

Ebauche d'un modèle de tableau de bord prospectif d'une organisation publique : le Cas de la Direction du budget du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Mémoire réalisé par :
Olivier Mihigo TUNGA GANZA

Promoteur
Monsieur Dominique HELBOIS

Co-Promotrice
Madame Nadia SINIGAGLIA

Lecteur
Madame Anne-Catherine PROVOST

Année académique 2016-2017
Master en Sciences de gestion

Résumé

A l'heure actuelle, les fonctionnaires cherchent à être plus performants c'est-à-dire efficaces, efficaces et à rendre des services de qualité aux citoyens. Les administrations ne cessent de subir des pressions des citoyens ou des organisations politiques (nationales et européennes) ainsi que des syndicats en ce qui concerne notamment la performance, les moyens utilisés (en termes de budget et de personnel), la gestion du personnel juste et équitable, l'évaluation objective du personnel, les mandats de gestion et d'administration, l'«accountability¹ », etc.

L'évaluation traditionnelle des performances qui consistait à comparer les résultats aux prévisions ne suffit plus à elle seule car elle ne donne pas la chance de rectifier le tir afin d'améliorer la performance. D'où, la nécessité d'organiser une évaluation permanente des actions entreprises afin de s'assurer à temps que l'organisation soit sur le bon chemin, pour prendre de meilleures décisions au moment opportun et permettre d'atteindre voire même de dépasser les objectifs assignés.

Une approche nouvelle est nécessaire. Celle-ci s'inscrit dans la recherche de l'amélioration continue des processus de l'organisation et donc de sa performance. Elle est rendue possible grâce à l'utilisation de tableaux de bord prospectifs que nous présentons dans ce mémoire.

Le cadre appliqué dans ce mémoire concerne le processus d'élaboration du budget, processus lié à la Direction du budget au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le processus d'élaboration du budget au sein du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles constitue le point principal de la direction du budget car tous les autres processus sont composés d'activités qui lui sont postérieures. S'il est bien fait et terminé dans les délais, il est indiscutable qu'il va permettre une meilleure réalisation de ces autres activités a posteriori dont les paiements. Or, pour arriver à améliorer et à renforcer son fonctionnement et ses capacités managériales, la Direction du budget a besoin d'un outil stratégique comme le tableau de bord prospectif qui doit être constitué d'indicateurs qui sont concis, limités, SMART² et liés entre eux par des liens de cause à effets sur les axes proposés qui sont adaptés au secteur public.

¹ Accountability: action d'être responsable de ses actes et de pouvoir rendre compte à qui de droit

² SMART c'est-à-dire Simple, Mesurable, Acceptable, Réaliste et fait en Temps réel

Ce mémoire propose de développer la démarche de mise en place d'un tableau de bord et l'identification d'indicateurs clés de performance dans le cadre du processus clé de la Direction du budget. Une carte stratégique est également développée au terme de l'exercice.

Ce mémoire montre que le tableau de bord prospectif trouve réellement sa place au sein d'un département d'une organisation publique et est un outil nécessaire pour assurer le suivi et entreprendre les actions correctrices liées à l'implémentation de la stratégie.

Dédicace

A toi, feu ma mère Philomène ;

je dédie ce mémoire.

Remerciements

Ce travail est le fruit d'un certain nombre d'efforts conjugués.

D'abord, nos remerciements s'adressent à notre promoteur Monsieur HELBOIS Dominique et à notre co-promoteur Madame SINIGAGLIA Nadia qui ont accepté d'assurer la direction de ce travail.

Leurs contributions scientifiques, conseils, encouragements, corrections et leur assistance nous ont été d'une grande importance.

Ensuite, nous serions ingrats de terminer sans remercier :

La feu notre mère Philomène, c'est grâce à elle que nous sommes ce que nous sommes aujourd'hui.

Notre épouse YEMA Noëlla pour sa patience, son soutien, son aide, son assistance et surtout pour avoir accepté de prendre, de fois, seule la lourde responsabilité de notre famille nombreuse.

Nos enfants MANZI MIHIGO Jonathan, HIRWA MIHIGO Raïssa, TUNGA MIHIGO Raphaël, TUNGA MIHIGO Viviane-Philomène, TUNGA MIHIGO Olive-Keza pour leur patience, leurs sourires et surtout pour avoir accepté nos nombreuses absences en famille alors qu'ils avaient besoin de nous.

Tous les professeurs que nous avons eus à l'Université Catholique de Louvain à Mons et à Charleroi pendant toute notre formation.

Enfin, que toute personne qui a contribué de près ou de loin à l'aboutissement de ce travail trouve ici l'expression de notre profonde gratitude.

Que cette réalisation soit votre fierté.

Note très importante

Ce travail a été fait avec l'accord du Directeur Général du budget et Finances du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Cependant, les informations reprises dans ce document n'engagent que son auteur et pas le ministère. Notre travail n'est qu'une proposition d'un modèle de tableau de bord prospectif d'une organisation publique qui, après consensus et de nombreux travaux d'équipes, pourrait être finalisée pour être opérationnelle.

Table des matières

Résumé	i
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Note très importante	v
Liste des abréviations utilisées	viii
Liste de photo, tableaux et graphiques	x
Liste des Cadres	xi
Liste des figures	xii
Liste d'annexes	xiii
Introduction générale	1
Chapitre I : Tableau de bord prospectif	4
I.1. Présentation du tableau de bord prospectif	4
I.1.1. Genèse du tableau de bord prospectif	4
I.1.2. Définition d'un tableau de bord prospectif	5
I.2. Perspectives (ou axes) du tableau de bord prospectif	7
I.3. Utilité d'un tableau de bord prospectif	11
I.4. Principales fonctions du tableau de bord prospectif	12
I.5. Indicateurs	14
I.6. Avantages et limites d'un tableau de bord prospectif	16
I.7. Tableau de bord prospectif et secteur public	17
Conclusion du premier chapitre	21
Chapitre II : Méthodologie	22
Chapitre III : Présentation du Ministère de la Fédération Wallonie Bruxelles	24
III.1. Communauté Française ou Communauté de la Fédération Wallonie-Bruxelles	24
III.1.1. Organes politiques de la Communauté française	25
III.1.2. Responsabilité politique et le rôle du gouvernement	27
III.1.3. Services du gouvernement de la Communauté française	27
III.2. Ministère de la Communauté Française	28
III.2.1. Situation géographique et logo du Ministère de la Communauté Française	28
III.2.2. Eléments constitutifs du Ministère de la Communauté Française	30
III.2.3. Présentation de la Direction générale du Budget et des Finances	32
III.2.4. Mission de la Direction générale du Budget et des Finances	33
III.2.5. Vision de la Direction générale du Budget et des Finances	33
III.2.6. Budget du MFW-B (chiffres et graphiques)	34

III.3. Contrat d'administration.....	35
Conclusion du troisième chapitre	38
Chapitre IV : Proposition d'un modèle de TBP à la Direction du budget.....	40
IV.1. Processus clés.....	42
IV.2. Choix du PEB.....	43
IV.3. Objectifs stratégiques du PEB	43
IV.4. Découpe du PEB en activités.....	46
IV.4.1. Présentation du PEB	46
IV.4.2. Intervenants dans le processus.....	48
IV.4.3. Activités du processus d'élaboration du budget.....	51
IV.5. Activités critiques et leurs indicateurs	59
IV.6. Carte stratégique (liens entre les objectifs stratégiques de différents niveaux et les indicateurs).....	63
IV.7. Proposition d'un modèle de TBP	67
Conclusion du quatrième chapitre	68
Conclusion générale	70
Bibliographie.....	73
Annexes	76

Liste des abréviations utilisées

AG : Assemblée générale

Art. : Article

A.S.B.L.: Association sans but lucratif

BD : Budget des dépenses

BR : Budget des recettes

BSC : Balanced Score Card

CA : Contrat d'administration

CF : Communauté de la communauté

COCOF : Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale

CSF : Conseil Supérieur des Finances

DB : Direction du budget

DG : Directeur général (Direction générale)

DGA : Directrice générale adjointe

DGBF : Direction Générale du budget et finances

FW-B : Fédération Wallonie-Bruxelles

GCOM : Ancien logiciel comptable et budgétaire

IF : Inspecteur des finances

IND : Indicateur

IPP : Impôt sur les personnes physiques

LT : Long terme

MB : Moniteur belge

MCF : Ministère de la communauté de la communauté

MFW-B : Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

OO : Objectif opérationnel

OS : Objectif stratégique

PEB : Processus d'élaboration du budget

PIB : Produit intérieur brut

PRJ : Projet

RH : Ressources humaines

RTBF : Radio-télévision belge de la Communauté française

SAP : Nouveau logiciel comptable et budgétaire

SG : Secrétaire général

SGF : Service général des Finances

SMART : Simple, Mesurable, Acceptable, Réaliste et fait en Temps réel

TBP : Tableau de bord prospectif

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

& : et

Liste de photo, tableaux et graphiques

Photo 1 : Siège du MFW-B.....	29
Tableau 1 : Budget initial de dépenses 2017 du MFW-B: Crédits de liquidation et Fonds budgétaire moyen de liquidation (en milliers d'euros).....	34
Graphique 1 : Budget initial de dépenses 2017 du MFW-B : Crédits de liquidation et Fonds budgétaire moyen de liquidation (en milliers d'euros).....	35
Tableau 2 : Subdivision du processus, incluant une dimension temporelle.....	52
Tableau 3 : Synthèse des principales activités.....	54
Tableau 4 : Activités critiques et leurs indicateurs.....	62
Tableau 5 : Fixation d'objectifs.....	64
Tableau 6 : Proposition d'un modèle de tableau de bord prospectif.....	67

Liste des Cadres

Cadre 1 : Valeurs du MFW-B.....	32
Cadre 2 : Contrat d'administration.....	36
Cadre 3 : Cinq projets pour lesquels la DGBF est responsable.....	38
Cadre 4 : Cinq processus clés du SGBC.....	42
Cadre 5 : Objectif stratégique 1 du processus d'élaboration du budget.....	44
Cadre 6 : Objectif stratégique 2 du processus d'élaboration du budget.....	44
Cadre 7 : Décret du 20 décembre 2011 : Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 1 ^{er}	47
Cadre 8 : Décret du 20 décembre 2011 : Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 2.....	48
Cadre 9 : Critères macroéconomiques qui influencent les perceptions des recettes.....	50
Cadre 10 : Documents budgétaires.....	53

Liste des figures

Figure 1 : Quatre axes du tableau de bord prospectif.....	8
Figure 2 : Modèle d'une carte stratégique.....	10
Figure 3 : Modèle de présentation d'indicateur.....	14
Figure 4 : Modèle d'axes d'un tableau de bord prospectif du secteur public.....	20
Figure 5 : Organigramme du Ministère.....	31
Figure 6 : Déclinaison du CA du MFW-B.....	37
Figure 7 : Schéma de la partie pratique.....	41
Figure 8 : Carte stratégique	65

Liste d'annexes

Annexe 1 : Cas d'exception, Titre II, Chapitre 4. Article 12. - § 1 ^{er}	76
Annexe 2 : Cas d'exception, Titre II, Chapitre 4. Article 12. -§ 2.....	77
Annexe 3 : Cas d'exception, Titre II, Chapitre 4. Article 12. -§ 3.....	77
Annexe 4 : Cas d'exception, Titre II, Chapitre 4. Article 13.....	78

Introduction générale

« Mieux vaut prévenir que guérir », proverbe français d'origine latine.

Dans toute organisation (privée, publique, association...), l'utilisation des indicateurs de pilotage permettant de suivre les variables d'action clés pour influencer sur la performance s'avère très importante.

Aujourd'hui, plusieurs organisations ont déjà compris qu'il vaut mieux :

- détecter à l'avance le problème;
- prendre à temps les mesures adéquates si l'on veut réellement atteindre les objectifs fixés et/ou les dépasser au lieu d'attendre pour comparer les résultats aux prévisions.

Dans le cadre de ce travail, nous préférons utiliser le terme « organisation » car c'est un terme général qui comprend les entreprises à but lucratif (par exemple une société d'assurances, une société de production des bières...), les institutions à but non lucratif (par exemple une école, une commune, un ministère...) et même des Associations Sans But Lucratif (a.s.b.l.). Le terme « entreprise », quant à lui, est un terme restreint faisant souvent référence aux entreprises privées à but lucratif.

Le manque de performance (efficacité et efficience) auquel sont confrontées plusieurs organisations dont les entreprises publiques est un problème qui ne date pas d'aujourd'hui. La performance peut être définie comme étant l'atteinte des objectifs prévus. On dit qu'une organisation est performante lorsqu'elle est efficace et efficiente. Et elle est efficace lorsqu'elle atteint ses objectifs et est efficiente quand elle atteint ses objectifs à moindre coût.

Or, pour améliorer sa performance ou être performante (c'est-à-dire atteindre les objectifs qu'elle s'est assignés et à moindre coût), une organisation doit être capable de mesurer cette performance car on ne peut pas améliorer ce qu'on ne peut pas mesurer. De fait, une organisation proactive devrait chercher à observer régulièrement si les actions qu'elle mène, si ses activités sont orientées dans une bonne direction pour lui permettre d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Cependant, fort est de constater que cette performance a, presque toujours, été mesurée après une longue période et souvent à la fin des opérations ou du processus.

L'unique et principal objectif de ce travail est de proposer à la Direction du budget (DB), un modèle de tableau de bord prospectif (TBP) qui reprend un certain nombre d'indicateurs prédictifs du processus d'élaboration du budget du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B).

Après avoir beaucoup réfléchi sur notre problématique, nous avons intitulé comme suit notre travail :

« Ébauche d'un modèle de tableau de bord prospectif dans une organisation publique : le Cas de la Direction du budget du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) ».

Notre problématique concerne le suivi régulier et progressif de la performance du processus d'élaboration du budget. Nous allons, d'abord, mettre en exergue les inconvénients d'un contrôle a posteriori qui consiste à comparer les prévisions aux résultats à la fin du processus. Ensuite, nous allons proposer une ébauche de solution qui est le pilotage de la stratégie en déclinant les objectifs stratégiques en facteurs clés de succès (via les indicateurs de résultats liés aux processus) et déclinés ces facteurs clés de succès en plans d'actions ou actions concrètes et via les indicateurs de pilotage.

Nous avons choisi le tableau de bord prospectif comme thème à traiter car beaucoup d'auteurs comme R.S Kaplan et D. P. Norton et différents professeurs en sciences de gestion, n'ont jamais cessé de démontrer l'utilité cruciale du tableau de bord prospectif pour un meilleur pilotage de la stratégie de n'importe quelle organisation (privée, publique ou association).

L'intérêt du tableau de bord prospectif pour les organisations publiques est de faciliter le changement de logique de gestion a posteriori à une gestion a priori en tenant compte des perspectives financières et non financières, tangibles et non tangibles, à court terme et à long terme, avec surtout l'obligation de rendre compte aux citoyens. Le MFW-B a déjà commencé, depuis

septembre 2008 (avec le plan API³) et en 2016 à s'impliquer dans une démarche d'amélioration continue avec la mise en place d'un contrat d'administration⁴ (CA).

En tant qu'employé au sein du Service Général de Budget et de la Comptabilité (SGBC) du MFW-B, nous avons préféré proposer un modèle de cet outil « le TBP » en montrant au travers de l'étude pilote de la direction du budget comment un TBP peut être mis en place. Nous avons fait notre étude pilote sur un processus clé à savoir « le processus d'élaboration du budget » au sein de la direction du budget-direction générale du budget et des finances.

Notre travail comporte, à part l'introduction générale, quatre chapitres suivis d'une conclusion générale.

Le premier chapitre présente ce qu'est un tableau de bord prospectif : sa genèse, sa définition, ses axes, ses principales fonctions, ses indicateurs, ses avantages et limites ainsi que la vision qu'on a de cet outil dans le secteur public.

Le deuxième chapitre présente la méthodologie utilisée.

Le troisième chapitre, quant à lui, présente la Communauté française, le MFW-B (ses différentes structures, sa mission, sa vision, ses valeurs, son budget) ainsi que le contrat d'administration.

Enfin, le quatrième chapitre traite de la proposition proprement dite d'un modèle de TBP et mettra particulièrement en évidence les éléments suivants : le processus d'élaboration du budget, les différents intervenants dans ce processus, les différentes activités de ce processus, les activités critiques de ce processus et leurs indicateurs, la carte stratégique ainsi que la proposition d'un modèle de tableau de bord prospectif lié à la direction du budget.

³ Plan API est un plan opérationnel dont API veut dire Avançons, Progressons, Innovons. Ce plan avait pour objectif d'inscrire l'action de chaque membre du personnel dans une dynamique globale. Son le but ultime était de faire évoluer tout le personnel en même temps, dans une même direction afin d'être efficace et mieux au service des citoyens

⁴ Le CA est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration, il porte sur des objectifs de changement et d'amélioration pour poursuivre la modernisation et la recherche d'efficacité de l'administration, des actions pour consolider les missions-clés ou ses activités en danger et des ressources qui seront mobilisées pour atteindre ces objectifs et mettre en œuvre ces actions.

Chapitre I : Tableau de bord prospectif

Le tableau de bord prospectif (TBP) est considéré comme une méthode d'évaluation de la performance. Composé de quatre axes liés entre eux par des liens de causalité, le TBP permet d'appréhender la mesure de la performance dans une approche systémique.

Dans ce premier chapitre nous présentons brièvement la genèse du TBP, sa définition, ses différents axes ou perspectives, son utilité, ses fonctions principales, ses avantages et limites ainsi que ses indicateurs. Ensuite, nous allons parler en quelques lignes du TBP du secteur public pour le comparer à celui du secteur privé.

I.1. Présentation du tableau de bord prospectif

Le TBP est un instrument qui permet aux responsables de l'organisation de mettre en œuvre la stratégie. Concrètement cela veut dire qu'il permet de traduire la stratégie en objectifs opérationnels et en actions tout en préservant une adéquation entre elles.

Quelle est l'origine de cet instrument ?

I.1.1. Genèse du tableau de bord prospectif

Le TBP appelé tableau de bord stratégique ou tableau de bord équilibré, ou tableau de bord spécifique ou en anglais Balanced Scorecard (BSC) a été créé par Robert S. Kaplan et David P. Norton. Dans le but d'équilibrer la performance globale de l'organisation, ils ont ajouté à l'axe financier trois autres axes qui sont l'axe clients, l'axe processus internes et l'axe apprentissage organisationnel.

Ayant pour origine les faiblesses et limites des anciens outils de contrôle de gestion (le tableau de contrôle budgétaire par exemple), le TBP permet aux entreprises de suivre simultanément leurs résultats financiers et les progrès réalisés dans le développement des compétences et dans l'acquisition des actifs intangibles nécessaires à leur croissance future (R. S. Kaplan et D. P. Norton, 2010).

Ces anciens outils de contrôle de gestion ne présentaient a posteriori que des indicateurs financiers c'est-à-dire des mesures a posteriori de la performance et oubliant les autres indicateurs non financiers et qui sont, à part entière et au même titre que les indicateurs financiers, des composants de la performance globale de l'organisation.

Donc, le TBP est un outil qui permet de déterminer rapidement où se situent les points forts et les points faibles de l'organisation afin de pouvoir opérer à temps les actions correctrices au niveau de la structure et du fonctionnement de la stratégie de l'organisation.

Après avoir présenté brièvement la genèse du TBP, essayons de le définir.

I.1.2. Définition d'un tableau de bord prospectif

D'après F. Guerra (2007), le TBP est un outil de suivi et de contrôle de l'opérationnalisation à court-terme, des objectifs stratégiques à long terme. D'où, il est indispensable que, préalablement au choix des indicateurs qui y sont repris, la direction :

- clarifie la stratégie et la traduise en objectifs;
- établisse et communique les liens entre les objectifs stratégiques et leurs mesures;
- planifie, fixe des objectifs et harmonise les initiatives stratégiques;
- initie le retour d'expérience et l'apprentissage collectif.

Selon F. Bodart, T. Petitjean et F. Navarre (2008), le TBP est un ensemble d'indicateurs, d'objectifs et de projets directement reliés à la stratégie développée par une institution et permettant d'interagir sur les principaux déterminants de la performance à savoir sur les axes :

- financier (perspectives financières);
- client (qualité des services, attentes des clients/usagers);
- processus interne (organisation interne, accroissement de l'efficacité des processus internes);
- apprentissage et développement (innovation et gestion des compétences).

Pour à R.S. Kaplan et D.P. Norton (1998), le tableau de bord prospectif constitue un cadre nouveau qui permet d'intégrer des indicateurs stratégiques : en plus des indicateurs financiers de la performance passée, il propose des déterminants de la performance financière future. Ces

déterminants relatifs aux clients, aux processus internes et à l'apprentissage organisationnel, s'appuient sur une traduction claire de la stratégie en objectifs et en indicateurs concrets.

De ce qui précède, nous pouvons retenir que le TBP est un outil, une méthode ou une démarche utile pour le suivi et la mise en œuvre des actions correctrices liées à l'exécution (l'implémentation) de la stratégie dans une organisation. Le TBP tient en compte toutes les attentes aussi bien des actionnaires que celles des Clients et Parties prenantes (les clients, les employés...). Bien que ces attentes puissent être opposées, une bonne et réelle performance globale de l'organisation doit tenir compte de toutes ces dimensions (financière, satisfaction de clients, efficacité de processus, formation et motivation du personnel...) car elles se forment comme un système. Nous y reviendrons pour expliquer leurs liens de causalité dans les pages qui suivent.

Etant un nouvel outil de pilotage et de suivi des performances, le TBP se présente comme un ensemble d'indicateurs, directement relié à la stratégie développée par l'entreprise en offrant à son utilisateur l'opportunité de piloter tous les déterminants de la performance. Ces derniers représentent les facteurs clés de succès et sont déclinés en indicateurs financiers et non financiers, à court, moyen terme et long terme, ... pour arriver à tout équilibrer.

Cette notion de « Equilibre » (ou « balanced ») vient du fait que le TBP (Balanced Scorecard en anglais) est un outil multidimensionnel. Mis à part l'orientation externe et interne, le TBP prend en compte les grandeurs financières et non financières, les prestations à court terme et à long terme, les indicateurs de résultat (mesurant le résultat d'une action a posteriori) et indicateurs prédictifs ou avancés (permettant de suivre les variables d'action clés pour influencer sur la performance, au lieu de simplement la constater). Ce TBP est dit « prospectif » car il équilibre les objectifs à CT (la performance financière par exemple) et ceux à LT. Mais également parce qu'en remontant des effets aux causes, il pose l'hypothèse qu'en s'attaquant aux causes (l'organisation interne par exemple), on améliore les effets futurs (par exemple les résultats financiers dans le cas d'une entreprise ; l'impact pour une administration)⁵.

Cette combinaison de tous les éléments de la performance globale permet de maintenir la cohérence de l'ensemble et de donner lieu à un équilibre.

⁵ <http://claude.rochet.pagesperso-orange.fr/cours/Docs/fiche19.pdf>, consulté le 20/03/2017, p.179

En résumé, la balance des différents angles du TBP sont d'approche⁶ :



- Externe
- Long terme
- Délivrer
- Financier
- Proactif

et

- Interne
- Court terme
- Piloter
- Non-Financier
- Réactif

Après avoir défini le TBP, nous présentons dans les lignes qui suivent ses différentes perspectives ou axes.

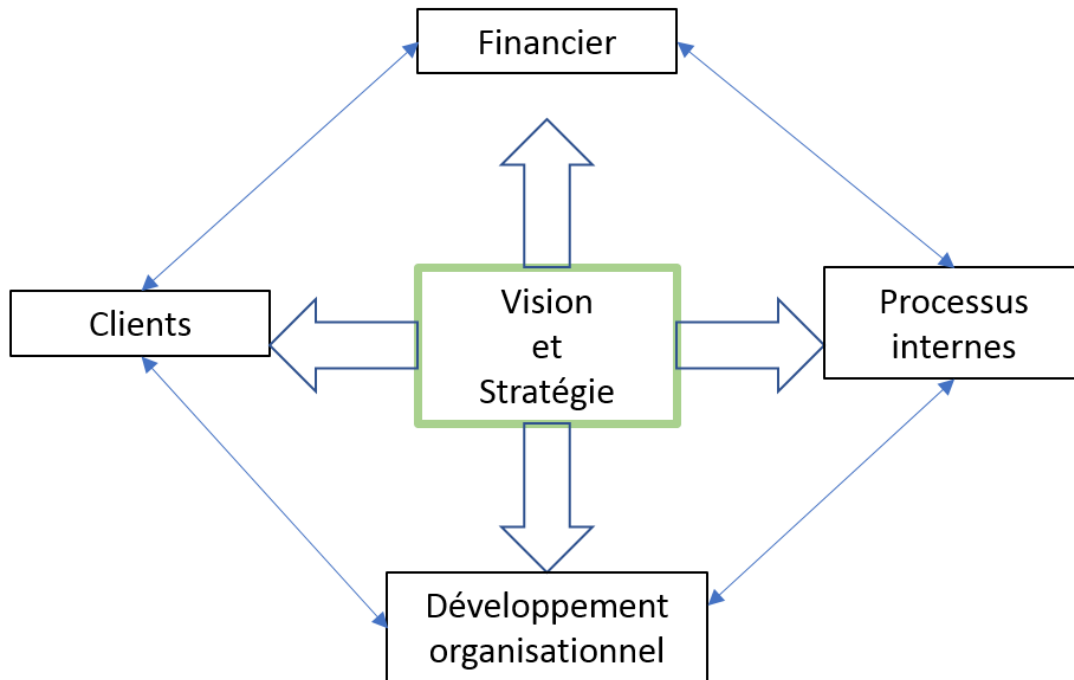
I.2. Perspectives (ou axes) du tableau de bord prospectif

Le TBP est constitué de quatre axes qui sont:

- l'axe financier qui sert à déterminer le niveau et l'état d'évolution des performances financières de l'organisation;
- l'axe client qui permet d'évaluer la satisfaction (actuelle et future) de la clientèle;
- l'axe processus internes qui permet de mettre en exergue les processus sur lesquels l'organisation peut exceller pour se constituer un avantage concurrentiel;
- l'axe apprentissage organisationnel (ou axe d'apprentissage), quant à lui, détermine la gestion des ressources humaines, les ressources intangibles en vue d'atteindre ses objectifs stratégiques.

⁶ https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_bsc_fr.pdf, consulté le 24/03/2017, p.8

Figure 1 : Quatre axes du tableau de bord prospectif selon R. S. Kaplan et D. P. Norton



Source : Robert S. KAPLAN et David P. NORTON, Le tableau de bord prospectif, Traduit de l'américain THE BALANCED SCORECARD Harvard Business School, Editions d'Organisation, Groupe Eyrolles, 1998, 2003 septième tirage 2012 P. 21

La figure 1 permet de relever des interrogations très importantes auxquelles les dirigeants de l'organisation doivent réserver des réponses.

- **l'axe financier**

Quelles sont les attentes des actionnaires ? Leurs attentes peuvent être en termes de profit (marges ou retour sur investissement par exemple) ou de croissance (de parts de marché ou de chiffres d'affaires par exemple).

1. l'axe client

Quelles sont les attentes des clients ? Les attentes de ces derniers peuvent être en termes de perception (la satisfaction, la qualité de service, le respect de délai, de bonnes relations par exemple) ou de comportement (la fidélité, la part de marché par exemple).

- **l'axe de processus internes**

Comment rendre les processus internes performants (efficaces et efficaces) ? Cette performance peut concerner par exemple la qualité des produits, des prestations et du temps). En d'autres termes c'est se demander en quoi exceller (épingler ses compétences clés ou ses processus les plus importants) pour satisfaire aussi bien les clients que les actionnaires. C'est par

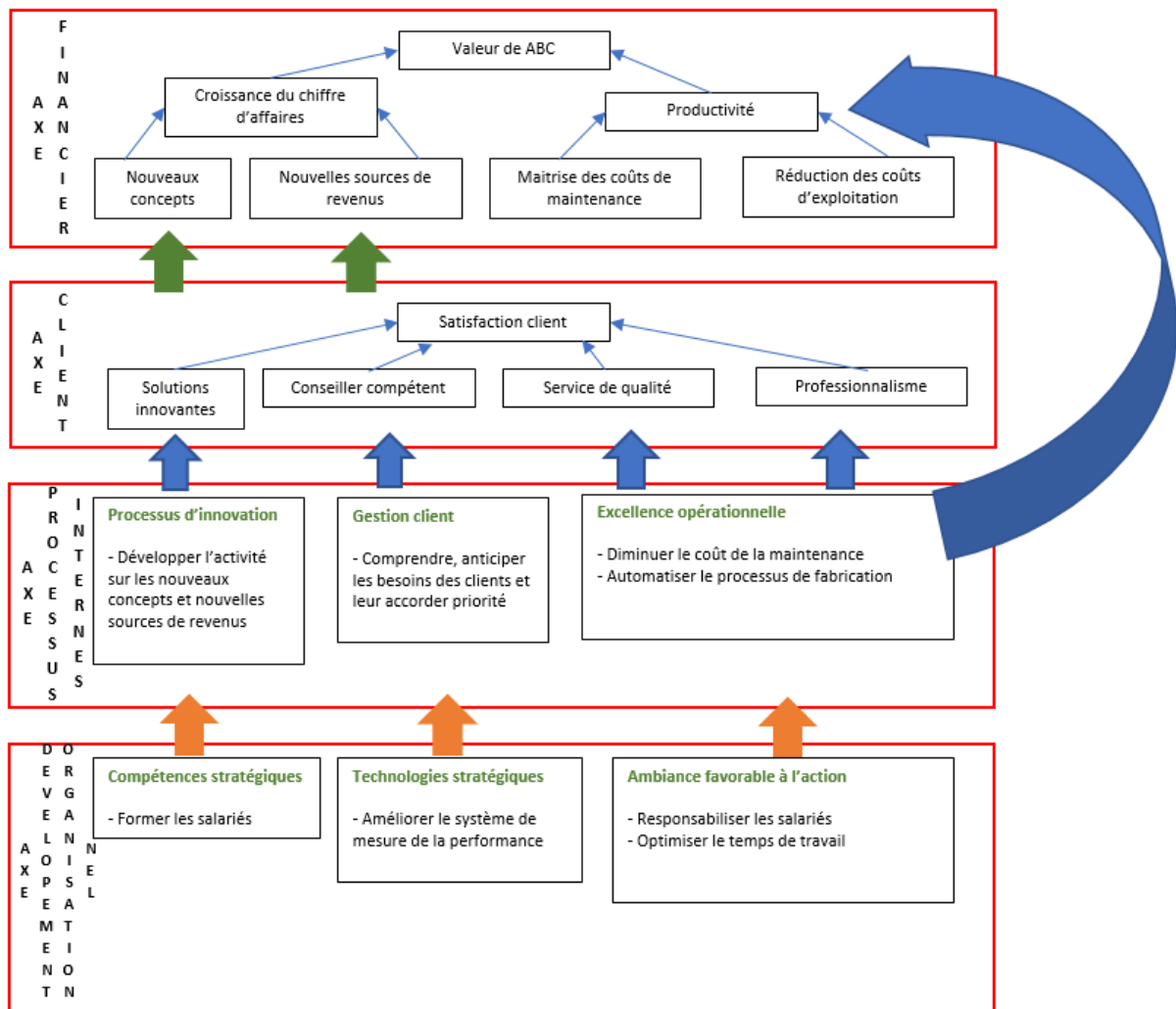
exemple le développement et l'utilisation d'un logiciel qui intègre tous les services et optimise la façon de travailler.

- L'axe développement organisationnel

Quelles sont les attentes des employés ? Les attentes de ces derniers peuvent être en termes de motivation ou de compétences suffisantes voir même de capacités d'innover. Ils se sentent valorisés lorsqu'ils reçoivent une formation qui va de pair avec la technologie utilisée dans le cadre de leur travail. Cette formation leur permet de développer leurs compétences. Leur satisfaction influence la satisfaction des clients car étant motivés, compétents et capable d'utiliser la technologie mise à leur disposition, les employés feront tout pour avoir les meilleurs résultats possibles en termes de satisfaction des actionnaires et celle des clients (ils deviennent par exemple fidèles).

Cependant, pour mieux utiliser le TBP, il vaut mieux découper l'organisation en processus. Ceci a pour avantage de faciliter la détermination des indicateurs pour ces différents axes. Chaque axe est formé d'un ou de plusieurs objectifs stratégiques, des indicateurs, des valeurs-cibles et des initiatives ou actions à concrétiser pour finalement atteindre les objectifs stratégiques. Ces axes ou perspectives doivent créer une dynamique permanente des liens de causalité et de création de la valeur pour l'organisation car ils concernent les questions fondamentales sur lesquelles le top management doit concentrer toute son attention. C'est la raison pour laquelle leurs mesures doivent être directement liées aussi bien à la vision qu'à la stratégie et liées entre elles par des liens de causalité.

Figure 2 : Modèle d'une carte stratégique



Source: <http://tssperformance.com/quest-ce-que-la-carte-strategique/#lightbox/0/>, consulté le 27/03/2017

La carte stratégique organise les liens entre les objectifs stratégiques relatifs à chacun des axes de la performance. Elle reprend parfois également les indicateurs de performance permettant de contrôler les objectifs stratégiques définis par l'organisation.

Concernant notre exemple, il est clair que l'axe financier met en exergue deux objectifs (croissance du chiffre d'affaires et productivité) pour améliorer la valeur ABC. Ces deux objectifs sont déclinés à leur tour en sous objectifs (actions opérationnelles) chacune pour concrétiser cette réalisation.

L'axe client, quant à lui, relève quatre actions (solutions innovantes, conseiller compétent, service de qualité et professionnalisme) à concrétiser pour que son objectif stratégique (satisfaction des clients) soit réalisé.

L'axe processus internes et l'axe développement organisationnel ou d'apprentissage, à leur tour, mettent en évidence chacun, quatre actions concrètes à réaliser. Ces dernières permettront finalement la réalisation des objectifs stratégiques des axes financier et client.

Cela étant, en quoi est-ce que le TBP est réellement utile ?

I.3. Utilité d'un tableau de bord prospectif

Avoir une bonne stratégie est une chose, bien l'exécuter en est une autre.

Une organisation peut avoir la meilleure stratégie sans qu'elle ne soit la plus efficiente ni la plus efficace si elle n'est pas correctement exécutée. D'où, la nécessité d'avoir une bonne stratégie mais également un suivi optimal et sa bonne évaluation sur les différentes facettes de la performance à court, moyen et long terme.

Qui dit évaluation dit mesurer, or qui dit mesurer dit utiliser un instrument, in fine qui dit utiliser un instrument dit comparer les résultats à une référence (un standard) pour déterminer le degré de réalisation d'un ou de plusieurs indicateurs. Cette comparaison permet de conclure si le résultat est bon, moins bon ou mauvais (si on a atteint les objectifs ou pas).

L'utilité du TBP est basé sur le fait que le résultat ne se focalise pas seulement sur les indicateurs financiers comme les anciens outils traditionnels. Le TBP réalise l'évaluation de tous les éléments nécessaires au réel changement d'une organisation qui peuvent être financiers ou non financiers, passés, présents ou futurs, à court, moyen ou long terme, ...

Le TBP constitue un système qui permet de traduire la stratégie de l'organisation en un ensemble cohérent d'indicateurs de performance, en facilitant la mise en adéquation de la stratégie et l'organisation à travers des synergies. Cela veut dire que c'est un outil de gestion global de l'organisation car il permet de relier la stratégie qui est sur le long terme avec les actions qui sont à court terme via les quatre processus ci-dessous (R. S. Kaplan et D. P. Norton, 2001) :

1. Clarifier le projet et la stratégie : Cela veut dire que les responsables de l'organisation doivent traduire la vision en stratégie. Et pour la rendre opérationnelle cette stratégie

doit être traduite en objectifs, ce qui demande la compréhension et le concours de tous les membres de l'organisation.

2. Communiquer les objectifs, les indicateurs stratégiques et les articuler : cela veut dire que tous les membres de l'organisation sont informés des objectifs à atteindre pour la réussite de la stratégie et des indicateurs stratégiques pour que les efforts de chacun soient dirigés vers la détermination de la performance commune et la réussite de la stratégie.
3. Planifier, fixer des objectifs et harmoniser des initiatives stratégiques : cela veut dire que le top management devrait fixer des valeurs-cibles (des objectifs quantitatifs à 3 ou 5 ans) qui serviront de référence lors de l'évaluation pour voir si les objectifs stratégiques fixés ont été atteints ou pas et ce, pour ces quatre différents axes du TBP.
4. Renforcer le retour d'expérience et le suivi stratégique : cela veut dire que le TBP permet de relever les défaillances rencontrées au niveau opérationnel (sur terrain) et éventuellement de faciliter la remise en question de la stratégie par rapport aux objectifs que l'organisation s'est fixés.

De ce qui précède, on peut conclure que le TBP sert à assurer l'exécution de la stratégie, à communiquer clairement la stratégie, à fixer des objectifs, à mettre en cohérence les actions concrètes pour atteindre des objectifs stratégiques. Le TBP sert également à mesurer la performance, surtout à renforcer le retour d'expérience et à reformuler la stratégie.

Cependant, on peut également se demander quelles sont les principales fonctions d'un TBP ?

I.4. Principales fonctions du tableau de bord prospectif

En tant qu'outil de l'implémentation de la stratégie, le TBP a trois fonctions principales :

Sa première fonction est de communiquer la stratégie

Comme la stratégie est conçue et gérée par le top management et que sa mise en œuvre est l'affaire de tous dans l'organisation, il est normal que pour l'exécuter de façon efficace elle doit être clairement communiquée à tous les échelons de l'organisation et que tout le monde la fasse sienne. Au fur et à mesure de son exécution, le TBP devrait faire en sorte que l'accent soit

toujours placé sur les facteurs clés de succès et toujours en relation avec la stratégie. Dans ce cadre, le TBP est plus pro-actif que réactif car il permet que toutes les bonnes actions utiles soient prises au moment opportun pour permettre de profiter des opportunités éventuelles et éviter les menaces potentielles.

Sa deuxième fonction est d'aligner les actions aux buts stratégiques

Aligner les actions aux buts stratégiques veut dire encourager les changements et pouvoir adapter la structure. Après la communication de la stratégie à tous les niveaux de l'organisation, chaque membre de l'organisation devrait parvenir à s'approprier cette stratégie pour que ses actions soient contributives à l'atteinte des objectifs stratégiques communs. Cette appropriation ne sera possible que si le personnel est sensibilisé et motivé. D'où, il fera de son mieux pour exploiter ses qualités ipso facto être responsabilisé et capable de s'adapter aux changements. C'est la raison pour laquelle chaque membre de l'organisation devrait mieux comprendre ce qu'on attend de lui et ce qu'il doit faire pour arriver à donner sa contribution dans un processus évolutif et changeant.

Sa troisième fonction est de mesurer la performance

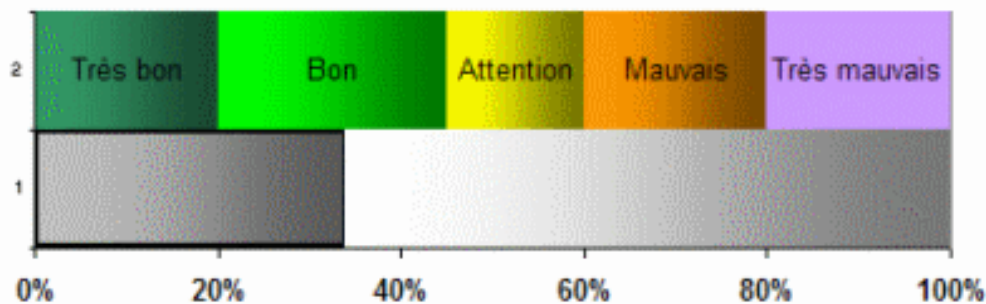
Le TBP est en quelque sorte une façon de mesurer la stratégie d'une organisation, cela veut dire qu'il doit être capable de mesurer la performance aussi bien de l'organisation que celle de chaque membre de l'organisation dans un processus évolutif et changeant.

Après avoir relevé et essayé de commenter les différentes fonctions d'un TBP, abordons maintenant le point des indicateurs.

I.5. Indicateurs

Un indicateur est une mesure qui a pour objectif de faciliter l'interprétation et l'évaluation d'une situation ou d'un concept par rapport à une norme ou un but fixé. (F. Bodart, T. Petitjean et F. Navarre, 2008).

Figure 3 Modèle de présentation d'indicateur



Source : <http://www.piloter.org/mesurer/tableaubord/indicateur-performance.htm>, consulté le 27/03/2017

Mesurer la performance d'une stratégie c'est l'évaluer. Or, « ce qui ne se mesure pas, ne s'évalue pas », dit-on. Le problème est de disposer des bonnes unités de mesure qui permettront aux responsables de savoir où ils en sont par rapport aux objectifs qu'ils se sont assignés.

Une bonne évaluation doit obligatoirement s'accompagner des bonnes mesures. Et chaque élément de la carte stratégique sera évalué sur base d'un ou plusieurs indicateurs clés de performance. Un indicateur est dit « indicateur clé de performance » quand il a un impact réel sur la stratégie. Il s'avère nécessaire de signaler que c'est sur base de l'ensemble d'indicateurs clés de performance que l'organisation fait le suivi de la mise en œuvre de sa stratégie.

Les indicateurs retenus devront être en nombre limité. S'ils sont trop nombreux, le risque est grand qu'ils soient mal ou pas suivis. Pour être retenu, un indicateur devra : mesurer (se rapporter à) un ou plusieurs objectifs, être constructible (faisable), être utilisable en temps réel (être sensible aux variations et traduire chaque modification de l'information en temps réel), être communicable (simple, concis, clair pour éviter différentes interprétations) et induire l'action (permettre de juger les progrès réalisés, ce qui reste à faire, engendrer l'action correctrice en cas de besoin.) (F. Guerra, 2007).

Bref, pour être efficace un indicateur doit être SMART, c'est-à-dire **S**imple, **M**esurable, **A**ccceptable, **R**éaliste et fait en **T**emps réel. L'ensemble de bons indicateurs (indicateurs clés de performance) permet de mesurer les facteurs de succès d'une stratégie et fatalement d'évaluer facilement et en temps utile sa mise en œuvre. C'est en comparant chaque indicateur à sa valeur-cible (à son standard) que l'on peut constater si l'organisation a réellement atteint ou non les objectifs qu'elle s'est fixés.

Notons qu'une valeur-cible est la mesure d'un indicateur qui est fixée de commun accord entre le responsable et le collaborateur comme étant l'idéal à atteindre et qui sera comparée à la prestation réelle au bout d'une période prédéterminée. Et c'est sur base du niveau d'atteinte de l'ensemble de ces valeurs-cibles comparées aux réalisations, que l'on peut conclure si l'organisation a atteint ou pas les objectifs qu'elle s'est fixés.

Ceci dit, on peut se demander alors quelles sont les caractéristiques concrètes d'un bon indicateur?

- un bon indicateur doit être pertinent

Cela veut dire qu'il doit correspondre à un objectif, répondre à un besoin de mesure et vouloir dire quelque chose lors de l'utilisation.

- un bon indicateur doit être de qualité et précis dans sa mesure

Cela veut dire qu'il doit être logiquement bien formulé, précis, concis, clair, homogène (dans le temps et dans l'espace) pour faciliter la comparaison et sensible à toute variation significative éventuelle.

- un bon indicateur doit permettre une certaine faisabilité

Cela veut dire qu'il doit permettre :

- d'abord, sa production sur base des mécanismes de mesure et de traitement rigoureux pour déterminer des données fiables, en temps opportun et de façon rentable.
- ensuite, une consolidation technique et un accès acceptable de délai de production et/ou de temps de réponse et;

- enfin, d'avoir une possibilité organisationnelle (c'est-à-dire être sûr qu'il y a un responsable chargé d'alimenter, de produire et de fournir les indicateurs).

- **un bon indicateur doit être convivial, accessible et intelligible**

Cela veut dire qu'il doit être visuel, permettre une utilisation correcte, confortable, facile à obtenir, à utiliser, simple, clair, compréhensible, etc...

Nous venons de présenter le TBP sur ses différentes facettes, on pourrait se demander quels sont les avantages et les limites d'un TBP?

I.6. Avantages et limites d'un tableau de bord prospectif

En termes d'avantages, le TBP permet, entre autres, de :

- mettre en adéquation la stratégie, les objectifs stratégiques et les facteurs clés de succès;
- avoir une vision claire de toutes les activités à tous les niveaux de l'organisation;
- établir une liaison directe entre l'axe financier et les trois autres axes;
- relever les forces et faiblesses, ainsi que les opportunités et les menaces de l'organisation
- convaincre le top management à bien définir la stratégie ainsi que les objectifs (stratégiques et opérationnels) et les actions concrètes à mettre en place;
- bien communiquer et/ou améliorer la communication via un dialogue structuré à tous les niveaux de l'organisation;
- faire un suivi régulier de l'implémentation de la stratégie pour atteindre les objectifs de la performance;
- avoir un lien de causalité entre vision et stratégie, entre elles et la performance globale de l'organisation ;
- etc,...

En ce qui concerne les limites, selon P. Lorino (2000), le TBP :

- ne traite pas de la question centrale, celle de la construction de la "théorie de la performance" en d'autres termes du modèle cause effet;

- tente d'identifier une structuration standard et universelle en quatre perspectives et tournant le dos à la contingence stratégique du pilotage,
- ne prend pas vraiment en compte, l'incertitude et les décalages temporels liés à l'apprentissage;
- n'explique pas la relation du système d'indicateurs avec l'action et la notion d'équilibre du TBP n'est pas si simple à déterminer;
- facilement associé à une logique de top down dans la démarche de mise en place, le TBP est une démarche « bottom-up », plus spécifique et plus adaptée, est préférable pour obtenir un pilotage efficace. Ce qui est vrai, l'approche top down garantit une application cadrée de la stratégie, mais elle ne tient pas compte du terrain, des attentes des acteurs, et de leurs ambitions. Ils ne vont donc pas jouer le jeu et l'outil mis en place ne sera pas utile, car inutilisé. (Lacoste, 2003)⁷ ;
- avec son approche top down, il entraîne un manque de réactivité car dans ce sens, la performance est perçue comme la conformité des actions aux plans venus d'en haut, le temps d'ajustement des actions est forcément élevé.

Jusque-là nous avons parlé du TBP tel que conçu par R. S. Kaplan et D. P. Norton de façon globale ou pour le secteur privé. Est-ce que ce TBP peut être repris tel quel au niveau du secteur public ? Sinon qu'est ce qui change ? et pourquoi ? Dans le dernier point de ce chapitre nous essayons de démontrer la particularité que peut avoir un TBP conçu dans une organisation gouvernementale.

I.7. Tableau de bord prospectif et secteur public

A l'heure actuelle, les fonctionnaires cherchent à être plus performants c'est-à-dire efficaces, efficaces et à rendre des services de qualité aux citoyens. Les administrations ne cessent de subir des pressions des citoyens ou des organisations politiques (nationales et européennes) ainsi que des syndicats en ce qui concerne notamment la performance, les moyens utilisés (en termes de budget et de personnel), la gestion du personnel juste et équitable, l'évaluation objective du personnel, les mandats de gestion et d'administration, l'«accountability⁸ ».

⁷ Cité par Ama Désirée MISSA, Conception d'un tableau de bord prospectif dans une entreprise d'Etat : cas de la poste CI, CESAG, mémoires de fin d'études, avril 2013, p.21

⁸ Accountability: action d'être responsable de ses actes et de pouvoir rendre compte à qui de droit

Le TBP est un système qui permet de faire une évaluation permanente des moyens mis en œuvre par rapport à leurs résultats respectifs. Attention cette évaluation nécessite des objectifs clairs et bien définis, mesurables, des actions concrètes à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ainsi qu'une façon de les évaluer.

Le TBP est maintenant de plus en plus utilisé dans le service public, ce qui facilite le changement de logique de gestion a posteriori (par les résultats budgétaires ou financiers) à une gestion a priori (par les principes) tenant compte des perspectives financières et non financières, tangibles et non tangibles, à court terme et à long terme, avec surtout l'obligation de rendre compte aux citoyens.

La mesure des prestations et les systèmes de gestion stratégique de l'administration publique belge a été lancée en 2000 avec la réforme Copernic qui marque le début de la modernisation de services publics. Par modernisation, l'administration on sous-entend la volonté de devenir le meilleur prestataire de services pour les citoyens (les utilisateurs) et un meilleur employeur pour les fonctionnaires. Cette réforme reposait sur quatre piliers : une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une politique du personnel moderne et une autre manière de travailler. C'est ainsi que pour arriver à améliorer et à renforcer leur fonctionnement et leurs capacités managériales, les administrations ont besoin des outils de gestion stratégique comme le TBP ⁹.

Ce dernier trouve réellement sa place et sert d'outil nécessaire pour assurer le suivi et entreprendre les actions correctrices liées à l'implémentation de la stratégie du service public.

Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, une série d'institutions publiques utilisent déjà ce modèle.

Selon Claude Rochet¹⁰, « Ce système est très utilisé dans l'administration publique des pays nordiques, mais aussi au Canada ou aux Etats-Unis où près de 60% de l'administration est concernée. Cette méthode reflète en effet parfaitement les relations qui existaient entre les ministères (niveau central) et les agences ou services déconcentrés, puisqu'il permet la diffusion de la vision stratégique depuis l'administration centrale jusqu'aux services ».

⁹ https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_bsc_fr.pdf, consulté le 06/04/2017, p.9

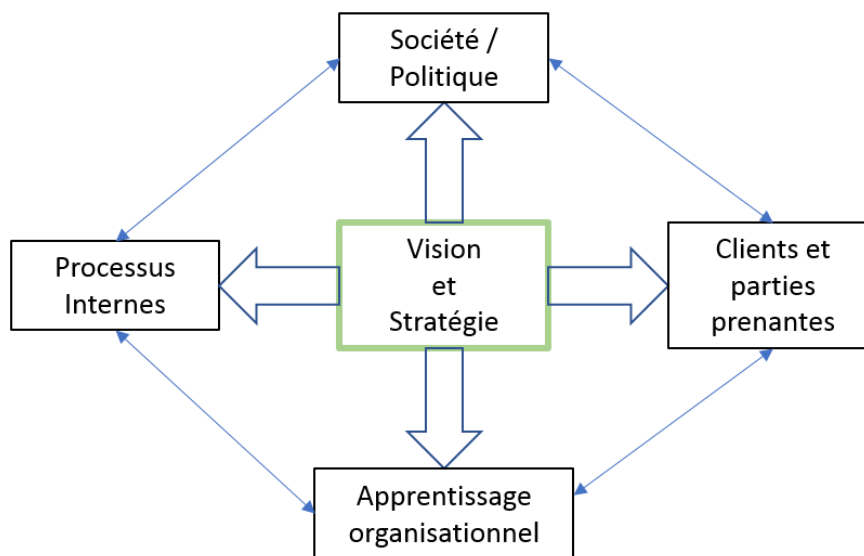
¹⁰ <http://claudio.rochet.pagesperso-orange.fr/cours/Docs/fiche19.pdf>, consulté le 26/03/2017, p.179

Cependant une de plus grandes difficultés auxquelles les organisations publiques font face est celle qui concerne l'axe des indicateurs financiers qui n'a pas le même poids dans une entreprise privée et dans une organisation publique.

D'après Unilog¹¹, sur l'utilisation du TBP dans trois pays européens : l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, trente entretiens approfondis ont été menés avec des membres de comités de direction de grands acteurs économiques européens appartenant à différents secteurs d'activités (télécommunications, industrie, services financiers, secteur public, etc.) dans les pays suivants : France, Royaume-Uni, Allemagne. Ces entretiens ont été suivis d'une enquête à plus grande échelle auprès de 200 autres dirigeants d'entreprises et d'administrations européennes. Les fonctions étudiées ont été la direction générale, la direction administrative et financière, la direction marketing, la direction des ventes, la direction des ressources humaines et la direction des systèmes d'information. Ces résultats reflètent que le TBP est l'outil employé dans tous les pays et dans toutes les fonctions de l'entreprise. C'est la méthode la plus répandue en Europe : 41 % des entreprises européennes y font référence. L'Allemagne est en tête avec 53%, suivie du Royaume-Uni 36% et de la France 35%. Les résultats montrent aussi que le TBP est le seul outil utilisé de manière homogène par les différentes fonctions de l'entreprise : DG/Finance (41 %), Informatique (47%), Marketing/Vente (42 %) et RH (43 %). Dans la limite de l'échantillon analysé pour la thèse, les résultats, auxquels elle aboutit, montrent que l'essor du TBP ne se limite pas à un phénomène de mode. L'outil fait réellement l'objet d'une large utilisation de la part des managers.

¹¹ Branche Conseil d'Unilog, société de conseil en management en France, cité par Manel Benzerafa, L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat, thèse de doctorat, Université de Paris X – Nanterre, 2007 p.77

Figure 4 : Modèle d'axes d'un tableau de bord prospectif du secteur public



Société / Politique : quelle est la mission de l'organisation publique lui permettant de répondre aux besoins de ses citoyens ?

Clients et Parties prenantes¹² : Quelle qualité de service l'organisation publique doit donner pour satisfaire ses clients et parties prenantes et qui est en lien direct avec sa mission en tant que service public ?

Processus internes : quels sont les processus clés, capables d'améliorer le service qu'offre l'organisation publique et dans lesquels elle doit exceller pour satisfaire ses clients et qui est en lien direct avec sa mission en tant que service public ? (Efficacité et efficacité)

Apprentissage organisationnel : quoi apprendre et améliorer au sein l'organisation publique pour exceller dans ses processus clés ? (Formation du personnel, Benchmarking, ...)

Le TBP tel que conçu par R. S. Kaplan et D. P. Norton n'est pas adapté aux organisations publiques, d'où pour être utilisé par ces dernières il doit être adapté à leur spécificité.

¹² Parties prenantes = individu ou groupe d'individus qui peuvent influencer ou être affectés, directement ou indirectement, par les décisions prises dans une organisation. Exemple : clients, fournisseurs, les citoyens, le gouvernement, le parlement, les banques, les syndicats, ...

Comme le dit Manel Benzerafa(2007)¹³ : « Kaplan et Bower ont exposé le premier modèle du TBP adapté au secteur public et portant sur le pilotage de la ville de Charlotte (...), l'idée principale de ce modèle consiste à inverser l'ordre des axes financier et client. Les auteurs soulignent que les indicateurs financiers classiques ne sont pas les mesures les plus adéquates pour rendre compte de l'accomplissement de la mission dans une administration. Ils suggèrent ainsi de repenser les objectifs financiers et proposent un modèle différent (...) Yee- Ching affirme que le TBP, telle que la proposent Kaplan et Norton, aurait plus de succès dans les administrations si celles-ci avaient effectivement une vision et une stratégie plus claires. Or, les visions sont souvent très divergentes et les objectifs vaguement définis. »

Et comme le soulignent F. Bodart, T. Petitjean et F. Navarre (2008) : « A l'inverse du secteur privé, les administrations publiques ne peuvent baser l'évaluation de leurs performances en privilégiant les résultats financiers en fin d'année et/ou de mandat. R. Kaplan et D. Norton reconnaissent eux-mêmes que la structure du TBP plaçant comme point d'entrée l'axe financier n'est pas réaliste pour les institutions publiques. Ils suggèrent donc d'adapter la structure (...) à toute organisation à but non lucratif, en mettant en avant la mission même de l'institution ». Selon F. Bodart, T. Petitjean et F. Navarre (2008), pour moderniser les administrations publiques et de les orienter vers la performance et la qualité du service rendu au citoyen, il faudra mettre en avant l'axe citoyen et non l'axe financier comme dans le secteur privé car le citoyen est à la fois client, fournisseur, partenaire et actionnaire.

Conclusion du premier chapitre

Dans ce premier chapitre nous avons présenté de façon succincte, d'abord, la genèse du TBP, sa définition, ses différents axes ou perspectives. Ensuite, nous avons vu l'utilité du TBP, ses principales fonctions et la notion d'indicateur. Enfin avant d'aborder le point concernant le TBP et le secteur public, nous avons présenté en quelques lignes les avantages et limites du TBP.

Sans tarder nous allons maintenant présenter la méthodologie de notre travail dans le deuxième chapitre.

¹³ Manel Benzerafa, L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat, thèse de doctorat, Université de Paris X – Nanterre,,p. 98

Chapitre II : Méthodologie

Notre sujet s'intitule : « Ebauche d'un modèle de tableau de bord prospectif d'une organisation publique : le Cas de la Direction du budget du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

La revue de la littérature que nous avons présentée dans le chapitre 1 nous permet, selon les auteurs, les articles et autres recherches, de bien présenter le TBP sous ses différents aspects. Ce chapitre est lui consacré à la méthodologie qui sera utilisée dans notre travail, reposant sur une analyse détaillée de la documentation interne au MFW-B.

En effet, nous souhaitons répondre à la question : « est-ce que le TBP peut être utilisé comme instrument de mesure de la performance au sein d'un ministère par exemple au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) ? »

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de bien comprendre le processus budgétaire du MFW-B. La méthodologie de collecte des informations nécessaires à ce travail requiert la collaboration étroite avec la cellule d'élaboration du budget du ministère, consultée préalablement à la rédaction de ce chapitre. En effet, nous devons récolter des informations précises auprès des personnes clés impliquées dans l'élaboration du budget, informations qui nous permettrait de mettre à jour :

- les différentes activités et sous activités qui se font dès la conception du budget jusqu'à sa production voire même à sa publication au Moniteur Belge (MB);
- les ressources et l'output de ce processus clé;
- la durée utilisée pour produire cet output;
- les différents moments importants lors d'élaboration du budget;
- les différents intervenants.

En soutien de nos discussions internes, nous obtenons une grande partie des informations dont nous avons besoin via l'analyse du contenu des documents internes et plus spécifiquement des documents suivants :

- les projets de circulaire budgétaire 2016/3 (directives budgétaires relatives à l'élaboration du budget initial 2017);
- le processus d'élaboration du budget (document interne);
- le budget 2017 du ministère;

- d'autres documents, références, intranet, website du ministère.

Tout au long de notre cadre appliquée, nous suivrons la démarche classique de mise en œuvre d'un tableau de bord, en commençant par la définition des objectifs stratégiques de la Direction du budget. Ces étapes sont détaillées à présent.

Sur base de la stratégie du ministère (le contrat d'administration), le Service général budget et comptabilité (SGBC) a déjà été découpée en cinq processus clés et les objectifs stratégiques généraux ont été déterminés par le ministère. Comme notre travail est une étude pilote qui veut montrer l'intérêt d'un TBP dans une organisation publique et particulièrement au sein de la Direction du budget (DB), nous nous intéressons au processus qui nous paraît être le plus développé (qui a plus d'activités), en l'occurrence le processus d'élaboration du budget (PEB).

Nous allons découper le PEB en activités, présenter une série de risques probables de déviation par rapport aux objectifs puis identifier les activités qui sont critiques et les indicateurs y relatifs. Une activité est dite critique si sa mauvaise gestion a pour risque le mauvais fonctionnement du processus en général. Cela veut dire que si cette activité a un retard cela affecte l'ensemble du processus.

L'étape suivante consiste à sélectionner les indicateurs de performance les plus intéressants pour vérifier que ce processus d'élaboration du budget (PEB) puisse atteindre les objectifs que la direction du budget (DB) s'est fixés.

L'étape finale consiste à proposer une carte stratégique relative à la DB et un modèle de TBP qui est l'ensemble de ces indicateurs liés aux axes retenus. La carte stratégique doit faire un lien entre les objectifs de ces quatre différents axes et les indicateurs relevés.

Ceci étant, présentons le Ministère de la fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) au chapitre suivant.

Chapitre III : Présentation du Ministère de la Fédération Wallonie Bruxelles¹⁴

Il nous semble logique de présenter avant tout la Communauté Française (CF) appelé aussi la Communauté de la Fédération Wallonie-Bruxelles (CFWB) avant de parler du Ministère de la Communauté Française (MCF) qu'on appelle également Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) dont la suite sera détaillée sans ce chapitre.

Dans ce troisième chapitre, nous présentons :

- d'abord, la CF: ses organes politiques, la responsabilité politique et le rôle du gouvernement et les services du gouvernement de la Communauté française;
- ensuite, le MFW-B: ses missions, sa vision, ses valeurs et sa stratégie (le contrat d'administration).

III.1. Communauté Française ou Communauté de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Selon le premier article de la Constitution : « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Dans les limites de leurs compétences, ces communautés et ces régions sont autonomes par rapport à l'autorité fédérale. Il existe un parlement et un gouvernement pour chacun de ces trois communautés (germanophone, flamande et française), et pour deux régions (Wallonie et Bruxelles-Capitale) car les compétences de la Région flamande sont exercées par le parlement et le gouvernement de la Communauté flamande.

La « Communauté culturelle de la langue française » est le nom que la Constitution avait donné en 1970 à la collectivité politique fédérée que forment ensemble les Wallons et les Francophones de Bruxelles. La Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française selon la Constitution) est issue d'un processus de réformes institutionnelles de l'Etat belge qui s'est déroulé en plusieurs phases :1970, 1980, 1988, 1993, 2001 et 2011.

¹⁴ Ce chapitre a été largement tiré du « syllabus n°2 de la Communauté française : structures et environnement institutionnel, Ministère de la Communauté française/ Centre de Recherche et d'information socio-politiques-CRISP, novembre 2006 » et de l'intranet du MFW-B.

Ses compétences, qui sont l'Enseignement, la Culture, le Sport, l'Aide à la jeunesse, la Recherche scientifique et les Maisons de justice, s'exercent à l'égard des personnes établies sur le territoire de la « région de langue française » et des institutions unilingues francophones de la « région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Pour les diverses matières dont elle a la charge, la FWB est également compétente dans le domaine de la coopération nationale et internationale. En 1993, elle a transféré l'exercice de certaines de ses attributions à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (COCOF). Ce transfert concerne surtout les bâtiments scolaires, les infrastructures sportives, le tourisme, la formation professionnelle, la promotion sociale ainsi que les politiques de la santé et de l'aide aux personnes.

III.1.1. Organes politiques de la Communauté française

Les organes politiques de la CF sont : le Parlement et le Gouvernement. Ces derniers forment l'une des deux branches du pouvoir législatif de la CF. Les membres du Parlement peuvent déposer des propositions de décret¹⁵, ils discutent ces propositions et les modifient par des amendements. Ils discutent et modifient les projets de décret déposés par le gouvernement de la CF. Le Parlement adopte les décrets, c'est-à-dire les vote à « la majorité absolue »¹⁶ de ses membres.

III.1.1.1. Parlement

Le parlement est composé de 94 membres, qui proviennent de parlements régionaux dont :

- 75 membres du Parlement wallon et ;
- 19 membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Parlement, élu au cours des élections régionales tous les 5 ans :

¹⁵ Un décret est la norme « loi » des communautés

¹⁶ La majorité absolue est atteinte s'il y a plus de votes positifs que des votes négatifs, attention ici on ne tient pas compte des abstentions

- élit les membres du gouvernement de la CF;
- exerce le contrôle politique du gouvernement de la CF (par les questions parlementaires, les interpellations adressées aux ministres, les demandes d'explication, le recours au droit d'enquête);
- vote le budget de la CF;
- désigne 10 sénateurs parmi ses membres; et
- désigne les membres du conseil d'administration des organismes autonomes créés par la CF, par exemple la RTBF.

III.1.1.2. Gouvernement

Le nombre maximum de membres du gouvernement de la CF est fixé par un décret du Parlement de la CF. Ce nombre ne peut excéder 8 membres (ministre-président et ministres) dont un membre qui a son domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ces membres du gouvernement sont élus à la majorité absolue par le Parlement de la CF et exercent leurs pouvoirs jusqu'au dernier jour de la législature sauf si le Parlement fait tomber le Gouvernement par un vote à la majorité absolue d'une motion de méfiance. C'est le gouvernement lui-même qui désigne un président (qu'on appelle ministre-président) parmi ses membres.

Actuellement, le gouvernement de la CF comprend 7 membres qui sont :

- Le Ministre-Président, Monsieur Rudy Demotte ;
- La Vice-Présidente et Ministre de la Culture et de l'Enfance, Madame Alda Greoli ;
- Le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, des Médias et de la Recherche scientifique, Monsieur Jean-Claude Marcourt ;
- Le Ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, Chargé de la tutelle sur la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rachid Madrane ;
- La Ministre de l'Education, Madame Marie-Martine Schyns ;
- Le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, Monsieur André Flahaut ;
- La Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la jeunesse, des Droits des femmes et de l'Egalité des chances, Madame Isabelle Simonis.

III.1.2. Responsabilité politique et le rôle du gouvernement

Le gouvernement de la CF ainsi que chacun de ses membres, est politiquement responsable devant le Parlement de la CF.

Quant à son rôle, le gouvernement :

- prépare les projets de décret qu'il soumet à la discussion et au vote du Parlement de la CF;
- fait les arrêtés et les règlements nécessaires à l'exécution des décrets de la CF;
- gère les moyens financiers de la CF, cela veut dire qu'il prévoit les recettes et propose la destination des dépenses (préparation des projets de décret relatifs au budget de la CF) et surveille l'exécution du budget (l'utilisation des moyens budgétaires);
- dispose de services administratifs (le Ministère de la CF), d'institutions et de personnes;
- fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations;
- fixe les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de son personnel.

III.1.3. Services du gouvernement de la Communauté française

Composé d'un Ministère¹⁷ et des Services non ministériels (exemple le délégué général de la CF aux droits de l'enfant et le corps interministériel des commissaires du gouvernement), les services du gouvernement sont chargés de l'administration générale de la CF. Ce sont les arrêtés du gouvernement qui définissent le statut du personnel des services du gouvernement et notamment la hiérarchie des niveaux et des grades.

Parmi les services administratifs de la CF il existe également de services extérieurs, on peut citer entre autres :

- les IPPJ (les Institutions publiques de protection de la jeunesse);
- les centres ADEPS (Administration de l'Education Physique et des Sports);
- les services régionaux déconcentrés des personnels de l'enseignement;
- les services régionaux des infrastructures scolaires;
- le Musée de Mariemont;

¹⁷ Le Ministère est composé du Secrétariat Général et de Cinq Administrations Générales, voir le point III.2

- le Centre de prêt de matériel de Naninne, etc.

Il est nécessaire de signaler que la CF a créé 8 organes autonomes qui, participent à l'action de la CF mais qui ne sont pas des services du gouvernement. Ces organes sont :

- la RTBF (la Radio-télévision belge de la Communauté française);
- l'ONE (l'Office de la Naissance et de l'Enfance);
- le CHU de Liège (le Centre hospitalier universitaire de Liège);
- le CSA (le Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la Communauté française de Belgique);
- l'IFC (l'Institut de la Formation en cours de carrière);
- l'ETNIC (l'Entreprise publique des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française);
- le fonds Ecureuil de la Communauté française.

Il faut noter que le WBI (Wallonie-Bruxelles International) et l'E.A.P. (Ecole d'Administration Publique) sont des organes communs du MFW-B et de la Région Wallonne (RW).

III.2. Ministère de la Communauté Française

Le Ministère de la Communauté Française (MCF) qu'on appelle également Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) est l'un des deux organes du gouvernement avec les institutions non ministérielles.

III.2.1. Situation géographique et logo du Ministère de la Communauté Française

Le siège du MFW-B est situé sur 44 Boulevard Léopold II 1080 à Bruxelles. Ce Ministère a ses différents bureaux sur différents sites aussi bien à Bruxelles qu'en Wallonie.



Photo 1 du siège du MFW-B du 10/03/2017 à 13 :44

Son logo est composé de trois lettres : W, B et F. Les lettres W et B ont été conçues pour tracer le contour d'un périmètre commun d'action entre Wallonie et Bruxelles alors que la lettre F veut signifier Fédération et/ou Francophone. Les trois lettres sont représentées en trois couleurs différentes.



Le rouge et le bleu, couleurs de ces deux régions (Wallonie et Bruxelles), le jaune, trait d'union vigoureux marquant la solidarité et la force de l'engagement du MFW-B.

L'origine du MFW-B est constitutionnelle.

III.2.2. Eléments constitutifs du Ministère de la Communauté Française

Le MCF est composé d'un Secrétariat général et de Cinq Administrations générales dont:

- l'Administration générale de la Culture;
- l'Administration générale de l'Enseignement;
- l'Administration générale de l'Aide à la Jeunesse;
- l'Administration générale des Maisons de Justice;
- l'Administration générale du Sport.

Les cinq Administrations générales sont dirigées, chacune, par un Administrateur général.

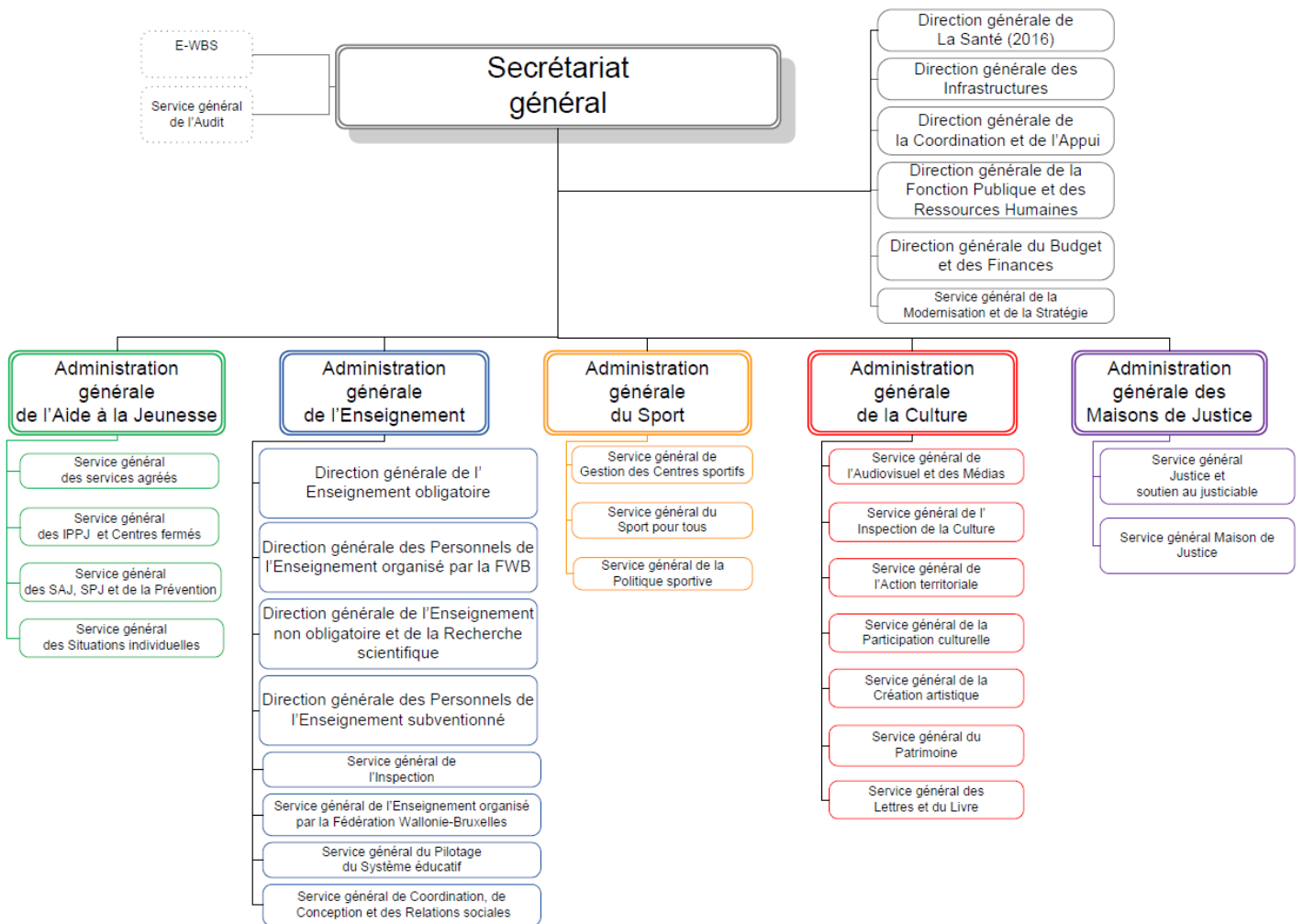
Le Secrétaire général, quant à lui, coordonne l'action du Ministère et gère les services communs de l'ensemble du Ministère utilisés par ces cinq Administrations générales qui sont:

- la Direction générale des Infrastructures;
- la Direction générale de la Coordination et de l'Appui;
- la Direction générale de la Fonction publique et des Ressources Humaines;
- la Direction générale du Budget et des Finances;
- le Service général de la Modernisation et de la Stratégie.

Le Secrétariat général et les Administrations générales sont subdivisés en directions générales (dirigés par des Directeurs généraux). Ces dernières sont subdivisées, à leur tour, en Services généraux (dirigés par des Directeurs généraux Adjointes). Les Services généraux sont subdivisés, quant à eux, en directions (dirigés par des Directeurs) et enfin les directions sont subdivisées en services.

Pour plus de détails, voir Figure 5

Figure 5 : Organigramme du Ministère



Source: MFW-B

Cadre 1 : Valeurs du MFW-B

Le sens de l'intérêt général

Le service à l'ensemble des citoyens constitue la base de notre action. Nous cherchons chaque jour à les écouter et à leur apporter des solutions. En tant que service public, nous nous rendons accessibles et avons la volonté d'être utiles à chacun, quelle que soit sa situation, avec toujours à l'esprit l'intérêt de la collectivité et de son environnement.

La responsabilité

Nous entendons répondre avec professionnalisme aux besoins du citoyen. Nous mettons nos compétences et notre expertise au profit de la qualité des services que nous rendons. Nous sommes responsables et autonomes, nous nous fixons des objectifs, nous sommes orientés résultat.

La transparence

Neutralité, objectivité et intégrité conditionnent notre action, nous considérons chacun de manière égale. Nous clarifions et nous expliquons nos missions, nos choix et nos décisions. Nous faisons circuler l'information entre nous. Nous disons ce que nous faisons et faisons ce que nous disons.

Le développement personnel

L'humain est au centre de nos préoccupations. Nous sommes moteurs d'épanouissement personnel pour nos citoyens, nos collègues et nous-mêmes, nous travaillons au bien-être et au respect de tous. Nous sommes à l'écoute, disponibles, et nos réponses sont adaptées aux besoins de chacun. Le plaisir du service rendu, nous le vivons au quotidien. Nous aspirons à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

La créativité

Nous conjugons créativité et réalisme. Nous voulons être une force de proposition, d'imagination et d'impulsion. Nous privilégions l'esprit d'initiative, la souplesse et la polyvalence. Nous cherchons toujours à nous améliorer, nous sommes en mouvement, porteurs de progrès collectif et individuel.

Source: MFW-B

III.2.3. Présentation de la Direction générale du Budget et des Finances

La Direction Générale Budget et Finances est composée de deux services généraux: le Service Général du Budget et de la Comptabilité (SGBC) et le Service Général des Finances (SGF) et remplit trois missions fondamentales: la gestion budgétaire, la gestion comptable et la gestion financière.

Le SGBC a pour mission de :

- élaborer les budgets;
- superviser les opérations comptables;

- établir le compte général de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- assurer la gestion budgétaire et comptable de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

A son tour, le SGBC est composé de deux directions, dont :

- la direction des Comptes qui a sous sa responsabilité l'Unité de l'Inspection des Trésoriers Décentralisés (UITD) et;
- la direction du budget qui a sous sa responsabilité le service de la Comptabilité.

Les missions de la direction du budget consistent à :

- Elaborer le budget des dépenses et des recettes ;
- Elaborer des ajustements et suivi des répartition s;
- Elaborer des documents budgétaires annexes (exposé général¹⁸, exposé particulier¹⁹);
- Produire des statistiques budgétaires ;
- Rédiger des circulaires budgétaires ;
- Diffuser des documents budgétaires ;
- Donner des informations sur le budget.

III.2.4. Mission de la Direction générale du Budget et des Finances

La mission ou la raison d'être de la DGBF est de préparer, de contrôler et d'exécuter les opérations budgétaires, comptables et financières de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

III.2.5. Vision de la Direction générale du Budget et des Finances

La vision ou le futur de la DGBF (ce que veut devenir la DGBF) est d'optimiser les moyens d'actions de la Fédération Wallonie-Bruxelles en faisant de la DGBF un centre d'excellence budgétaire et financier en support des administrations fonctionnelles.

¹⁸ Un exposé général est un document présente notamment les lignes directrices du budget, une synthèse des recettes et des dépenses, un rapport financier, le cadre budgétaire à moyen terme et la programmation budgétaire pluriannuelle.

¹⁹ Un exposé particulier (du budget) est un document qui justifie et commente les recettes et les dépenses en regard des objectifs de la politique publique définie.

III.2.6. Budget du MFW-B (chiffres et graphiques)

Le budget du MFW-B (cfr tableau 1 et graphique 1) provient des recettes non fiscales, des recettes fiscales, des recettes non fiscales autres qu'institutionnelles (les recettes diverses, donations, legs, dotation de la loterie nationale, les récupérations d'allocations familiales...).

Les recettes non fiscales concernent essentiellement les droits d'inscription dans des établissements d'éducation artistique, des droits d'équivalence des diplômes, etc.

Les recettes fiscales, quant à elles, concernent les dotations historiquement appelées TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) et IPP (Impôt des Personnes Physiques). Il s'agit de montants alloués par l'Etat fédéral, tels que repris dans la loi spéciale de financement, indépendamment de la perception effective de ces taxes et impôts. La loi spéciale de financement du 6 janvier 2014 prévoit la réorganisation de deux parties attribuées aux impôts (TVA et IPP) et six nouvelles dotations qui sont : les allocations familiales, les soins aux personnes âgées, les soins de santé, les hôpitaux, les maisons de justice et les pôles d'attraction universitaire.

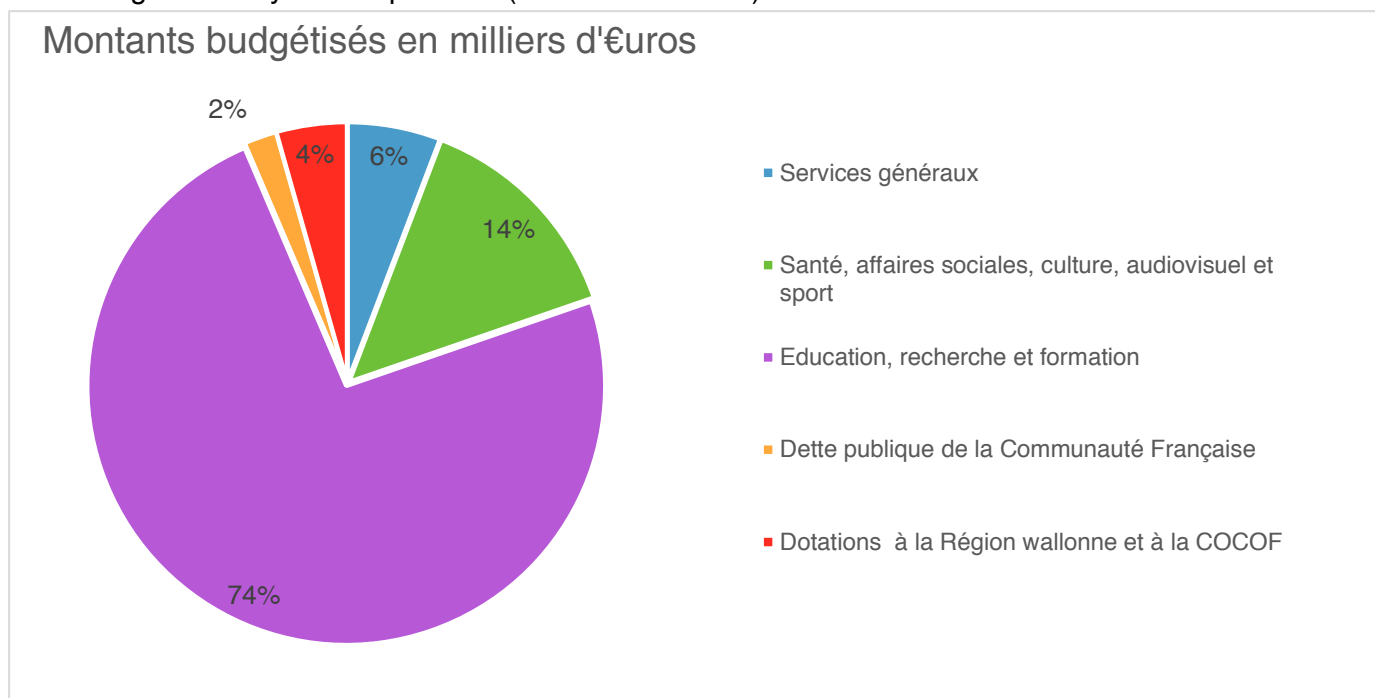
Tableau 1: Budget initial de dépenses 2017 du MFW-B: Crédits de liquidation et Fonds budgétaire moyen de liquidation (en milliers d'euros)

Concerne	Montants budgétisés	%
Services généraux	608.638	5,80 %
Santé, affaires sociales, culture, audiovisuel et sport	1.460.784	13,91 %
Education, recherche et formation	7.755.004	73,87 %
Dette publique de la Communauté Française	212.938	2,03 %
Dotations à la Région wallonne et à la COCOF	461.383	4,39 %
Total	10.498.747	100,00 %

Source : Budget du MFW-B

Graphique 1 : Budget initial de dépenses 2017 du MFW-B : Crédits de liquidation et Fonds

budgétaire moyen de liquidation (en milliers d'euros)



Source : Budget du MFW-B

III.3. Contrat d'administration²⁰

En date du 25 mai 2016, le premier contrat d'administration (CA) du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles a été signé par le Gouvernement et les représentants du Ministère (le Secrétaire général, les Administrateurs généraux et les Directeurs généraux).

Le Contrat d'Administration est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration (pour plus de détails cfr Cadre n°2. ci-dessous).

²⁰ Tiré du document de Communication du contrat d'administration au personnel d'encadrement de la DGBF, le Contrat d'Administration est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration. En tant que contrat, ce document établit un certain nombre d'engagements réciproques entre le Gouvernement et le Ministère. Il planifie notre action jusqu'à la fin de la législature.

Cadre 2 : Contrat d'Administration

Le Contrat d'Administration est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration. En tant que contrat, ce document établit un certain nombre d'engagements réciproques entre le Gouvernement et le Ministère. Il planifie notre action jusqu'à la fin de la législature. A ce titre, le Contrat d'administration porte sur des :

- objectifs de changement et d'amélioration pour poursuivre la modernisation et la recherche d'efficacité de notre administration;
- actions pour consolider nos missions-clés ou nos activités en danger; et
- ressources qui seront mobilisées pour atteindre ces objectifs et mettre en œuvre ces actions

Le Contrat d'administration est aussi un instrument de dialogue permanent entre le Ministère et le Gouvernement sur les difficultés, contraintes, priorités et opportunités liées aux missions du Ministère. Le Contrat permet de réaliser un partage des priorités continu, transparent et univoque entre le Ministère et le Gouvernement. Chaque collaborateur pourra de cette manière agir dans un cadre clair et qui donne un sens à son travail. Enfin, le Contrat se veut aussi un outil souple et adaptable. Il sera adapté chaque année après le vote du budget à l'évolution des priorités et pourra intégrer à tout moment les missions urgentes qui n'auraient pas été planifiées au départ.

Concrètement, le Contrat d'administration contient l'ensemble des objectifs transversaux et sectoriels du Ministère. Sur la base du Contrat, les Directeurs généraux adjoints élaborent leur propre contrat d'objectifs pour les services dont ils sont responsables. Les contrats d'objectifs des DGA sont ensuite déclinés dans les programmes d'activités des services qui vont à leur tour déterminer une partie des objectifs individuels des agents. Chaque collaborateur pourra de cette manière agir dans un cadre coordonné et qui donne un sens à son travail.

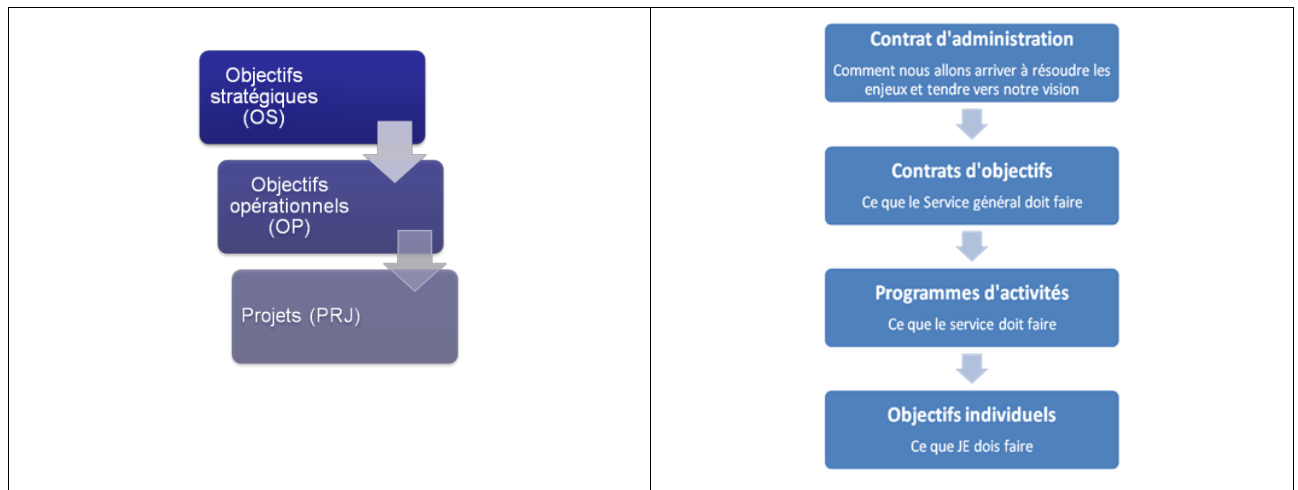
Source : Contrat d'administration

Ayant quatre avances majeures (la Logique contractuelle, la Transversalité, l'Unicité et la Coexistence de l'existant (= missions de base) avec des objectifs de changement, le contrat d'administration est défini étant comme un instrument unique de planification stratégique et opérationnelle conclu entre le Gouvernement et le MFW-B pour une durée de la législature mais adaptable régulièrement.

Elaboré à partir des propositions des services, des processus prioritaires (ensemble des activités d'une même catégorie dont la maîtrise est capitale pour l'entité) du Ministère et des priorités politiques, ce document présente les engagements réciproques pris par le Ministère et le Gouvernement et traduits en objectifs et en projets.

Le CA est décliné en contrats d'objectifs puis en programmes d'activités et enfin, en objectifs individuels (cfr figure 6). Il planifie l'action du Ministère jusqu'à la fin de la législature, soit en 2019. Son caractère évolutif permet toutefois de l'adapter régulièrement en fonction du contexte et des priorités du Gouvernement.

Figure 6 : Déclinaison du CA du MFW-B



Source : CA du MFW-B

Il remplace les anciens plans opérationnels et devient la seule feuille de route du Ministère. D'une part, le Ministère s'engage à accomplir ses missions prioritaires, d'autre part, le Gouvernement s'engage à lui fournir les ressources humaines, budgétaires et technologiques nécessaires à la bonne réalisation de ses missions. En termes d'arborescence de la déclinaison des objectifs, le CA est décliné en objectifs stratégiques (OS), puis en objectifs opérationnels (OO ou OP) et en projets.

De ce qui précède, il ressort cinq projets pour lesquels la DGBF est responsable (cfr cadre 3), sept pour lesquels elle est co-responsable pilote et cinquante-cinq pour lesquels elle co-responsable.

Cadre 3 : Cinq projets pour lesquels la DGBF est responsable

Code	SG	Objectifs et projets	Indicateurs
PRJ2 2.1.4	SGF	Participation effective au secrétariat du Conseil Supérieur des Finances (CSF)	100% réalisé pour fin 2016
PRJ2 2.1.8	SGF	Agence de la dette créée	1ère opération financière de l'Agence en janvier 2017
PRJ2 2.5.6	SGBC	Deux derniers projets d'arrêtés WBFIN rédigés et proposés au Gouvernement	Réalisé pour le 30 juin 2016
PRJ2 2.7.5	SGF	Analyse réalisée et conseils dispensés aux AG	100% réalisé pour fin 2016
PRJ2 2.9.1	SGBC + SGF	Création de l'outil pour la mesure du taux de départ, Augmentation annuelle du taux de respect des délais de liquidation	Résultats de l'année N mesurés pour le 30/06/N+1, 1ère mesure en 2017

Source : Contrat d'Administration du MFW-B

Conclusion du troisième chapitre

La « Communauté culturelle de la langue française » devenue « la Fédération Wallonie-Bruxelles (ou la Communauté française) » est une collectivité politique fédérée que forment ensemble les Wallons et les Francophones de Bruxelles. Ses compétences sont l'Enseignement, la Culture, le Sport, l'Aide à la jeunesse, la Recherche scientifique et les Maisons de justice. Ses organes politiques sont le Parlement (75 membres du Parlement wallon et 19 membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.) et le Gouvernement (7 membres dont le Ministre-Président). Le siège du MFW-B est situé sur 44 Boulevard Léopold II 1080 à Bruxelles. L'une de ses directions générales est la Direction Générale Budget et Finances (la DGBF). Cette dernière est composée de deux services généraux : le Service Général du Budget et de la Comptabilité (SGBC) et le Service Général des Finances (SGF). Le SGBC a pour mission entre autres d'élaborer les budgets. L'élaboration du budget consiste à assurer la préparation, la coordination et le suivi de la procédure budgétaire et ce, depuis la diffusion des circulaires ad hoc jusqu'au dépôt des documents au Parlement. Le budget du MFW-B provient des recettes non

fiscales, des recettes fiscales, des recettes non fiscales autres qu'institutionnelles (les recettes diverses, donations...). Le budget initial de dépenses 2017 du MFW-B s'élève à 10 498 747 euros (en milliers) dont 7.755.004 euros (en milliers) soient 73,87% ne concernent que le budget de l'Education, recherche et formation. Le Contrat d'Administration est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration. Elaboré à partir des propositions des services, des processus prioritaires du Ministère et des priorités politiques, le CA présente les engagements réciproques pris par le Ministère et le Gouvernement et traduits en objectifs et en projets. Le CA planifie l'action du Ministère jusqu'à la fin de la législature, soit en 2019.

Chapitre IV : Proposition d'un modèle de TBP à la Direction du budget

Ce quatrième chapitre constitue la partie pratique de notre travail.

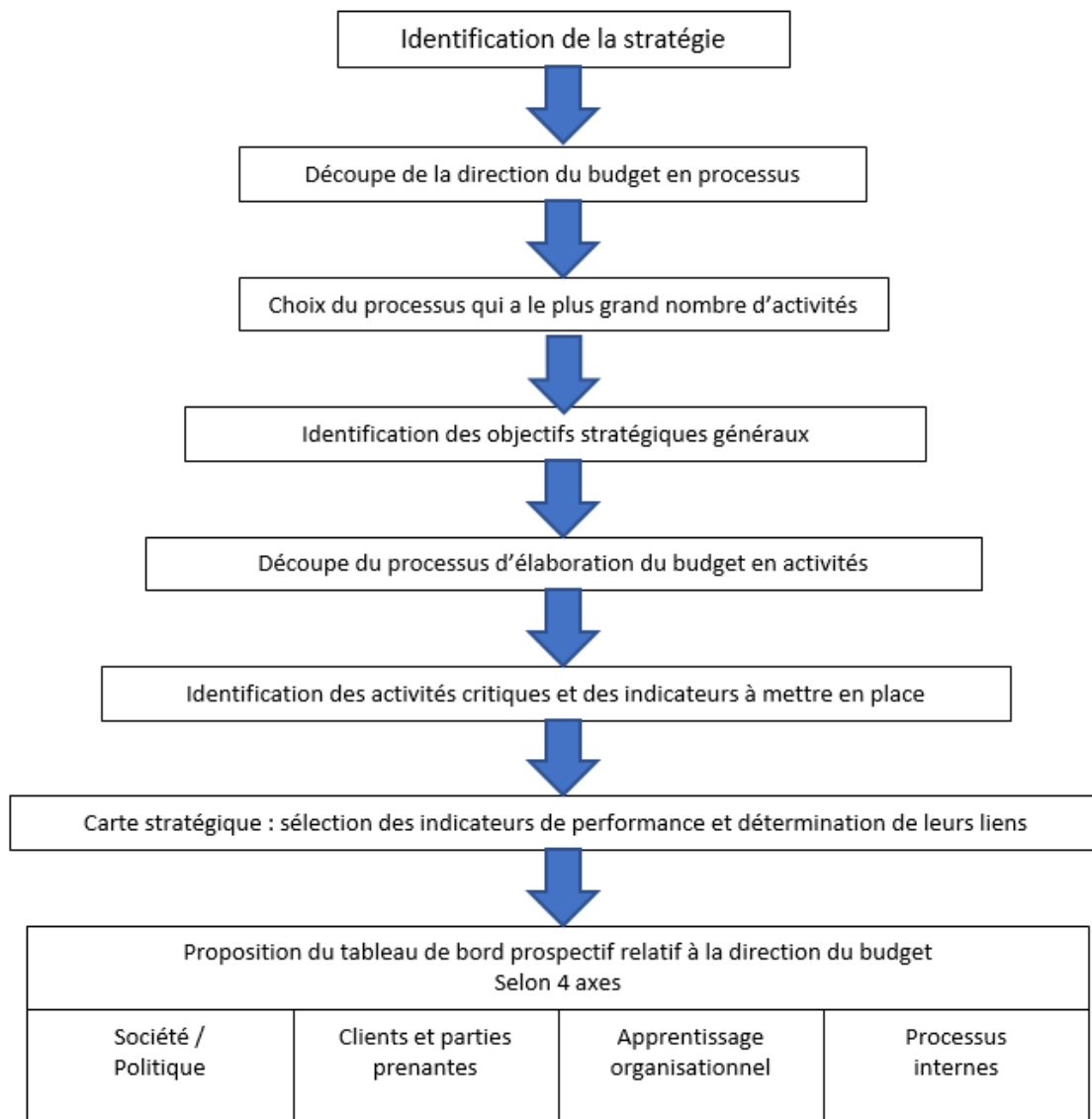
Il y a quelques années que le ministère s'est engagé dans une démarche d'amélioration continue :

- d'abord, depuis septembre 2008 avec le plan API (Avançons, Progressons, Innovons) qui avait pour objectif d'inscrire l'action de chaque membre du personnel dans une dynamique globale. Concrètement, il s'agit de responsabiliser chaque membre du personnel en fonction de ses compétences et évaluer ses résultats par rapport aux objectifs qu'il s'est fixés et ces derniers sont eux-mêmes inscrits dans les objectifs globaux. Donc, le but ultime est de faire évoluer tout le personnel en même temps, dans une même direction afin d'être efficace et mieux au service des citoyens.
- ensuite, à partir du 25 mai 2016 avec le contrat d'administration (CA) signé entre le Gouvernement et le ministère qui est une suite logique du plan API.

A la différence de ce plan API, le CA est un document écrit dans lequel figurent les accords conclus entre le Gouvernement et son administration et remplit le rôle de définir la stratégie du ministère (pour plus de détails, voir le point III.3, cadre 2).

Notre travail n'est qu'une étude pilote qui vise à prouver l'utilité et la possibilité de mise en place d'un TBP au sein de la Direction du budget. Ci-après un schéma synoptique de notre démarche sous formes de différentes étapes.

Figure 7 : Schéma de la partie pratique



Etant donné que la stratégie a déjà été élaborée pour une période de quatre ans (2016-2019) prend la forme du contrat d'administration, nous allons y relever les objectifs stratégiques généraux et la découpe de la direction du budget en différents processus clés. Cela veut dire que nous repartons d'une situation existante au sein du ministère : la stratégie déjà élaborée, les objectifs stratégiques relevés et les processus clés identifiés.

Cela étant, nous présentons ici brièvement les objectifs stratégiques suivis des processus clés qui ont été identifiés.

IV.1. Processus clés

Sur base de la stratégie du ministère (pour notre cas qui est le CA), celui-ci a découpé le Service Général du Budget et de la Comptabilité (SGBC) en cinq processus clés²¹. Ces processus sont détaillés dans le cadre 4.

Cadre 4 : Cinq processus clés du SGBC

Pour le SGBC, les processus clés qui nécessitent un suivi sont :

- **Elaboration du budget** : le service gère la phase administrative du processus d'élaboration du budget et met à disposition du gouvernement et des analystes budgétaires les données intégrées dans une base de données afin que la note du Comité de Direction validant la phase administrative soit remise dans les délais impartis.
- **Dépenses** : Par l'application correcte des procédures notamment d'engagement, de liquidation et des contrôles qui y sont énumérées, le service général est le garant de l'imputation correcte et complète des dépenses dans le logiciel comptable GCOM et en est responsable devant la Cour des Comptes. L'indicateur vise à ce que les rapports de la Cour ne contiennent aucune remarque signalant une imputation incorrecte et/ou incomplète des dépenses.
- **Etablissement du compte général** : le service général dépose le compte général annuel à la Cour des Comptes selon le délai prévu dans la réglementation. Ainsi, la Fédération Wallonie-Bruxelles remplit ses obligations et entretient une image de fiabilité.
- **Reporting** : le service général est responsable de l'envoi selon les calendriers prévus, de l'ensemble des reportings budgétaires et comptables de la FWB, y compris les données des organismes du périmètre de consolidation traités par la Cellule d'informations financières. La cible est que les tableaux de la Base Documentaire Générale soient en vert pour la FWB et que l'envoi vers l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) soit fait à 100% dans les délais. Le service général participe ainsi au maintien de l'image de fiabilité de la FWB dans la gestion des statistiques budgétaires et comptables
- **Paiement** : le service général du budget et de la comptabilité est responsable avec le service général des finances du respect des délais et des obligations légales dans le paiement des subventions à 20 jours pour la partie qui est gérée par la DGBF : depuis l'introduction des dossiers de liquidation au SGBC jusqu'au paiement par le Trésorier centralisateur. La DGBF garantira que ce délai ne dépasse pas 14 jours. L'indicateur qui sera construit par le SGBC pourra distinguer les délais de traitement des deux services généraux.

Source : Contrat d'objectifs du Service Général du Budget et de la Comptabilité, septembre 2016

²¹ Ces cinq processus clés, nous pouvons les retrouver dans le contrat d'objectifs de la Directrice générale adjointe qui est la responsable du SGBC.

Pour limiter notre travail, notre partie pratique a été faite exclusivement sur le processus d'élaboration du budget (PEB) qui concerne la direction du budget (DB). Et ce choix est motivé dans les lignes qui suivent.

IV.2. Choix du PEB

En effet, la mise en place d'un TBP passe par la découpe du SGBC en une série de processus clés. Le choix de ce processus d'élaboration du budget parmi les cinq processus clés (cfr le cadre 4) est motivé :

- par le fait que le PEB comporte le plus grand nombre d'activités par rapport aux autres processus;
- et surtout car il constitue la mission principale de la direction du budget et que tous les autres processus sont des activités qui lui sont postérieures. Elles ne peuvent commencer que s'il est terminé. Ceci dit, s'il est bien fait et terminé dans les délais, c'est un bon début qui permet une meilleure réalisation a posteriori de ces autres processus.

Après avoir fait le choix de ce processus clé (le PEB), il nous paraît important d'identifier quels sont ses objectifs stratégiques (OS).

IV.3. Objectifs stratégiques du PEB

Deux objectifs stratégiques²² (OS) du PEB ont été identifiés dans ce CA (cfr les cadres 5 et 6). Ces objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels et ces derniers en projets.

²² Les deux objectifs stratégiques repris à l'axe Société/Politique sont deux de treize objectifs du Secrétariat général qui sont repris dans le CA (nous pouvons les retrouver également dans le programme activités du 02/02/2017, et exactement dans la mission principale de la gestion du budget avec la mission dérivée qui est l'élaboration du budget).

Cadre 5 : Objectif stratégique 1 (OS1) du processus d'élaboration du budget

Objectif stratégique 1 (ressources) : Disposer d'applications informatiques et de données partageables répondant aux priorités du Ministère

L'informatique et les données tiennent un rôle primordial pour gérer tous les secteurs d'activité du Ministère. La gouvernance informatique du Ministère doit être revue pour renforcer la cohérence du choix des priorités et pour assurer une maîtrise adéquate du suivi et de l'implémentation des projets. La gestion des données traitées par le Ministère doit aussi être améliorée pour supprimer l'existence de doublons ou d'incohérences dans les données utilisées par les services dans un but de simplification administrative et de plus grande efficacité.

Source : CA du MFW-B

OS1/OP2²³: Mettre en place une gestion transversale de l'ensemble des données utiles traitées par le MFW-B.

OS1/OP2/Projet 1 : Nouvelle base de données budgétaires

OS1/OP2/Projet 2 : Restructuration du budget général des dépenses

OS1/OP2/Projet 3 : Analyse budgétaire et rapport de synthèse budgétaire

OS1/OP2/Projet 4 : Circulaire budgétaire

Cadre 6 : Objectif stratégique 2 (OS2) du processus d'élaboration du budget

Objectif stratégique 2 (organisation): Disposer d'une structure et de pratiques de management permettant de répondre aux enjeux d'efficacité et de qualité de service

Dans la droite ligne des réformes entreprises avec le plan API (Avançons, Progressons, Innovons), le Ministère doit continuer à faire évoluer sa structure et ses pratiques de management pour gagner en efficacité. Pour y parvenir, sa démarche se concentre notamment sur un renforcement de l'approche « client » des services de support internes, ainsi que sur une nouvelle approche « qualité ».

Source: CA du MFW-B

OS2/OP1: Finaliser l'intégration des nouveaux services suite aux réformes institutionnelles en assurant la continuité de service.

OS2/OP1/Projet 11: Collaboration avec le service de l'audit pour le projet SUBSIDE

²³ OS = Objectif stratégique et OP = Objectif opérationnel

OS2/OP3: Harmoniser les pratiques et procédures dans les services exerçant un métier similaire.

OS2 /OP3/Projet 2: Partenariat avec la Cellule Wbfin

Pour pouvoir bien gérer la phase administrative et permettre la mise à disposition au Gouvernement et aux analystes budgétaires des données intégrées dans une base de données unique et permettre que la note du comité de direction soit remise dans le délai fixé, (PEB, cadre 4) il faudrait :

- d'abord, que la gestion informatique du ministère soit revue et que la gestion des données soit améliorée pour supprimer les doublons, les incohérences des données utilisées par différents services (aller vers la simplification administrative pour améliorer la rapidité, la qualité, l'efficacité dans la production des données à partagerOS1);
- ensuite, que le ministère renforce l'approche client des services internes ainsi qu'une nouvelle approche de qualité (favorisant la qualité des services rendus aux clients, la bonne gestion du personnel, la motivation du personnel, la formation du personnel,... OS2).

A cet égard, il est important de noter qu'un des objectifs du Ministère est que l'ensemble des services utilisent le logiciel SAP pour la gestion des bases des données, en lieu et place du logiciel GCOM actuellement utilisé. Cet objectif est à atteindre au plus tard pour l'année 2019.

Pour réduire le temps d'élaboration du budget, permettre une meilleure méthode de suivi et d'implémentation des projets, être efficient pour réduire le coût et améliorer la qualité des services rendus de la direction du budget, ce remplacement du logiciel GCOM par le logiciel SAP est une condition sine qua none.

Nous observons que l'objectif du PEB a de liens avec OS1 et OS2, car une bonne gestion, motivation et formation du personnel en SAP sera en lien direct avec un service de qualité à rendre aux clients car un personnel motivé et maîtrisant l'outil informatique mis à sa disposition fera de son mieux pour fournir un service satisfaisant. Ce qui a pour conséquence la qualité, la rapidité, l'efficacité, l'efficience... Et si tout le monde fait son travail comme il faut, facilité par l'adoption d'un logiciel approprié, les données seront intégrées comme prévu, les doublons supprimés et il y aura absence d'incohérences des données utilisées par différents services.

Nous voyons donc que les objectifs sont rattachés les uns aux autres par des liens de causes à effets.

Après avoir consulté la stratégie, relevé les processus clés, fait le choix du processus qui fait l'objet de notre travail et identifié ses OS, nous allons présenter ce PEB puis déterminer respectivement ses différentes activités ainsi que les différents services qui y interviennent.

IV.4. Découpe du PEB en activités

IV.4.1. Présentation du PEB

L'élaboration du budget concerne la production des documents budgétaires de même que les activités de contrôle qui y sont rattachées. Il s'agit d'assurer la préparation, la coordination et le suivi de la procédure budgétaire et ce, depuis la diffusion des circulaires ad hoc jusqu'à la publication des décrets budgétaires au Moniteur Belge.

Le projet de circulaire est d'abord préparé par la Direction du Budget en concertation avec le Cabinet du Ministre du Budget. La circulaire fixe les directives pour l'élaboration des propositions budgétaires de l'année suivante. Elle est diffusée par la Direction du Budget dans les services fonctionnels du Ministère. Lors de la phase administrative d'analyse budgétaire, les propositions budgétaires, validées par le Secrétaire général ou l'Administrateur général concerné et transmises à la Direction du Budget, font l'objet d'une analyse budgétaire lors de réunions bilatérales avec les services fonctionnels, avec vérification de la validité technique et de la cohérence des propositions budgétaires de l'administration. Une note de synthèse est produite après les réunions susmentionnées. La note de synthèse est transmise au Comité de Direction pour approbation, soumise pour avis au Conseil de Direction et ensuite transmise au Gouvernement.

Ce document sert de base aux propositions budgétaires ministérielles qui sont ensuite examinées lors de réunions bilatérales par les inspecteurs des finances et le Ministre du Budget. Après concertation et accord au sein du Gouvernement, les valeurs retenues pour chaque article de

base²⁴ sont communiquées à la Direction du Budget qui élaborera les documents budgétaires, dont le projet de décret qui sera soumis, après signature des membres du Gouvernement, au vote parlementaire.

Il faut noter que le Budget des Recettes et le Budget des Dépenses susmentionnés font l'objet d'un ajustement au cours de l'année budgétaire concernée et sont préparés de la même manière. La fonction d'élaboration du budget comprend donc des tâches de coordination des propositions des services et des cabinets, d'introduction et de contrôle vigilant des modifications, y compris les répartitions, mais aussi un travail de rédaction du dispositif ainsi que des documents annexes comme les exposés particuliers et l'exposé général (cfr cadre 10).

La Direction du Budget assure également une mission d'information générale sur le budget, notamment grâce à son site Internet, auprès des services internes ou externes. Elle élabore des dossiers ponctuels, produit des données statistiques pour l'Institut des Comptes nationaux et la base documentaire générale.

Le processus d'élaboration du budget du MFW-B commence par l'initiative du Gouvernement qui rédige les projets de décrets budgétaires (budget des recettes, budget des dépenses, exposé général et exposés particuliers).

Cadre 7 : Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 1er

Décret du 20 décembre 2011 : Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 1er

Pouvoir d'initiative exclusif du Gouvernement en matière Budgétaire : Le Gouvernement établit les projets de décret, l'un contenant les recettes du budget et l'autre les dépenses du budget, les documents qui les accompagnent, et ainsi que, le cas échéant les projets de décret d'ajustement du budget.

Source : Décret du 20 décembre 2011

Cette procédure commence normalement avant juin en N-1 (disons en avril ou même avant) avec l'élaboration de la circulaire budgétaire et doit se terminer le 31 décembre N-1 au plus tard avec la publication des décrets budgétaires dans le Moniteur Belge.

²⁴ Ventilation dans les tableaux budgétaires des crédits afférents à un programme, en articles budgétaires plus détaillés, conformément à la classification économique.

Cadre 8 : Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 2

Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 3, Art.10 § 2

Le Gouvernement dépose, au plus tard à la mi-novembre de l'année précédente, les projets de décret du budget de l'année budgétaire accompagnés des documents visés à l'article 9, devant le Parlement qui les adopte au plus tard le 31 décembre suivant. Le décret contenant les recettes du budget doit être publié au Moniteur belge du 31 décembre au plus tard.

Source : Décret du 20 décembre 2011

Comme tout autre processus, le processus d'élaboration du budget se compose de plusieurs activités qui se succèdent les unes après les autres dont les principales sont: l'élaboration de la circulaire budgétaire, l'analyse budgétaire administrative, la phase politique et la production des documents budgétaires (budget des recettes, budget des dépenses, exposé général et exposés particuliers). Ces derniers constituent les projets des décrets budgétaires qui doivent être déposés au Parlement au plus tard mi-novembre N-1 pour être votés et adoptés, avant d'être sanctionnés par le Gouvernement et finalement publiés au Moniteur Belge (MB).

C'est finalement légitime de se demander qui sont les intervenants et quels autres éléments interviennent exactement dans ce PEB ?

IV.4.2. Intervenants dans le processus

Les principaux intervenants dans le processus d'élaboration du budget du MFW-B sont:

- l'exécutif : le Ministre du budget²⁵, les ministres fonctionnels²⁶, les Administrations du MFW-B²⁷, l'Inspection des Finances (IF)²⁸ et la DGBF;
- le législatif: le Parlement du MFW-B et la Cour des comptes.

²⁵ Ayant sous sa responsabilité les compétences relatives aux budgets, aux finances et à la trésorerie, le Ministre du budget est l'un des sept ministres qui composent le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

²⁶ Mis à part le Ministre-Président et le Ministre du budget, les Ministres fonctionnels sont les cinq autres Ministres du Gouvernement de la FWB

²⁷ Les administrations du ministère élaborent leurs propositions budgétaires sur base de la circulaire budgétaire en collaboration avec la DGBF

²⁸ Trois membres qui composent l'inspection des finances sont accrédités auprès du Gouvernement du MFW-B avec pour mission d'exercer le contrôle administratif et budgétaire et de conseiller les membres du Gouvernement en matière de budget et de finances

A part ces intervenants plusieurs autres facteurs interviennent lors de l'élaboration du budget. Il s'agit de l'environnement économique et budgétaire²⁹, des pressions exercées sur certaines dépenses³⁰ et l'environnement socio-politique (la satisfaction à l'égard des services publics, les attentes des citoyens et les engagements du Gouvernement). Des données macroéconomiques influencent également les recettes du Gouvernement issues du transfert du Gouvernement Fédéral. Ces données sont : la croissance du PIB, l'indice des prix à la consommation, l'indice des prix de la santé, la clé IPP, la clé élèves et le coefficient d'adaptation démographique (cfr cadre 9).

²⁹ La loi spéciale de financement (LSF) du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et Régions telle que modifiée en 1993 en 2001 et 2014 (les recettes non fiscales par exemple les droits d'inscription, les frais d'équivalence de diplôme...; les recettes fiscales par exemple TVA et IPP; les autres recettes non fiscales par exemple les dons, les legs, les dotations de la loterie nationale, les récupérations des allocations familiales, etc..)

³⁰ par exemple sur les dettes, les frais de formation, les frais de fonctionnement,....

Cadre 9 : Critères macroéconomiques qui influencent les perceptions des recettes

- **Croissance du PIB** : Le produit intérieur brut d'un pays ou d'une région est la valeur marchande de tous les biens et services qui sont produits en un an. Il sert souvent d'indicateur du niveau de vie d'un pays ou d'une région.
- **Indice des prix à la consommation** : L'indice des prix à la consommation est un indicateur économique qui a comme vocation première de mesurer, de façon objective, l'évolution, au cours du temps, des prix d'un panier de biens et services, achetés par les ménages. Le gouvernement, ainsi que d'autres acteurs économiques, peuvent s'aider de cette donnée pour prendre des décisions, comme adaptation des salaires, des pensions de retraite, les allocations de chômage, les loyers, etc, à la cherté de la vie.
- **Indice des prix santé** : L'administration calcule l'indice santé depuis janvier 1994 (il est entré en vigueur par arrêté royal du 24 décembre 1993). Il est utilisé pour l'indexation des loyers (pensions, allocations sociales et de certains salaires). L'indice lissé (= la valeur moyenne de l'indice santé des 4 derniers mois) sert de base à l'indexation des salaires et des traitements. L'indexation des salaires de la fonction publique et des allocations sociales est opérée dès que l'indice lissé dépasse une certaine valeur appelée l'indice-pivot. L'indice lissé est aussi parfois appelé la moyenne mobile.
- **Clé IPP** : La clé IPP définit la répartition entre Communautés et Régions du produit de l'impôt des personnes physiques. Le financement des Communautés et Région repose à plus d'un titre sur les clés régionales de l'IPP. Elle détermine le partage entre entités fédérées de la « dotation IPP » de l'Etat fédéral en vertu de la LSF. La masse globale de l'IPP évolue en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle de l'économie belge. Elle est répartie chaque année entre les communautés selon le principe « du juste retour », soit en fonction du rendement de l'IPP dans les deux communautés. L'IPP francophone correspond à l'IPP perçu en Région wallonne augmenté de 80% de celui perçu en Région de Bruxelles-Capitale ; l'IPP flamand est égale à l'IPP perçu en Région flamande augmenté de 20% de celui perçu en Région de Bruxelles-Capitale. Mais depuis 2002 et récemment en 2014, des moyens supplémentaires sont prélevés sur le produit de l'IPP. Ceci fait suite au transfert par l'autorité fédérale de nouvelles compétences aux Communautés et régions.
- **Clé élèves** : La première source de financement de la FWB correspond à la partie attribuée du produit de la TVA. L'enveloppe globale de la TVA versée aux deux communautés évolue en fonction du taux de fluctuation de l'indice des prix à la consommation d'une part et de l'évolution de la population âgée de moins de 18 ans, d'autre part. L'adaptation à la démographie s'opère via le coefficient de dénatalité calculé dans les deux communautés ; toutefois, seul le coefficient le plus favorable (ou le moins pénalisant) est retenu. Chaque année, le total des moyens principaux est réparti entre la FWB et la Communauté flamande par application du principe « un élève = un élève » selon lequel chaque entité reçoit un montant proportionnel à sa part dans le nombre total d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus.

Source : Processus l'élaboration du budget, document interne

Avant de découper le PEB en activités pour pouvoir ensuite définir les différents indicateurs y relatifs, il nous paraît utile de le décrire d'abord brièvement.

IV.4.3. Activités du processus d'élaboration du budget

Cette partie de notre travail a été réalisée après de nombreuses et régulières discussions que nous avons eues avec le responsable du PEB au sein du ministère, Monsieur F. LANDOP, ainsi que la consultation et l'analyse de documents internes au ministère.

Le processus d'élaboration du budget du MFW-B est³¹: « un ensemble d'activités et d'opérations de collecte d'informations et de données budgétaires qui est organisé par la Direction du budget et de la Comptabilité du MFW-B auprès des services fonctionnels et sur la base des directives (circulaire budgétaire) du Ministre du budget, dont le résultat final est validé par le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sanctionné par le Gouvernement et publié au journal officiel ».

Comme nous l'avons présenté dans le troisième chapitre de notre travail, la Direction du budget (DB) est l'une des deux directions du Service Général du Budget et de la Comptabilité (SGBC) et ce dernier est l'un de deux services généraux de la Direction Générale du Budget et Finances (DGBF).

Ceci dit, la DB partage la même mission³² (la même raison d'être) avec la DGBF ainsi que sa vision (ou son futur)³³ et les mêmes valeurs que le ministère dans son ensemble.

Il est bien spécifié dans le contrat d'objectifs de la Directrice générale Adjointe (DGA) (responsable du SGBC) que sa mission principale est de gérer les budgets (budget de recettes et budget de dépenses), et que cette gestion budgétaire se fait via des missions dérivées qui sont: l'élaboration des budgets, la production des documents budgétaires, le suivi des budgets, la production des documents d'information et des statistiques budgétaires, l'acquisition des compétences et la gestion du fonctionnement du centre d'activités

³¹ F. LANDOP, op.cit. p.18

³² La mission de la DGBF est de préparer, de contrôler et d'exécuter les opérations budgétaires, comptables et financières de la Fédération Wallonie-Bruxelles

³³ La vision de la DGBF est d'optimiser les moyens d'actions de la Fédération Wallonie-Bruxelles en faisant de la DGBF un centre d'excellence budgétaire et financier en support des administrations fonctionnelles

Cependant, le processus d'élaboration du budget du MFW-B peut être subdivisé en deux grandes parties :

- la partie administrative et technique ;
- la partie parlementaire.

Tableau 2 : Subdivision du processus, incluant une dimension temporelle

Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
N-1								
Partie 1.1 (A à N)							Partie 2 (O)	Partie 1.2. (P à R)

Les activités du processus d'élaboration du budget peuvent être subdivisées en deux grandes parties qui sont la partie administrative et technique (la partie 1) et la partie parlementaire (la partie 2). Cependant, la partie administrative et technique intervient avant et après la partie parlementaire.

La première partie administrative et technique commence avec la production de la **circulaire budgétaire** par le cabinet du Ministre du budget en collaboration avec la DGBF et se termine par la production des documents budgétaires (repris dans le cadre 10) qui sont : **un exposé général, un projet de décret contenant le budget des recettes** comprenant le dispositif et le tableau budgétaire annexe, **un projet de décret contenant le budget des dépenses** comprenant le dispositif, le tableau de synthèse par division organique et programme et en annexe, le tableau détaillé par article de base, **des exposés particuliers** en recettes par subdivision et en dépenses par division organique³⁴. Cette première partie administrative et technique peut être subdivisée en 14 activités (voir les points A à N dans le tableau 3 : Synthèse des principales activités)

³⁴ Selon le décret du 20 décembre 2011, Chapitre II, Titre II, Article 8. - § 1er. « Le budget, en dépenses, est subdivisé en divisions organiques, en programmes et en articles de base. Une division organique regroupe les programmes concourant à la réalisation d'une politique publique définie. Chaque division organique comprend un programme fonctionnel et un ou plusieurs programmes opérationnels ». Et Titre III, chapitre 1er Article 17. - Le Gouvernement fournit périodiquement au Parlement une situation de l'exécution du budget, ventilée : 1° par subdivision en ce qui concerne les recettes; 2° par division organique, par programme et par article de base en ce qui concerne les dépenses.

La partie parlementaire commence avec la réception des projets de décret du budget des recettes et des dépenses, des exposés particuliers, de l'exposé général et la distribution de ces projets à chaque parlementaire au plus tard dans les 84 heures avant l'ouverture des débats et se termine normalement avec un envoi au Gouvernement des budgets et programmes adoptés et votés définitivement par les parlementaires.

Après le vote et l'adoption des décrets budgétaires par les Parlementaires, dans la deuxième partie administrative et technique ces décrets budgétaires sont, d'abord, sanctionnés par le Gouvernement. Ensuite, les données budgétaires sont encodées dans le logiciel GCOM afin de rendre disponibles les crédits budgétaires pour les services fonctionnels. Enfin, les décrets budgétaires sont publiés dans le Moniteur Belge et ce, au plus tard le 31 décembre N-1. D'où, cette deuxième partie administrative et technique est subdivisée en 3 activités (voir les points P à R dans le tableau 3: Synthèse des principales activités)

Cadre 10 : Documents budgétaires

- **Budget des dépenses** : le décret annuel autorisant le pouvoir exécutif à effectuer les dépenses qu'il désigne. Le total des crédits qui y figurent constitue le plafond légal des dépenses autorisées.
- **Budget des recettes** : le décret annuel autorisant le pouvoir exécutif à constater des droits sur les articles des recettes qu'il désigne.
- **Exposé général** : le document dans lequel le Gouvernement fournit au Parlement la synthèse et la présentation politique des projets de budget (de recettes et de dépenses).
- **Exposés particuliers** : dans le budget des recettes, ce sont les notes mentionnant l'origine des recettes. Dans le budget des dépenses, ce sont les notes justificatives exposant les missions des divisions organiques du ministère, les objectifs poursuivis par les programmes, ainsi que, sous forme de tableaux de synthèse, les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.
- **Circulaire budgétaire** est un document conçu par le Cabinet du Ministre du Budget en collaboration avec la Direction générale du Budget et des finances qui, après adoption par le Gouvernement, est envoyé aux services fonctionnels pour leur donner des informations nécessaires et préalables à l'élaboration des propositions budgétaires administratives.

Source : Contrat d'objectifs du Service Général du Budget et de la Comptabilité, septembre 2016

Nous pouvons synthétiser les principales activités de l'élaboration du budget dans le tableau 3. Ce dernier est présenté en quatre colonnes. Chaque activité est déterminée et classée, d'abord, dans une deux grandes parties du PEB (à savoir la partie administrative et technique et la partie parlementaire) et, ensuite, dans une des étapes prédéterminées. Elle se voit attribuer une lettre

alphabétique pour la positionner par rapport aux autres et pour terminer on spécifie le(s) service(s) qui intervient (interviennent) dans sa réalisation.

Tableau 3 : Synthèse des principales activités

Parties	Classement	Etapes	Activités	Intervenants
Première partie administrative et technique	A	Préparation, analyse, approbation et production de la circulaire budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Production de la circulaire budgétaire qui comprend : <ul style="list-style-type: none"> *Préparation et production *Modifications (+ ou -) par rapport à N-1 *Règles du jeu à suivre *Limites (> et <) *Calendrier à suivre • Facteurs à tenir en compte, etc 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet du Ministre du budget • DGBF
			<ul style="list-style-type: none"> • Analyse et approbation de la circulaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement
	B	Préparation, encodage et analyse des propositions budgétaires suivi de la production d'une note de synthèse	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des propositions budgétaires administratives 	<ul style="list-style-type: none"> • Services fonctionnels • Administrations du Ministère
			<ul style="list-style-type: none"> • Encodage des propositions budgétaires administratives dans le logiciel 	<ul style="list-style-type: none"> • Direction du budget (DB),
			<ul style="list-style-type: none"> • Analyse technique des propositions budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF • Services fonctionnels • IF
			<ul style="list-style-type: none"> • Production d'une note de synthèse 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF • Services fonctionnels • IF
	C	Approbation et avis sur la note de synthèse	<ul style="list-style-type: none"> • Approbation de la note de synthèse (après des éventuelles modifications) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de direction
			<ul style="list-style-type: none"> • Avis sur la note de synthèse (après des éventuelles modifications) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil de direction
	D	Elaboration et encodage des propositions budgétaires des Ministères fonctionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des propositions budgétaires ministérielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministères fonctionnels.
			<ul style="list-style-type: none"> • Encodage des données budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministères fonctionnels

Parties	Classement	Etapes	Activités	Intervenants
	E	Encodage des données budgétaires du budget des recettes par la Direction du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Encodage des données budgétaires du budget des recettes 	<ul style="list-style-type: none"> • Direction du budget
	F	Examen des propositions budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des propositions budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministre du Budget • Ministres fonctionnels • IF
	G	Lecture des propositions budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Lecture des propositions budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement
	H	Production des documents budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Un exposé général • Un projet de décret contenant le budget des recettes (BR) • Un projet de décret contenant le budget des dépenses (BD) • Des exposés particuliers en recettes et en dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF
	I	Encodage des propositions budgétaires ministérielles définitives du budget des dépenses et envoi des derniers articles du dispositif dans le budget des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination de l'encodage des propositions budgétaires ministérielles définitives du budget des dépenses • Envoi des derniers articles du dispositif dans le budget des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet du ministre du budget • Ministères fonctionnels
	J	Intégration dans le budget des dépenses des derniers articles du dispositif transmission des projets de décret (BD et BR) au Gouvernement pour une lecture finale	<ul style="list-style-type: none"> • Réception et intégration des derniers articles du dispositif dans le budget des dépenses • Transmission des projets de décret (budget des dépenses et des recettes) au Gouvernement pour une lecture finale 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF

Parties	Classement	Étapes	Activités	Intervenants
	K	Corrections ou ajouts finaux des décrets budgétaires (BD et BR)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrections ou ajouts finaux des décrets budgétaires (BD et BR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement
	L	Encodage dans la base de données des corrections ou ajouts finaux et communication des notes de politiques générales dans les 24 heures suivant la fixation définitive des crédits par le Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Réception et encodage dans la base de données des corrections ou ajouts finaux de la part du gouvernement • Communication des notes de politiques générales des Ministres fonctionnels au Cabinet du Ministre du budget et à la Direction du budget (dans les 24 heures suivant la fixation définitive des crédits par le Gouvernement) 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF
	M	Finalisation des exposés particuliers et collationnement final des documents budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisation des exposés particuliers et collationnement final des documents budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF
	N	Impression des documents budgétaires finalisés	<ul style="list-style-type: none"> • Impression des documents budgétaires finalisés (projet de décret du budget des recettes et du budget des dépenses, les exposés particuliers par ministre et l'exposé général) 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF
Partie parlementaire	O	Réception, examen détaillé, amendements éventuels des do-	<ul style="list-style-type: none"> • Réception des projets de décret du budget des recettes et des dépenses, des exposés particuliers, de l'exposé général et distribution de ces projets à chaque parlementaire au plus tard dans les 84 heures avant l'ouverture des débats. 	

Parties	Classement	Etapes	Activités	Intervenants
		cuments budgétaires puis discussion en séance publique et envoi au Gouvernement des budgets et programmes adoptés et votés définitivement par les Parlementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Examen détaillé des propositions budgétaires (plusieurs séances) par les commissions parlementaires habilitées en la matière. • Dépôt éventuel de (s) proposition (s) d'amendement (s) par les commissions parlementaires habilitées en la matière. • Discussion en séance publique (vote du budget, programme par programme puis, dans sa totalité à la majorité absolue des suffrages, adoption d'amendement(s) éventuel(s)) et vote définitif. • Envoi au Gouvernement des budgets et programmes adoptés et votés définitivement par les parlementaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlement
Deuxième partie administrative et technique	P	Sanction des décrets budgétaires par le Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Sanction des décrets budgétaires (donner la date aux décrets budgétaires déjà adoptés par le Parlement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement
	Q	Encodage des données budgétaires dans le GCOM par la direction du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Encodage des données budgétaires dans le GCOM (rendre disponibles les crédits budgétaires pour les services fonctionnels) 	<ul style="list-style-type: none"> • DGBF
	R	Publication des décrets budgétaires au Moniteur belge et diffusion du budget des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> • Publication des décrets budgétaires au Moniteur belge et diffusion du budget des dépenses vers les services fonctionnels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement • DGBF

Parties	Classement	Etapes	Activités	Intervenants
		Production des documents budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Un exposé général • Un projet de décret contenant le budget des recettes comprenant le dispositif et le tableau budgétaire annexe, • Un projet de décret contenant le budget des dépenses comprenant le dispositif, le tableau de synthèse par division organique et programme et en annexe, le tableau détaillé par article de base, • Des exposés particuliers en recettes par subdivision et en dépenses par division organique 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement • DGBF

Si pour des raisons diverses il n'a pas été possible qu'au 31 décembre N-1 les projets des décrets budgétaires soient votés, adoptés par le Parlement pour être sanctionnés par le Gouvernement et publiés au Moniteur belge : le décret du 20/12/2011 appelé également décret WBFIN a prévu des solutions alternatives (pour plus d'informations cfr Annexes 1 à 4).

Notons que pour toutes ces activités l'unique indicateur³⁵ prévu de ce processus d'élaboration du budget du MFW-B dans le contrat d'objectifs du SGBC est : « Le Gouvernement dispose des informations du MFW-B (les données budgétaires introduites dans la base et tableaux communiqués au gouvernement), la note du Comité de direction remise dans les délais». Cet indicateur ne montrera qu'à la fin si les activités du processus ont été bien faites oui ou non et dans les délais. Or, dans cette optique aucune action correctrice n'est entreprise vu qu'un seul indicateur de résultats ou de performance est utilisé à la fin du processus. D'où, il serait intéressant de déterminer à l'avance des indicateurs de suivi régulier (ou de pilotage) pour permettre au responsable du processus de pouvoir détecter à l'avance tout dérapage ou actions inefficaces et/ou inefficaces et pourvoir le (la) (ou les) corriger pour être sûr d'atteindre réellement ses objectifs ou de les dépasser (faire mieux que prévu). Il existe une grande différence entre les indicateurs (de résultats et de pilotage). En effet, pour améliorer la performance d'une organisation et atteindre les objectifs qu'elle s'est assignés, il faut être capable de la mesurer car, dit-on, on ne peut pas améliorer ce qu'on ne peut pas mesurer. Cependant, cette performance est

³⁵ Source: Contrat d'objectifs du Service Général du Budget et de la Comptabilité, septembre 2016

souvent mesurée à la fin du processus. Or, il est vivement conseillé de la piloter (la mesurer progressivement, de manière continue) au lieu de la mesurer à la fin pour la simple raison que le pilotage du processus a pour grand avantage d'informer les responsables s'ils sont sur la bonne voie ou non, s'ils veulent atteindre ou dépasser les objectifs fixés.

Bref, avec un indicateur de résultat on vérifie si les objectifs fixés ont été atteints et ce, au travers d'une comparaison faite entre ce qui était prévu et les résultats à la fin du processus. Avec un indicateur de pilotage on s'assure au fur et à mesure de ce que les objectifs fixés seront atteints. D'où, la nécessité de mesurer après *n* périodes (chaque mois par exemple ou tous les deux mois ou les trois mois) pour voir l'évolution des activités et s'assurer si tout va bien ou pas, sinon :

- adopter les actions correctrices nécessaires ou
- changer d'objectifs et/ou de stratégies.

Il est toujours conseillé que ces indicateurs de pilotage soient SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste, accompli dans le Temps imparti). Cela veut dire que ces indicateurs de pilotage doivent être simples à mettre en œuvre, fiables et limités pour éviter de commettre des erreurs, donner une certaine information qui a du sens et faciliter le pilotage.

Après avoir passé en revue les activités du processus d'élaboration du budget du MFW-B et avant de déterminer les indicateurs, essayons de relever les activités qui sont critiques, c'est-à-dire celles pour lesquelles il est particulièrement pertinent d'évaluer la performance et d'en assurer le suivi.

Après avoir découpé le processus en activités nous devons identifier les activités critiques et déterminer leurs indicateurs. Ce sont ces derniers qui vont permettre à la DB de vérifier si elle est à même d'atteindre ses objectifs.

IV.5. Activités critiques et leurs indicateurs

Une activité est dite critique si sa mauvaise gestion a pour risque le mauvais fonctionnement du processus en général. Autrement dit, si par exemple cette activité a un retard cela affecte l'ensemble du processus : ce qui a pour conséquence que le processus aura un retard, égal à

celui du ou des sa (ses) activités critiques. Ce sont des activités pour lesquelles le risque de dysfonctionnement est plus élevé (retard, fréquence d'erreurs plus élevée, etc). Ceci dit, ces activités clés demandent un suivi régulier et d'ailleurs il serait sage d'y affecter les personnes qui ont plus d'expérience et de l'expertise pour éviter toute mauvaise surprise.

Nous avons relevé trois activités critiques pour ce processus qui sont:

- la préparation, l'analyse et l'approbation de la circulaire budgétaire;
- la réception, l'examen détaillé, les amendements éventuels des documents budgétaires puis la discussion en séance publique et l'envoi au Gouvernement des budgets et programmes adoptés et votés définitivement par les Parlementaires; et
- la publication des décrets budgétaires au Moniteur belge et la diffusion du budget des dépenses.

Pour déterminer ces activités critiques, nous avons tenté de relever les risques y afférents qui sont :

- le risque de retard de remise de la circulaire budgétaire qui a pour conséquence de retarder l'élaboration du budget;
- le risque de retard de la remise des documents budgétaires finalisés qui a pour conséquence de retarder les travaux parlementaires;
- le risque de retard de la sanction des décrets budgétaires et de diffusion du budget des dépenses qui a pour conséquence de retarder l'utilisation du budget au 01 janvier N;
- le risque de panne du système d'encodage soit à la DGBF soit aux ministères soit aux administrations générales qui a pour conséquence de retarder la finalisation des travaux pour les étapes ultérieures;
- le risque de manque de qualité, de clarté (document incompréhensif) des documents produits dans chacune de ses activités (trop d'erreurs et des données incomplètes).

Pour maîtriser ou contraindre ces risques, il faut :

- pour le risque de retard de remise de la circulaire budgétaire, que le Cabinet du Ministre du budget et la Direction Générale du Budget et des Finances (la DGBF) élaborent à temps, par exemple à partir du 01 avril N-1 (voir même avant), la circulaire budgétaire pour la mettre à disposition des services concernés au plus tard le 01 juin N-1. Ce qui a pour conséquence positive que l'élaboration du budget va être lancée à temps ;

- pour le risque de retard de la remise des documents budgétaires finalisés, que les Parlementaires aient les documents budgétaires finalisés au plus tard le 30 octobre N-1 (ou même avant), ce qui va leur permettre de bien les examiner dans le délai et y apporter les amendements nécessaires pour enfin avoir un budget de qualité et qui traduit réellement la politique du Gouvernement;
- pour le risque de retard de la sanction des décrets budgétaires et de diffusion du budget des dépenses, que le Gouvernement ait au plus tard le 30 novembre N-1 les décrets budgétaires votés et adoptés par le Parlement et que la DGBF ait les décrets budgétaires sanctionnés au plus tard le 05 décembre pour diffuser le budget des dépenses. Que ces décrets budgétaires soient publiés au Moniteur Belge au plus tard le 31 décembre N-1.
- pour le risque de pannes du système: bien protéger son système contre les virus, que les contrôles du système soient effectués de façon régulière,....
- pour le risque de manque de qualité des documents produits: chaque fois s'assurer s'il y a amélioration de la qualité des documents produits en élaborant des fiches d'amélioration chaque fois qu'une erreur est détectée, risque de se reproduire, et peut être évitée moyennant une série de précautions à prendre. Le but final étant de publier des documents budgétaires de qualité et dans les temps.

Pour éviter les retards dans l'exécution des travaux il y a lieu d'organiser des équipes de travail avec des projets dotés de jalons et livrables déterminés à l'avance, d'organiser un reporting régulier après chaque séance de travail qui sera complété dans un tableau général. En plus, il vaut mieux prévoir un plan B à adopter en cas d'absence et/ou de maladie surtout des personnes clés. C'est-à-dire prévoir comment ces personnes clés pourraient être valablement remplacées si elles étaient absentes.

Il est important de noter que l'amélioration de la performance fait appel aux deux éléments importants qui sont :

- **l'efficacité:** Dans le cas du processus d'élaboration du budget, nous pouvons dire que le processus a été efficace si le budget est voté, adopté, sanctionné et publié au Moniteur Belge au plus tard le 31 décembre N-1. Pour y arriver il n'y a pas de réponses magiques, il faut par exemple organiser des équipes efficaces, cohérentes, éviter les absences et les pannes informatiques. Si, il est impossible de le faire endéans les 6 mois étant donné l'allure des travaux,

des absences, ou par ce qu'il y a beaucoup de pannes imprévues du système, il faut changer les stratégies par exemple en adaptant les objectifs aux moyens en place.

- **l'efficience:** Dans le cas du processus d'élaboration du budget, nous pouvons dire que le processus a été efficace lorsque le budget est voté, adopté, sanctionné et publié au plus tard le 31 décembre N-1 et à moindre coût.

Nous proposons dans le tableau 4 les indicateurs relatifs au contrôle des activités critiques en faisant référence aux risques que nous avons identifiés. Nous proposons pour chacune d'elles un ou plusieurs indicateurs clés, liés à la dimension efficacité de la performance.

Tableau 4: Activités critiques et leurs indicateurs

Intervenant	Activités critiques	Indicateurs clés de pilotage	Indicateur de résultat
Cabinet du Ministre de budget et la DGBF	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation, analyse et approbation de la circulaire budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Remise de la circulaire budgétaire <u>claire et complète au plus tard 01 avril N-1</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Que le budget soit voté, adopté, sanctionné et publié au plus tard le 31 décembre N-1
Parlementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Réception, examen détaillé, amendements éventuels des documents budgétaires puis discussion en séance publique et envoi au Gouvernement des budgets et programmes adoptés et votés définitivement par les Parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Remise des documents budgétaires finalisés au Parlement <u>au plus tard le 15 novembre N-1</u> 	
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Publication des décrets budgétaires au Moniteur belge et diffusion du budget des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Au plus tard le 10 décembre</u>, sanction des décrets budgétaires • <u>Au plus tard le 31 décembre</u>, encodage des données budgétaires dans le logiciel GCOM 	

Après le vote et l'adoption des décrets budgétaires par les Parlementaires, les décrets budgétaires sont sanctionnés par le Gouvernement puis encodées dans le logiciel GCOM afin de

rendre disponibles les crédits budgétaires pour les services fonctionnels. Il est prévu un remplacement total à partir du 01 janvier 2019 du logiciel GCOM par le logiciel SAP. Ce dernier en tant qu'un logiciel intégré d'informations.

Après avoir déterminé les quelques activités qui nous semblent critiques et leurs indicateurs, clôturons ce chapitre en essayant de concevoir une carte stratégique qui, naturellement, est accompagné d'une proposition de modèle d'un TBP.

IV.6. Carte stratégique (liens entre les objectifs stratégiques de différents niveaux et les indicateurs)

Pour que le TBP joue son rôle d'outil de pilotage de la stratégie, il faut que chaque indicateur soit intégré dans une chaîne de relations causales qui relie les résultats stratégiques attendus à leurs inducteurs. Cet ensemble de relations de cause à effet est appelé la carte stratégique (F. Guerra, 2007). Ceci veut dire que la carte stratégique est un tableau synoptique qui définit les relations de cause à effet entre différents points importants d'un (des) objectif(s) stratégique(s) clé(s) d'une organisation référence faite à sa mission, sa vision et à ses valeurs.

Le processus d'élaboration du budget du MFW-B, ses objectifs (stratégiques et opérationnels) ainsi que ses projets sont repris dans le contrat d'administration (pour plus de détails cfr le point IV.2, Cadres 5 et 6). Pour mieux concevoir et utiliser le TBP, il vaut mieux découper l'organisation en processus avec pour avantage de faciliter la détermination des indicateurs pour ces différents axes. Chaque axe est formé d'un ou de plusieurs objectifs stratégiques, des indicateurs, des valeurs-cibles et des initiatives ou actions à concrétiser pour finalement atteindre les objectifs stratégiques.

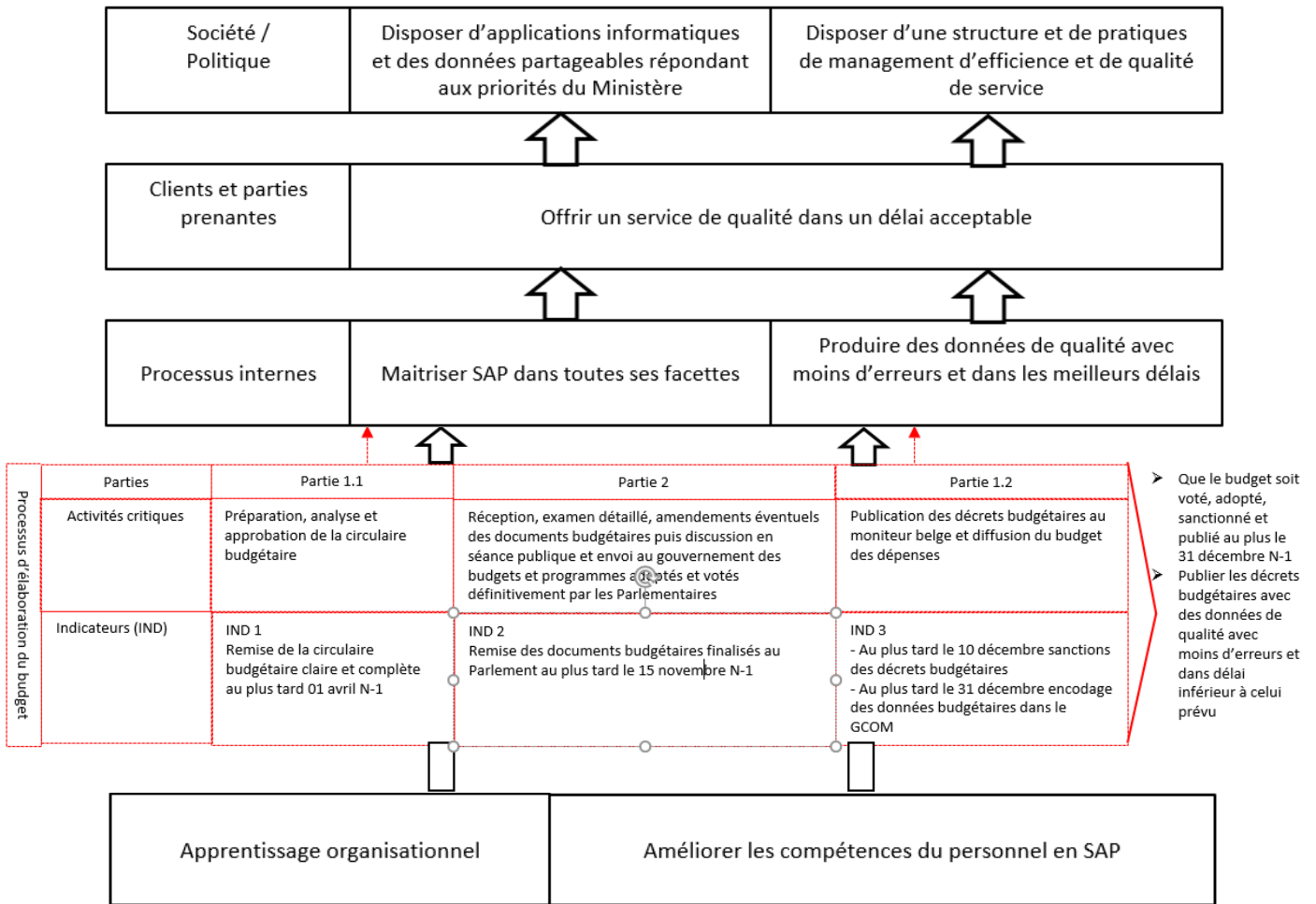
Ces axes ou perspectives doivent créer une dynamique permanente des liens de causalité et de création de la valeur pour l'organisation car ils concernent les questions fondamentales sur lesquelles le top management doit concentrer toute son attention (cfr le tableau 5). C'est la raison pour laquelle leurs mesures doivent directement être liées aussi bien à la vision qu'à la stratégie et liées entre elles par de liens de causalité. La carte stratégique organise ces liens entre les objectifs stratégiques relatifs à chacun des axes de la performance et reprend les indicateurs de

performance permettant de contrôler les objectifs stratégiques définis par l'organisation. Retenons que ces axes du TBP du processus d'élaboration du budget du MFW-B sont adaptés à sa réalité (processus du secteur public).

Tableau 5 : Fixation d'objectifs

Axes	Objectif	Questions
Société / Politique	<ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'applications informatiques et de données partageables répondant aux priorités du Ministère • Disposer d'une structure et de pratiques de management permettant de répondre aux enjeux d'efficience et de qualité de service 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la mission du MFW-B lui permettant de répondre aux besoins de ses citoyens ? • Quels sont les besoins qui peuvent faciliter cette mission ?
Clients et Parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> - Offrir un service de qualité - Offrir ce service de qualité dans un délai acceptable pour les Clients et Parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle qualité de service le MFW-B doit donner pour satisfaire ses clients et parties prenantes et qui est en lien direct avec ses missions en tant que service public ?
Processus internes	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtriser SAP dans toutes ses facettes Produire des documents de qualité avec un nombre d'erreurs minimum et dans les meilleurs délais 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les processus clés capables d'améliorer le service qu'offre le MFW-B et dans lesquels le MFW-B doit exceller pour satisfaire ses clients et qui est en lien direct avec ses missions en tant que service public ? (efficacités et efficience) ?
Apprentissage organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer les compétences du personnel pour utiliser le logiciel SAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Quoi apprendre et améliorer au sein du MFW-B pour exceller dans ses processus clés ? (Formation du personnel, Benchmarking...)

Figure 8 : Carte stratégique relative à la direction du budget



En mettant le PEB entre l'axe Processus internes et l'axe Apprentissage organisationnel c'est comme si nous ouvrons l'axe processus internes en nous attachant à comprendre le PEB et en découvrant ainsi qu'il s'intègre réellement dans la carte stratégique relative à la DB. Les éléments qui sont repris dans la carte stratégique sont les objectifs liés aux axes. Les liens qui les lient entre eux permettent à la DB de pouvoir remplir les objectifs stratégiques qui lui sont assignés dans le CA. Ce qui veut dire qu'une meilleure gestion des activités critiques du PEB au travers des indicateurs mis en place montre qu'il y a exactement un lien entre ces indicateurs et les objectifs stratégiques du PEB.

Si les activités critiques sont bien gérées, le processus va produire des données de qualité avec moins d'erreurs et dans le meilleur délai. Si le PEB et en particulier les 3 activités critiques sont bien maîtrisées cela va concourir à l'objectif qui est de produire des données de qualité avec moins d'erreur et dans le meilleur délai ça aura pour conséquence de fournir un service de

qualité dans un délai acceptable, ce qui va permettre de remplir les deux objectifs stratégiques généraux.

Par ailleurs, l'axe Apprentissage organisationnel qui vise l'amélioration des compétences du personnel, de sa motivation et de sa satisfaction est un élément important si le ministère veut réellement basculer du logiciel GCOM au logiciel SAP d'ici le 01 janvier 2019 comme prévu.

La carte stratégique est constituée de quatre axes et bien d'autres facteurs clés qui présentent entre eux des relations de cause à effet. Cette relation part verticalement de l'apprentissage organisationnel à la Société/Politique, c'est-à-dire du bas vers le haut.

L'idée est que la réelle performance ne peut commencer que par des actions concrètes du personnel : une bonne formation, une meilleure collaboration, des bonnes conditions de travail, la satisfaction au travail, la motivation...) jusqu'à permettre la réalisation de la mission du Ministère via l'amélioration (et/ou la maîtrise) des activités clés et la production de services et/ou des données de qualité qui répondent réellement aux besoins des citoyens.

Nous retrouvons également horizontalement cette relation de cause à effet.

L'axe « Société / Politique » reprend les deux objectifs stratégiques qui constituent d'une part à disposer d'applications informatiques et de données partageables répondant aux priorités du Ministère et d'autre part à disposer d'une structure et de pratiques de management d'efficience et de qualité de service. La relation entre ces deux objectifs permet l'atteinte de la stratégie, de la vision et de la mission du Ministère.

L'axe « Clients et Parties prenantes », quant à lui, a un objectif composé et qui pourrait être scindé en deux objectifs (offrir un service de qualité et dans un délai acceptable). Cet axe est directement lié à son précédent c'est-à-dire à l'axe Société/Politique par le fait que finalement c'est avec ces applications informatiques, ces données partageables répondant aux priorités du Ministère, cette structure et ces pratiques de management d'efficience et de qualité de service que le Ministère peut prétendre offrir un service de qualité et dans un délai acceptable par les Clients et Parties prenantes.

L'axe « Processus internes » se construit sur deux objectifs qui sont : maîtriser le logiciel SAP dans toutes ses facettes et produire des données de qualité avec moins d'erreurs et dans les

meilleurs délais. Ces deux objectifs se complètent non seulement entre eux mais aussi avec l'objectif du précédent axe (offrir un service de qualité et dans un délai acceptable) pour finalement rejoindre les objectifs du premier axe.

Enfin, l'axe « Apprentissage organisationnel » qui a pour objectif vaste d'améliorer les compétences du personnel en SAP. La réussite de ce dernier engendre celle des axes de performance suivants par cette relation de cause à effet. Car une fois le personnel satisfait, motivé et bien formé, il fera de son mieux pour chercher à être performant (à mieux faire son travail) et si le travail est bien fait (en termes de qualité, efficacité et efficience) et est en lien direct avec ses missions du Ministère en tant que service public.

Cet ensemble d'informations déjà répertoriées peut-être repris dans un seul document et instrument qui est le tableau bord prospectif dont nous vous présentons un modèle ci-dessous.

IV.7. Proposition d'un modèle de TBP

C'est sur base de cette carte stratégique que nous avons relevé les indicateurs relatifs à chaque axe et à chaque objectif qui dans l'ensemble forment notre proposition de TBP.

Tableau 6 : Proposition d'un modèle de tableau de bord prospectif relatif à la DB

Axes	Objectifs	Indicateurs	Valeur cible
So-ciété/Politi-que	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Disposer d'applications informatiques et de données partageables répondant aux priorités du Ministère ◆ Disposer d'une structure et de pratiques de management permettant de répondre aux enjeux d'efficience et de qualité de service 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir le logiciel SAP qui est utilisé • Nombre données partagées et intégrées par an • Nombre d'impressions par an • Avoir un espace d'échange de bonnes pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir le logiciel SAP utilisé à 90 % au minimum d'ici le 31/12/2018 • Avoir 90% au minimum des données partagées et intégrées d'ici le 31/12/2018 • Avoir au maximum 3% des documents imprimés d'ici le 31/12/2018 • Avoir au moins un espace d'échange fonctionnel d'ici le 31/12/2017

Axes	Objectifs	Indicateurs	Valeur cible
Clients et Parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> Offrir ce service de qualité dans un délai acceptable pour les Clients et Parties prenantes Réduire de 10 jours le temps d'élaboration du budget d'ici 2020 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'explications et/ou d'éclaircissements à donner par mois Taux d'erreurs acceptable et dans un délai inférieur à celui qui était prévu ou fixé Nombre de jours nécessaires à l'élaboration du budget Remise de la circulaire budgétaire claire et complète au plus tard 01 avril N-1 Remise des documents budgétaires finalisés au Parlement au plus tard le 15 novembre N-1 Au plus tard le 10 décembre, sanction des décrets budgétaires Au plus tard le 31 décembre, encodage des données budgétaires dans le logiciel GCOM 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir au maximum 3 % d'explications et/ou d'éclaircissements à donner par an Avoir au maximum 3 % d'erreurs par an Avoir au minimum 10 jours de moins que celui du PEB par an Budget voté, adopté, sanctionné et publié au plus tard le 31 décembre N-1
Processus internes	<ul style="list-style-type: none"> Maîtriser SAP dans toutes ses facettes Remise de la circulaire claire et complète 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de membres du personnel qui maîtrisent SAP (au quotidien) Nombre d'explications et/ou d'éclaircissements à demander par mois 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir au max 1 appel par mois au helpdesk par fonctionnaire Avoir au maximum 10 demandes d'explications et/ou d'éclaircissements par an
Apprentissage organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les compétences du personnel pour utiliser le logiciel SAP 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de membres du personnel formés en SAP par mois Nombre de membres du personnel satisfaits (ou taux de satisfaction du personnel) 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir au moins une formation sur SAP par mois par fonctionnaire Avoir au maximum 1% du personnel non satisfait par an

Conclusion du quatrième chapitre

Au cours de ce dernier chapitre, sur base de la stratégie du ministère déjà élaborée et de la découpe du SGBC en processus clés, nous avons choisi le PEB comme cas d'école pour notre étude pilote. En guise de rappel, cette dernière vise à prouver l'utilité et la possibilité de mise en place d'un TBP au sein de la Direction du budget : MFW-B. Ce choix du PEB est motivé par le fait que le PEB comporte un nombre important d'activités et qu'il constitue le point principal de ladite direction et que tous les autres processus sont des activités qui lui sont

postérieures. S'il est bien fait et terminé dans les délais il s'en suit une meilleure réalisation des autres processus. Nous avons relevé les objectifs stratégiques du PEB et découpé le PEB en activités puis identifié une série des risques de retard à laquelle nous avons rajouté le risque de défaut de qualité des documents produits. Or, si le ministère (la DB) veut améliorer la qualité du service qui est un de ses objectifs généraux, il (elle) doit penser à améliorer la qualité des documents et réduisant leur temps de réalisation.

Après cette identification des risques, nous avons déterminé trois activités critiques ainsi que leurs indicateurs.

Enfin, nous avons élaboré une carte stratégique sur base des axes de performance adaptés au secteur public. Les éléments qui sont repris dans la carte stratégique sont les objectifs liés aux axes. Les liens qui les lient entre les uns aux autres permettent à la DB de pouvoir remplir les objectifs stratégiques qui lui sont assignés dans le CA. Si le PEB et en particulier les 3 activités critiques sont bien maîtrisées cela va concourir à l'objectif qui est de produire des données de qualité avec moins d'erreurs et dans le meilleur délai. Cela aura pour conséquence de fournir un service de qualité dans un délai acceptable, ce qui va permettre de remplir les deux objectifs stratégiques généraux. C'est sur base de cette carte stratégique que nous avons relevé les indicateurs relatifs à chaque axe et à chaque objectif qui dans l'ensemble forment notre proposition d'un modèle de TBP.

Conclusion générale

Pour arriver à améliorer et à renforcer leur fonctionnement et leurs capacités managériales, les administrations ont besoin d'outils de gestion stratégique comme le TBP. Ce dernier trouve réellement sa place et sert d'outil nécessaire pour assurer le suivi et entreprendre les actions correctrices le cas échéant liées à l'implémentation de la stratégie d'un service public comme le ministère.

Le TBP a pour origine les faiblesses et limites des anciens outils de contrôle de gestion. Ces derniers ne présentaient que des mesures de la performance (financière) en oubliant les autres indicateurs non financiers alors qu'ensemble ils forment des composants de la performance globale de l'organisation. Le TBP est un outil d'évaluation de la performance composé de quatre axes liés entre eux par des liens de causalité et permet d'appréhender la mesure de la performance dans une approche systémique. Ce TBP est dit « prospectif » car il équilibre les objectifs à CT et ceux à LT mais également parce qu'en remontant des effets aux causes, il fait l'hypothèse qu'en s'attaquant aux causes, on améliore les effets futurs. Cette combinaison de tous les éléments de la performance globale permet de maintenir la cohérence de l'ensemble et de donner lieu à un équilibre.

Il y a quelques années que le MFW-B s'est engagé dans une démarche d'amélioration continue:

- d'abord, depuis septembre 2008 avec le plan API (Avançons, Progressons, Innovons) qui consistait à responsabiliser chaque membre du personnel en fonction de ses compétences.
- ensuite, à partir du 25 mai 2016 avec le contrat d'administration (CA) signé entre le Gouvernement et le ministère qui est une suite logique du plan API.

Cependant, mettre en place le TBP dans un service public n'est pas une chose facile vu que la plupart du temps il est appliqué dans le secteur privé. Raison pour laquelle pour réaliser notre travail en tant qu'une étude pilote qui vise à prouver l'utilité et la possibilité de mise en place d'un TBP au sein de la Direction du budget, nous avons été obligé de nous baser sur la théorie du TBP en général puis essayer de traduire ce dernier dans le contexte public.

Au terme de ce travail, nous nous disons satisfaits car nous osons croire avoir atteint notre objectif qui est de proposer un modèle de TBP relatif à la DB.

Les inconvénients du contrôle a posteriori sont nombreux. Il ne se base que sur les indicateurs financiers (en ignorant les indicateurs non financiers de la performance globale), il est réactif et non pro-actif, il est beaucoup plus opérationnel que stratégique,....

Sur base du CA (la stratégie) du ministère et des processus clés du SGBC, nous avons choisi le processus d'élaboration du budget pour le découper ensuite en activités. Sans tarder nous avons identifié les différents risques y afférents avant de déterminer les activités critiques et leurs indicateurs. Ce n'est qu'à partir des indicateurs liés à chaque axe que nous avons déterminé les objectifs y relatifs et y intégré le PEB pour avoir la carte stratégique. Ces axes ou perspectives de la carte stratégique créent une dynamique permanente des liens de causalité entre eux. Si les activités critiques sont bien maîtrisées cela va concourir à la production des données de qualité avec moins d'erreurs et dans le meilleur délai. Ce qui aura pour conséquence de fournir un service de qualité dans un délai acceptable et va permettre de remplir les objectifs stratégiques généraux.

Ce qui précède nous permet de répondre à notre question ci-après posée au chapitre 2 : « est-ce que le TBP peut être utilisé comme instrument de mesure de la performance au sein d'un ministère par exemple au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (MFW-B) ? »

L'outil de pilotage stratégique qu'est le TBP est très important, nécessaire et il **peut être utilisé** comme instrument de mesure de la performance au sein d'un ministère (MFW-B) **MAIS** il y a un bon nombre de conditions préalables à remplir avant sa mise en place. Nous pouvons citer entre autres :

- Il faut que tout le personnel soit impliqué et motivé. Ceci n'est possible que s'il y a consensus entre tout le personnel et que ce dernier participe à sa conception et surtout à la détermination des facteurs clés de succès (FCS) et des indicateurs d'évaluation a priori et a posteriori. Or, dans la plupart de cas le TBP tant qu'outil stratégique est, presque toujours, conçu par les responsables dirigeants qui, par la suite, tentent de l'expliquer aux autres membres de l'organisation dans une logique top-down souvent sous forme d'instructions à suivre sans plus d'explications. Dans ce cas, les collaborateurs ne pourront même pas remettre en question des points qu'ils trouvent moins clairs ou moins importants parce qu'ils sont dictés par les supérieurs alors qu'en réalité ce sont eux qui connaissent la réalité du terrain. Cependant, il est difficile, quand bien même c'est possible, de concevoir un TBP de bas en haut étant donné

que la stratégie reste une affaire exclusive des hauts dirigeants de l'organisation. Une collaboration étroite entre tous les niveaux hiérarchiques du personnel de l'organisation est donc nécessaire.

- En tant qu'un outil de pilotage stratégique, le TBP du processus d'élaboration du budget part de la mission du ministère jusqu'à la détermination des meilleurs résultats en termes de Société/Politique, Clients et Parties prenantes/clients, Processus internes et Apprentissage organisationnel;
- Quand bien même nous avons dit que les indicateurs doivent être concis, limités et SMART, le côté subjectif n'y est pas exclu car pour notre cas la satisfaction des citoyens et Clients et Parties prenantes en elle-même est subjective puisqu'elle résulte de la mesure de perceptions d'individus quant à une situation donnée.
- La mise en place et l'utilisation du TBP demande un investissement évolutif en termes de moyens (financiers, humains, matériel...) et de temps d'autant plus que le TBP n'est pas un investissement statique, il évolue avec le temps et l'environnement (interne et externe), d'où il faut réfléchir deux fois avant de prendre la décision de le mettre en place pour être sûr de l'initier et de pouvoir continuer à l'utiliser même dans l'avenir.
- Il faut construire un bon système d'informations qui doit permettre une rapide réaction des responsables en cas de besoin. Comme il est prévu à partir du 01 janvier 2019 le remplacement du logiciel GCOM par le logiciel SAP, en tant que logiciel intégré d'informations, SAP pourrait faciliter la mise en place du système d'évaluation (a priori et a posteriori) de la performance.

Nous ne prétendons pas avoir donné un outil fini qui peut être directement utilisé pour faire ses preuves. Mais plutôt nous avons présenté, en plus un modèle de TBP en tant qu'outil de pilotage de la stratégie, ses avantages et ses différents axes, la proposition d'une carte stratégique et finalement celle d'un TBP. A notre humble avis nous savons que pour qu'il soit opérationnel un travail d'équipes est nécessaire pour faire une analyse complète du terrain et de propositions concrètes surtout en termes d'objectifs stratégiques, d'indicateurs de pilotage y relatifs, de liens entre indicateurs et des axes du TBP.

C'est la raison pour laquelle nous recommandons à nos successeurs qui seront intéressés par le tableau de bord prospectif d'une organisation publique de bien vouloir compléter notre étude car nous ne prétendons pas l'avoir terminée faute du temps et surtout de moyens. De notre part nous espérons avoir donné l'essentiel pour nous faire comprendre à nos lecteurs.

Bibliographie

1) Ouvrages

- BODART F., PETITJEAN T. et NAVARRE F. (2008), « La gestion prévisionnelle dans les administrations publiques, des tableaux de bord prospectifs au logiciel Kaïla », Presses universitaires de Namur.
- D'ASTOUS A. (2005), « Le projet de recherche en marketing », 3ème édition, Les Editions de la Chenelière inc.
- GUERRA F.(2007), « Pilotage stratégique de l'entreprise. Le rôle du tableau de bord prospectif », éditions De boeck.
- KAPLAN R. S. et NORTON D. P. (1998), « Le tableau de bord prospectif: pilotage stratégique, les 4 axes de succès », Les éditions d'Organisation.
- KAPLAN R. S. et NORTON D. P. (2001), « Comment utiliser le tableau de bord prospectif : Pour créer une organisation orientée stratégie », éditions d'organisation, Paris.
- KAPLAN R. S. et NORTON D. P. (2007), « L'alignement stratégique. Créer des synergies par le tableau de bord prospectif », Eyrolles, Editions d'Organisation.
- KAPLAN R. S. et NORTON D. P. (2012), «Le tableau de bord prospectif , Traduit de l'américain THE BALANCED SCORECARD Harvard Business School », Editions d'Organisation, Groupe Eyrolles, 1998, 2003 septième tirage.

2) Thèse

- BENZERFA M. (2007), « L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat », thèse de doctorat, Université de Paris X – Nanterre, pp.283.

3) Mémoire

- MISSA A. D. (2013), « Conception d'un tableau de bord prospectif dans une entreprise d'Etat: cas de la poste CI », Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CAESAG), mémoires de fin d'études, pp.103.

4) Articles et actes de congrès

- CHABIN Y., NARO G. et TRAVAILLE D.(2003), «Les tableaux de bord stratégique entre conception et action: propos d'étape d'une recherche d'intervention », Centre de Recherche en Gestion des Organisations (CREGO), May 2003, Belgique, CD-Rom, pp.18pages.
- GEORGETTE P. & GOUAILLARDOU D. (2005), Tableaux de bord de la performance: l'approche est-elle transportable au secteur public, Stratégie et Management (page consultée

le 29 mars 2017) (Pdf en ligne) <http://www.aqm.fr/wp-content/uploads/2008/11/tb-performance-secteur-public.pdf>
Stratégie et Management, Quantique n°172, pp.28-31.

- LORINO P. (2000), « Le Balanced Scorecard revisité : une instrumentation du contrôle de gestion stratégique », Actes du XXIIème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Metz.
- LORINO P. (2001), Le balanced scorecard revisité: dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique, 22ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, France.(page consultée le 17 mars 2017) (Pdf en ligne) <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00584637/document>, 20 pages

5) Décret

Le Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, publié au Moniteur belge le 16/06/2015, année 2015.

6) Arrêtés

- Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaires et générale, publié au Moniteur belge (MB) le 20 décembre 2012, puis modifié et publié au MB le 19 décembre 2013, année 2013.
- Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire publié au MB le 19 décembre 2013, année 2013.

7) Circulaire

- Projets de circulaire budgétaire 2016/3 (directives budgétaires relatives à l'élaboration du budget initial 2017)
- Circulaire budgétaire 2017/1 (directives budgétaires relatives au premier feuillet d'ajustement du budget 2017)

8) Documents consultés en lignes et Sites internet

- Indicateurs et tableaux de bord, 2ème section - Fiche 19 (page consultée le 20 mars 2017) (Pdf en ligne) <http://claude.rochet.pagesperso-orange.fr/cours/Docs/fiche19.pdf>
- SPF Personnel et Organisation, (2006), Balanced scorecard BSC, Instrument de la modernisation de l'administration fédérale (page consultée le 24 mars 2017) (Pdf en ligne) https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_bsc_fr.pdf
- Technology & stratégique solutions (TSS) (2011), Qu'est-ce que la carte stratégique? in Pilotage de la performance d'une entreprise (page consultée le 27 mars 2017) (texte html) <http://tssperformance.com/quest-ce-que-la-carte-strategique/#lightbox/0/>

- <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be> (page consultée le 12 mai 2017) (texte html)
- FERNANDEZ A.(1998-2017), Qu'est-ce qu'un indicateur de performance, Piloter.org. <http://www.piloter.org/mesurer/tableaubord/indicateur-performance.htm>, consulté le 27/03/2017 (texte html)

9) Sources internes au Ministère

- LANDOP F. (2016), Processus d'élaboration du budget SGBC, document interne
- Intranet et website du MFW-B
- Syllabus n°2 de la Communauté française (2006): structures et environnement institutionnel, Ministère de la Communauté française/ Centre de Recherche et d'information socio-politiques-CRISP.
- Contrat d'administration version intégrale, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 25 mai 2016, pp.132

Annexes

Annexe 1 : Cas d'exception, Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 4. Article 12. - § 1er

- Dans l'hypothèse exceptionnelle où il apparaît que le décret contenant les dépenses du budget ne sera pas voté pour le 31 décembre N-1, alors que le projet a été déposé au Parlement conformément à l'article 10, § 2, le Gouvernement assure, par une délibération motivée, portée immédiatement à la connaissance du Parlement, et directement exécutoire à partir du 1er janvier de l'année budgétaire concernée, la continuité des services en ouvrant des crédits d'engagement et des crédits de liquidation.
- Cette délibération couvre une période qu'elle détermine et qui ne peut être inférieure à un mois, ni excéder trois mois, sauf si des obligations légales ou contractuelles requièrent une période d'une autre durée. Les crédits doivent être équivalents en nature et proportionnels, pour la période concernée, aux montants autorisés de l'année précédente. Toutefois, les crédits destinés aux dépenses liées automatiquement ou contractuellement à l'indice des prix à la consommation ou à l'indice santé peuvent être majorés des augmentations strictement liées à cette indexation.
- Dès le premier jour du mois suivant l'approbation du budget en dépenses par le Parlement, les effets de la délibération en cours cessent immédiatement et les dépenses exposées depuis le début de l'année budgétaire sont imputées à la charge des crédits du budget approuvé.

Source: Décret du 20 décembre 2011

Annexe 2 : Cas d'exception, Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 4. Article 12. - § 2

- Dans l'hypothèse exceptionnelle où il apparaît que le projet de décret contenant les dépenses du budget n'a pas été déposé au Parlement conformément à l'article 10, § 2, et que le décret ne sera dès lors pas voté pour le 31 décembre N-1, un décret doit ouvrir les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services et à valoir sur le budget de cette année budgétaire.
- Le décret ouvrant des crédits provisoires fixe la période à laquelle ces crédits se rapportent. La période pour laquelle des crédits d'engagement et de liquidation sont alloués ne peut être inférieure à un mois, ni excéder trois mois, sauf si des obligations légales ou contractuelles requièrent qu'ils le soient pour une période d'une autre durée.
- Les crédits doivent être équivalents en nature et proportionnels, pour la période concernée, aux montants autorisés de l'année précédente. Toutefois, les crédits destinés aux dépenses liées automatiquement ou contractuellement à l'indice des prix à la consommation ou à l'indice santé peuvent être majorés des augmentations strictement liées à cette indexation.
- Dès le premier jour du mois suivant l'approbation du budget en dépenses par le Parlement, les effets des décrets ouvrant des crédits provisoires cessent immédiatement et les dépenses exposées depuis le début de l'année budgétaire sont imputées à la charge des crédits du budget approuvé.

Source : Décret du 20 décembre 2011

Annexe 3 : Cas d'exception, Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 4. Article 12. - § 3

- A.** L'absence de vote du budget en dépenses pour le 31 décembre de l'année précédant l'année budgétaire n'affecte pas les dépenses des fonds budgétaires. Leurs recettes reportées et perçues dès le début de l'année budgétaire sont immédiatement disponibles pour couvrir les dépenses.

Source : Décret du 20 décembre 2011

Annexe 4: Cas d'exception, Décret du 20 décembre 2011: Titre II, Chapitre 4. Article 12. - § 13

2. Dans les cas d'urgence résultant de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles et à défaut ou en cas d'insuffisance de crédits, le Gouvernement autorise par une délibération motivée ouvrant les crédits nécessaires répartis en articles de base :

1° soit l'engagement de la dépense;

2° soit sa liquidation;

3° soit son engagement et sa liquidation.

3. Conjointement à cette délibération, le Gouvernement dépose au Parlement un projet de décret d'ajustement du budget conformément aux dispositions de l'article 10, §§ 1er, 4 et 5. Ce dépôt rend la délibération exécutoire. Toutefois, le dépôt immédiat d'un projet de décret spécifique d'ajustement n'est pas requis dès lors que la délibération porte sur un montant inférieur à un seuil fixé, annuellement, dans les dispositions visées à l'article 8, § 4, 4°. Dans ce cas, la délibération est exécutoire à la date fixée par le Gouvernement.

B. Toutes les délibérations doivent faire l'objet d'une régularisation par voie d'ajustement du budget dont le projet devra être approuvé, au plus tard, le 31 décembre de l'année en cours.

Titre II, Chapitre 4. Article 14.

1. Les délibérations visées aux articles 12, § 1er, 13 et 23, § 2, sont transmises sans délai à la Cour des comptes qui, le cas échéant, communique ses observations au Parlement et en informe le Ministre du Budget.

Source : Décret du 20 décembre 2011