

# COUR DES COMPTES

## Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale

Un outil de gestion pour l'Etat

*Rapport de la Cour des comptes transmis à la  
Chambre des représentants*

Bruxelles, mars 2005



Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2005/1128/1
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02 551 81 11
fax	02 551 86 22
site internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>

COUR DES COMPTES

## **Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale**

Un outil de gestion pour l'Etat

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport adopté le 16 février 2005 par l'assemblée générale  
de la Cour des comptes*

## Conventions

Par souci de lisibilité, les conventions suivantes ont été retenues :

- « la loi du 26 juillet 1996 » : la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ;
- « l'arrêté royal du 3 avril 1997 » : l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ;
- « l'arrêté royal du 14 novembre 2001 » : l'arrêté royal du 14 novembre 2001 réglant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des Commissaires du Gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale ;
- « rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois » : rapport d'évaluation du premier contrat d'administration, prévu par l'article 8, § 4, al. 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, qui doit être réalisé par le ministre de tutelle au profit du Conseil des ministres dans le courant du 27<sup>e</sup> mois après son entrée en vigueur ;
- « IPSS » : institution(s) publique(s) de sécurité sociale.

## Structure du rapport

Le rapport comprend :

- une synthèse qui présente l'audit et ses principaux résultats ;
- un rapport synthétique qui reprend, outre le contexte, les principales constatations et recommandations de l'audit ;
- un rapport détaillé.

La structure du rapport synthétique est identique à celle du rapport détaillé. Cette dernière partie permet au lecteur intéressé de s'y reporter pour de plus amples informations.

## Synthèse

La Cour des comptes a réalisé un audit de la maîtrise par l'Etat du processus de contractualisation initié par la loi du 26 juillet 1996. L'objectif du législateur était, par la conclusion d'un contrat d'administration, d'améliorer l'efficacité de la gestion des IPSS en les responsabilisant davantage et en leur imposant de rendre compte de leur performance.

Le processus envisagé a été évalué au regard de normes et de bonnes pratiques qui en tracent la situation idéale. L'audit s'est attaché à en relever les forces et les faiblesses en vue de dégager des pistes d'amélioration qui permettront à l'Etat de mieux exploiter ce nouvel outil de pilotage.

Suivant cette logique, l'analyse montre que l'Etat n'a pas été en mesure de pleinement jouer son rôle de cocontractant ni pour la négociation des engagements des IPSS ni pour la détermination des moyens et le suivi de la réalisation des objectifs. Il n'est, en outre, toujours pas en situation de pleinement maîtriser la négociation des deuxièmes contrats d'administration.

Les premiers contrats, qui s'inscrivaient toutefois dans un cycle d'apprentissage, ne permettent pas à l'Etat d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement des IPSS et, en définitive, du service à l'assuré social. Atteindre un tel objectif, qui constitue la finalité de cette nouvelle technique de gestion, nécessite d'élaborer, de négocier et de suivre tous les contrats de manière homogène et pertinente.

Or, face à une réglementation imprécise, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Etat et vu la faiblesse des moyens disponibles, les représentants de l'Etat n'ont pas disposé de l'appui organisé et des directives et normes nécessaires et n'ont pu s'assurer de la qualité des objectifs et des indicateurs proposés par les IPSS, ni suivre efficacement les premiers contrats. Par ailleurs, ce n'est que récemment qu'une documentation structurée du processus a été entamée. Ces éléments expliquent que l'implication de l'Etat se soit révélée très variable d'un contrat à l'autre et risquent d'hypothéquer le processus d'apprentissage. La Cour des comptes tient toutefois à souligner les efforts entrepris récemment, notamment par les nouveaux services du SPF Sécurité sociale, en vue d'améliorer la maîtrise organisationnelle de ce processus.

A partir de ces constats et dans l'esprit du cycle d'apprentissage qui caractérise ce processus, des recommandations ont été formulées et un référentiel annexé afin de faciliter la mise en place par l'Etat d'un monitoring continu et régulier du processus de contractualisation. Ce référentiel pourra également, moyennant quelques adaptations, aider tout service appelé à développer un système de mesure des performances.

## Table des matières

<b>Synthèse</b>	3
<b>PARTIE 1      RAPPORT SYNTHÉTIQUE</b>	5
Introduction	5
1      Le rôle de l'Etat	6
2      La qualité des contrats d'administration	7
3      Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration	8
Recommandations générales	9
Réactions des administrations concernées	10
<b>PARTIE 2      RAPPORT DÉTAILLÉ</b>	11
Introduction	11
Portée de l'audit	11
Méthodologie	11
Contexte général	12
1      Le rôle de l'Etat	17
1.1    L'Etat et ses intervenants	17
1.2    La conservation des documents	22
2      La qualité des contrats d'administration	23
2.1    La détermination des moyens	23
2.2    La détermination des objectifs et des indicateurs	25
3      Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration	30
3.1    Le suivi et l'évaluation	31
3.2    Les données de gestion	34
3.3    La révision du contrat d'administration	35
Annexe A      Méthodologie	37
Annexe B      Contrats d'administration : normes et bonnes pratiques	38

## **PARTIE 1**

### **RAPPORT SYNTHÉTIQUE**

#### **Introduction**

- 1 L'objectif de la loi du 26 juillet 1996 est de responsabiliser davantage les organismes d'intérêt public de la sécurité sociale. Cette loi, exécutée par l'arrêté royal du 3 avril 1997<sup>1</sup> et qui trouve son origine dans la demande de ces organismes, prévoit la conclusion de contrats d'administration entre ceux-ci et l'Etat. Chacune des parties s'engage à respecter un certain nombre d'obligations fixées de commun accord. Dès la conclusion du contrat, chaque organisme devient une IPSS (institution publique de sécurité sociale) régie par l'arrêté royal de 1997.

La gestion par contrats, ou contractualisation, implique que les IPSS doivent rendre compte de l'exécution des missions relevant de la politique sociale qui leur sont déléguées par l'Etat.

De son côté, l'Etat joue dorénavant un rôle double : d'une part, il lui incombe de concevoir et d'évaluer la politique sociale et, d'autre part, il doit surveiller et évaluer les résultats de l'activité des IPSS, exécutants de cette politique, au moyen notamment de ce nouvel outil de pilotage que constituent les contrats d'administration.

L'exercice de cette nouvelle mission implique que l'Etat maîtrise ce processus de contractualisation. Il doit en effet pouvoir négocier le projet de contrat sur un pied d'égalité avec l'organisme cocontractant et porter un jugement objectif et pertinent sur sa réalisation.

Les dix premiers contrats d'administration sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et les cinq suivants le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

L'objet de l'audit a consisté à évaluer la maîtrise par l'Etat de l'outil de gestion que représentent les contrats d'administration.

---

<sup>1</sup> Cet arrêté royal a été confirmé par la loi du 12 décembre 1997 (voir note 7).

## **1 Le rôle de l'Etat**

### ***L'Etat et ses intervenants***

- 2 L'adoption d'un contrat d'administration impose aux IPSS de rendre compte de leur performance. Ce processus implique une adaptation du rôle de l'Etat qui passe d'une tutelle traditionnelle vers une relation de partenariat.

L'Etat n'a toutefois pas clairement redéfini, dans la réglementation ou par le biais de directives, son rôle et celui de ses représentants. Il en résulte une implication de l'Etat de qualité variable d'un contrat à l'autre et un manque de maîtrise du processus. Cette situation a également pour conséquence des interprétations divergentes des IPSS et des représentants de l'Etat sur le rôle de ce dernier dans le cadre de la contractualisation.

- 3 L'Etat n'a pas adapté son organisation à cette nouvelle mission. La réglementation date pourtant de 1997 et les premiers contrats sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Hormis quelques projets récents non encore concrétisés, l'organisation de l'Etat n'a pas réellement évolué à ce jour.

Dans ce contexte, l'Etat a décidé de prolonger d'une année les dix premiers contrats d'administration pour être en mesure de renégocier utilement ces contrats en se donnant le temps de mettre en œuvre certains projets d'ordre organisationnel susceptibles d'améliorer cette maîtrise. Cette prolongation a été traduite par l'adoption de l'article 112 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

### ***La conservation des documents***

- 4 L'Etat n'a pas tenu de documentation centralisée et structurée de l'ensemble du processus de contractualisation, se privant ainsi des données nécessaires au suivi des contrats en vigueur et à la préparation des contrats futurs. Cette situation s'est cependant récemment améliorée grâce à la collecte centralisée, effectuée par le SPF Sécurité sociale, d'informations concernant la réalisation des premiers contrats en vue de l'établissement du rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois (voir § 10).

## **2 La qualité des contrats d'administration**

### ***La détermination des moyens***

- 5 Les moyens attribués aux IPSS n'ont pas été déterminés en fonction des résultats à atteindre ou de la bonne exécution de l'ensemble des missions. Cette situation, qui ne respecte pas une véritable démarche de contractualisation, s'explique notamment par l'intervention tardive des discussions budgétaires dans le processus de négociation et par l'absence, dans la plupart des organismes, d'informations sur le coût de fonctionnement.

### ***La détermination des objectifs et indicateurs***

- 6 L'Etat ne s'est pas assuré de manière systématique de la qualité des objectifs et des indicateurs proposés par les organismes lors de la négociation des premiers contrats d'administration. Ceci résulte notamment de la faiblesse de l'organisation de l'autorité de tutelle et de l'absence de directives communiquées aux intervenants pour compte de l'autorité concernant le niveau de qualité attendu des contrats d'administration. En conséquence, le degré d'intervention de l'Etat dans la négociation a été faible et la qualité des contrats d'administration variable d'organisme en organisme.

- 7 Pour que les contrats d'administration puissent renseigner de manière objective et pertinente sur le fonctionnement des IPSS, il est indispensable que la détermination des objectifs et des indicateurs réponde à un certain nombre de normes de qualité. Un guide portant sur cet aspect est joint en annexe B.

S'il est vrai que le processus de contractualisation s'inscrit nécessairement dans un cycle d'apprentissage, il reste qu'une meilleure organisation de l'Etat aurait permis de garantir un niveau minimum de qualité pour chaque contrat et de révéler, de manière structurée et objective, les forces et les faiblesses du processus de contractualisation pour chacune des IPSS.

### **3 Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration**

#### ***Le suivi et l'évaluation***

- 8 La réglementation prévoit un mécanisme périodique de suivi et d'évaluation contradictoire de la réalisation du contrat d'administration. Elle en charge principalement les commissaires du gouvernement. L'Etat n'a toutefois pas édicté de directives en matière de suivi et d'évaluation. Il en résulte une pratique hétérogène en la matière, une qualité variable des rapports de suivi et une difficulté d'analyse transversale des résultats des différentes IPSS.
- 9 L'obligation de rendre compte des résultats a eu néanmoins pour conséquence positive le développement d'outils de pilotage (tableaux de bord) dans toutes les IPSS. Il s'agit d'un acquis très important des contrats d'administration. De plus, un système de comptabilité analytique ou de calcul des coûts se met progressivement en place dans l'ensemble des IPSS.
- 10 La réglementation n'a prévu qu'un seul rapport d'évaluation globale à présenter par le ministre de tutelle au Conseil des ministres le 27<sup>e</sup> mois après l'entrée en vigueur des premiers contrats d'administration<sup>2</sup>.
- La mise en œuvre de l'évaluation du 27<sup>e</sup> mois, intervenue au début de 2004, a permis une collecte systématique des informations ainsi qu'une première approche transversale d'évaluation. Bien que l'objectif de ce rapport n'était pas d'évaluer la qualité intrinsèque des contrats et du processus de contractualisation, il a formulé des recommandations qui pourraient avoir un impact favorable sur cette qualité.
- 11 Les contrats d'administration sont publiés au *Moniteur belge* notamment afin d'informer les assurés sociaux. Par contre, les résultats de la réalisation des contrats ne font l'objet d'aucune publicité organisée.
- 12 Enfin, la loi prévoyait la mise en place d'un système de sanctions, positives ou négatives, lié à la réalisation des résultats. A ce jour, la loi n'a toujours pas été exécutée sur ce point.

#### ***Les données de gestion***

- 13 L'Etat n'a pas examiné la fiabilité des données récoltées dans le cadre du suivi des contrats d'administration. Il n'a donc pas d'assurance raisonnable sur la qualité de ces données.

#### ***La révision du contrat d'administration***

- 14 La mise en application du système de révision des contrats d'administration s'est révélée peu flexible de telle sorte que, mis à part certains ajustements budgétaires, aucune modification d'objectifs ou de cibles n'a été opérée malgré les besoins exprimés en la matière par les IPSS.

<sup>2</sup> Ce rapport est appelé par la suite « rapport d'évaluation globale ».

## **Recommandations générales**

### ***Le rôle de l'Etat au regard des contrats d'administration***

- 15 En concertation avec les IPSS, l'Etat doit définir, par le biais de la réglementation et d'instructions, son rôle et celui de l'ensemble de ses intervenants dans la contractualisation et les communiquer clairement aux IPSS. En outre, il doit mettre en place les structures organisationnelles aptes à maîtriser le processus de contractualisation. Il doit veiller à une coordination claire entre les différents intervenants qui agissent en son nom et documenter de manière structurée et centralisée l'ensemble du processus de contractualisation.

### ***La qualité des contrats d'administration***

- 16 La contractualisation implique que les moyens octroyés aux IPSS soient déterminés en fonction des objectifs prévus dans le contrat.  
Pour y parvenir, des outils de contrôle de gestion (comptabilité analytique ou système de calcul des coûts) doivent être mis en place au sein des IPSS, afin de leur permettre de rendre compte de l'économie et de l'efficacité de l'ensemble de leurs activités.  
Pour servir de base à la détermination des moyens, les contrats d'administration doivent être de qualité suffisante et couvrir l'ensemble des activités des IPSS.
- 17 Il conviendrait de mener un examen transversal de la qualité des objectifs et indicateurs des contrats. Un tel travail permettrait de définir un niveau de qualité attendu des contrats, de les comparer entre eux et de déterminer des objectifs et des indicateurs communs pour des processus identiques présents dans plusieurs IPSS, afin de promouvoir les bonnes pratiques.

### ***Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration***

- 18 L'Etat doit être en mesure de suivre et d'évaluer les contrats d'administration. Il devrait poursuivre les efforts entrepris en vue de se doter d'un service d'appui et d'une méthodologie d'évaluation et édicter des directives aptes à orienter et homogénéiser le contenu des rapports de suivi et d'évaluation.
- 19 Pour avoir une assurance raisonnable quant à la qualité des données de suivi figurant dans les rapports élaborés par les IPSS, l'Etat devrait pouvoir s'appuyer, dans chacun des organismes, sur des systèmes de contrôle interne performant et des services d'audit interne respectant les normes internationales. Il doit s'assurer de la qualité de ces systèmes et services.
- 20 L'Etat devrait étudier, en concertation avec les IPSS, la question de la publicité à donner aux résultats et trancher la problématique des sanctions.
- 21 La Cour des comptes recommande que les parties contractantes portent une attention particulière au problème de la révision des contrats d'administration et, au besoin, s'accordent sur la manière de procéder à des révisions efficaces et en temps opportun.

## **Réactions des administrations concernées**

- 22 Le rapport provisoire de l'auditorat a été soumis aux administrations concernées. Le SPF Sécurité sociale s'est réjoui de la convergence entre une bonne partie des recommandations de la Cour des comptes et celles qu'il a lui-même formulées dans son rapport de synthèse sur l'exécution des contrats d'administration 2002-2004.

Il souligne toutefois que c'était la première fois que les ministres de tutelle et les IPSS concluaient des contrats d'administration et que les parties contractantes ont dû et doivent encore suivre un certain processus d'apprentissage.

Le SPF Sécurité sociale tient à mettre l'accent sur la valeur ajoutée des contrats pour le secteur considéré : ils ont suscité une dynamique interne qui a permis le développement au sein des IPSS de nouveaux instruments de gestion et de suivi et une transparence accrue quant aux objectifs et au fonctionnement interne de ces institutions. Le SPF souligne également que les IPSS ont atteint la plupart des objectifs fixés par les contrats et que ceux-ci peuvent constituer un instrument de levier pour mobiliser les IPSS autour de certaines priorités ministérielles.

Le SPF Sécurité sociale précise enfin qu'un grand nombre des recommandations de la Cour seront rencontrées par les efforts de modernisation qu'il a entamés.

Le SPF Budget et Contrôle de la gestion, pour sa part, souligne que les recommandations de la Cour impliquent une réflexion sur la mise en oeuvre d'une réglementation qui est encore dans une phase d'apprentissage tant pour le SPF que pour les IPSS. Il veillera à adapter son organisation en fonction des recommandations de l'audit dans le cadre de l'actualisation de son plan de management.

Le SPF Intérieur a fait savoir que le rapport n'appelle pas d'observation particulière de sa part et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ne s'est pas exprimé.

- 23 Conformément à la procédure arrêtée par la Cour des comptes en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics, le rapport d'audit a été adressé par lettre du 2 décembre 2004 au ministre du Budget et des Entreprises publiques, au ministre de l'Intérieur, au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, au ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, au ministre de l'Emploi et au ministre des Pensions. Le rapport était accompagné des réponses reçues des administrations concernées. A cette occasion, les ministres ont été informés de la possibilité de communiquer leurs commentaires ainsi que, le cas échéant, leur plan d'action afin de remédier aux problèmes constatés, dans le délai d'un mois prévu à l'article 5bis, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

En l'absence de réponse des ministres à l'issue de ce délai, la Cour des comptes a clos la phase contradictoire.

## **PARTIE 2**

### **RAPPORT DÉTAILLÉ**

#### **Introduction**

##### **Portée de l'audit**

- 24 L'audit a pour objet d'évaluer la maîtrise, par l'Etat, du processus d'élaboration, de suivi et de renégociation des contrats d'administration avec les institutions publiques de sécurité sociale.

Globalement, l'analyse consiste à examiner comment l'Etat s'est organisé pour négocier, conclure, suivre et évaluer les contrats actuels et futurs et dans quelle mesure il a veillé à ce que la qualité du contenu et du suivi des contrats soit assurée.

Il convient toutefois d'insister sur le fait que la contractualisation, en tant que nouveau mode de gestion publique, s'accompagne nécessairement d'un processus d'apprentissage. Dans cet esprit, l'objectif de l'audit a donc été d'examiner comment l'Etat pourrait mieux exploiter ce nouvel outil de pilotage et améliorer sa maîtrise de la contractualisation mise en œuvre au sein de la sécurité sociale.

##### **Méthodologie<sup>3</sup>**

- 25 Cet audit a été annoncé aux ministres de tutelle, ainsi qu'aux présidents du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et du SPF Intérieur par lettres du 10 décembre 2003.

L'audit s'est appuyé sur un référentiel (repris en annexe B) basé sur les normes et bonnes pratiques dégagées de la littérature et des expériences nationales et internationales, notamment françaises et britanniques (DIRE<sup>4</sup>, Cour des comptes de France et NAO<sup>5</sup>).

Une série d'entretiens ont été réalisés, sur la base d'un questionnaire type élaboré à partir du référentiel, avec les commissaires du gouvernement « Sécurité sociale » en fonction dans une IPSS dotée d'un contrat d'administration, et avec le personnel du SPF Sécurité sociale impliqué dans le processus. Les comptes rendus de ces entretiens ont été validés par les intéressés. Des informations ont également été récoltées lors d'entretiens avec les responsables de la négociation budgétaire. Les entretiens se sont déroulés de mi-janvier à fin mai 2004.

Les données récoltées au cours des entretiens ont ensuite été analysées de manière uniforme et transversale au regard des normes et bonnes pratiques définies dans le référentiel.

- 26 Cet audit a pu être réalisé grâce à la bonne coopération de tous les commissaires du gouvernement et des services rencontrés.
- 27 Par lettres du 9 août 2004, le rapport provisoire de l'auditorat a été communiqué aux différents SPF concernés par l'audit. Ceux-ci étaient invités à faire connaître, par écrit, leurs observations sur ce rapport.

<sup>3</sup> Une présentation détaillée de la méthodologie figure en annexe A.

<sup>4</sup> Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (France).

<sup>5</sup> National Audit Office (Royaume-Uni).

Le SPF intérieur a envoyé sa réponse le 7 septembre 2004. Le SPF Sécurité sociale et le SPF Budget et Contrôle de la gestion, pour leur part, ont transmis une réponse commune le 14 octobre 2004. Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ne s'est pas exprimé.

D'une manière générale, les réponses écrites des SPF ne contestent pas les constatations et recommandations du rapport tout en soulignant qu'il faut tenir compte du fait que l'on se situe encore au début d'un cycle d'apprentissage.

Les commentaires des SPF ont été insérés dans le rapport détaillé, sous les points concernés, lorsqu'ils étaient de nature à compléter l'information ou éclairer le débat.

- 28 Le rapport d'audit a été adressé par lettre du 2 décembre 2004 au ministre du Budget et des Entreprises publiques, au ministre de l'Intérieur, au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, au ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, au ministre de l'Emploi et au ministre des Pensions.

En l'absence de réponse des ministres à l'issue du délai d'un mois prévu à l'article 5bis, 3<sup>e</sup> alinéa, de sa loi organique, la Cour des comptes a décidé de clôturer la phase contradictoire.

## Contexte général

### Cadre juridique

- 29 En adoptant la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, le législateur a rencontré la demande des organismes<sup>6</sup> en faveur d'une responsabilisation accrue des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale. Cette décision s'est concrétisée par la publication de l'arrêté royal du 3 avril 1997, portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, pris en application de l'article 47 de la loi précitée. Cet arrêté royal a été confirmé par une loi du 12 décembre 1997<sup>7</sup>.

Cet arrêté royal fixe le cadre juridique de la contractualisation entre l'Etat et les organismes de la sécurité sociale et accorde, en contrepartie, une plus grande autonomie de gestion aux organismes cocontractants.

Par la suite, plusieurs arrêtés royaux ont été pris en vue de régler le cadre fonctionnel de la contractualisation :

- arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 précité ;
- arrêté royal du 14 novembre 2001 réglant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale ;
- arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale ;

<sup>6</sup> Formulée en 1990 par le comité des administrateurs généraux des institutions publiques de la sécurité sociale dans un memorandum adressé au gouvernement.

<sup>7</sup> Loi du 12 décembre 1997, portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'union économique et monétaire européenne.

- arrêté royal du 24 janvier 2002 fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale.
- 30 Les contrats conclus par l'Etat et les organismes concernés font l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres qui classe ces organismes, à partir de l'entrée en vigueur du contrat d'administration, parmi les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), auxquelles s'appliquent les principes comptables, budgétaires, de tutelle et de gestion du personnel prévus dans l'arrêté royal de 1997. Les contrats sont publiés au *Moniteur belge* en annexe de ces arrêtés royaux. Les institutions perdent alors le statut d'organisme d'intérêt public de catégorie D qui les plaçait sous l'emprise de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ainsi que de l'arrêté royal du 5 août 1986 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954.
- 31 Les 15 organismes de sécurité sociale énumérés à l'article 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 ont conclu un contrat d'administration avec l'Etat :

**Tableau 1 - Organismes de sécurité sociale ayant conclu un contrat d'administration**

IPSS <sup>8</sup>	Date de l'arrêté royal	Date de publication au <i>M.B.</i>	Date d'entrée en vigueur
BCSS	08.04.02	04.06.02	01.01.02
FAT	08.04.02	04.06.02	01.01.02
INAMI	08.04.02	04.06.02	01.01.02
ONAFTS	08.04.02	04.06.02	01.01.02
ONP	08.04.02	04.06.02	01.01.02
ONSS	08.04.02	04.06.02	01.01.02
ONVA	08.04.02	04.06.02	01.01.02
ONSS-APL	23.04.02	04.06.02	01.01.02
ONEM	29.04.02	08.06.02	01.01.02
INASTI	10.12.02	10.01.03	01.01.02
CAPAC	11.07.03	06.11.03	01.01.03
CAAMI	02.10.03	02.02.04	01.01.03
CSPM	07.10.03	09.12.03	01.01.03
FMP	09.10.03	17.02.04	01.01.03
OSSOM	23.01.04	02.06.04	01.01.03

- 32 Les dix premiers contrats adoptés sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les 5 suivants le 1<sup>er</sup> janvier 2003. En tant que premiers contrats, ils sont d'une durée de 3 ans et arrivent à expiration respectivement les 31 décembre 2004 et 2005. Les projets de nouveaux contrats d'administration doivent être présentés au ministre de tutelle au plus tard 6 mois avant l'expiration du contrat en vigueur. Les contrats ultérieurs seront conclus pour une durée de 3 à 5 ans.

Néanmoins, l'article 112 de la loi-programme du 9 juillet 2004 prévoit la prolongation des dix premiers contrats d'administration pour une durée d'un an, à savoir

<sup>8</sup> Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS), Fonds des accidents du travail (FAT), Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS), Office national des pensions (ONP), Office national de sécurité sociale (ONSS), Office national des vacances annuelles (ONVA), Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL), Office national de l'emploi (ONEM), Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI), Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins (CSPM), Fonds des maladies professionnelles (FMP), Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM).

jusqu'au 31 décembre 2005, de telle sorte que tous les contrats actuellement en vigueur prendront fin à cette date.

- 33 Le régime juridique des contrats d'administration fait l'objet des articles 5 à 10 de l'arrêté royal de 1997. L'article 5, § 2 prévoit expressément le contenu des contrats d'administration :

*« 1° les tâches que l'institution assume en vue de l'exécution de ses missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi, ou par décision du Gouvernement;*

*2° les objectifs quantifiés en matière d'efficacité et de qualité concernant ces tâches;*

*3° dans la mesure où les institutions ont des contacts directs avec le public, les règles de conduite vis-à-vis du public;*

*4° les méthodes permettant de mesurer et de suivre le degré de réalisation des objectifs et des règles de conduite;*

*5° le mode de calcul et la détermination des crédits de gestion mis à disposition pour l'exécution de ces tâches;*

*6° le mode de calcul et la détermination du montant maximal des crédits en matière de personnel réservés aux agents statutaires;*

*7° dans le cadre déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les sanctions positives pour l'institution en cas de respect des engagements découlant du contrat d'administration;*

*8° dans le cadre déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les solutions possibles ou les sanctions en cas de non-respect par l'une des parties de ses engagements découlant du contrat d'administration. »*

### **Présentation de la contractualisation**

- 34 Les contrats d'administration sont conclus par l'IPSS et l'Etat. Chacune des parties s'engage à respecter un certain nombre d'obligations fixées de commun accord.

Les IPSS doivent rendre compte de l'exécution des missions relevant de la politique sociale qui leur sont déléguées par l'Etat.

De son côté, le rôle de l'Etat, qui a évolué, est dorénavant double : d'une part, il lui incombe de concevoir et d'évaluer la politique sociale et, d'autre part, il doit surveiller et évaluer les résultats de l'activité des IPSS, exécutants de cette politique, au moyen notamment de ce nouvel outil de pilotage que constituent les contrats d'administration.

L'exercice de cette nouvelle mission implique que l'Etat maîtrise le processus de contractualisation. Il doit en effet pouvoir négocier le projet de contrat sur un pied d'égalité avec l'organisme cocontractant et porter un jugement objectif et pertinent sur sa réalisation.

- 35 Le but du contrat d'administration est d'inciter les organismes à améliorer l'efficacité de leur gestion en leur imposant de rendre compte de la réalisation de leurs objectifs. Pour ce faire, des objectifs sont fixés pour chaque organisme, dont le degré de réalisation doit refléter la mesure dans laquelle les missions légales de l'IPSS sont remplies.

Comme le souligne l'arrêté royal de 1997 et son rapport au Roi, le contrat d'administration a pour objet, à partir des missions légales, de définir les objectifs à atteindre et les moyens mis à disposition à cet effet. Il impose aux organismes de rendre compte sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités de leur fonctionnement, c'est-à-dire de montrer dans quelle mesure :

- les ressources ont été acquises et utilisées au meilleur coût (économie) ;
- le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus est minimisé (efficacité) ;
- les objectifs ont été atteints en tenant compte du rapport entre les effets escomptés et les effets réels d'une activité donnée (efficacité).

36 Par la conclusion d'un contrat d'administration, l'organisme, devenu institution publique de sécurité sociale, bénéficie d'une plus grande autonomie de gestion.

Celle-ci se traduit principalement par une plus grande maîtrise de la gestion de leur personnel au niveau des recrutements, de la formation et des plans de carrière, mais également sur les plans financiers et budgétaires grâce à l'octroi de possibilités de reports des excédents budgétaires pour les dépenses d'investissement et de transferts de crédits, à la mise en place d'un système de comptabilité analytique, à la liaison du budget de gestion aux engagements financiers fixés pour une durée de 3 à 5 ans dans le contrat d'administration, à l'allègement de la procédure d'adoption du budget et à une gestion du patrimoine plus autonome.

Par rapport au régime antérieur, le régime de tutelle en tant que tel n'a toutefois pas fondamentalement évolué.

37 Les contrats d'administration sont déclinés en plans d'administration qui contiennent les éléments d'opérationnalisation mis en place afin de réaliser les objectifs du contrat. L'institution publique de sécurité sociale y définit les objectifs opérationnels et les moyens et actions susceptibles de mener à la réalisation des objectifs généraux du contrat d'administration. Ces plans d'administration constituent des outils de gestion interne, non négociés avec l'Etat. Ils peuvent être assimilés à de réels plans opérationnels.

38 La réalisation des objectifs du contrat est mesurée à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord qui doivent permettre de rendre compte sur les plans de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité.

Chaque année un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat d'administration est rédigé par les commissaires du gouvernement, l'organe de gestion de l'institution publique de sécurité sociale et la personne chargée de la gestion journalière de cette institution, sur la base des résultats d'une concertation préalable entre ces différents intervenants.

Par ailleurs, conformément à la réglementation, une évaluation globale du premier contrat d'administration doit être rédigée par le ministre de tutelle et transmise au Conseil des ministres durant le 27<sup>e</sup> mois qui suit l'entrée en vigueur du premier contrat.

39 La réalisation, ou non, des engagements donne lieu, selon la loi, à des sanctions positives ou négatives à prévoir dans le contrat d'administration, selon le régime à définir au préalable dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté royal n'a toutefois pas encore été pris. Les contrats actuellement en vigueur ne contiennent donc aucune sanction.

### ***Chronologie du processus de contractualisation***

- 40 Dans les grandes lignes, le calendrier de ce processus peut être présenté comme suit :
- 26 juillet 1996 et 3 avril 1997 : adoption de la réglementation de base ;
  - de 1999 à mi-2000 : préparation des avant-projets de contrat d'administration par les organismes ;
  - en mai et juin 2000 : premier examen des projets par les représentants de l'Etat ;
  - de juin 2001 à décembre 2001 : reprise du processus et finalisation des premiers contrats d'administration, en ce compris les négociations budgétaires bilatérales ;
  - d'avril à décembre 2002 : approbation par arrêté royal des dix premiers contrats d'administration avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ;
  - de juillet 2003 à janvier 2004 : approbation par arrêté royal des cinq derniers contrats avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

### ***Intervenants dans le processus de contractualisation***

- 41 Du côté des organismes de sécurité sociale, la négociation des contrats d'administration a été menée par les administrateurs généraux et administrateurs généraux adjoints accompagnés par une délégation de leur comité de gestion. Les projets de contrat d'administration ont été approuvés par les différents comités de gestion.
- 42 Pour l'Etat, les signataires du contrat sont le ou les ministres de tutelle, le ministre du Budget et le ministre de la Fonction publique. Les commissaires du gouvernement « Sécurité sociale » et « Budget », certains membres du personnel du SPF Sécurité sociale et du SPF Budget et Contrôle de la gestion ont participé à des degrés divers aux négociations<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Une présentation plus détaillée des différents intervenants pour le compte de l'Etat fédéral figure ci-dessous aux §§ 47 et suivants.

## **1 Le rôle de l'Etat**

- 43 La contractualisation implique un changement d'attitude des divers intervenants. La logique mettant l'accent sur la détermination des moyens nécessaires à la réalisation des missions des organismes de sécurité sociale doit laisser la place à une logique axée sur les résultats à atteindre et la détermination subséquente des moyens. La mise en œuvre de la contractualisation doit permettre de créer le dialogue entre les parties contractantes, l'une disposant de la vision stratégique nécessaire à la détermination de la politique et, l'autre, des connaissances techniques pour l'exécuter. Dans cet esprit, les organismes, en échange d'une plus grande autonomie, s'engagent sur des résultats à atteindre dont ils doivent rendre compte.

L'Etat, devenu partenaire, doit mettre les moyens à disposition des IPSS pour leur permettre de réaliser leurs engagements fixés en cohérence avec la politique sociale de l'Etat. Il reste toutefois responsable de l'exécution efficace et efficiente de sa politique sociale. Dans cette optique, il arrête sa politique, adopte les réglementations nécessaires, détermine et communique sa vision et ses axes stratégiques puis surveille leur bonne exécution par les organismes. Il assume donc à la fois une mission de conception et de réglementation et une mission de surveillance et d'évaluation des résultats de ces IPSS.

### **1.1 L'Etat et ses intervenants**

#### **1.1.1 Constatations**

##### ***Le rôle de l'Etat***

- 44 Dans le contexte nouveau de la contractualisation, l'Etat n'a pas redéfini clairement son rôle, ni dans la loi de 1996, ni dans l'arrêté royal de 1997. Le rapport au Roi comprend cependant quelques éléments épars. Ainsi il précise que « *les autorités politiques doivent, dans un premier temps, déterminer avec précision la finalité de chaque organisme, dans le cadre de la finalité globale de la sécurité sociale* ».

L'article 2 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du SPF Sécurité sociale, quant à lui, met quelque peu en lumière le rôle de l'Etat au travers de l'énoncé de la mission du SPF qui est, notamment, « *la préparation, le soutien et la coordination de la politique générale en matière de sécurité sociale ainsi que la guidance et le contrôle des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et des institutions publiques de sécurité sociale* ». Il s'agit là d'une première indication réglementaire du rôle de l'Etat.

- 45 De plus, l'Etat n'a pas élaboré et diffusé de directives contenant les orientations stratégiques visant à mettre en œuvre sa politique sociale au travers des contrats d'administration. Dès lors, à l'exception d'un cas, les objectifs repris dans les contrats d'administration ont été proposés de manière unilatérale par les IPSS sans influence majeure de l'Etat.

Il convient toutefois de souligner que l'Etat a, lors des négociations, demandé aux IPSS d'inclure dans les contrats d'administration des objectifs concernant la

Charte de l'assuré social, mais il s'agissait là du respect de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social. Les engagements des IPSS relatifs à cette Charte ont été précisés dans une note de la commissaire du gouvernement, adjointe au ministre des Affaires sociales et des Pensions.

Les différents contrats d'administration ont diversement intégré les orientations proposées dans cette note.

- 46 En conclusion, l'Etat n'a pas défini ses attentes à l'égard des contrats d'administration par l'intermédiaire de directives ou d'instructions destinées aux organismes et à ses intervenants. Le processus de contractualisation n'a donc pas été l'occasion pour l'Etat de clarifier ce qu'il attend de l'IPSS dans l'accomplissement de ses missions.

### ***Les intervenants pour le compte de l'Etat***

- 47 La conclusion des contrats d'administration implique deux parties, l'IPSS et l'Etat. Ce dernier agit par l'intermédiaire d'au moins un ministre de tutelle qui s'occupe des aspects de l'organisme touchant à la sécurité sociale, du ministre du Budget et du ministre de la Fonction publique. Ces ministres sont représentés au sein de chaque IPSS par deux commissaires du gouvernement, l'un étant en charge de la tutelle « Sécurité sociale », l'autre des aspects budgétaires et de personnel. Le SPF Sécurité sociale, qui disposait d'un service « tutelle », a également participé au processus de contractualisation de même que le SPF Budget et Contrôle de la gestion, pour les aspects qui concernaient la détermination des moyens des IPSS.

Le tableau ci-après donne un aperçu, par organisme, des ministres de tutelle concernés et des services publics fédéraux impliqués pour l'Etat.

**Tableau 2 – Aperçu par IPSS des différents intervenants pour le compte de l'Etat.**

IPSS	Ministres de tutelle <sup>10</sup>	Services publics fédéraux	Commissaires du gouvernement
ONSS-APL	Tutelle conjointe du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Emploi et des Pensions, du ministre des Affaires sociales et du ministre du Budget	SPF Sécurité sociale, SPF Intérieur et SPF Budget et Contrôle de la gestion	Commissaires du gouvernement Intérieur, Sécurité sociale et Budget
ONVA FAT	Ministre de l'Emploi et ministre du Budget	SPF Sécurité sociale et SPF Budget et Contrôle de la gestion	Commissaires du gouvernement Sécurité sociale et Budget
ONP	Ministre des Pensions et ministre du Budget	SPF Sécurité sociale et SPF Budget et Contrôle de la gestion	Commissaires du gouvernement Sécurité sociale et Budget
ONSS BCSS FMP OSSOM	Tutelle conjointe du ministre de l'Emploi et des Pensions, du ministre des Affaires sociales et du ministre du Budget	SPF Sécurité sociale et SPF Budget et Contrôle de la gestion	Commissaires du gouvernement Sécurité sociale et Budget
INASTI	Tutelle de la ministre des Classes moyennes (étant entendu qu'un protocole est conclu entre cette dernière et le ministre des Pensions en ce qui concerne les pensions mixtes) et du ministre du Budget	SPF Sécurité sociale et SPF Budget et Contrôle de la gestion. Au moment des premiers contrats d'administration, la tutelle était exercée par le ministère des Classes moyennes	Commissaires du gouvernement Sécurité sociale et Budget
ONEM CAPAC	Ministre de l'Emploi et ministre du Budget	SPF Emploi et Travail et SPF Budget et Contrôle de la gestion. Intervention du SPF Sécurité sociale	Commissaires du gouvernement Emploi et Travail et Budget
INAMI ONAFTS CAAMI CSPM	Ministre des Affaires sociales et ministre du Budget	SPF Sécurité sociale et SPF Budget et Contrôle de la gestion	Commissaires du gouvernement Sécurité sociale et Budget

48 Cette multiplicité d'intervenants aurait imposé de définir clairement le rôle de chacun. Sur ce point, la réglementation est déficiente et il n'existe pas d'instructions ou de directives émanant de l'Etat susceptibles d'y remédier.

Les faiblesses quant à la définition des rôles concernent plus particulièrement les commissaires du gouvernement et les services publics fédéraux.

<sup>10</sup> Voir l'arrêté royal du 21 juillet 2003, fixant certaines attributions ministérielles, M.B., 25 juillet 2003.

### ***Pour les commissaires du gouvernement***

- 49 Le rôle des commissaires du gouvernement dans le cadre de la contractualisation n'a pas été suffisamment redéfini et clarifié.

Si ce n'est l'arrêté royal du 14 novembre 2001<sup>11</sup> qui traite du suivi du contrat, dans les grandes lignes et sans en définir clairement les limites, et les précisions apportées par l'arrêté royal de 1997 sur leur intervention dans le cadre de l'évaluation annuelle et dans son rapport au Roi, rien n'est dit sur leur rôle dans le cadre des négociations des contrats.

En outre, la répartition des tâches entre les commissaires du gouvernement « Sécurité sociale » et les commissaires du gouvernement « Budget » n'est pas clairement établie. Sur le terrain, certains commissaires se sont répartis les tâches mais pas systématiquement. Par ailleurs, le flux d'information entre ces deux intervenants varie d'un organisme à l'autre. Enfin, certains commissaires du gouvernement « Budget » ont pu également formuler des remarques sur la qualité des contrats.

La réglementation prévoyait également la création d'un collège des commissaires du gouvernement pour permettre de coordonner et conseiller le travail des commissaires. Ce collège n'a toutefois jamais été mis en place.

### ***Pour les services publics fédéraux***

- 50 La réglementation sur les contrats d'administration ne traite que des ministres et des différents commissaires du gouvernement. Elle ne comporte aucune indication sur le rôle que les SPF peuvent jouer en la matière, notamment en mettant un service d'appui à la disposition des ministres et commissaires du gouvernement.

Seul l'arrêté royal portant création du SPF Sécurité sociale précise que sa mission est, notamment, « (...) *la guidance et le contrôle des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et des institutions publiques de sécurité sociale* », sans autre précision.

- 51 Lors de la négociation des premiers contrats d'administration, le SPF Sécurité sociale a toutefois réalisé certains travaux, en collaboration avec les commissaires du gouvernement. Ainsi, il a participé, avec certains représentants du SPF Budget et Contrôle de la gestion, à la définition des engagements de l'Etat ainsi qu'à la définition d'un canevas de protocole à conclure entre les commissaires du gouvernement et les responsables de la gestion journalière des IPSS. Ces éléments ont été repris dans le cadre de la négociation.
- 52 Le SPF Emploi et Travail et le ministère des Classes moyennes, à l'époque, n'ont fourni aucun appui à la négociation et au suivi des contrats conclus avec les organismes qui relevaient de leur tutelle.

### ***Les efforts entrepris depuis la réforme Copernic***

- 53 Il convient cependant de souligner les efforts entrepris au niveau du SPF Sécurité sociale et les différents projets élaborés en vue d'améliorer la maîtrise organisationnelle du processus de contractualisation par l'Etat.

<sup>11</sup> Régulant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale, *M.B.*, 20 décembre 2001.

Tout d'abord, dans le cadre de la réforme Copernic, divers BPR (*Business Process Reengineering*) ont été menés, au sein du SPF Sécurité sociale, dont un a eu pour objet la maîtrise des contrats d'administration. La solution proposée était la création d'un collège de commissaires du gouvernement engagés à temps plein et d'un service d'appui au sein de la Direction générale de la politique sociale. L'occasion a également été saisie pour clarifier les tâches tant des commissaires du gouvernement que du SPF. Ces recommandations n'ont toutefois pas été mises en œuvre.

Néanmoins, au moment de l'audit, la structure du SPF Sécurité sociale a été revue par la création, en remplacement du service « tutelle », d'un service « relations avec les IPSS » afin de soutenir les commissaires du gouvernement. Aux cinq personnes<sup>12</sup> transférées du service « tutelle » seraient adjointes deux personnes supplémentaires<sup>13</sup>. Un profil de fonction existe pour ces deux postes. Le recrutement était en cours à l'issue de l'audit.

En parallèle, le SPF Budget et Contrôle de la gestion, conscient du manque de lignes directrices pour les commissaires du gouvernement, prépare un projet de manuel à leur intention. Il envisage de coordonner ses efforts avec le SPF Sécurité sociale et de consulter à ce propos des commissaires du gouvernement « Sécurité sociale » et « Budget ».

### 1.1.2 Conclusions

- 54 Dans le cadre des contrats d'administration, le rôle de l'Etat et de ses intervenants n'a pas été clairement redéfini alors que ce nouveau mode de gestion impliquait un changement d'attitude dans son chef.
- Lors de la négociation des premiers contrats d'administration aucune orientation stratégique concernant la politique sociale n'a été décidée par l'Etat, si ce n'est le respect de la Charte de l'assuré social. Le rôle des intervenants n'a pas été clairement défini ni dans la réglementation ni par des instructions ou directives.

### 1.1.3. Recommandations

- 55 Il convient, en concertation avec les IPSS, de modifier la réglementation concernant les contrats d'administration afin de mieux définir le rôle de l'Etat et de ses différents intervenants. En particulier, les tâches des commissaires du gouvernement et des SPF doivent être clairement définies en tenant compte du rôle nouveau de l'Etat dans le cadre des contrats d'administration. Cette définition des rôles devra se faire en concertation avec les IPSS.
- L'Etat doit également communiquer aux IPSS le rôle de ses représentants dans les processus de négociation, de conclusion et de suivi des contrats d'administration.
- 56 L'Etat doit, préalablement à la négociation des contrats d'administration, communiquer ses orientations stratégiques aux IPSS et veiller à leur mise en application dans les projets de contrat d'administration.
- 57 L'effort organisationnel entrepris pour disposer d'une structure apte à maîtriser la contractualisation doit être poursuivi. Dans ce contexte, un des facteurs clés de succès réside dans l'indispensable coordination des actions menées par les différents Services publics fédéraux de tutelle et par le Service public fédéral Budget et Contrôle de gestion.

<sup>12</sup> Un conseiller adjoint et quatre assistants administratifs.

<sup>13</sup> Un responsable de service et un expert.

A cet égard, le processus de contractualisation doit être encadré, au niveau de l'Etat, par un service d'appui horizontal disposant d'un personnel suffisant, doté de l'expertise adéquate et dont le rôle est clairement défini.

Au cours de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a précisé que depuis quelques années il multipliait ses efforts afin d'établir une relation de partenariat avec les IPSS. Il rejoint la Cour sur le fait que la répartition des tâches dans le cadre des contrats d'administration doit être plus clairement établie. Cependant, le SPF Sécurité sociale insiste sur le fait que cet éclaircissement doit se faire en concertation avec ces institutions.

Pour sa part, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a souligné que des orientations ont été données en ce qui concerne les engagements financiers de l'Etat et l'évolution des dépenses de gestion des IPSS.

Commentaire  
de l'administration

## 1.2 La conservation des documents

### 1.2.1 Constatations

- 58 Une documentation structurée et centralisée du processus de contractualisation n'a pas été constituée. Mis à part les originaux des contrats d'administration conservés par le service « tutelle » du SPF Sécurité sociale et la documentation personnelle de chaque commissaire, il n'y a pas de trace structurée des interventions de l'Etat dans le cadre de la négociation des contrats ni de récolte organisée de la documentation relative à leur suivi.
- 59 Depuis le mois de mars 2004, la préparation du rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois a permis de constituer une première documentation centralisée et structurée. La situation évolue donc positivement. Cette action du SPF Sécurité sociale a visé toutes les IPSS, y compris celles relevant de la tutelle de l'Emploi et du Travail.

### 1.2.2 Conclusions

- 60 Ne pas conserver de documentation structurée a pour conséquence d'affaiblir le support dont l'Etat a besoin pour procéder à la négociation des contrats ultérieurs. Cette situation peut ralentir, voire annihiler, la dynamique du processus d'apprentissage et prolonger ainsi le manque de maîtrise de l'Etat.

### 1.2.3 Recommandations

- 61 L'Etat doit poursuivre les efforts entrepris pour que l'ensemble du processus de négociation et de suivi des contrats d'administration soit documenté et pour que cette documentation soit tenue de manière structurée et centralisée. Les instructions nécessaires doivent être prises pour permettre la constitution de dossiers permanents de suivi pour chaque contrat d'administration.

## **2 La qualité des contrats d'administration**

### **2.1 La détermination des moyens**

- 62 L'arrêté royal de 1997 dispose que le contrat doit contenir « *le mode de calcul et la détermination des crédits de gestion mis à disposition pour l'exécution de ces tâches* », à savoir, les tâches à exécuter pour réaliser les missions de l'IPSS, pour lesquelles des objectifs quantifiés doivent être définis<sup>14</sup>.

Le rapport au Roi de l'arrêté royal de 1997<sup>15</sup> précise que « (...) *Les crédits de gestion sont fixés compte tenu de la politique budgétaire du gouvernement, soit sous forme d'un montant fixe, soit sur base de variables mesurables de manière objective, soit sur base d'une combinaison des deux. (...) Le financement du fonctionnement de l'organisme doit être lié à des variables mûrement choisies reflétant les objectifs (à réaliser) de l'organisme. Il doit aussi être adapté en fonction de la demande (croissante ou décroissante) de services. Il doit tenir compte du degré de variabilité des dépenses entre le court et le long terme* ».

Evoquant les tableaux de bord, le rapport au Roi précise qu'« (...) *Il s'agit d'un instrument de gestion qui doit donner un aperçu du rapport existant entre les objectifs (en termes de normes opérationnelles), les moyens accordés et utilisés (en termes de coût) et les services rendus (en termes de résultats atteints)* ». Il y est précisé que dans le nouveau système il y aura une définition formelle des produits (outputs) et une attribution des moyens (inputs) nécessaires.

Le rapport au Roi laisse donc transparaître la nécessaire liaison entre résultats et moyens, inhérente à la gestion par contrat.

#### **2.1.1 Constatations**

- 63 La détermination des moyens ne s'est pas opérée en liaison avec celle des objectifs et donc au regard des résultats à atteindre.

Les moyens ont été déterminés au départ d'une enveloppe définie lors du conclave budgétaire et sur la base des réalisations des années 1998 à 2000 collectées en juin 2001 par le SPF Budget et Contrôle de la gestion. Les discussions bilatérales ont eu lieu en novembre 2001.

Pour déterminer les moyens nécessaires pour l'année 2002, une double clé de majoration a été appliquée aux réalisations 2000 de chaque IPSS : l'une étant l'index santé et l'autre le taux de croissance des dépenses déterminé par le gouvernement dans le cadre du pacte de stabilité. Cette double clé de majoration est reprise dans chaque contrat d'administration pour l'adaptation des moyens en 2003 et 2004. Les moyens sont donc garantis pour la durée du contrat.

Après ces calculs, il restait une marge de manœuvre de 2,5 milliards de francs (près de 62 millions d'euros) dont la répartition a été négociée entre les organismes.

- 64 Du côté des IPSS, un seul organisme a décidé, en raison de cette détermination linéaire des moyens, de revoir à la baisse ses engagements.
- 65 D'une manière générale, aucun indicateur de coût ou d'efficacité permettant de suivre la réalisation des objectifs fixés n'a été défini dans les contrats d'administration.

<sup>14</sup> Voir l'article 5, § 2, 1°, 2° et 5°.

<sup>15</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 3 avril 1997, *M.B.*, 30 avril 1997, pp. 10468, 10469 et 10472.

### 2.1.2 Causes

66 Une première cause peut être trouvée dans le fait que le rôle des différents représentants de l'Etat n'est pas clairement défini en ce qui concerne la négociation et l'examen des objectifs et indicateurs<sup>16</sup>.

67 Un autre élément explicatif est que la discussion budgétaire est intervenue trop tardivement dans le processus de négociation alors qu'en la matière une bonne pratique réside dans l'association très en amont des bailleurs de moyens.

Le processus de préparation des contrats d'administration a commencé en 1999 au sein des IPSS et les premiers projets ont été soumis à l'Etat dans le courant du second semestre de l'année 2000.

Or, la première demande de renseignements du SPF Budget et Contrôle de la gestion date seulement de juin 2001, après adoption, par le gouvernement, du cadre budgétaire lors du conclave d'avril. Les réunions bilatérales se sont déroulées en deux à trois semaines au cours du mois de novembre 2001 sur la base d'un rapport envoyé le 12 octobre 2001 au collège des administrateurs généraux des IPSS.

68 Un troisième élément explicatif réside dans le manque d'outils de gestion au sein des IPSS susceptibles de rendre compte de la réalisation des objectifs et, tout particulièrement, dans le fait que bon nombre d'IPSS ne disposaient pas, au moment de la conclusion des contrats, de système d'information permettant d'objectiver les moyens nécessaires à leur réalisation.

Sur ce point, un des acquis de la contractualisation est que les IPSS se sont engagées à mettre en place, soit une comptabilité analytique, soit tout autre système de calcul des coûts. Le rapport au Roi de l'arrêté royal de 1997 incite d'ailleurs les IPSS dans cette démarche. L'Etat ne suit cependant pas sa mise en œuvre.

Certains organismes disposaient de tels outils et avaient élaborés des calculs objectifs. Leur méthodologie de détermination des moyens n'a cependant pas été suivie lors des négociations budgétaires. Cela résulte notamment du fait que l'Etat n'était pas en mesure de valider les données soumises et qu'il ne pouvait pas, en règle générale, s'appuyer sur un système de contrôle et d'audit internes aux IPSS.

69 Enfin, d'une manière plus fondamentale, la liaison des moyens aux objectifs ne pourra s'imposer comme mode de calcul approprié que si les contrats sont d'une qualité suffisante pour rendre compte de manière fiable, pertinente et objective du bon fonctionnement de l'IPSS et donc de la réalisation de toutes les missions de l'organisme.

Une telle finalité ne peut bien entendu être atteinte à court terme mais doit guider la mise en œuvre dès maintenant.

<sup>16</sup> Voir ce qui a été exposé supra dans la partie relative au rôle des intervenants de l'Etat (§§ 47 et suivants).

### 2.1.3 Conclusions

- 70 La détermination des moyens n'a pas été opérée dans un esprit de contractualisation. Il n'y a pas eu de liaison des moyens aux résultats à atteindre ou à la bonne exécution de l'ensemble des missions. Cette situation s'explique notamment par l'intervention tardive des discussions budgétaires, par l'absence d'informations sur le coût de réalisation des missions dans la plupart des organismes et par les faiblesses liées à une première expérience de contractualisation ainsi qu'à l'ambiguïté du rôle des différents intervenants quant à l'analyse qualitative des objectifs du contrat.

### 2.1.4 Recommandations

- 71 Dans le cadre d'une contractualisation, la détermination des moyens doit être opérée en liaison avec la détermination des résultats à atteindre. Pour ce faire, le rôle des divers représentants de l'Etat dans le cadre des négociations doit être précisé. La discussion des moyens doit par ailleurs intervenir le plus tôt possible lors de la préparation des contrats d'administration.
- 72 L'Etat doit également veiller à la mise en place de systèmes de contrôle de gestion visant à objectiver les demandes de moyens formulées par les IPSS ainsi qu'à la détermination d'indicateurs de coût et d'efficience au sein des contrats d'administration afin d'obtenir les informations nécessaires à l'évaluation des demandes de moyens formulées par les IPSS. Il doit en outre suivre cette mise en place.
- 73 L'Etat doit enfin s'assurer qu'il dispose d'informations fiables notamment en veillant à la mise en place des systèmes de contrôle interne et des services d'audit interne au sein des IPSS.

Commentaire  
de l'administration

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a tenu à mettre en évidence les efforts accomplis par les IPSS dans l'amélioration de leurs systèmes de gestion et de suivi. Un tel progrès est le préalable indispensable à la mesure de l'économie et de l'efficience des activités effectuées par les IPSS.

Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne, pour sa part, que la mise en place de nouveaux outils de contrôle de gestion est difficile étant donné la situation budgétaire de la Sécurité sociale.

## 2.2 La détermination des objectifs et des indicateurs

- 74 Les projets de contrat d'administration ont été préparés par les IPSS. Les commissaires du gouvernement sont intervenus de manière variable. Quelques-uns ont participé directement aux travaux de préparation et d'autres ne sont intervenus qu'après approbation du projet de contrat par le comité de gestion de l'organisme.

### 2.2.1 Constatations

- 75 Concernant la détermination des objectifs, il y a eu quelques interventions de la part des commissaires mais elles sont restées très limitées, mis à part pour deux organismes. Dans ces deux cas, les commissaires ont été directement impliqués dans la phase de préparation et ont pu apporter des modifications significatives.
- D'une manière générale, les projets proposés par les organismes ont été approuvés sans grande discussion de la part des ministres de tutelle, à l'exception toutefois

des objectifs portant sur les engagements de l'Etat et sur le respect des règles de conduite vis-à-vis du public (voir § 45). En outre, il n'y a pas eu d'intervention de l'Etat pour la détermination des indicateurs.

- 76 L'Etat ne s'est pas assuré de manière systématique de la qualité des objectifs et des indicateurs proposés par les organismes lors de la négociation des premiers contrats d'administration.

Or, pour que le suivi de la réalisation des contrats d'administration puisse renseigner de manière objective et pertinente sur le fonctionnement des IPSS, il est indispensable que les objectifs et les indicateurs répondent à un certain nombre de normes de qualité.

### 2.2.2 Causes

- 77 Une première cause peut être trouvée dans la faiblesse de l'organisation de la tutelle et dans l'imprécision du rôle des intervenants pour le compte de l'Etat.

Outre ce qui a déjà été dit sur le rôle des intervenants (voir §§ 44 et suivants), les commissaires du gouvernement n'ont pas été, réellement et de manière organisée, soutenus par un service d'appui. Si pour les organismes relevant du SPF Sécurité sociale, il y a eu quelques réunions informelles entre les commissaires et le SPF, ce ne fut pas le cas pour les organismes relevant du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, du SPF Intérieur et, à l'époque, du ministère des Classes moyennes.

Il n'y a donc pas eu d'approche transversale et systématique des projets de contrat par l'Etat sauf pour les engagements de l'Etat et les règles de conduite vis-à-vis du public.

- 78 Une deuxième cause est à chercher dans l'absence d'instructions ou de directives transversales émanant de la tutelle concernant le niveau de qualité attendu des contrats d'administration, tant en ce qui concerne les objectifs que pour ce qui est des indicateurs.

L'Etat n'a en effet communiqué aucune instruction qui porterait sur l'ensemble du processus de contractualisation et destinée à l'ensemble des intervenants, y compris les IPSS. Ces aspects n'ont dès lors pas pu être examinés de manière systématique, structurée et uniforme par l'Etat.

### 2.2.3 Conséquences

- 79 Le manque d'organisation de la tutelle et l'absence de normes transversales ont pour conséquences que le degré d'intervention de l'Etat dans la négociation a été faible et que la qualité des contrats d'administration est inégale.

S'il est vrai que les faiblesses touchant à la qualité des contrats doivent être relativisées du fait que le processus de contractualisation s'inscrit dans un cycle d'apprentissage, il reste qu'une meilleure préparation de l'Etat aurait permis de démarrer sur des bases meilleures. Un appui plus organisé et clair pour tous les intervenants, ainsi que la communication de normes transversales auraient eu le mérite de garantir à tout le moins un niveau minimum de qualité et de dégager pour chaque contrat, de manière structurée, les forces et les faiblesses du processus de contractualisation.

Il convient de souligner que la réglementation de base date du 3 avril 1997 et que les premiers contrats d'administration sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Force est de constater que cette période n'a pas suffisamment été mise à profit par l'Etat pour se mettre en mesure de maîtriser le processus de contractualisation.

Des projets, non encore mis en œuvre au moment de l'audit, ont toutefois été récemment développés par le SPF Sécurité sociale avec pour but de renforcer l'organisation de l'Etat.

80 Sur le plan des objectifs et des cibles, l'Etat n'a pu s'assurer de manière systématique de leur caractère pertinent, réaliste, ambitieux, précis, clair et planifié dans le temps ainsi que de leur caractère mesurable. De même que l'Etat ne s'est pas assuré de manière systématique de la présence d'indicateurs et de leur qualité.

81 L'examen des contrats montre pourtant l'utilité qu'aurait eue une telle intervention de l'Etat sur le plan de la qualité des objectifs.

- Si la structure générale des contrats est assez homogène<sup>17</sup>, la présentation des missions et des objectifs diffère d'un contrat à l'autre alors qu'une présentation standardisée des missions et des objectifs aurait pu être envisagée.

Bonne pratique :

Le travail réalisé à ces deux niveaux dans le contrat de l'INAMI pourrait servir de base à une réflexion pour tous les IPSS.

- Les différentes missions légales des organismes ne sont pas toutes couvertes ou ne le sont que partiellement.
- Le niveau des objectifs des contrats n'est pas homogène, en ce sens que les objectifs de certains contrats ont un caractère général tandis que d'autres présentent un caractère opérationnel. Le niveau des objectifs n'a donc pas été défini préalablement à la conclusion des contrats. En règle générale, il n'y a toutefois pas à proprement parler d'objectifs généraux susceptibles de renseigner sur l'état de réalisation d'une mission ou d'un processus-clé. Certains organismes disposaient pourtant des outils susceptibles de suivre de tels objectifs.
- Pour la plupart des organismes, il n'y a pas eu de véritable état des lieux à la base de la détermination des objectifs. Cette situation est due au fait qu'il n'y avait pas d'information de départ disponible. L'Etat n'a donc pas été en mesure de vérifier le caractère réaliste et ambitieux des objectifs proposés par les IPSS.

Les interlocuteurs rencontrés sont toutefois conscients de cette faiblesse et les IPSS ont pris l'engagement de mettre en place un système de tableaux de bord. La réalisation des premiers contrats d'administration, complétée par la mise en place au sein des IPSS d'un système d'information de gestion, devrait permettre de récolter des données qui pourront servir à la présentation d'un état des lieux en vue de la négociation des deuxièmes contrats.

Lorsque des données de départ étaient disponibles, leur validité n'a pas pu être vérifiée par l'Etat. Les commissaires du gouvernement n'étant pas en mesure de le faire, ils n'ont pas pu s'appuyer sur le contrôle et l'audit internes des organismes pour obtenir une assurance quant à la qualité de ces données (voir infra, §§ 103 et 106).

- Les objectifs sont le plus souvent quantitatifs et rarement qualitatifs. Il n'y a pas d'indicateur d'efficacité et de contexte à l'exception du contrat de l'INAMI. Il n'y a pas d'indicateur de coût.

<sup>17</sup> Elle correspond à la structure obligatoire décrite dans l'article 5 de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

Bonne pratique :

Le travail réalisé par l'INAMI, en prévoyant de manière systématique une évaluation de l'impact de la réalisation de l'objectif et une prise en compte de facteurs externes, peut servir de base à une réflexion pour tous les IPSS.

- De nombreux objectifs ont été déterminés sans cible à atteindre ou se sont avérés non mesurables.
- Certains objectifs, par l'ambiguïté de leur libellé, ont, au moment de l'évaluation des contrats par l'Etat, donné lieu à des interprétations divergentes entre les parties.

#### 2.2.4 Conclusions

82 D'une manière générale, l'Etat ne peut pas répondre de la qualité des contrats d'administration.

83 Mises à part les conséquences positives indéniables du processus de contractualisation sur le plan de la gestion au sein des IPSS, les premiers contrats d'administration ne permettent pas encore à l'Etat d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacé du fonctionnement des IPSS. Bien entendu, un tel objectif, qui doit constituer la finalité de cette nouvelle technique de gestion, ne pouvait être atteint dès les premiers contrats.

Il reste que, sans la mise en place des conditions et des instruments aptes à maîtriser la qualité des contrats, cette finalité ne pourra jamais être atteinte.

#### 2.2.5 Recommandations

84 Outre ce qui a déjà été recommandé en ce qui concerne la définition des rôles des intervenants et l'organisation de la tutelle (voir §§ 55 et 57), une organisation apte à soutenir, pour compte de l'Etat, le processus de contractualisation doit être mise en place. Son rôle sera notamment de permettre un examen transversal de la qualité des objectifs et indicateurs des contrats, sur la base de normes communes établies par lui et en concertation éventuelle avec les IPSS.

La finalité de telles normes sera de conclure des contrats d'administration comparables et d'un niveau de qualité minimum qui, dans l'avenir, devront permettre de rendre compte, de manière objective et pertinente, de l'économie, l'efficacité et l'efficacé du fonctionnement des organismes.

La mise en œuvre d'un tel appui permettra à l'Etat, à son tour, de rendre compte de la qualité des contrats adoptés.

Si chaque IPSS met en œuvre des réglementations différentes, certains processus sont néanmoins communs. L'Etat pourra contribuer à la détermination transversale d'objectifs et d'indicateurs similaires pour ces processus. Permettre la comparaison entre processus identiques aura pour effet de dégager et diffuser les bonnes pratiques.

Comme point de départ à cette réflexion, il peut être renvoyé au premier contrat de l'INAMI qui a donné de sa mission une présentation structurée faisant apparaître ses grandes activités sous des processus généraux : payer, octroyer, contrôler, récupérer les indus,... Une telle manière de faire permet de dégager les grands processus présents dans plusieurs organismes et ensuite de déterminer de manière transversale des objectifs généraux et des indicateurs susceptibles d'en rendre compte.

C'est dans ce contexte également que le Roi pourra déterminer les matières pour lesquelles des indicateurs communs doivent figurer dans les tableaux de bord de toutes les IPSS conformément à l'article 10, alinéa 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

85

Pour ce qui est de la qualité des objectifs et des indicateurs, il est renvoyé au référentiel repris en annexe B qui contient des normes et bonnes pratiques qui peuvent servir de guide et aider l'Etat à mettre en place un monitoring continu et régulier du processus de contractualisation.

Commentaire  
de l'administration

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a précisé qu'il entendait mettre sur pied une concertation permanente avec les IPSS et les cabinets des ministres de tutelle afin de déterminer ensemble quelles sont les exigences minimales de qualité auxquelles les contrats d'administration ainsi que les rapports des IPSS et des commissaires du gouvernement doivent se soumettre.

### **3 Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration**

86 L'article 47 de la loi de 1996 énonce qu'il convient d' « axer le contrôle administratif et budgétaire sur le respect (...) des objectifs visés dans le contrat d'administration par le renforcement du rôle et de la responsabilité des commissaires de Gouvernement ». L'arrêté royal de 1997<sup>18</sup> prévoit que le contrat d'administration contient les méthodes et les règles permettant de suivre le degré de réalisation des objectifs fixés dans les contrats. Le rapport au Roi précise que le degré de réalisation des objectifs doit être mesuré sur la base de méthodes définies de manière univoque. Pour ce faire, l'arrêté royal ajoute que les IPSS utiliseront des tableaux de bord qu'ils sont tenus d'élaborer périodiquement<sup>19</sup>.

L'arrêté royal de 1997 prévoit également une évaluation annuelle<sup>20</sup> sur la base d'une concertation entre les commissaires du gouvernement (« Sécurité sociale » et « Budget »), d'une part, et l'organe de gestion et l'Administration générale de l'IPSS, d'autre part. Cette concertation concerne l'exécution du contrat d'administration et donne lieu à un rapport motivé et contradictoire. En cas de désaccord, les différents points de vue sont mentionnés. Selon le rapport au Roi, cette évaluation est transmise à toutes les instances concernées. Les commissaires gardent toutefois la possibilité de faire un rapport parallèle à leurs ministres respectifs.

Enfin, une évaluation globale de la réalisation des objectifs du contrat doit être réalisée le 27<sup>e</sup> mois qui suit la date d'entrée en vigueur du premier contrat d'administration<sup>21</sup>. Il s'agit d'un rapport du ministre de tutelle au Conseil des ministres.

L'arrêté royal du 14 novembre 2001<sup>22</sup> a prévu que, dans l'exercice de sa mission de garant de la bonne exécution du contrat d'administration, le commissaire du gouvernement conclut avec l'Administration générale de l'IPSS dont il a la charge un protocole de collaboration en vue de suivre l'exécution desdits contrats et portant, notamment, sur :

- 1° l'information à lui transmettre dans le cadre de la bonne exécution du contrat;
- 2° la périodicité selon laquelle cette information doit être transmise compte tenu des particularités de l'IPSS;
- 3° l'information qu'il doit transmettre en sa qualité de représentant du ministre.

Dans les faits, une information de suivi semestrielle et, parfois, trimestrielle est transmise par l'IPSS aux commissaires.

<sup>18</sup> Article 5, § 2, 4°.

<sup>19</sup> Article 10.

<sup>20</sup> Article 8, § 3.

<sup>21</sup> Article 8, § 4.

<sup>22</sup> Régulant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale, article 6.

### 3.1 Le suivi et l'évaluation

- 87 D'emblée, il convient de relever l'existence de procédures contraignantes de suivi et d'évaluation tant dans la réglementation que dans les protocoles conclus entre les commissaires et les administrateurs généraux des IPSS. Il convient cependant de souligner que de tels protocoles n'ont pas encore été conclus pour quatre organismes<sup>23</sup>.

La réglementation impose de soumettre les rapports d'évaluation annuels à une procédure contradictoire avec l'IPSS. Si une telle procédure n'a pas été prévue explicitement dans la réglementation pour le rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois, son principe a été intégré dans la méthodologie et une procédure contradictoire a effectivement été réalisée.

#### 3.1.1 Constatations

- 88 L'Etat n'a pas établi de lignes directrices ou de cadre directeur quant au contenu des rapports de suivi et d'évaluation et quant à ses attentes à l'égard des commissaires du gouvernement.

Il en résulte :

- Un manque d'uniformité dans la présentation des résultats. Chaque organisme présente les résultats sous forme de textes ou de tableaux de bord, voire sous les deux formes, ce qui complique l'exploitation et l'analyse horizontales.
  - L'évaluation faite par les commissaires du gouvernement est variable tant du point de vue de la forme que du point de vue du contenu. Certains font une note d'évaluation indépendante du rapport de suivi de l'organisme, d'autres commentent ou signent uniquement le rapport de suivi. Pour certains organismes, il n'y a pas eu, au sens de la réglementation, de rapport d'évaluation annuel.
- 89 Les rapports de suivi ne font qu'exceptionnellement mention des sources et méthodes de calcul utilisées ainsi que des contrôles effectués pour assurer la qualité des informations fournies.
- 90 Un rapport d'évaluation globale des premiers contrats d'administration a été élaboré par le SPF Sécurité sociale<sup>24</sup>. Il s'agit d'un des points forts relevés dans le processus actuel de contractualisation.

Ce rapport a été établi sur la base d'une méthodologie communiquée à l'ensemble des intervenants et susceptible de servir de canevas de base pour les évaluations futures.

Le contenu de ce rapport a été défini par le SPF Sécurité sociale à défaut de toute indication dans la réglementation ou d'instructions à ce propos. Le rapport a principalement porté sur l'évaluation du degré de réalisation des objectifs contenus dans les contrats d'administration en s'appuyant, sans pouvoir les remettre en cause, sur les données fournies par les IPSS dans leurs rapports de suivi. L'évaluation ne portait donc pas sur la qualité des objectifs et des indicateurs des contrats. Néanmoins, les difficultés rencontrées lors de cet exercice ont permis au SPF de dégager certaines constatations et recommandations qui

<sup>23</sup> Deux de ces organismes appartiennent toutefois à la génération des contrats d'administration entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

<sup>24</sup> Réalisé en vertu de l'article 8, § 4, de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

auront un impact sur la qualité des contrats. Les principales recommandations de ce rapport sont :

- La diminution du nombre d'objectifs non normalisés ;
- L'intensification de l'approche transversale ;
- La structuration et le phasage des négociations ;
- La détermination du niveau stratégique des contrats d'administration ;
- La définition d'un cadre directeur pour l'évaluation ;
- Le développement du contrôle et de l'audit internes au sein des IPSS.

Il convient toutefois de souligner que l'élaboration d'un rapport d'évaluation globale n'est réglementairement prévue que pour le premier contrat d'administration.

Le rapport d'évaluation globale n'a toutefois pas pu être transmis au Conseil des ministres dans le délai prévu par la réglementation, c'est-à-dire le 27<sup>e</sup> mois qui suit l'entrée en vigueur des premiers contrats<sup>25</sup>. Le projet de rapport d'évaluation globale élaboré par le SPF Sécurité sociale a été transmis aux ministres de tutelle le 21 avril 2004. Au même moment, les rapports d'évaluation propres à chaque IPSS étaient transmis pour un échange de vues contradictoire.

91 Hormis quelques initiatives propres aux IPSS, les résultats de l'exécution des contrats d'administration ne sont pas rendus publics.

La réglementation n'a d'ailleurs pas prévu de mesure de publicité concernant la réalisation de ces engagements. Le rapport au Roi de l'arrêté royal de 1997 précise cependant que les contrats d'administration sont publiés afin de les porter à la connaissance des assurés sociaux. Dans ce contexte, la question de la publicité des résultats devrait être étudiée.

92 Enfin, le législateur de 1996 avait prévu la mise en place par le Roi d'un système de sanctions, positives ou négatives. A l'heure actuelle, la loi n'a pas été mise en œuvre sur ce point.

Néanmoins, un arrêté royal<sup>26</sup> a prévu d'évaluer les fonctions de management au sein des IPSS au regard de la réalisation des contrats et plans d'administration.

### 3.1.2 Conséquences

93 Etant donné la situation actuelle et les défauts touchant à la qualité des objectifs et des indicateurs<sup>27</sup> déjà relevés, les rapports de suivi et d'évaluation ne permettent pas à l'Etat de porter une appréciation sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement des IPSS.

Ils lui permettent tout au plus de porter une appréciation sur l'efficacité opérationnelle de certains éléments des processus mis en œuvre par les différents IPSS sans en connaître l'impact sur l'ensemble des activités. Cet impact peut se révéler positif comme négatif.

<sup>25</sup> Soit durant le mois de mars 2004.

<sup>26</sup> Arrêté royal du 30 novembre 2003 relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale, *M.B.*, 16 déc. 2003, pp. 59262 et suivantes.

<sup>27</sup> Voir supra, §§ 74 et suivants.

### 3.1.3 Recommandations

- 94 L'Etat doit élaborer des normes et directives en vue de clarifier le contenu des rapports de suivi et d'évaluation périodiques et de diffuser celles-ci auprès de tous les intervenants au processus de contractualisation. L'objectif poursuivi doit être de faciliter l'analyse et l'exploitation par l'Etat des données que ces rapports contiennent. Leur qualité propre passe cependant avant tout par l'amélioration de la qualité des objectifs et indicateurs.
- 95 La réglementation doit prévoir une évaluation globale portant également sur la qualité des objectifs et indicateurs ainsi que sur leur présentation. En outre, une telle évaluation doit être prévue à la fin de chaque contrat d'administration dans un délai utile pour permettre à l'Etat de négocier valablement les contrats suivants. L'objectif de cette évaluation globale doit être d'améliorer la qualité des contrats d'administration ultérieurs en vue de permettre à l'Etat d'évaluer, pour toutes les missions des IPSS, l'économie, l'efficacité et l'efficacé.
- 96 En vue d'une meilleure transparence au profit de toute personne intéressée au fonctionnement des IPSS, l'Etat doit veiller à la publication des résultats de l'exécution des contrats d'administration et en fixer les modalités avec l'ensemble des IPSS.
- 97 La question des sanctions doit être tranchée. La loi doit être exécutée ou amendée. Quoiqu'il en soit, les sanctions négatives doivent nécessairement s'accompagner d'une recherche des causes et des remèdes aux difficultés rencontrées. Dans un tel cas, l'Etat pourrait par exemple envisager de renforcer sa tutelle.
- 98 Pour ce qui est de la qualité des rapports de suivi et d'évaluation, il est renvoyé au référentiel repris en annexe B et qui contient des normes et bonnes pratiques qui peuvent servir de guide et aider l'Etat à mettre en place un suivi continu et régulier du processus de contractualisation.

#### Commentaire de l'administration

Au cours de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a indiqué qu'il travaillait actuellement sur une refonte du système de suivi dans lequel le commissaire du gouvernement prendrait une place prépondérante, celui-ci étant soutenu administrativement et méthodologiquement par la Cellule Relations avec les IPSS de la Direction Générale Politique Sociale. Ce nouveau système serait naturellement discuté avec les IPSS.

Le SPF Sécurité sociale rappelle également qu'une méthode d'évaluation a été élaborée et appliquée avec succès dans le cadre de son rapport de synthèse global sur l'exécution des contrats d'administration 2002-2004. Il a indiqué qu'il entre dans ses intentions de réemployer cette méthode pour son rapport quant à l'exécution des contrats d'administration des cinq IPSS restantes.

De son côté, le SPF Budget et Contrôle de la gestion attire l'attention sur l'importance de la mise en place du Collège des commissaires prévu par la réglementation. Cette instance de concertation et de coordination qui, pour diverses raisons, n'est pas encore fonctionnelle, permettrait, selon le SPF, de rencontrer de manière efficace les recommandations de l'audit. Elle pourrait, notamment, prendre en charge la formation permanente des commissaires.

## 3.2 Les données de gestion

- 99 Un des effets positifs induits par l'introduction des contrats d'administration est le développement, dans toutes les IPSS, de tableaux de bord.
- 100 Une comptabilité analytique ou, à tout le moins, un système de calcul objectivé des coûts se met également progressivement en place dans toutes les IPSS. Certaines d'entre elles disposent déjà d'un système opérationnel.

### 3.2.1 Constatations

- 101 L'Etat n'a pas pu s'assurer de la fiabilité des données de suivi.
- 102 En effet, les commissaires du gouvernement sont rarement au courant des méthodes de calcul utilisées pour réunir les informations qui permettent de rendre compte de la réalisation des objectifs. Ils n'ont pas examiné systématiquement la définition des données et leurs méthodes de calcul ainsi que l'existence ou non d'une répartition des responsabilités au sein des IPSS pour collecter ces informations. Les IPSS ne communiquent d'ailleurs pas systématiquement ces informations à l'Etat.

Il existe à ce propos une bonne pratique au niveau de l'INAMI où, un tableau reprend pour chaque indicateur la définition précise de l'indicateur, la personne responsable de son calcul, le mode de calcul et le mode de collecte de l'information. Ce tableau a été communiqué au commissaire du gouvernement.

- 103 De manière générale, les commissaires du gouvernement n'ont pas examiné la qualité des informations contenues dans les rapports de suivi. Ils ne disposent d'ailleurs ni du temps, ni du support et de l'expertise nécessaire pour ce faire.

Ils ne peuvent non plus s'appuyer sur une certification des résultats par les gestionnaires ou un contrôle des données qui serait opéré en interne au niveau des IPSS. En effet, l'Etat ne dispose d'aucune information sur les systèmes de contrôle interne mis en œuvre au sein des IPSS en vue d'assurer la qualité des données récoltées pour rendre compte de la réalisation des objectifs déterminés dans les contrats d'administration<sup>28</sup>. En outre, seuls deux organismes disposent d'un service d'audit interne, l'ONP et l'ONEM. Toutefois, seul le service d'audit interne de l'ONP communique ses rapports au commissaire du gouvernement.

### 3.2.2 Conclusions

- 104 L'Etat n'a pas examiné la fiabilité des données récoltées dans le cadre du suivi des contrats d'administration car il n'est pas en mesure de réaliser une telle analyse. Il n'est donc pas placé dans les conditions qui lui permettent d'avoir une assurance raisonnable quant à la qualité des données.

### 3.2.3 Recommandations

- 105 L'Etat doit s'assurer qu'il existe une définition claire, partagée et rigoureuse des données à récolter, des sources de données et des méthodes pour les récolter ainsi que des méthodes d'analyse des mesures de performance. Il doit également veiller à ce que les responsabilités en la matière soient clairement établies.

<sup>28</sup> Pour rappel, le rapport d'évaluation globale établi par le SPF Sécurité sociale s'appuie sur les données fournies par les IPSS sans les remettre en cause.

- 106 L'Etat doit avoir une assurance raisonnable quant à la qualité des données de suivi. Pour ce faire, il doit promouvoir le développement d'un système de contrôle interne au sein des IPSS et veiller ensuite à son bon fonctionnement.

Dans ce contexte, il devrait être attentif à la mise en place, au sein de toutes les IPSS, d'un service d'audit interne, conforme aux normes internationales, et qui pourrait relever d'un comité d'audit.

Vu les lacunes en la matière au sein des IPSS, l'Etat doit porter une attention particulière sur ce point.

- 107 Pour ce qui est des normes de qualité propres aux données de gestion, il est renvoyé à l'annexe B qui peut servir de guide à ce sujet.

Commentaire  
de l'administration

Au cours de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a fait savoir que les recommandations développées dans le cadre du rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois rejoignent celle de la Cour des comptes qui touche au développement d'un système de contrôle interne et à la mise en place d'un service d'audit interne au sein des IPSS.

Le SPF Budget et Contrôle de la gestion a offert, en ce qui le concerne, d'apporter un appui méthodologique aux IPSS, pour autant qu'une compétence en ce domaine lui soit reconnue.

### 3.3 La révision du contrat d'administration

- 108 Actuellement, la réglementation prévoit deux systèmes de révision du contrat d'administration dont un simplifié qui devrait être la conséquence de l'évaluation annuelle. Cette révision simplifiée doit s'opérer au regard de paramètres objectifs prédéfinis dans le contrat d'administration. Le régime normal de révision suit le même processus que la négociation du contrat et nécessite l'accord des parties ainsi que l'adoption et la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

#### 3.3.1 Constatations

- 109 Aucun des premiers contrats d'administration n'a été revu quant au fond. Il n'y a pas eu d'adaptation des objectifs, seuils et indicateurs. Les seules révisions furent d'ordre budgétaire. D'une manière générale, les intervenants rencontrés au cours de l'audit par les représentants de la Cour des comptes considèrent la procédure comme lourde et peu flexible.

Cette procédure revêt cependant une importance capitale dans le cadre d'un processus d'apprentissage. En effet, les premiers contrats n'ont en général pas pu s'appuyer sur des états des lieux préalables. Il était donc important de pouvoir les adapter si les premiers chiffres de réalisation démontraient que des objectifs ou des cibles avaient été mal définis. Cet élément n'est pas purement hypothétique. En effet, le rapport d'évaluation globale établi par le SPF Sécurité sociale a montré que certains objectifs n'étaient pas mesurables et que, parmi ceux qui l'étaient, 8 % n'ont pas été réalisés.

- 110 Un organisme, l'INAMI, a toutefois revu des objectifs de son contrat mais par la simple signature d'un avenant avec le ministre de tutelle sans élaboration d'un arrêté royal et publication au *Moniteur belge*.

### 3.1.2 Conclusions

- 111 La mise en application du système de révision des contrats d'administration s'est révélée peu flexible de telle sorte que, mis à part les ajustements budgétaires, aucune modification d'objectifs ou de cibles n'a été opérée malgré les besoins exprimés en la matière par les IPSS.

### 3.1.3 Recommandations

- 112 Pouvoir adapter le contrat d'administration à l'évolution des facteurs externes et apporter les correctifs aux objectifs et cibles mal définis au départ est indispensable à un processus efficace de contractualisation.

La flexibilité du processus de révision est nécessairement le résultat de la volonté des parties au contrat d'accepter de tels amendements tant en matière budgétaire que pour les objectifs. Il est recommandé que les parties contractantes portent une attention particulière à ce problème lors des deuxièmes contrats d'administration et, au besoin, s'accordent sur la manière de procéder efficacement et en temps opportun à des révisions.

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a indiqué que la révision de la procédure d'adaptation du contrat d'administration sera sûrement abordée lors de la négociation des prochains contrats d'administration pour la période 2006-2010.

Commentaire  
de l'administration

## **Annexe A**

### **Méthodologie**

L'audit a été annoncé aux ministres de tutelle, ainsi qu'aux présidents du SPF Sécurité sociale, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et du SPF Intérieur par lettres du 10 décembre 2003.

Le plan d'audit suivant a été mis en œuvre.

1. Entretiens préliminaires avec les présidents du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et du SPF Sécurité sociale.
2. Construction d'un référentiel sur la base des normes et bonnes pratiques dégagées de la littérature et des expériences nationales et internationales, notamment française et britannique (DIRE<sup>29</sup>, Cour des comptes de France et NAO<sup>30</sup>), ainsi que des rapports antérieurs de la Cour des comptes de Belgique. Ce référentiel a été communiqué pour avis par courriel au directeur général responsable du processus de contractualisation en date du 18 février 2004. Le référentiel figure en annexe B.
3. Analyse de la réglementation et des contrats d'administration notamment au regard du référentiel.
4. Entretiens avec les commissaires du gouvernement « Sécurité sociale » en fonction dans une IPSS au moment de l'audit sur la base d'un questionnaire commun préalablement envoyé et basé sur le référentiel. Rédaction d'un compte rendu et validation par les participants. Les commissaires rencontrés étaient ceux en fonction à la BCSS, la CAAMI, la CAPAC, l'INAMI, l'INASTI, l'ONAFTS, l'ONEM, l'ONP, l'ONSS et l'ONSS-APL.
5. Entretien au SPF Sécurité sociale avec les personnes en charge du processus de contractualisation, ou y ayant participé, sur la base d'un questionnaire préalablement envoyé et basé sur le référentiel. Rédaction d'un compte rendu et validation par les participants.
6. Rencontre informative avec des représentants du SPF Budget et Contrôle de la gestion et du ministre du Budget ayant participé aux réunions bilatérales entre l'administration du Budget, son ministre et les IPSS.
7. Analyse des rapports de suivi et d'évaluation, des procès-verbaux des comités de gestion des IPSS relatifs au processus de contractualisation et des réponses et informations obtenues lors des entretiens au regard du référentiel précité.
8. Analyse du rapport d'évaluation globale du 27<sup>e</sup> mois établi par le SPF Sécurité sociale à l'attention des ministres de tutelle.
9. Exploitation de l'ensemble des informations au regard du référentiel et de manière transversale.

Les entretiens se sont déroulés de mi-janvier à fin mai 2004.

<sup>29</sup> Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (France).

<sup>30</sup> National Audit Office (Royaume-Uni).

## Annexe B

### Contrats d'administration : normes et bonnes pratiques

Cette annexe contient les normes et bonnes pratiques dégagées de la littérature et des expériences nationales et internationales, notamment française et britannique (DIRE<sup>31</sup>, Cour des comptes de France<sup>32</sup> et NAO<sup>33</sup>), ainsi que des rapports antérieurs de la Cour des comptes de Belgique<sup>34</sup>. A ce titre, elle doit être considérée comme un guide contenant des lignes directrices générales, susceptibles néanmoins d'évoluer dans le temps et de s'adapter aux spécificités du secteur.

Ces normes et bonnes pratiques concernent plus particulièrement les fondements de la contractualisation, la qualité des contrats et leur suivi.

#### 1 Les fondements de la contractualisation

##### 1.A Du point de vue de l'Etat

- 1.1 La contractualisation implique la définition, par l'Etat, des objectifs de la politique publique. Il convient de veiller à ce que la réglementation, en ce compris les missions légales de l'IPSS, soit en adéquation avec les orientations et objectifs de la politique publique.
- 1.2 Le rôle de l'Etat doit s'adapter à la contractualisation. Ce rôle doit être double:
  - concevoir et évaluer des politiques publiques et, notamment, élaborer des textes réglementaires ;
  - orienter et évaluer l'activité des IPSS par un pilotage par les objectifs et les moyens, notamment à l'aide du contrôle de gestion.
- 1.3 Le contrat doit refléter un changement d'orientation de la gestion, dû au passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, et l'obligation de rendre compte des résultats atteints. Ceci implique, notamment, d'examiner le coût de réalisation des objectifs, de lier la détermination des moyens aux résultats attendus et de les garantir.

<sup>31</sup> Voir notamment : Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, *Guide de la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion*, France, septembre 2001 et *La contractualisation dans les administrations de l'Etat, Bilan*, France, juin 2002.

<sup>32</sup> Cour des comptes de France, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat, Rapport au Président de la République*, Novembre 2003 ; Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, Rapport 2003, pp. 113 et suivantes. ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

<sup>33</sup> Voir notamment : National audit office, *Good practice in performance reporting in executive agencies and non-departmental public bodies*, 9 mars 2000; et *Measuring the performance of government departments*, 22 mars 2001 ([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)).

<sup>34</sup> *Auditrapport van het Rekenhof over het onderzoek naar de beheersovereenkomsten met Vlaamse openbare instellingen*, Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 38, (2001-2002), nr. 1 ([www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)).

## **1.B Du point de vue de l'IPSS**

- 1.4 En échange d'une plus grande autonomie de gestion, l'IPSS s'engage à exécuter ses missions légales avec économie, efficacité et efficacité.
- 1.5 L'IPSS doit rendre compte au regard des obligations prévues dans le contrat d'administration.

## **2. La qualité des contrats d'administration**

### **2.A L'encadrement**

#### **2.A.1 Nécessité d'un encadrement juridique**

##### *Lignes directrices*

- 2.1 Il doit exister un cadre de référence contenant des lignes directrices mettant les différents acteurs en état de préparer, d'implémenter et d'évaluer les contrats d'administration. Cela peut prendre la forme d'une réglementation (arrêtés) complétée de manuels, de circulaires, de procédures, etc.
- 2.2 Les éléments suivants doivent être présents :
- développements sur l'utilité des contrats d'administration comme instrument destiné à réaliser efficacement les missions légales de l'IPSS et les objectifs de la politique publique ;
  - fixation des éléments essentiels du contrat d'administration (durée, objectifs, indicateurs, moyens, procédures de révision, sanctions,...) ;
  - définition du processus d'élaboration, d'adoption et de suivi (*reporting*, évaluation, etc.) des contrats d'administration, avec identification claire du rôle de chacun des intervenants dans les processus ;
  - place des contrats d'administration dans le cadre légal et réglementaire ainsi que leur statut juridique ;
  - étendue et limites de l'autonomie accordée par les contrats d'administration et fixation des tâches et responsabilités des parties contractantes.

Les éléments les plus importants doivent figurer dans la réglementation organique des contrats d'administration.

##### *Portée des engagements réciproques*

- 2.3 Les parties doivent agir en partenariat.
- 2.4 Le contrat doit prévoir un mode de règlement des litiges éventuels.

## **Autonomie de gestion**

- 2.5 L'adoption d'un contrat implique une autonomie de gestion. Cela doit se concrétiser par un assouplissement des contrôles administratifs et budgétaires a priori exercés par la tutelle sur les IPSS. Tout assouplissement des règles doit être conforme à la hiérarchie des différentes normes juridiques.
- 2.6 L'Etat reste responsable de l'efficacité de la politique publique et l'organisme de l'efficacité opérationnelle. In fine, le ministre reste responsable de l'exécution correcte par les IPSS de leurs missions.

### **2.A.2 Nécessité d'un encadrement organisationnel**

- 2.7 Le rôle de l'Etat et des différentes instances le représentant doit être clairement défini et connu de tous.
- 2.8 L'Etat doit dégager les ressources suffisantes pour négocier, suivre et évaluer les différentes étapes du processus de contractualisation tant sur la forme que sur le fond. L'administration doit disposer d'un personnel suffisant et doté de l'expertise adéquate.
- 2.9 Le processus de contractualisation doit être encadré, au niveau de l'Etat, par un service d'appui horizontal dont le rôle est clairement défini.
- 2.10 La définition des tâches des commissaires du gouvernement doit tenir compte du rôle nouveau de l'Etat dans le cadre des contrats d'administration.
- 2.11 Des profils de fonction doivent être établis à cet effet.
- 2.12 L'Etat doit donner des instructions ou directives aux commissaires du gouvernement quant à ses attentes vis-à-vis des contrats.
- 2.13 L'ensemble du processus de négociation et de suivi des contrats d'administration doit être documenté. La documentation doit être tenue de manière structurée. L'administration compétente doit détenir le dossier complet de chaque contrat.

## **2.B La préparation des contrats d'administration**

- 2.14 Un état des lieux préalable à l'élaboration des objectifs et indicateurs doit être dressé et un diagnostic posé.

*L'état des lieux* est l'opération qui consiste, avant de déterminer les objectifs du contrat et les seuils de performance à atteindre, à connaître la situation existante. Il s'agit donc de réaliser une analyse de la situation de départ.

*Le diagnostic* est l'opération qui consiste, à partir de l'état des lieux et des forces et faiblesses qui ont été identifiées, de prendre, dans une logique de progrès, un plan d'action susceptible de répondre à ces faiblesses tout en conservant ou accroissant les forces identifiées.

- 2.15 L'Etat doit s'assurer de la valeur de l'état des lieux et notamment de la qualité des données fournies par le système d'informations de l'IPSS. Cette assurance peut résulter d'une certification, du fonctionnement d'un système intégré de contrôle interne, de l'activité d'un service d'audit interne répondant aux normes internationales généralement admises ou d'une analyse externe effectuée par ou à la demande de l'Etat.
- 2.16 L'état des lieux et le diagnostic doivent être validés par les parties contractantes.

## 2.C Les objectifs

2.17 La contractualisation implique une intégration verticale des objectifs allant des objectifs généraux de la politique publique vers les objectifs opérationnels de l'IPSS. Ces derniers doivent être cohérents avec les objectifs de la politique publique et concourir à leur réalisation.

2.18 L'Etat doit :

- fixer des options stratégiques qui se reflètent dans le contrat d'administration des IPSS. Pour ce faire, l'Etat doit déterminer ses priorités et les communiquer à l'IPSS au moment de la préparation du contrat d'administration ;
- s'assurer que les objectifs couvrent l'ensemble des missions de l'IPSS sans les dépasser ;
- s'assurer de l'existence d'objectifs généraux et opérationnels susceptibles de rendre compte de la réalisation efficace, efficiente et au moindre coût des missions de l'IPSS ;
- s'assurer que les objectifs sont pertinents, réalistes, ambitieux, suffisamment précis et clairs et planifiés dans le temps ;
- s'assurer que les objectifs définis par l'IPSS sont mesurables sur la base d'informations de gestion fiables et disponibles en temps opportun ;
- s'assurer de la présence d'indicateurs avec détermination d'une cible ou d'un seuil à atteindre au regard de chaque objectif général ou opérationnel ;
- s'assurer que les objectifs du contrat ont été déterminés en tenant compte de l'ensemble des stakeholders de l'IPSS (assurés sociaux, employeurs, Gouvernement, Parlement, organismes de contrôle, etc.).

2.19 L'Etat doit pouvoir répondre de la qualité des contrats d'administration.

## 2.D Les indicateurs

2.20 Les indicateurs doivent être définis de commun accord.

2.21 L'Etat doit s'assurer que les indicateurs définis dans le contrat d'administration sont de qualité et s'assurer que le système d'information permet d'effectuer réellement les mesures nécessaires.

Les indicateurs doivent respecter un certain nombre de critères :

- être lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ;
- être pertinents ;
- être disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ;
- être fiables, contrôlables ou « auditable » ;
- être contemporains et disponibles selon les mêmes procédures et définitions quelle que soit la période de collecte ;
- être aptes à informer l'ensemble des *stakeholders* sur l'activité de l'IPSS.

Il existe différents types d'indicateurs :

- *Indicateurs de moyens* : traduisent la disponibilité, l'affectation ou la consommation des ressources humaines, matérielles ou financières pour une activité du service (ex. : importance des moyens affectés à une activité par rapport à l'ensemble des moyens disponibles) ;
- *Indicateurs d'activités ou de production* : traduisent l'activité des agents ou la production matérielle du service. Ils expriment des résultats intermédiaires concourant au produit ou service final attendu ;
- *Indicateurs de qualité* : traduisent les conditions dans lesquelles a lieu l'action du service.

Exemple :

- au niveau du processus : taux d'erreur dans un dossier, délai de transmission d'un service à un autre, délai d'attente, temps de réponse ;
- au niveau de l'utilisateur/destinataire : taux de satisfaction, nombre de plaintes ;
- *Indicateurs d'efficience* : traduisent le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Ils mesurent le coût de réalisation de l'objectif ;
- *Indicateurs d'efficacité* : mesurent les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés ;
- *Indicateurs de contexte* : traduisent le contexte d'action du service (ex. : facteurs socio-économiques).

2.22 L'Etat doit s'assurer de la présence d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs.

### **3 Le suivi et l'évaluation des contrats d'administration**

#### **3.A Le suivi et l'évaluation des résultats et du contrat**

- 3.1 L'Etat doit veiller à la présence de procédures contraignantes de suivi dans le contrat d'administration. Il doit être précisé à qui, quand, comment et sur quoi il doit être fait rapport.
- 3.2 Les rapports doivent donner une image fidèle et contemporaine des prestations accomplies.
- 3.3 Le ministre doit recevoir à temps une information pertinente, adaptée, compréhensible, exploitable et exhaustive.
- 3.4 Les rapports de suivi doivent comprendre une énumération des contrôles effectués pour attester de la fiabilité des informations utilisées.
- 3.5 La méthode de calcul des indicateurs ainsi que la source des données doivent être mentionnées.
- 3.6 Les rapports de suivi doivent permettre à l'Etat d'évaluer la réalisation des missions légales de l'IPSS et de se prononcer sur l'efficience et l'efficacité des IPSS concernés ainsi que sur l'utilisation des moyens attribués.

- 3.7 L'exécution du contrat doit être régulièrement évaluée par l'Etat à des moments préalablement déterminés. Hormis les évaluations périodiques portant sur les résultats, le contrat doit, au minimum, faire l'objet d'une évaluation globale lors de son échéance. Les rapports d'évaluation doivent être soumis à un processus contradictoire avec les IPSS.
- 3.8 La conclusion du rapport d'évaluation doit indiquer si les parties ont rempli leurs obligations et si des mesures correctrices doivent être prises.
- 3.9 L'évaluation doit déboucher sur des recommandations.
- 3.10 L'évaluation globale en fin de cycle doit en outre porter sur la qualité du contrat et sur les effets de celui-ci sur le plan de l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'IPSS.
- 3.11 Si des récompenses ou sanctions sont prévues selon le degré de réalisation des obligations respectives des parties, les sanctions doivent s'accompagner d'une recherche des causes et des remèdes à la situation rencontrée et ne pas avoir pour conséquence d'aggraver le problème constaté.

### **3.B Les données de gestion**

- 3.12 L'Etat doit s'assurer de l'existence d'un système d'information au sein des IPSS qui permette un suivi effectif de la réalisation des contrats d'administration. Si le système d'information de gestion présente des faiblesses, l'Etat doit veiller à ce qu'il y soit remédié. Si celui-ci n'existe pas, sa mise en place doit figurer au rang des objectifs prioritaires du contrat.
- 3.13 L'Etat doit également veiller à ce qu'un système de comptabilité analytique ou tout autre système d'objectivation des coûts soit mis en place afin de suivre l'évolution des coûts au regard de l'activité des services.
- 3.14 L'Etat doit s'assurer qu'il existe une définition claire et rigoureuse des données à récolter, des sources de données et des méthodes pour les récolter et les exploiter. Il doit également veiller à ce que les responsabilités en la matière soient clairement établies.
- 3.15 Les données doivent être :
 

- pertinentes : elles permettent de construire les indicateurs ;
  - exhaustives : toutes les données nécessaires sont enregistrées ;
  - exactes : les données sont exemptes d'erreurs significatives ;
  - cohérentes : les données sont récoltées selon les mêmes procédures et définitions quels que soient les points et la période de collecte ;
  - d'un coût raisonnable au regard de l'intérêt procuré par l'information.
- 3.16 L'Etat doit avoir une assurance sur la fiabilité de la récolte et de l'exploitation des données. Cette assurance peut résulter d'une certification, du fonctionnement d'un système intégré de contrôle interne, de l'activité d'un service d'audit interne répondant aux normes internationales généralement admises ou d'une analyse externe effectuée par ou à la demande de l'Etat.

### **3.C Révision du contrat d'administration**

- 3.17 Le contrat d'administration doit contenir une procédure de révision flexible qui permette une adaptation rapide notamment en cas de changement dans la politique publique et les missions de l'organisme ou d'adaptation de ses moyens.