

**BUDGET ORIENTÉ VERS LES RÉSULTATS EN ESPAGNE : ENSEIGNEMENTS TIRÉS
APRÈS DEUX DÉCENNIES DE RÉFORME
PAR
EDUARDO ZAPICO GOÑI**

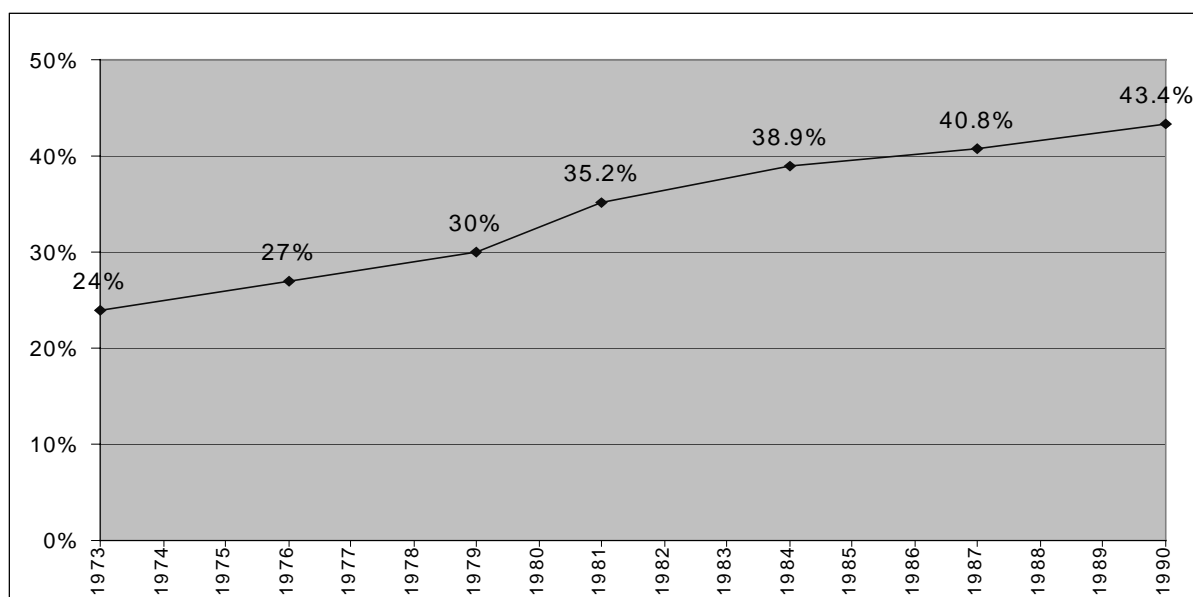
1. Contexte historique

En Espagne comme dans d'autres pays de l'Europe continentale, l'optique formaliste traditionnelle prédomine¹ dans le fonctionnement de l'administration publique. Les responsables chargés de la gestion des dépenses publiques accordent une importance primordiale à la légalité des procédures en matière de dépenses et au « contrôle » du respect de la réglementation. La budgétisation axée sur les recettes a renforcé l'orientation vers un contrôle formaliste. Approximativement jusqu'à l'adoption de la Constitution démocratique en 1978, l'Espagne, bien qu'étant un pays relativement prospère, a eu recours à des techniques de « budgétisation axée sur les recettes² » dans la conception du budget et la gestion financière. Pour Richard Gunther, l'explication de ce paradoxe réside dans le fait que le gouvernement espagnol n'a pas voulu ou n'a pas pu augmenter la fiscalité ce qui a conduit à une érosion des investissements publics et une estimation des dépenses sur la base des recettes collectées. Ce mode de budgétisation a créé des rigidités et renforcé le contrôle rigoureux des dépenses. Lorsque la conception du budget est axée sur les recettes, l'activité dans le domaine budgétaire et la gestion financière ont essentiellement pour objet de contrôler que le comportement bureaucratique³ dans le secteur public, qui est restreint et dispose d'un niveau de dépenses relativement peu élevé, est conforme.

Dans les années 70, le lancement de projets de développement (*Planes de Desarrollo*) a favorisé l'adoption de certaines mesures concernant la programmation budgétaire et la fixation d'objectifs. Une commission interministérielle a été créée pour élaborer une méthode d'évaluation des projets et assurer une coordination avec les autres services chargés de l'évaluation des projets d'investissement. Un premier pas a été fait vers l'évaluation *ex ante* ou l'analyse coûts-avantages et la budgétisation de programmes. Toutefois, cette initiative a été très limitée. Les analyses effectuées n'ont porté que sur les investissements en capital et n'ont concerné que des projets d'investissement isolés. L'incidence des projets n'était pas prise en compte dans sa totalité. La difficulté de réaliser des mesures ne permettait pas d'examiner des projets portant sur des questions sociales (santé, emploi, éducation). Seuls les ministères dont l'action concernait l'économie ou les investissements (ministères des Travaux publics, de l'Agriculture, etc.)⁴ effectuaient des évaluations. Par ailleurs, aucun rapprochement n'était possible entre l'évaluation des coûts du projet et les postes du budget correspondants. Dans le budget, les frais de personnel n'étaient pas imputés à l'entité qui employait les fonctionnaires mais au service qui effectuait le règlement des salaires. Dans de nombreux cas, il s'agissait d'un service central du ministère concerné⁵. La motivation et les capacités étaient insuffisantes pour assurer une uniformité dans les évaluations⁶.

Du début des années 70 à la fin des années 80, les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont quasiment doublé en Espagne (voir figure ci-dessous)⁷ et atteint le niveau de dépenses moyen des pays industrialisés. Mais les capacités affectées au budget et à la gestion financière n'ont pas augmenté à un rythme aussi rapide. À la fin des années 70, l'élaboration de budget était définie comme suit⁸ : *i)* l'allocation de ressources était progressive et les demandes de dotations supplémentaires pour l'année suivante faisaient l'objet de négociations ; *ii)* les responsables de budget s'intéressaient principalement à l'exécution du budget ou l'affectation de l'intégralité des crédits octroyés, facteur déterminant pour être considéré comme un gestionnaire « efficace » et obtenir des crédits supplémentaires les années suivantes ; *iii)* le contrôle financier consistait essentiellement à vérifier le respect des règles de la comptabilité publique et de la réglementation financière en vigueur. Les services d'inspection avaient pour mission d'assurer une surveillance et d'éviter les fraudes et les dépenses excessives. Ce contrôle reposait sur une procédure de vérification *ex ante*, rigide et extrêmement détaillée, appliquée à toutes les propositions de dépenses ; *iv)* le contrôle parlementaire de l'exécution du budget reposait sur le rôle joué par le « *Tribunal de Cuentas* » (Cour des comptes). Ce contrôle était par définition formaliste et l'approbation finale des comptes ne suscitait en général aucun intérêt particulier parmi les parlementaires.

Figure 1. **Dépenses publiques**
(en pourcentage du PIB)



Source : J.von Hagen,(1993).

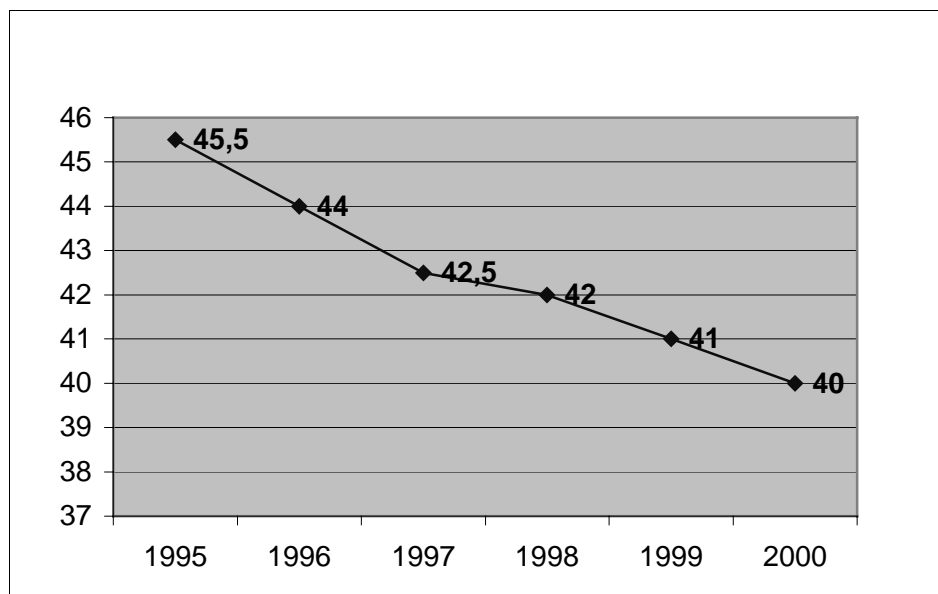
Il est clair que jusqu'en 1980 le ministère des Finances avait pour vocation de contrôler l'ensemble des dépenses publiques et accordait une grande importance à la régularité de la gestion financière. L'élaboration de budget était essentiellement un exercice de calcul administratif (prévision du montant des dépenses en fonction des décisions administratives, des nouvelles lois adoptées, de l'inflation, etc.)⁹. L'accent était mis presque exclusivement sur la légalité des procédures dans la conception du budget et le contrôle financier. Aucune place n'était accordée à l'évaluation et la planification des politiques dans les pratiques budgétaires.

Depuis, le Gouvernement espagnol a tenté de limiter le déficit public et l'inflation en réduisant les dépenses et en encourageant la réalisation d'économies et une plus grande efficacité des dépenses. En 1977, une nouvelle Loi sur le budget (*Ley General Presupuestaria*) a décrit les grandes orientations de la réforme budgétaire et contraint les pouvoirs publics dans les années 80 à élaborer et exécuter le budget en fonction des objectifs et programmes définis. La nouvelle Constitution démocratique adoptée en 1978 a décrit le cadre de la modernisation de la gestion financière : la fonction publique doit être économe (Article 31.2 *Constitución Española*) et efficace (Article 103). Ces prescriptions s'expliquent en partie par le fait que, depuis longtemps, les responsables du ministère des Finances et les spécialistes des finances publiques dans l'enseignement supérieur demandaient que ces principes fassent partie du cadre réglementaire. La législation qui en a découlé dans les années suivantes a étendu ces directives et ces principes à la gestion des dépenses publiques.

Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement socialiste en 1982, le ministère de l'Économie et des Finances a demandé aux autres ministères d'élaborer leur budget dans le cadre de projets¹⁰. À la fin des années 80, la réforme budgétaire n'a plus mis l'accent sur le format mais sur la procédure budgétaire. Au début des années 90, le ministère de l'Économie et des Finances voulait modifier les règles du jeu dans le domaine budgétaire, en encourageant l'orientation du budget vers les résultats et les négociations multilatérales, et harmoniser le rôle des responsables de l'élaboration de budget, des contrôleurs et des autres acteurs. D'autres améliorations sont actuellement envisagées (Lois sur la stabilité du budget, nouvelle Loi sur le budget général).

Les Lois sur la stabilité du budget qui ont été approuvées en 2001 marquent la volonté du gouvernement de prolonger la période de discipline budgétaire qui a commencé en 1996. Le Gouvernement espagnol a réussi jusqu'ici à limiter le déficit budgétaire et les dépenses publiques dans leur ensemble (voir la Figure 2)¹¹. La question du maintien d'une situation financière saine lorsque surviennent des changements liés au cycle économique reste posée. Les Lois sur la stabilité du budget visent à institutionnaliser un comportement et une culture instaurant une discipline au niveau des dépenses dans la procédure budgétaire.

**Figure 2. Dépenses publiques
(en pourcentage du PIB)**



Source: Document interne du ministère des Finances présenté à l'OCDE lors de la réunion des Hauts responsables du budget qui a eu lieu en mai 2001 à Paris.

Ces mesures devraient être complétées au niveau décentralisé par une programmation des dépenses et une budgétisation orientée vers les résultats. Le présent rapport examine ces réformes et présente un aperçu général de la procédure budgétaire actuelle.

2. Procédure budgétaire et modifications

2.1. *Aperçu général : des procédures juridiques bien définies mais une réalité budgétaire complexe*

L'élaboration de budget s'inscrit dans un scénario macro-économique à long terme défini dans le cadre du Programme de stabilité et de convergence qui vise à remplir le compromis fixant les conditions de l'Union économique et monétaire. Ce programme constitue un cadre de référence à long terme pour l'allocation des ressources. Les deux Lois sur la stabilité budgétaire (l'une concernant l'administration centrale et la seconde les autres niveaux d'administration) adoptées en décembre 2001 ont renforcé les conditions fixées.

Ces Lois sur la stabilité reposent sur quatre principes de base :

1. la stabilité : équilibre budgétaire ou position excédentaire. Le déficit du secteur public demeure une situation exceptionnelle qui nécessite des mesures de correction afin de rétablir la stabilité budgétaire.
2. les prévisions à long terme : vision budgétaire conforme à l'idée de continuité et de durabilité inhérente au concept de stabilité. Elles favorisent en outre une focalisation sur le moyen terme permettant de dépasser le cadre limité du budget annuel.

3. la transparence : le budget et les rapports annuels fournissent suffisamment d'informations pertinentes pour s'assurer que le principe de stabilité budgétaire est respecté. L'intervention du Parlement dans le processus d'élaboration du budget s'en trouve renforcée.
4. l'efficacité : ce principe permet d'établir un lien entre la stabilité au niveau du budget agrégé et la gestion des dépenses publiques aux niveaux inférieurs.

Au niveau de la procédure budgétaire, ces lois contiennent deux innovations majeures : a) dans les quatre premiers mois de l'année, le gouvernement définit les objectifs de stabilité budgétaire des trois années à venir pour l'ensemble du secteur public ainsi que pour chaque niveau d'administration ; b) le gouvernement définit la limite des dépenses non financières du budget général pour l'année à venir conformément à l'objectif de stabilité à long terme. Deux pour cent du montant fixé sont affectés à un fonds de réserve destiné à couvrir des besoins financiers non discrétionnaires qui ne sont pas prévus dans le budget. Le but de ce fonds est d'éviter que les nouvelles dépenses liées aux autorisations de modification de crédit tendent à alourdir le budget dans sa phase d'exécution.

Comme la loi le prévoit, l'accord gouvernemental qui fixe les objectifs de stabilité est soumis au Parlement pour être discuté et approuvé au début de l'année. Il est accompagné du scénario de prévisions macro-économiques à long terme défini dans le Programme de stabilité. La planification à long terme est ainsi un cadre de référence pour l'élaboration du budget annuel. En amont, afin de permettre l'élaboration du budget général, le ministère des Finances prépare des scénarios détaillés de recettes et de dépenses à long terme pour chaque domaine de la politique budgétaire (voir le Tableau 1).

Le cycle budgétaire se compose de plusieurs phases clairement définies. De manière générale, l'élaboration de budget requiert que les recettes et les dépenses soient estimées et affectées en respectant la législation et les priorités fixées par le gouvernement et sa mise en œuvre nécessite un suivi assurant que l'exécution du budget est conforme aux politiques définies et aux réglementations en vigueur. Avant le 1^{er} mai, les ministères dépensiers évaluent et formulent des demandes de crédits annuels par l'intermédiaire de leur service chargé du budget. Le ministère des Finances, par l'intermédiaire de la Direction générale du budget, révisé ces demandes et les ajuste en fonction des estimations de recettes calculées sur la base des prévisions économiques. Le ministère des Finances doit également tenir compte des programmes et projets d'investissements publics dans le budget¹². Le projet de budget est soumis au Conseil des ministres pour examen et approbation puis il est transmis au Parlement avant le 1^{er} octobre en tant que projet de loi pour être approuvé ou rejeté. Après son adoption définitive par le Parlement, la Loi de finances entre en vigueur le 1^{er} janvier.

La Direction générale du budget et le Service général de contrôle (*Intervención General de la Administración del Estado*), qui font partie du ministère des Finances, sont chargés d'assurer le suivi de l'exécution du budget. « À la fin de l'année pour permettre à la Direction générale du budget d'établir des programmes de dépenses pour l'année suivante, le Service général de contrôle réalise un audit de la gestion budgétaire pour évaluer les résultats obtenus avec les moyens affectés aux objectifs impartis à chaque ministère et mesurer le degré d'accomplissement des objectifs fixés¹³ ». À la fin de la procédure budgétaire, la Cour des comptes, chargée de l'audit et du contrôle externe, examine les comptes budgétaires et la qualité de la gestion budgétaire dans la fonction publique au nom du Parlement.

Toutefois, comme dans de nombreux autres pays, la confection du budget est beaucoup plus complexe et interactive que ne le décrivent les méthodes exposées dans la loi ou les rapports officiels. Nous allons examiner de plus près le déroulement de la procédure budgétaire dans la pratique, en particulier les rôles, les compétences et les relations entre les principaux participants ainsi que les réformes entreprises dans le domaine de la gestion financière.

2.2. Élaboration du budget dans les ministères dépensiers : respect des procédures et des directives du gouvernement et du ministère des Finances

La procédure budgétaire commence par la présentation des grandes lignes du cadre budgétaire et de la politique budgétaire qu'effectue le ministère des Finances devant le Conseil des ministres au début de l'année. Avant la fin du mois de janvier, des accords sont conclus sur les objectifs de stabilité budgétaire du gouvernement et ceux-ci sont communiqués aux autorités régionales et locales par le Conseil de la politique budgétaire et financière et le Conseil national des collectivités locales. Ces conseils constituent une enceinte où ont lieu des débats et où se dégagent des consensus entre le gouvernement central et les autorités infranationales. Le ministère des Finances élabore des propositions de budget et d'objectifs de stabilité budgétaire et définit les plafonds des agrégats de dépenses. Avant le 15 mars, les objectifs budgétaires et les plafonds de dépenses de chaque niveau d'administration sont communiqués au Parlement. À la fin du mois d'avril, le Parlement approuve ou rejette les objectifs de stabilité budgétaire (voir le Tableau 1). Les autorités infranationales sont libres d'aménager leur propre procédure budgétaire, la seule contrainte étant de respecter le Programme de stabilité et de convergence.

Au niveau du gouvernement central, le ministère des Finances prépare des directives (Circulaire sur le budget) qui sont adressées aux ministères dépensiers au début du mois de mai. Une des principales institutions chargées d'élaborer le projet de budget au niveau du gouvernement central est la réunion de la Commission des politiques de dépenses (*Comisión de Políticas de Gasto*). Le ministre des Finances préside cette commission. Chaque ministère est représenté par son ministre ou un Secrétaire d'État. Le Secrétaire d'État chargé du budget et des dépenses publiques participe également à cette commission et assiste le Ministre des Finances.

Tableau 1. Calendrier de la procédure d'élaboration du budget (exercice 2003)

1.	Présentation des principales phases et du cadre d'élaboration du budget au Conseil des ministres	25 janvier
2.	Accord gouvernemental sur l'objectif de stabilité budgétaire	
	Transmission de la proposition d'objectifs de stabilité budgétaire pour les autorités régionales (<i>Comunidades Autonomas</i>) au Secrétaire du Conseil de la politique fiscale et financière	Avant le 31 janvier
	Réunion du Conseil de la politique budgétaire et financière et du Conseil national des collectivités locales (Rapport sur l'objectif de stabilité budgétaire aux autorités régionales et locales)	Avant le 1 ^{er} mars
	Proposition d'objectif de stabilité budgétaire indiquant le plafond estimé des dépenses annuelles agrégées	8 mars
	Approbation de l'objectif de stabilité budgétaire par le Conseil des ministres et communication de l'accord gouvernemental au Parlement	15 mars
3.	Débat parlementaire sur l'approbation ou le rejet de l'objectif de stabilité budgétaire et fixation du plafond légal des agrégats de dépenses	Avant le 30 avril
4.	Envoi de la circulaire sur le budget aux ministères	3 mai
5.	Réunion de la Commission des politiques de dépenses	Mai
6.	Approbation des scénarios de budget 2003-2005	Juin
7.	Cycle de réunions des Commissions chargées de l'analyse des projets et mise à jour des scénarios de budget	Juin – juillet
8.	Élaboration du projet de budget	Jusqu'au 31 juillet
9.	Débats au Conseil des ministres	2 août et 13 sept
10.	Approbation du projet de budget et envoi au Parlement	Avant le 1 ^{er} octobre
11.	Débat et approbation de la loi de finances	1 ^{er} octobre – 31 déc

L'objet de la réunion est très général. L'objectif principal est que le ministère des Finances informe les ministères dépensiers de la politique gouvernementale en matière de dépenses. Les priorités définies par le gouvernement en matière de dépenses en 2002, par exemple, privilégiaient sept domaines de la politique : les investissements d'infrastructure, l'éducation, l'innovation et le développement, les retraites, la justice, l'emploi et la défense.

À ce stade, aucune estimation budgétaire n'est encore chiffrée¹⁴. En règle générale, la Commission des politiques de dépenses définit un ordre de priorité des dépenses et effectue une première répartition globale des ressources conformément à un cadre de référence spécifique ou un scénario macro-économique qui tente d'assurer une compatibilité entre la tendance des dépenses courantes agrégées et des investissements publics et les estimations du PIB, de l'inflation, etc.

Presque parallèlement à la tenue de cette réunion, la Direction générale du budget publie des directives concernant l'élaboration du budget et les communique à chaque ministère. Le service chargé du budget de chaque ministère et les entités dépensières commencent à estimer les besoins financiers pour l'année à venir et les deux années suivantes. La procédure d'élaboration du budget débute habituellement dans chaque ministère par une réunion des hauts responsables du ministère (Sous-secrétaire, Directeurs généraux et Responsable du service du budget du ministère concerné) qui a pour objet la communication de directives générales, de dates et d'un calendrier. Chaque service chargé du budget rassemble et consolide les informations sur les objectifs des programmes, les activités et les ressources financières utilisées dans le ministère dépensier concerné. Puis des négociations bilatérales ont lieu avec la Direction générale du budget dans le cadre des commissions chargées de l'analyse des projets (voir la Section 2.3).

Entre mars et juin, le service chargé du budget de chaque ministère met à jour les scénarios à long terme (prévisions établies à la fin de l'année précédente) et élabore des scénarios de budget préliminaires avec les services dépensiers (directions générales et organismes autonomes), habituellement sous la supervision du Sous-secrétaire. Les Services du budget doivent évaluer les programmes de dépenses conformément à la législation en vigueur. Mais ils n'en ont pas les moyens, en réalité. L'essentiel de leur activité consiste à répondre aux exigences du ministère des Finances. Dans les ministères dépensiers, la budgétisation est plutôt perçue comme une contrainte que comme un instrument de l'action publique ou un outil de gestion. L'intérêt que suscite le budget, en tant que document ou procédure, est formaliste et les solutions qui permettent d'éviter les problèmes ou les réductions imposées par le ministère des Finances sont privilégiées. Les moyens dont disposent les services chargés du budget ne suffisent qu'à assurer les opérations courantes dans le domaine budgétaire ainsi que le respect des procédures en place et des instructions du ministère des Finances concernant l'élaboration des budgets des ministères dépensiers. Toutefois, une des fonctions importantes des Services chargés du budget est d'apporter un soutien technique aux responsables ministériels lors des négociations sur le budget avec le ministère des Finances. D'autres services ministériels peuvent contribuer à une évaluation approfondie des projets et des politiques sectorielles susceptibles d'être utilisées dans la procédure budgétaire. Pour obtenir des indications précises dans ce domaine, il serait nécessaire de réaliser des recherches empiriques. Les évaluations générales effectuées par les ministères se caractérisent davantage par leur orientation technique que par une approche globale systémique ou interdisciplinaire.

2.3. *Élaboration du budget au niveau du ministère des Finances : efforts vers une budgétisation de programmes et harmonisation entre les acteurs budgétaires*

Depuis 1982, le ministère des Finances tente de rationaliser le dispositif budgétaire. Les réformes du budget et de la gestion des finances publiques ont principalement porté sur la budgétisation de programmes, l'informatisation des procédures budgétaires et l'adoption de nouvelles méthodes de contrôle financier et d'audit. Les principales améliorations apportées avant 1988 ont concerné l'informatisation des procédures et la mise en place d'un nouveau système de contrôle financier. Le format du budget a également fait l'objet de modifications importantes et certains éléments de la budgétisation de programmes ont été adoptés tels que la définition d'objectifs, la mesure des performances, etc. Il est largement reconnu que le *nouveau* format budgétaire présente des données plus intéressantes et des informations plus pertinentes que le dispositif antérieur. Les données sur les performances et les mesures en matière de gestion publique qui ont été introduites dans le budget sont beaucoup plus orientées vers les produits que vers les résultats. L'importance du budget reste limitée concernant la prise de décisions dans les ministères dépensiers.

Depuis 1988-89, plusieurs innovations ont été adoptées pour modifier la procédure budgétaire et un nouveau dispositif de suivi et de contrôle de l'exécution des projets a été mis en place. Au début des années 90, un élément majeur de la réforme de la procédure budgétaire a été le remplacement des négociations budgétaires bilatérales par des négociations multilatérales. Pour ce faire, les commissions chargées des politiques de dépenses ont été officiellement institutionnalisées en 1989, les questions relevant des politiques sectorielles étant examinées par des commissions subalternes de la Commission des politiques de dépenses, les Commissions chargées de l'analyse des projets (*Comisiones de Análisis de Programas*). Ces dernières ont par définition une orientation plus technique (voir le Tableau 1). Elles sont présidées par le Secrétaire général chargé du budget et des dépenses publiques. Elles ont pour objet de répartir les ressources budgétaires entre les différents programmes de dépenses à

l'échelon central et d'assurer que leurs objectifs soient conformes aux priorités fixées par la Commission des politiques de dépenses. L'allocation des ressources est réalisée dès que les objectifs proposés par les ministères et organismes dépensiers ont été acceptés. Le ministère des Finances voulait mettre en place des commissions multilatérales pour éviter la confrontation bilatérale avec chaque ministère dépensier et leur transférer la responsabilité de réduire les dépenses. Les responsables des ministères dépensiers devaient négocier entre eux pour répartir les fonds disponibles entre les différents programmes budgétaires dans le cadre de négociations « à somme nulle ». En fait, des réunions bilatérales ont lieu entre la Direction générale du budget et les ministères dépensiers. Ces réunions sont présidées par le Secrétaire d'État chargé du budget et des dépenses publiques ou la Direction générale du budget. Les ministères dépensiers sont représentés par un Secrétaire d'État et le Sous-secrétaire et plusieurs Directeurs généraux.

Dans le cadre du nouveau dispositif budgétaire de suivi des projets, un échantillon de programmes budgétaires est sélectionné chaque année et des contrôleurs délégués assurent un suivi systématique de ces projets dans les ministères dépensiers (contrôleurs jouissant d'une délégation de pouvoirs du Service général de contrôle) et analysent le degré d'accomplissement des objectifs de programmes. Par ailleurs, le ministère des Finances a élaboré des directives générales que les services dépensiers sont tenus de respecter dans le cadre du nouveau système de suivi (OM, 11 avril 1989). L'expérience acquise récemment dans le domaine de l'exécution des projets bénéficie au lancement d'autres projets (voir l'Encadré 1).

Encadré 1. Suivi budgétaire de projets et de programmes spécifiques

Chaque année, la Loi de finances comporte une liste de projets particuliers sélectionnés pour être soumis à un suivi et un contrôle financier spécifique. Cette mesure ne concerne pas que des services de l'administration mais aussi des entreprises publiques. En 2002, les principaux projets concernent :

- les prisons ;
- les tribunaux ;
- la sécurité routière ;
- l'aide sociale accordée aux immigrés et réfugiés ;
- les infrastructures dans le domaine de l'eau ;
- les infrastructures de transport ferroviaire ;
- les infrastructures du transport routier ;
- le plan national d'irrigation ;
- un programme de R+D.

En outre, un suivi spécifique du projet d'entreprise de certaines sociétés publiques est effectué, il concerne :

- les autorités portuaires ;
- les aéroports.

Le Service général de contrôle (*Intervención General de la Administración del Estado*) effectue, directement ou par l'intermédiaire de contrôleurs délégués, un contrôle des programmes budgétaires sélectionnés en vue de procéder à une évaluation de l'exécution du budget conformément au nouveau format budgétaire. L'objectif pour le Service général de contrôle est de cerner les difficultés et les limites du dispositif en place concernant l'évaluation de l'efficacité des gestionnaires du secteur public. Il s'agit principalement de déceler les ambiguïtés des objectifs fixés, d'évaluer le degré de pertinence des mesures de performances proposées, les faiblesses des systèmes d'information, etc. Les innovations proposées prévoyaient également que le Service général de contrôle participe à l'élaboration du projet de budget.

... le Service général de contrôle réalise un audit de la gestion budgétaire pour déterminer si les ressources en personnel et en matériel allouées permettent d'atteindre les objectifs de chaque ministère¹⁵.

Un des objectifs majeurs du suivi sélectif et de l'évaluation de certains programmes budgétaires par le Service général de contrôle est d'obtenir des informations utiles pour réaliser une nouvelle répartition des ressources. Toutefois, l'opération s'est avérée plus difficile que prévu dans la pratique. En dépit de progrès réalisés dans l'intégration des fonctions de contrôle ou d'évaluation et des fonctions budgétaires, les avancées dans ce domaine n'ont pas été confirmées. Les responsables du Service général de contrôle participent aux réunions qui ont lieu avec la Direction générale du Budget lors de l'élaboration du budget mais les rapports d'audit ne fournissent pas d'informations pertinentes pour les négociations budgétaires.

De manière générale, l'élaboration du budget repose essentiellement sur une prise de décision à la marge et le respect des priorités et des orientations définies par le gouvernement. Entre avril et juin, les relations permanentes établies entre les services du budget des ministères dépensiers et la Direction générale du budget permettent de se mettre d'accord sur le montant définitif des crédits à affecter à chaque programme et concept budgétaire. Les chiffres inscrits au budget sont estimés sur la base du budget antérieur. La totalité des demandes de crédits émanant des ministères dépensiers dépasse le plafond fixé par le ministère des Finances. Afin d'ajuster les demandes de crédits, les responsables de la Direction générale du budget examinent globalement les demandes dans un premier temps puis contactent les ministères dépensiers. Les négociations qui s'ensuivent sont coordonnées par un des Directeurs adjoints de la Direction générale du budget en fonction de la nature des crédits concernés : affaires générales, affaires sociales ou affaires économiques. À la fin du mois de juillet ou au début du mois d'août, les postes du budget et les positions négociées sont quasiment arrêtés et peuvent être soumis au Conseil des ministres (voir le Tableau 1).

2.4. Les procédures de recours : le règlement des conflits par l'arbitrage hiérarchique

Si les ministères dépensiers et la Direction générale du budget ne parviennent pas à un accord il incombe au Secrétaire d'État chargé du budget et des dépenses publiques de régler les conflits. La procédure de recours varie selon les cas et l'année considérée. Dans un premier temps, les responsables du Service du budget des ministères dépensiers concernés négocient directement avec les Directeurs généraux adjoints du budget du ministère des Finances. Ces derniers étudient les propositions présentées à la lumière des rapports établis par des responsables du ministère des Finances. Ces rapports fournissent une première analyse du dossier. Si le règlement du conflit échoue à ce niveau, le Directeur du budget participe directement aux négociations. La requête et l'objet du conflit sont alors clairement exposés. En général, le Directeur général du budget peut parvenir à une décision ou donner son avis sur les décisions qui pourraient être prises à l'échelon hiérarchique supérieur. Mais les positions sont normalement solidement établies et défendues avec fermeté. Les discussions portent principalement sur des augmentations de crédits demandées qui dépassent les plafonds fixés ou ne répondent pas aux critères initialement définis par la Direction générale du budget. Les résultats des discussions font l'objet de rapports établis par le Sous-secrétaire du ministère dépensier et le Secrétaire d'État du budget et des dépenses publiques dans lesquels sont précisés l'objet du conflit et la position de la Direction générale du budget. Le Directeur général du budget et le Secrétaire d'État du budget et des dépenses publiques jouent un rôle essentiellement technique, bien que relativement important. Certaines demandes d'arbitrage concernant des questions sensibles sur le plan politique sont soumises au ministre des Finances qui prend une décision. L'aboutissement des

négociations nécessite l'approbation de la décision par le Secrétaire d'État chargé du budget et des dépenses publiques, le ministre des Finances ou le Conseil des ministres.

Au début du mois d'août, le Conseil des ministres examine la première version détaillée du budget. Le débat porte sur les principaux postes du budget et la proposition de scénario macro-économique mise à jour par le ministère des Finances. Le débat fait l'objet de plusieurs réunions du Conseil des ministres qui approuve le projet. Ce débat s'inscrit dans le cadre des objectifs de stabilité budgétaire définis au début de l'année. Au cours du mois de septembre, plusieurs réunions du Conseil des ministres ont lieu afin de prendre en compte les évolutions les plus récentes de l'économie. (voir le Tableau 1).

Le Conseil des ministres discute et approuve le projet de budget, mais en général lorsque des propositions sont soumises au Conseil des ministres des solutions ont été prévues pour régler la plupart des désaccords. Le ministre des Finances communique la proposition du projet de budget aux différents ministères et, si nécessaire, organise des réunions bilatérales avec chaque ministre avant de consulter le Conseil des ministres afin de régler les derniers désaccords. Si le désaccord est soumis au Conseil des ministres, les ministres concernés exposent leur position et une discussion a lieu sur une base multilatérale. Toutefois, en général, des discussions informelles permettent de trouver un accord avant la réunion du Conseil des ministres en respectant les intérêts de tous les ministres concernés et éventuellement en présence du président à qui revient l'ultime décision.

2.5. *Débat sur le budget au Parlement*

Une fois approuvé par le Conseil des ministres, le projet de budget est transmis au Parlement (*Las Cortes*). Le débat parlementaire est structuré de manière claire et précise. L'Assemblée des députés (l'une des deux chambres parlementaires) réunie en séance plénière discute les amendements proposés sur l'ensemble du projet de budget. Si les amendements sont acceptés le projet est renvoyé au gouvernement. En cas de rejet, la Commission du budget examine le dossier. Un comité restreint de la Commission, la *Ponencia*, élabore un rapport sur les amendements du projet de budget. Ensuite, la Commission discute le projet de budget sur la base de ce rapport. Des audiences sont organisées auxquelles de hauts responsables sont invités à prendre part. Enfin, l'Assemblée des députés réunie en séance plénière discute le projet de budget point par point en respectant sa structure (et pas par projets). Le règlement de l'Assemblée (10 février 1982) exige que le débat soit mené point par point en suivant la structure organique du budget par ministère. Tous les amendements présentés qui impliquent l'augmentation d'un poste budgétaire doivent prévoir en parallèle la diminution d'un autre poste de dépenses figurant dans la même section (même ministère). La rigueur formaliste de la procédure garantit le maintien du contrôle exercé par les groupes parlementaires sur leurs membres, la centralisation du pouvoir au niveau du groupe des porte-parole (*Junta de Portavoces*) et la concentration de la juridiction afférente à la gestion de la procédure au niveau du Bureau de l'Assemblée (*Mesa*). Ces dispositions favorisent la conservation du pouvoir par la majorité et empêchent toute réelle possibilité de débat tant au Parlement que dans les partis¹⁶. En général, le parti au gouvernement dispose d'une majorité ou d'une quasi-majorité. Depuis 1978, l'Espagne est engagée dans un processus de décentralisation. Il existe également un débat budgétaire extraparlamentaire intéressant et des accords sont trouvés entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux. Tous ces facteurs ont certainement fait obstacle à une orientation du débat au Parlement vers les performances.

Le 30 novembre, le projet de budget est transmis au Sénat (deuxième chambre du Parlement) où il est discuté dans le cadre d'une procédure express particulière qui dure 20 jours y compris les dimanches et jours fériés. Avant cette date, les membres du Sénat étudient le budget et entendent les hauts responsables chargés du budget. La procédure est la même qu'à l'Assemblée des députés sauf qu'elle est beaucoup plus courte. Les discussions sur le budget dans les deux chambres du Parlement ne mettent pas l'accent sur les informations axées sur les performances. À la fin de l'année, la Loi de finances est normalement approuvée (voir Tableau 1).

3. Contrôle et évaluation

D'autres fonctions de la gestion des finances publiques ont également été révisées pour favoriser la gestion orientée vers les résultats. Depuis 1982, le gouvernement a entrepris plusieurs réformes sur le contrôle et l'évaluation. Nous allons examiner et évaluer leur incidence sur le rôle joué par les ministères qui sont responsables de ces fonctions et des principales réformes conduites dans ces domaines.

3.1. *Audit et évaluation des ministères dépensiers*

Avant 1990, il n'existait pas de Service d'audit interne au niveau des gestionnaires des entités de production. Les ministères dépensiers ne disposaient ni de systèmes d'information complétant ceux qu'imposait la procédure budgétaire ni de statistiques permettant d'assurer le suivi des performances ou de déterminer le degré d'accomplissement des objectifs. Le nombre de ministères qui disposent de leur propre service de contrôle interne est en augmentation. Les services d'évaluation interne peuvent également jouer un rôle important dans la prise de décision (pas spécialement dans le cadre du contrôle et de la budgétisation) dans certains ministères. Quelques ministères dont l'activité est liée à l'économie ou aux investissements réalisent des études approfondies et des analyses coûts-avantages. En dépit de leur utilisation pour l'élaboration des politiques ministérielles, celles-ci n'ont pas d'influence directe sur les procédures budgétaires, en général¹⁷. Dans les années 80, le recours aux méthodes d'évaluation n'était pas systématique, seuls certains éléments étaient utilisés. L'évaluation des projets dans les nouvelles politiques mises en œuvre est d'une importance limitée. Avant les années 90, il était très rare que les évaluations de projet prennent en compte les incidences sur la société¹⁸. Mesurer la productivité ou l'incidence des services sociaux était considéré comme difficile et coûteux. À ce jour, la fonction publique dispose d'un personnel qualifié qui a acquis une expérience suffisante pour réaliser ce type d'évaluations. Mais ces personnes sont en majorité des spécialistes et n'ont pas une approche globale ou de conception de projets.

L'évaluation de projet connaît actuellement un développement spectaculaire en Espagne. L'effort d'évaluation concerne différents secteurs de l'action publique. Il est lié à différents facteurs importants, notamment l'intégration européenne, la décentralisation régionale ou la demande croissante de services publics de soutien affectif. Les restrictions budgétaires ont également influé sur l'augmentation de la demande d'évaluations de projets. Les principales initiatives qui ont favorisé, dans le passé, le développement de l'évaluation et l'analyse en Espagne ont été lancées par le gouvernement mais le rôle qu'exerce depuis peu les universités et les autorités locales et régionales est essentiel et s'amplifie. Il semble que la pression externe qu'exerce la Commission européenne soit un facteur déterminant de la rapidité avec laquelle se développe l'évaluation de projets.

Puisque les services du budget de chaque ministère sont chargés d'évaluer les besoins budgétaires ils pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation de projets. Mais conformément à la législation, le Service du budget doit également assumer un grand nombre d'autres fonctions¹⁹. Il doit :

- i*) communiquer des instructions portées sur des formulaires budgétaires ;
- ii*) élaborer le projet de budget pour son entité, coordonner les demandes de crédits des organismes autonomes, intégrer ces budgets dans le budget du ministère concerné et transmettre toutes ces informations au ministre des Finances ;
- iii*) fixer des objectifs, en précisant les objectifs de production et les indicateurs de performance, et déterminer les dépenses liées à des projets en établissant des prévisions pluriannuelles, en particulier :
- iv*) assurer le suivi et l'évaluation des projets ;
- v*) établir des rapports et s'occuper des propositions de modification de budget faites en cours d'année concernant les services et les organismes ; et
- vi*) établir des rapports sur les projets et les résolutions du ministère concerné ayant une influence sur les dépenses publiques.

Les ministères dépensiers pourraient sous-traiter l'évaluation de projets aux universités ou à des spécialistes du secteur privé. Toutefois, les départements de sciences sociales et politiques dans les universités espagnoles ont été traditionnellement des établissements d'enseignement et pas des institutions de recherche. Les « travaux scientifiques » sont abordés d'un point de vue philosophique et théorique, la recherche empirique (travail sur le terrain) apparaissant comme auxiliaire ou de second rang et peu intéressante sur le plan scientifique²⁰. Dans ces circonstances, il est facile de comprendre que l'adoption de l'évaluation de projets (notamment l'évaluation de projets orientée vers l'action publique) dans les programmes de cours et de recherche ait été tardive. Néanmoins, au milieu des années 90, plusieurs programmes mis en œuvre dans la fonction publique proposent des cours sur l'évaluation de projets et incluent des travaux de recherche dans ce domaine²¹. Bien qu'affichant une progression rapide, l'évaluation en Espagne se situe encore dans une phase d'élaboration.

Comme dans beaucoup d'autres pays, même si certaines évaluations sont réalisées par des ministères, des centres de recherche externes ou des universités, l'allocation des ressources est principalement le résultat de négociations portant sur des augmentations de dotations demandées par les ministères dépensiers sur la base des budgets antérieurs et conformément aux priorités fixées par le gouvernement concernant des politiques spécifiques comme il a été mentionné plus haut.

3.2. *Le Service général de contrôle : évolution vers une utilisation des rapports d'audit sur des projets dans l'élaboration des budgets*

Le Service général de contrôle (*Intervención General de la Administración del Estado*) fait partie du ministère des Finances. Il assume traditionnellement une fonction de contrôle *ex ante* qui garantit que toutes les décisions ministérielles prises en matière de dépenses sont conformes aux règles de la gestion financière. Les travaux du Service général de contrôle s'appuient sur un vaste réseau de contrôleurs dotés de pouvoirs délégués (*Interventores Delegados*). Ce sont de hauts responsables du ministère des Finances détachés dans les ministères dépensiers. Ils dirigent des services composés d'une équipe restreinte de spécialistes de la gestion financière (ayant essentiellement des compétences comptables). Ces contrôleurs délégués ont pour tâche de vérifier toutes les décisions administratives ayant des implications financières. Leur signature est nécessaire pour valider les propositions de dépenses ou de paiement. En même temps, les contrôleurs délégués assurent un suivi de l'exécution du budget en collaboration avec la Direction générale du budget afin de garantir que les dépenses ne dépassent pas les crédits alloués et ils examinent les demandes de crédits supplémentaires. Jusqu'au milieu des années 80, la forme de contrôle exercée par les contrôleurs délégués mettait l'accent sur la régularité financière de l'exécution du budget. Au cours des années 90, l'adoption et le

perfectionnement de nouveaux outils et de nouvelles méthodes (échantillons statistiques aléatoires, audits, etc.) ont permis de réduire la charge de travail considérable des contrôleurs délégués et d'améliorer les procédures de contrôle classiques. Le Service général de contrôle peut fournir aux responsables de la Direction générale du budget des informations intéressantes qui s'appuient sur l'expérience et les connaissances des contrôleurs délégués dans tous les ministères ou sur les audits de projets réalisés depuis 1990. Les rapports établis par les contrôleurs délégués peuvent contenir des informations très pertinentes pour les responsables de la Direction générale du budget chargés d'examiner les demandes émanant des ministères dépensiers.

Le Service général de contrôle assume depuis 1987 une mission de vérification des programmes budgétaires qui a pour but d'évaluer l'adéquation entre les ressources allouées et les objectifs fixés à chaque ministère. Cette mission implique : *i*) d'examiner que les informations financières sont présentées conformément aux principes comptables (contrôle financier) ; *ii*) de contrôler que la gestion des fonds publics est conforme à la législation en vigueur (contrôle de la régularité) ; *iii*) d'évaluer les progrès réalisés dans la gestion grâce à des économies de moyens et une meilleure efficacité (audit sur l'efficacité et les économies réalisées) ; et *iv*) d'évaluer le degré d'efficacité et d'accomplissement des objectifs (audit des performances)²².

Différents manuels consacrés à l'audit de projets et publiés par le Service général de contrôle à la fin des années 80 et au début des années 90 décrivent des procédures permettant « d'évaluer si les objectifs, les politiques et les procédures du ministère considéré sont rationnels et adaptés, de définir les raisons pour lesquelles le suivi des programmes n'est pas continu ni systématique et d'identifier les informations nécessaires pour améliorer le dispositif budgétaire²³. » Le Service général de contrôle a également défini les conditions à remplir pour pouvoir réaliser des audits sur l'efficacité. Le Responsable du Service général de contrôle a précisé entre autres que « les objectifs devaient être clairement définis ... que le contrôle interne devait permettre d'assurer un suivi de la réalisation des objectifs ... et qu'il fallait pouvoir établir un lien entre les objectifs et les ressources²⁴. » Il est fréquent que ces conditions ne soient pas remplies. Le Service général de contrôle a reconnu qu'il était très difficile d'établir des rapports d'après les normes décrites dans le manuel.

Des manuels plus récents et plus complets indiquent que les contrôleurs délégués sont responsables du contrôle des programmes budgétaires et que leurs rapports sont adressés au Service général de contrôle puis à la Direction générale du budget. Jusqu'ici, plusieurs programmes ont été sélectionnés comme cas pilotes mais les résultats obtenus n'ont pas été aussi fructueux que prévu. La faible participation des gestionnaires des entités dépensières aux travaux du Service général de contrôle et de la Direction générale du budget rend difficile toute nouvelle avancée (absence de soutien politique, faible coopération des gestionnaires des entités dépensières, etc.).

On peut faire valoir que les tâches confiées aux contrôleurs délégués sont beaucoup trop vastes et complexes. Même si on estime que les objectifs, les mesures et les systèmes d'information sont bien conçus et que l'ensemble fonctionne correctement il est très difficile pour les contrôleurs délégués d'assumer seuls cette mission. Ils dirigent en général un service composé d'une petite équipe. La remise en cause, la redéfinition et la mise en œuvre de systèmes d'information internes sur l'accomplissement des objectifs ainsi que d'autres éléments de la budgétisation intégrée nécessitent non seulement de grands efforts et des ressources importantes mais exigent un nouveau savoir-faire et de nouvelles compétences. C'est vrai notamment si on tient compte du fait que les procédures d'inspection se concentrent traditionnellement en Espagne sur l'exercice d'un contrôle et pas sur l'aménagement des structures et l'apprentissage. Le nouveau guide intitulé *Guía de Control*

Financiero de Programas propose des solutions novatrices. Des résultats ont été obtenus dans le domaine de l'apprentissage et les capacités d'intégration des principaux acteurs budgétaires (responsables du budget, contrôleurs, gestionnaires du secteur public) se développent progressivement.

3.3. *L'Inspection générale des services : une avancée dans l'audit des procédures administratives*

Depuis 1987, l'Inspection générale des services est un autre maillon important du contrôle interne des procédures administratives. Elle fait partie du ministère de la Fonction publique et a eu principalement une vocation d'inspection dans le passé dans le but d'assurer le respect des procédures administratives et liées à la gestion du personnel. Au milieu des années 80, l'Inspection générale des services a réalisé une étude sur l'administration espagnole qui a révélé plusieurs faiblesses, notamment l'insuffisance d'analyses organisationnelles et d'évaluations. Pour combler ces lacunes, l'Inspection générale des services a indiqué qu'il était nécessaire de créer des « *Inspecciones Operativas de Servicios* » chargées notamment d'effectuer un examen très détaillé ou un audit des procédures administratives standard. Dans le cadre des missions conduites par l'Inspection générale des services, des recommandations en vue d'améliorer les services inspectés seront élaborées par des équipes composées de membres du service d'inspection et de l'entité inspectée, ces équipes étant également chargées de mettre en pratique ces recommandations. L'Inspection générale des services ne réalise pas une évaluation de projet, à proprement parler, mais examine en détail les problèmes de ressources humaines, les structures, la rationalité des procédures, la réduction des déficits, etc.²⁵ Le ministère de la Fonction publique a publié récemment un *Livre blanc sur la réforme de l'administration* (2000) qui contient des propositions concernant des aménagements dans le domaine de la décentralisation, la gestion orientée vers les résultats et le contrôle de qualité dans la fonction publique.

3.4. *La Cour des comptes : une forme de contrôle judiciaire*

La Cour des comptes assure un contrôle financier externe classique au nom du Parlement, c'est-à-dire qu'elle examine et analyse les comptes de l'État. À la fin de chaque année, le gouvernement transmet ceux-ci à la Cour des comptes chargée d'établir un rapport annuel qui fait l'objet d'un débat au sein de la commission conjointe de l'Assemblée des députés et du Sénat. Si le Parlement n'approuve pas son rapport, la Cour des comptes est priée d'en établir un nouveau. Toutefois, cet audit des comptes a une utilité limitée. Comme dans le passé, la Cour des comptes réalise son analyse d'un point de vue juridique et n'accorde aucune attention particulière à la gestion saine des dépenses publiques. Les membres du Parlement n'ont ni le temps ni les compétences techniques nécessaires pour conduire un réel débat et le temps écoulé entre la fin de l'année et le débat prive l'exercice de tout intérêt.

Ainsi, la Cour des comptes n'est pas d'une grande utilité pour le Parlement dans la perspective de l'évaluation des résultats du gouvernement ou du débat sur l'élaboration du budget de l'année suivante. En fait, le Parlement n'approuve pas la gestion des dépenses publiques mais les comptes en tant que document officiel, c'est-à-dire leur régularité financière. Les informations contenues dans les comptes ne sont particulièrement pertinentes pour la recherche d'une plus grande efficacité. Depuis les années 80, certaines modifications sont intervenues sur le plan juridique. Les nouvelles Lois de 1982 et 1988 sur la Cour des comptes précisent que l'efficacité fait partie du champ d'application de l'audit. Les changements introduits s'avèrent insuffisants. La Cour des comptes a réalisé des audits portant sur l'efficacité mais, en raison du délai écoulé, ils n'ont plus qu'une valeur historique lorsque le Parlement les examine.

4. La gestion centrée sur les résultats dans les entités administratives décentralisées

4.1. Aperçu général

Au cours des deux dernières décennies, on a enregistré une progression du nombre et de la dispersion des entités administratives décentralisées. Pour que cesse cette dispersion croissante, les entités décentralisées ont été réexaminées dans le cadre de la nouvelle Loi d'organisation de 1997 (*Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*) qui établit une classification générale simplifiée de la plupart des entités de l'administration générale. Celles-ci sont réparties en deux catégories, les « *Organismos Autonomos* » (OA, les organismes autonomes qui ont des fonctions administratives) et les « *Entidades Publicas Empresariales* » (les entités publiques qui sont fournisseurs de services ou de biens commercialisables). Les premiers sont régis par le droit public et les secondes par le droit privé sauf exceptions prévues par la Loi dans le cas de fonctions spécifiques (dispositions budgétaires, prise de décision stratégique, par exemple, etc.).

La Loi sur l'organisation, (*Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*), a établi une nouvelle classification des entités publiques et un nouveau cadre général des droits et des obligations des entités publiques créées au cours des dernières années. Si elles ne font pas l'objet de dispositions particulières dans la législation en vigueur, elles sont régies par la réglementation applicable à l'administration générale. Elles sont créées par le Parlement. Leurs statuts sont approuvés par le Conseil des ministres et définissent les paramètres généraux de leur mode de fonctionnement et de leur organisation interne. Elles sont autonomes dans leur fonctionnement sous la supervision d'un ministère. En contrepartie de la liberté dont elles jouissent par rapport à la réglementation applicable à l'administration générale, elles sont tenues de rendre compte aux ministères de la mise en œuvre des politiques concernées et des résultats de leur gestion.

4.2. Modalités de la gestion financière et gestion centrée sur les résultats

La Loi sur le budget général (*Ley General Presupuestaria*) constitue le cadre législatif général de la gestion financière des entités liées à l'administration. Cette loi et d'autres lois budgétaires particulières (*Leyes Anuales de Presupuesto*, *Ley de Contratos*, etc.) portent sur l'élaboration de budget, le contrôle financier, les marchés publics et d'autres procédures de la gestion financière. Ce cadre financier s'applique aux entités décentralisées de l'administration, en général, sauf exceptions particulières approuvées par le Parlement.

Chaque année, la Loi de finances recense avec précision les entités qui sont régies conformément aux règles du budget général et celles dont la gestion financière jouit d'un traitement particulier. Les organismes autonomes ayant des fonctions « administratives » suivent intégralement les règles énoncées dans la Loi sur le budget général. Les autres entités sont régies par des dispositions législatives particulières et par le droit privé, ou par la Loi sur le budget général si la législation le prévoit explicitement ou, à titre complémentaire, pour certains aspects de leur gestion qui ne font pas l'objet de dispositions statutaires particulières.

La décentralisation et l'autonomie effective des entités publiques sont tributaires du fonctionnement efficace du suivi effectué permettant d'adapter les systèmes de contrôle de gestion et de reddition de comptes des entités publiques. C'est sur la base du suivi des performances des programmes de dépenses que sont établis les rapports sur les résultats, que sont fixées les priorités

parmi les différentes propositions de dépenses et que sont réaffectées les ressources correspondantes. Toutes les entités publiques sont tenues de présenter un rapport annuel au Conseil des ministres par l'intermédiaire de leur ministère de « tutelle ».

Les entités publiques décentralisées sont également contrôlées par le Service général de contrôle (qui fait partie du ministère des Finances) qui présente un rapport au Conseil des ministres. Les contrôles financiers qui concernent les organismes autonomes sont les mêmes que ceux réalisés dans l'administration générale et ils appliquent des procédures comparables. Le contrôle *ex ante* de toutes les décisions portant sur des dépenses est assuré par le représentant du Service général de contrôle (contrôleurs délégués) qui est détaché dans chaque organisme autonome. Les entités publiques ne sont pas soumises à un contrôle *ex post* des résultats de leur gestion financière. Elles peuvent aussi faire l'objet d'un audit réalisé par des sociétés privées externes. Les informations et les comptes annuels de ces entités sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes (*Tribunal de Cuentas*) qui présente un rapport au Parlement.

De manière générale, les systèmes de suivi orientés vers une mesure des performances des entités publiques se sont considérablement améliorés au cours de la dernière décennie. Mais ces améliorations varient selon les ministères et les organismes. D'autres recherches empiriques à des fins de comparaison sont nécessaires dans ce domaine. Les améliorations apportées dans le domaine de la mesure des performances, de l'évaluation et de la budgétisation s'avèrent plus difficiles que prévu.

Au cours des dernières années, les autorités espagnoles ont tenté d'améliorer l'efficacité du secteur public par un plus grand professionnalisme de la fonction publique, un réaménagement des structures, une rationalisation juridique et des privatisations. Un pas en avant a été réalisé récemment en Espagne avec l'adoption d'une loi qui prévoit que l'administration doit présenter un rapport au Parlement sur les résultats d'une sélection de programmes budgétaires et de plans d'activité qui ont fait l'objet d'un suivi (*Ley 21/1993*). Toutefois, comme dans d'autres pays, la réorganisation de l'administration s'est avérée plus longue et difficile à gérer que prévu. Bien qu'ils aient toujours été importants, les organes de surveillance et les mécanismes centraux de coordination doivent être renforcés pour pouvoir fournir les informations sur les résultats qui sont nécessaires à la gestion des dépenses publiques.

5. Conclusions : Évaluation générale et enseignements tirés des améliorations de la gestion centrée sur les résultats

Avant le début des années 80, le problème majeur pour le ministère des Finances était d'assurer la régularité financière des dépenses. Après 1982, les réformes du budget ont porté principalement sur le changement de format budgétaire (structure basée sur des programmes) puis sur la procédure d'allocation des ressources avec le passage de négociations bilatérales à des négociations multilatérales et enfin sur l'intégration de l'audit dans la procédure d'élaboration de budget avec la prise en compte des performances prévues de projets sélectionnés. Ces réformes n'ont pas eu d'effet avant le début des années 90²⁶. Il est largement reconnu que le nouveau format budgétaire a permis d'améliorer la classification budgétaire et fournit davantage d'informations sur les performances en termes de produits. Toutefois il faut encourager une plus grande intégration des principaux acteurs (responsables de budget, contrôleurs et responsables de production) du processus budgétaire et du point de vue de la responsabilité par rapport aux résultats, le dispositif est encore dans sa phase de conception. Jusqu'ici, la réforme du budget en Espagne s'est concentrée sur la gestion courante. On a privilégié l'activité et la production et négligé la planification des résultats et l'analyse des politiques.

À ce jour, la question de la définition des priorités dans le but d'améliorer l'élaboration des budgets bénéficie d'un regain d'intérêt et les contrôles effectués par le Service général de contrôle, principalement dans les entreprises publiques et les organismes autonomes, prennent en compte des critères d'efficacité.

Un nouvel effort est nécessaire dans les ministères dépensiers pour améliorer le suivi des performances, l'évaluation de projet et les capacités dans le domaine de la gestion financière. Au cours des dernières années, les pressions exercées par l'UE ont favorisé le développement progressif des capacités nécessaires pour assumer ces fonctions.

Les principales conditions au niveau organisationnel sont déjà remplies pour assurer une coordination efficace entre l'élaboration de budget et le contrôle. Les principaux services chargés de la gestion financière, qui sont la Direction générale du budget et le Service général de contrôle, font partie du ministère des Finances. Ces deux services rendent compte de leur activité au Secrétaire d'État chargé du budget et des dépenses publiques. Ils utilisent les mêmes sources et types d'informations et la même base de données financières. La législation concernant le budget exige que l'élaboration de budget et le contrôle soient intégrés. De plus, les compétences techniques du personnel de ces deux entités sont les mêmes. Les responsables qui dirigent ces entités appartiennent à la même catégorie de fonctionnaires et ont eu un parcours similaire. Toutefois les liens entre l'élaboration de budget et le suivi ou l'évaluation des performances ne sont pas suffisamment développés.

Une des raisons qui expliquent que la budgétisation centrée sur les résultats n'a pas été un franc succès est la faiblesse ou l'absence de continuité du soutien politique. Au cours des années 80, il existait une forte impulsion et une volonté au sein du ministère des Finances pour encourager l'utilisation de critères centrés sur les résultats dans l'élaboration de budget. Toutefois, cet intérêt n'a été ni constant ni partagé par le gouvernement ou le Parlement. La réussite de futures réformes budgétaires, celle du budget centré sur les résultats en particulier, nécessitera un soutien politique au niveau le plus élevé pour garantir de nouvelles améliorations. Mais cela ne suffira pas.

Il faudra aussi accorder une attention particulière aux valeurs comportementales et culturelles. L'objet de la présente étude ne permet pas d'analyser en détail le système d'incitations actuel qui influe sur les comportements dans le domaine des dépenses. Mais il sera nécessaire de prendre en considération les éléments suivants, entre autres, lorsque des mesures seront prises ultérieurement dans le cadre d'une réforme du budget centré sur les résultats.

1. *Lorsque des modifications sont adoptées l'élaboration du budget ne doit pas être considérée comme un exercice neutre et technique de prévisions économiques ou financières ou comme une obligation juridique.* Les réformes sont centralisées et tentent d'imposer à tous une solution idéale d'un point de vue technique. Une approche non participative de la réforme budgétaire pourrait conduire à un respect de la réglementation dans la forme, à des initiatives novatrices ou à un rejet. Les conflits et les négociations budgétaires sont perçus comme des dysfonctionnements que l'analyse et la prise de décision « objective » permettent d'éviter. Les incertitudes et l'interdépendance génératrice de désaccords sont davantage considérées comme des dysfonctionnements des pratiques budgétaires actuelles que comme une réalité à maîtriser. La définition d'objectifs, la mesure des performances et l'organisation du budget sous forme de projets peuvent faciliter mais pas garantir la stabilité et la prévisibilité de la budgétisation. Si les responsables du budget et les gestionnaires des dépenses publiques ne respectent pas entièrement les objectifs budgétaires fixés, l'écart est interprété comme étant

une erreur dont ils sont responsables et pas comme une incertitude inhérente au contexte. On part du principe que la programmation élimine le risque et annule quasiment la nécessité de régler des conflits. Même si ces hypothèses sont valables pour certaines mesures permanentes prévisibles, de nombreux autres problèmes et les politiques émergentes telles que les politiques de l'environnement et de l'émigration nécessitent une stratégie ou une approche différente pour mettre en œuvre une budgétisation centrée sur les résultats.

2. *La tradition légaliste doit être complétée par le développement d'une culture des performances.* On s'accorde à penser que le souci de légalité doit être contrebalancé par un plus grand intérêt pour les résultats. Les ministères dépensiers et le ministère des Finances souhaitent encourager les changements en ce sens. Toutefois, il est difficile de donner cette orientation à la réforme budgétaire. Les efforts du ministère des Finances portent essentiellement sur les nouvelles lois et la publication de guides sur les procédures. D'autres mesures ont été prises concernant l'évaluation et l'amélioration de l'impact des réformes. L'effort de réforme se concentre principalement sur la conception de nouvelles lois et règles qui modifient les procédures d'élaboration de budget, de comptabilité et de contrôle. L'importance accordée à la législation est la conséquence de l'absence de soutien politique dans la mise en œuvre de ces changements et d'une tendance à privilégier les solutions normatives en matière de réforme.

Les gestionnaires dépensiers adaptent leurs procédures financières et le système d'information en fonction des exigences du ministère des Finances qu'ils ne jugent pas toutefois très utiles du point de vue de leur propre gestion. Les principales caractéristiques et composantes du modèle et de la stratégie de réforme sont : les relations hiérarchiques, l'hypothèse de l'acceptation des objectifs de réforme, la référence aux règles et aux normes et un professionnalisme neutre. Les traditions légalistes et hiérarchiques sont profondément enracinées. De nouvelles normes ont été proposées et on a pensé que leur succès dépendrait de leur adoption officielle et de l'application rigoureuse de normes considérées comme justes. Il ne faut pas sous-estimer l'importance des dispositifs formalistes de responsabilisation mais ils ne suffisent pas à garantir la réalisation de progrès dans l'élaboration de budget et la gestion financière.

3. *La rationalité des réformes ministérielles doit être subordonnée à la rationalité de la réforme collective.* La place accordée à la coopération et la coordination n'est pas suffisante. L'auteur d'un budget centré sur les résultats ou d'initiatives de gestion financière semble toujours considérer que ces réformes relèvent de sa seule compétence et que tout le mérite lui en revient. Dans la pratique, la nécessité de gérer l'interdépendance pour favoriser le changement a été totalement reconnue. L'intégration efficace des nouvelles méthodes de contrôle de gestion et de budgétisation grâce à des mesures centrées sur les résultats a été considérablement freinée par l'absence d'incitation (soutien politique au plus haut niveau) à coopérer.

Il semble nécessaire de développer les capacités de réforme inter-organisationnelles. Il est clair qu'il faut réformer les ministères favorables à la mise en œuvre d'un modèle d'amélioration souhaitable de l'élaboration de budget et de la gestion financière. Toutefois, la question du mode d'application de ces mesures se pose car les relations formalistes traditionnelles ne facilitent ni n'encouragent la mise en œuvre du changement dans le cadre d'une action commune. L'impossibilité d'intégrer les gestionnaires dépensiers des services

de production au processus budgétaire limite le retour d'informations. Il y a eu de nombreuses réformes différentes et l'effort de coordination a été insuffisant. Au cours des deux dernières décennies plusieurs centres de décision au ministère des Finances et au ministère de la Fonction publique ont tenté de modifier leurs fonctions et leurs méthodes de travail pour les orienter vers la gestion et la budgétisation axées sur les résultats. Mais de nombreuses modifications n'ont pas été intégrées et n'ont pas eu un effet d'intégration notoire. Ces mesures correspondent à des initiatives isolées de certains ministères en l'absence de cadre de référence, global ou collectif, pour la conduite des réformes.

4. *Augmentation des capacités d'apprentissage.* L'auto-évaluation elle-même n'a pas été considérée comme un moyen permettant d'améliorer le dispositif. La budgétisation centrée sur les résultats constitue un modèle idéal destiné à faciliter l'amélioration des performances dans le domaine de la gestion. La budgétisation centrée sur les résultats est perçue comme la seule solution valable pour l'ensemble de la fonction publique et explique le choix d'un modèle budgétaire et de gestion uniforme. La question de la possibilité d'appliquer ce modèle aux différents organismes et contextes du secteur public n'a pas été soulevée. Le budget et la gestion centrés sur les résultats sont perçus comme un modèle universel.

Cette vision permet également d'expliquer certaines difficultés d'apprentissage concernant les modalités de l'adoption du modèle ou de son adaptation à un contexte organisationnel précis. Il convient d'analyser les difficultés imprévues quant aux possibilités d'application et à l'adéquation du modèle de budget centré sur les résultats. La stratégie de mise en œuvre de la réforme budgétaire exige un plus grand soutien politique même si le contexte organisationnel est favorable. L'insuffisance de capacités disponibles pour gérer le changement et l'approche hiérarchique et formaliste de la réforme peuvent également expliquer son succès limité. La conclusion à tirer n'est pas que le modèle de budget proposé sera toujours inutile ou inadapté même si la stratégie est juste. Ce type de modèle budgétaire pourrait être adapté à un contexte de stabilité ou d'augmentation des ressources²⁷. Il ne sera pas applicable dans un contexte d'incertitude (politiques émergentes, opinions ambiguës ou conflictuelles sur les objectifs, difficulté de mesurer les performances, relation de cause à effet mal cernée entre le projet et ses effets, etc.).

Les progrès réalisés dans la gestion centrée sur les résultats sont tributaires de la mise en valeur des capacités d'apprentissage, du renforcement des incitations et du soutien politique dans la conduite des réformes. Pendant presque deux décennies, on a constaté de nombreuses innovations dans la gestion, la budgétisation et le contrôle sans qu'il existe une tentative d'évaluation de leur incidence réelle ni d'adaptation de ce type de réforme. Leur impact limité est un fait largement accepté. Le refus du risque et la crainte de l'échec ont peut-être empêché de nouvelles améliorations. Il en a résulté une certaine désorientation et confusion sur le plan de l'organisation au détriment des possibilités d'apprentissage. L'action conjuguée des réformateurs nécessite une volonté politique et les ministères doivent être capables de mettre en œuvre des modèles qui puissent être adaptés. Les nouveaux modèles de réforme doivent être évalués et testés de manière appropriée.

BIBLIOGRAPHIE

- Alba Tercedor, C (1984),
Hipotesis y cuestiones sobre « Policy Research »: El caso español, dans : Wollman, H.,
*Development and Present State of Public Policy Research.~ Country Studies in a Comparative
Perspective*, Wissenschaftszentrum, Berlin, Dcc.
- Argüello, C. and Palacios, J. (1979),
El Presupuesto por Programas en España, Hacienda Pública Española, No. 50, 280.
- Arias Salgado, R. (1987),
El País, février.
- Barea and Carreño, A. (1971)
Pasos para la Implantación en España de un Presupuesto por Programas. Hacienda Pública
Española, No. 11.
- Carreño Rodríguez-Maribona, A. and González Finat, A. (1979),
El Primer Presupuesto por Programas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Hacienda
Pública Española, No. 58.
- Comin, F. (1988),
Evolución histórica del Gasto Público, Papeles de Economía Española, No. 37, RES, Madrid.
- (C.E.O.P.S) Conception d'Évaluation pour les Organisations et les Politiques Publiques (.) (1991),
École Nationale des Travaux Publics de l'État, Compte rendu de mission en Espagne, mars.
- Gunther, R. (1989),
*Public Policy in a No-Party State Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the
Francist Era*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Hernández, M. (1992),
El Proceso de Presupuestación, control e información del Gasto Público en España, document
présenté à Managua lors d'un séminaire organisé par le ministère des Finances du Nicaragua,
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) et l'European Institute of Public
Administration sous l'égide de la Commission européenne, mars.
- IGAE, (1983),
Normas de Auditoria del Sector Público, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- IGAE (1985),
Guía para el Control Operativo de Programas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

IGAE (1985),

Informe de Control Operativo del Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 8.

Ley General Presupuestaria 11/1977 del 4 dc enero, 53.1.c.

Ley General Presupuestaria (Loi sur le budget général), LGP 1.091/1.988 Art. 54.

Martin Alvira, F. (1992),

« La Metodología de la Evaluación de Programas », document présenté dans *Jornadas de Gestión y Evaluación de Políticas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, juin.

Metcalf, L. and S. Richards (1989),

Improving public management, SAGE publications, Londres.

Arrêté ministériel du 21 avril 1986, Journal officiel du 24 avril.

Section préliminaire et note finale 5.3 de l'arrêté du 21 avril 1986 du ministère des Finances, concernant les instructions relatives à l'élaboration du Budget de l'État de 1987, BOE No. 98 du 24 avril 1986.

Sánchez Revenga, J. (1989),

Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CEE, Barcelona : Editorial Ariel S.A.

Décret royal du 21 décembre 1979.

Wildavsky, A. (1975),

Budgeting : A Comparative Theory of Budgeting, Boston : Little Brown.

Wollman, H. (1984),

« Policy Research in Spain » dans *Development and Present State of Public Policy Research: Country Studies in Comparative Perspective*, Wissenschaftszentrum, Berlin, Doc., 709.

Zapico-Goñi, E. (1988),

Financial Management Reform in Spanish Central Government, EIASM, Maastrich 4.

NOTES

1. H. Wollman, « Policy Research in Spain » dans : *Development and Present State of Public Policy Research : Country Studies in Comparative Perspective*, étude examinée dans un atelier qui a eu lieu au Wissenschaftszentrum, Berlin, Dcc. 1984, 709.
2. R.Gunther, *Public Policy in a No-Party State Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Francist Era* (Berkeley, Calif. : University of California Press, 1989), 51.
3. A. Wildavsky, *Budgeting : A Comparative Theory of Budgeting*, Boston : Little Brown, 1975, 4.
4. J.M.Lozano, Apuntes de Cátedra de Hacienda Publica, Universidad Complutense de Madrid, 1982 lectura tema 6,111 et suivantes.
5. A. Carreño Rodríguez-Maribona et A. González Finat, El Primer Presupuesto por Programas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, *Hacienda Pública Española*, n° 58, 1979: 139.
6. J. Barea et A. Carreño, Pasos para la Implantación en España de un Presupuesto por Programas. *Hacienda Pública Española*, n° 11, 1971, 325,138.
7. J.von Hagen, « The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EC », dans A. Wildavsky et E. Zapico, Eds. *National Budgeting for Economic and Monetary Union* Martinus Nijhoff Pb. : Londres ; 1993.
8. C. Argüello, 3. Palacios. El Presupuesto por Programas en España, *Hacienda Pública Española*, No. 50, 1979 : 280.
9. R. Gunther, 144.
10. J.Borrel, *Bases y Estrategia para una reforma presupuestaria de las fases del proceso financiero* ; Madrid : INAP ; 1983, 1-3.
11. Document interne du ministère des Finances présenté à la réunion des Hauts responsables du budget qui a eu lieu à l'OCDE à Paris en mai 2001.
12. Ley General Presupuestaria (Loi sur le budget général), 1.091/1.988 Art. 54.
13. Exposé préliminaire et note finale 5.3 de l'arrêté du 21 avril 1986 du ministère des Finances, concernant les instructions sur l'élaboration du budget de l'État de 1987, BOE No. 98 du 24 avril 1986.
14. M. Hernández, *El Proceso de Presupuestación, control e información del Gasto Público en España*, document présenté à Managua lors du séminaire organisé par le ministère des Finances du Nicaragua, l'Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) et l'Institut européen d'administration publique. Parrainé par la Commission européenne, mars, 1992, 13.

-
15. Arrêté ministériel du 21 avril 1986, Journal officiel du 24 avril.
 16. R. Arias Salgado, *El País*, février 1987.
 17. E. Zapico-Goñi, *Financial Management Reform in Spanish Central Government*, EIASM, Maastricht 1988, 9 et suivantes.
 18. « Conception d'Évaluation pour les Organisations et les Politiques Publiques » (C.E.O.P.S.), École Nationale des Travaux Publics de l'État, Compte rendu de mission en Espagne, mars 1991, 3.
 19. Décret royal du 21 décembre 1979.
 20. C. Alba Tercedor, Hipotesis y cuestiones sobre « Policy Research » : El caso español, dans : Wollman, H., *Development and Present State of Public Policy Research.~ Country Studies in a Comparative Perspective*, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung : Berlin, Dic. 1984, 709 et seq.
 21. F. Martín Alvira, La Metodología de la Evaluación de Programas, document présenté dans : *Jornadas de Gestión y Evaluación de Políticas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, juin 1992, 5.
 22. IGAE, *Normas de Auditoria del Sector Público*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983, 11 et seq.
 23. IGAE, *Guía para el Control Operativo de Programas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, 3.
 24. IGAE, *Informe de Control Operativo del Ministerio de Educación*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, 8.
 25. J. Valero, « La Eficacia en la Administración: Estrategia y Factores de Resistencia », document présenté à la conférence Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas, Cuenca, juillet 1991, 106.
 26. J. Sánchez Revenga, *Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de la CEE*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1989, 70.
 27. L. Metcalfe et S. Richards, *Improving Public Management*, Londres: SAGE publications, 1989, p. 203.