivalents temps plein) se répartissent actuellement sur huit cellules et deux bureaux. Les cellules sont regroupées dans deux secteurs, chacun dirigé par les adjoints du sous-directeur Inspection. Le premier secteur regroupe les cellules Affaires sociales et Emploi (SZW), Education (OCW), Santé, Bien-être et Sports (VWS), et Justice/Intérieur (JUBI) alors que le deuxième secteur couvre les portefeuilles Transports, travaux publics, et gestion des eaux/Finances/Affaires générales (V&WFA), Environnement/Agriculture (VROM/LNV), Affaires étrangères, Défense et Affaires économiques (BuDEZ) et RESO (conditions primaires et secondaires de travail des fonctionnaires). Chaque portefeuille couvre un seul ou plusieurs ministères.

La coordination des activités de l'inspection relève de la responsabilité du sous-directeur Inspection qui est soutenu par deux bureaux transversaux, le bureau de la préparation des politiques (*bureau Beleidsvoorbereiding, BBV*) et le bureau des études de la politique (*bureau Beleidsonderzoek, BBO*).

❑ bureau de la préparation des politiques (*bureau Beleidsvoorbereiding, BBV*) :

- coordination des procédures budgétaires (au niveau interministériel) ;
- rédaction des documents de préparation de la prise de décision politique du Conseil des Ministres.

❑ bureau des études de la politique (*bureau Beleidsonderzoek, BBO*) :

- coordination des activités de recherche et d'étude de l'Inspection, dont les études de politiques interministérielles, les études internes de politiques et les études du Ministère des Finances d'activités externes.

❖ C Sous-direction audit et politique de surveillance (*Directie Audit en Toezichtbeleid, ATB*) :

Se charge, en tant que centre de connaissances pour l'Etat central dans le domaine de l'audit, de la gestion interne et de la gouvernance de la fonction financière, de

- cadre de la fonction d'audit de l'Etat central, (à titre d'exemple, la rédaction d'un manuel destiné aux services d'audit des ministères) ;
- réalisation de benchmarks interministériels ;
- réalisation d'études sur demande et coordination d'études interministérielles (à titre d'exemple, une étude sur les salaires des hauts fonctionnaires de l'Etat) ;
- point de contact de la Cour des Comptes pour son étude sur la légitimité des dépenses publiques.

❖ D Le pool audit EDP (*EDP audit pool, EAP*)

Ce pool constitue l'organisation en charge des TIC pour l'audit de l'Etat central par le moyen de coopération des services d'audit ministériels.

- soutien aux ministères dans le domaine des TIC applicables aux processus politiques ;
- évaluation de la qualité des TIC ;
- étude des nouvelles technologies dans le domaine de l'audit et de la gestion des TIC ;
- élaboration de méthodes, techniques et instruments au profit de l'audit des TIC et du conseil en matière de TIC ;
- obtention de connaissances en matière d'une utilisation maîtrisée de TIC.

- centre de connaissances pour les audits TIC destiné aux entreprises et organisations d'audit qui s'intéressent à l'utilisation des TIC par l'Etat central.

Les fonctionnaires de ce *pool* sont mandatés par un service audit d'un ministère ou par le management d'un ministère (secrétaire général). Ce pool, créé en 2002, constitue une coopération interministérielle des services audit de l'ensemble des ministères, hors Agriculture, et la sous-direction audit et politique de surveillance de la direction du budget. Selon le décret de création de ce pool, chaque service audit d'un ministère apporte au *pool* un certain nombre de postes (exprimés en équivalents temps plein, ETP). En retour de chaque ETP mis à disposition, le service audit d'un ministère reçoit 1 100 heures d'expertise en matière d'audit des TIC. Depuis le 1^{er} janvier 2004, chaque ministère collabore au sein de ce *pool* à l'exception du Ministère de l'Agriculture avec lequel a été trouvé un mode de coopération intensive. Les 37 postes disponibles (dont 34 occupés !) sont managés par un sous-directeur et quatre *managers*.

❖ E La direction de projet interministérielle pour les charges administratives (*Interdepartementale projectdirectie administratieve lasten, IPAL*) :

- soutien méthodologique et pragmatique aux ministères à la réduction des charges administratives des entreprises ;
- stimulation des progrès en matière de réduction des charges administratives ;
- coordination de la réduction des charges administratives par l'Etat central ;

- rédaction d'un plan de réduction des charges administratives dans le cadre communautaire de l'Union européenne.

L'objectif de réduction des charges administratives pour les entreprises du gouvernement Balkenende II a été fixé à 25% en 2007 par rapport à la fin 2003. Le suivi de la réalisation de cet objectif fait partie intégrante du cycle budgétaire. La direction de projet est chargée de la coordination, tâche convenue par le Gouvernement et inscrite dans l'Accord de gouvernement, confiée au Ministre des Finances. La direction a défini sa mission :

« IPAL réalise en commun avec les ministères l'objectif central en remplissant son rôle de coordinateur, de surveillant et de conseiller de façon transparente et efficace et en ancrant les processus et instruments nécessaires au niveau ministériel en vue de la réduction durable des charges administratives pour les entreprises. Dans son rôle, la Direction de projet constitue le maillon entre l'engagement politique d'une part et l'exécution des objectifs par les ministères techniques d'autre part.

Des 21 postes exprimés en équivalents temps plein, une bonne partie sont des fonctionnaires provenant de différents ministères techniques, détachés, pour une période d'environ deux ans, au Ministère des Finances. Ils constituent le lien entre le Ministère des Finances et leurs ministères d'origine. Ils retournent dans leur ministère d'origine à l'été 2005 et les employés restants finiront les travaux jusqu'à la mi 2007.

- liens avec le reste de l'administration et notamment les services du Premier ministre ou équivalent et les services de la Prévision ou équivalent.

Les liens du Ministère des Finances en matière budgétaire avec le reste de l'administration centrale passent par l'intermédiaire de l'Inspection des Finances et les directions des affaires économiques et financières (FEZ) des ministères.

Les services du Premier ministre sont hébergés au Ministère des Affaires générales. Ce département compte deux principaux pôles, le cabinet du Ministre et la Direction générale de la communication de l'Etat central. Le premier service ne compte qu'une dizaine de conseillers, chacun ayant en charge un portefeuille politique spécifique. La Direction générale de la communication est le porte-parole du Premier ministre, de la Maison royale, et du Conseil des Ministres. En outre, elle est responsable de la communication de la politique du gouvernement ainsi que de la coordination interministérielle en matière de communication et d'information.

Les services du Premier ministre ne semblent pas spécifiquement impliqués en matière de politique budgétaire sinon que le Cabinet du Ministre est associé à la rédaction du chapitre 3 du document de présentation du projet de loi de finances au mois de septembre (*Miljoennota*). Ce chapitre, intitulé « Fers de lance de la politique » (*Speerpunten van beleid*), couvre en une quarantaine de pages les principales actions politiques du gouvernement pour l'année budgétaire.

Les liens avec le *Centraal Plan Bureau* (CPB), rattaché au Ministère de l'Economie, l'équivalent plus ou moins de la Direction de la Prévision, se caractérisent par l'utilisation des prévisions macro-économiques du CPB. Ces chiffres sont la plupart du temps repris tel quels par la Direction générale du Budget. Par ailleurs, les services centraux du Budget peuvent mandater le CPB pour mener des études dans des domaines liés aux finances publiques, à la conjoncture économique ou à une politique sectorielle précise comme le secteur de la santé par exemple. Les hypothèses de croissance économique (*Macroeconomische verkenning* en septembre) et le Plan central économique (*Centraal Economisch Plan* en avril) réalisés par le CPB une fois par an, sont des prestations obligatoires fournies dans le cadre de la Loi sur le CPB. Elles servent de base pour la politique budgétaire des Pays-Bas. Pour de plus amples informations relatives au CPB, consulter la contribution de la Mission économique de La Haye de septembre 2003 sur la consolidation budgétaire.

Sont enfin signalés comme ayant un lien avec la Direction générale du Budget, les directions de la politique économique (et financière) générale des Ministères des Finances (AFEP, au sein de la Direction générale du Trésor), de l'Economie (AEP), des Affaires sociales (ASEA) et du Ministère des Transports, des travaux publics et de la gestion des eaux (MEVA). Ces directions sont associées à la rédaction de la Note des Millions à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances, notamment le chapitre 2,

intitulé « la base de la politique économique et financière » (*De basis van het financieel-economisch beleid*).

2. Description du rôle des différents acteurs des services centraux du Budget dans la procédure budgétaire en distinguant notamment :

- les activités de synthèse et d'élaboration de la politique budgétaire :

Bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) + Bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*) + Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*).

- les activités liées aux relations avec le Parlement (questions parlementaires, auditions, suivi des séances publiques, etc.) :

Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) + direction des affaires économiques et financières de chaque ministère (FEZ).

- les activités liées à la prévision budgétaire :

Bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) sur la base des prévisions macro-économiques du CPB (*Centraal Plan Bureau*, équivalent de la Direction de la Prévision).

- les activités liées à la participation à l'UEM (lorsque le pays est concerné) :

Calcul du solde budgétaire : bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) ; Ecofin : sous-direction des relations financières étrangères de la direction générale du Trésor.

- les activités de budgétisation (calibrage des postes de dépenses) :

Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) + direction des affaires économiques et financières de chaque ministère (FEZ) ;

Règles liées à la présentation VBTB (maquette des lois de finances) : Bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*).

- les activités liées à la préparation des arbitrages politiques :

Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) et en moindre mesure les directions de politique économique et financière si elles existent comme AFEP du Ministère des Finances.

- les activités de suivi des ressources humaines, de leur gestion et de la politique salariale dans les ministères :

Ministère de l'Intérieur + la cellule RESO de l'Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*).

- les activités de définition des objectifs de performance et les activités de suivi et d'audit de la performance :

Initié par un bureau appartenant à la sous-direction des affaires budgétaires qui vient d'être fermé à la fin de l'année 2003. Actuellement : Bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*) pour les modèles et les règles (maquette) + Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) pour le suivi du respect.

- les activités de production des documents budgétaires et de performance qu'ils soient sectoriels ou transversaux :

Notes budgétaires (Notes d'exécution deux fois par an) + coordination Note des Millions : Bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) ;

Projets de loi de finances : directions FEZ avec soutien Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) ;

Présentation/site Web etc : Bureau de la structure du budget et de la gestion du budget (*afdeling Begrotingsinfrastructuur en begrotingsbeheer, BBH*).

- les activités de suivi de l'exécution, de régulation et de redéploiement en cours d'exercice en précisant quelles sont les capacités d'action en la matière :

Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) + Directions des affaires économiques et financières (FEZ) des ministères.

- les activités de contrôle budgétaire (veiller au respect des plafonds de crédits et vérifier que les moyens mis en œuvre sont conformes au budget) :

Plafonds de dépenses : Bureau de la politique budgétaire (*afdeling Begrotingsbeleid, BBL*) ;

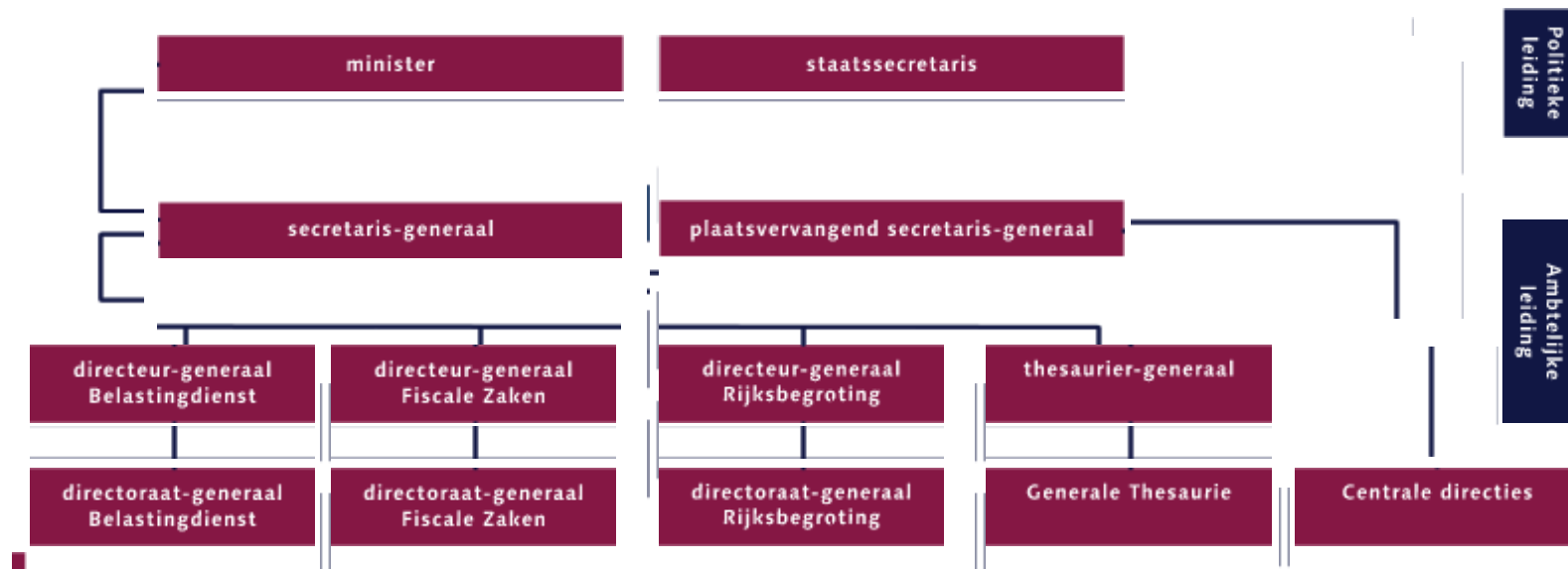
Contrôle central : Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) ;

Contrôle au niveau micro (par ministère) : directions des affaires économiques et financières (FEZ).

- les activités d'examen et de révision de la dépense (recherche d'économies) et les activités d'incitation à la réforme (aide à la mise en œuvre des économies) :

Inspection des finances de l'Etat (*Inspectie der Rijksfinanciën, IRF*) + Directions des affaires économiques et financières (FEZ) des ministères.

Organigramme du Ministère des Finances néerlandais



Glossaire

Minister : ministre

Staatssecretaris : secrétaire d'Etat

Secretaris-generaal : secrétaire général

Plaatsvervangend : adjoint

Directeur-generaal : directeur-général

Belastingdienst : service des impôts

Fiscale zaken : affaires fiscales

Rijksbegroting : budget de l'Etat

Thesaurier-generaal : trésorier général

Generale Thesaurie : Trésor Général