ÉLABORER UN BUDGET BASÉ SUR LES RÉSULTATS :

Vers une budgétisation axée sur les performances

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche et les contributions présentés lors du 8e Séminaire Annuel de CABRI en mai 2012, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
WATERKLOOF
Pretoria 0145
South Africa
courriel : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Éditée par Alta Fölscher
Révisée par Laurie Rose-Innes
Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Federal Republic of Germany
The Federal Government

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération Économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) *GmbH*. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des figures v
Liste des acronymes et des abréviations vi
Avant-propos vii

Partie A 1

Cerner les problèmes : Le passage de l'élaboration du budget par poste à l'élaboration du budget-programme axé sur les performances

1.1 Réalisation d'un budget-programme efficace axé sur les performances : Enseignements tirés de l'Afrique et d'ailleurs 2
Alta Fölscher

Mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances : Conditions préalables, conditions fondamentales et conception

2.1 Préalables nécessaires à la conduite d'une réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances 10
Ian Lienert

Informations sur les performances et conception du budget

3.1 Documentation nationale du budget-programme axé sur les performances dans la pratique 38
Anke Braumann

3.2 Intégrer les mesures de performance dans le processus budgétaire 43
Alta Fölscher

Mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances : Agencement et changement organisationnel

4.1 Agencement et calendrier de la réforme relative au budget-programme 58
Ronald E Quist

4.2 Considérations à prendre en compte pour entreprendre la réforme de la budgétisation axée sur les performances : Exigences organisationnelles et techniques 74
John Channon

Partie B 85

Étude de cas pays

5.1 Rwanda : Relever les défis liés au BPP avec le Programme d'amélioration du système budgétaire 86
Bright Ntare

5.2 Mali : La deuxième phase de réformes, soutenue par les directives de l'UEMOA 92
Sidiki Traoré

5.3 Tunisie : La gestion du budget par objectifs et les CDMT sectoriels mis au banc d'essai au sein du Cadre CDMT national 96
Nawrez Ben Ticha

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

Tableau 2.1.1 : Trois types de systèmes du BPP 13

Tableau 4.1.1 : Comparaison des conditions de gestion budgétaire pour la mise en œuvre du budget par poste contre la mise en œuvre du budget-programme 61

Tableau 4.1.2 : Résumé des résultats d'analyse pour remplir les préalables à la mise en œuvre du BPP 64

Tableau 4.1.3 : Élargissement du budget classique par poste en tant qu'approche de réforme progressive pour introduire le BPP 65

Tableau 4.1.4 : Estimations du temps requis pour mettre en œuvre les réformes en matière de BPP 68

Figures

Figure 3.1.1: Différentes options pour montrer les rapports entre les affectations et les performances 30

Figure 3.1.2: Maurice – État relatif aux cibles de performance non financières 31

Figure 3.1.3: Maurice – Récapitulatif des informations financières 32

Figure 3.1.4: Maurice – Informations financières détaillées par action (sous-programme) et par poste économique 33

Figure 3.1.5: Maurice – Informations sur l'affectation des ressources humaines par programme et par action 34

Figure 3.1.6: Mali – Vue d'ensemble du budget-programme du ministère 36

Figure 3.1.7: Mali – Extrait de détails fournis dans le document du budget-programme du ministère 37

Figure 3.1.8: Afrique du Sud – États récapitulatifs 38

Figure 3.1.9: Afrique du Sud – Mesures de performance dans la documentation budgétaire 39

Figure 3.1.10: Afrique du Sud – Extrait du tableau sur les prévisions des dépenses des programmes 40

Figure 3.1.11: Afrique du Sud – Tableau sur les dépenses des entités (par objectif) 42

Figure 3.1.12: Afrique du Sud – Tableau sur les dépenses des entités (par classification économique) 42

Figure 5.1.1: Structure type actuelle des programmes 88

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

BAP	Budgétisation axée sur les performances (ou Budgétisation axée sur la performance ou Budgétisation axée sur les résultats)
BAPP	Budgétisation axée sur les performances des programmes
BASP	Programme d'amélioration du système budgétaire (BISP)
BP	Budget-programme
BPP	Budget-programme axé sur les performances
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
ECCP	Étude conjointe de cas pays
GBO	*Gestion du budget par objectifs*
GFP	Gestion des finances publiques
IP/PI	Indicateur de performance
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
LFP	Loi de finances publiques
LBO/LOLF	Loi budgétaire organique (ou Loi organique relative aux lois de finances)
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification économique
MdF	Ministère des finances
MP	Membre du Parlement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PSS	Plan de stratégie sectorielle
RDC	République démocratique du Congo
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

AVANT-PROPOS

Cette publication du 8e Séminaire Annuel intitulé « Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances », enrichit le corps important de connaissances sur les réformes de la gestion des finances publiques produites par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Cette publication présente des études de cas pays pertinentes, des documents et des articles d'opinion qui ont été préparés par des experts réputés dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) pour ce séminaire qui s'est tenu en Afrique du Sud en 2012. Conformément à notre tradition de réseautage, cette publication reflète aussi l'opportunité que CABRI offre aux hauts fonctionnaires du budget d'échanger des points de vue et d'apprendre des diverses expériences de leurs pairs.

De nombreux pays africains ont adopté ou sont en train d'adopter des réformes budgétaires axées sur les programmes et les performances. Étant donné les nombreux défis auxquels font face les pays pour s'assurer que ces réformes soient fonctionnelles et affectent de manière positive les résultats budgétaires, CABRI a entrepris plusieurs activités visant à soutenir la conception et la mise en œuvre du budget-programme axé sur les performances. La première de ces activités consistait en une étude conjointe de cas pays (ECCP) à Maurice, qui a pris la forme d'une évaluation collégiale de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances. L'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda et l'Afrique du Sud composaient l'équipe d'évaluation collégiale qui a participé à l'ECCP de Maurice. Les conclusions et les recommandations de l'ECCP peuvent être consultées sur le site CABRI.

Suite au 8e Séminaire Annuel, CABRI a réalisé une ECCP en Namibie, où le Botswana, le Kenya et la Sierra Leone étaient les pays composant l'équipe d'évaluation collégiale. En outre, CABRI a étudié les réformes budgétaires axées sur les programmes et les performances au Burkina Faso, en Ouganda, au Mozambique et en Tunisie, et a mené une enquête dans 15 autres pays africains. Le travail de CABRI visant à soutenir les pays africains pour qu'ils formulent et mettent en œuvre le budget-programme axé sur les performances, se poursuivra et sera réalisé en grande partie en collaboration avec des institutions régionales et internationales qui fournissent une assistance technique et financière dans ce domaine de réformes.

Au nom de l'équipe très engagée et talentueuse du Secrétariat de CABRI, j'espère que cette publication enrichira les connaissances actuelles sur les réformes budgétaires axées sur les programmes et les performances.

Neil Cole
Secrétaire exécutif

PARTIE A

1

CERNER LES PROBLÈMES : LE PASSAGE DE L'ÉLABORATION DU BUDGET PAR POSTE À L'ÉLABORATION DU BUDGET-PROGRAMME AXÉ SUR LES PERFORMANCES

1

1.1 Réalisation d'un budget-programme efficace axé sur les performances : Enseignements tirés de l'Afrique et d'ailleurs

Alta Fölscher

Introduction

Le budget-programme axé sur les performances (BPP) inclut l'élaboration du budget-programme, tout en tenant compte de la performance des programmes et de leurs institutions publiques associées, vu les affectations budgétaires. Les réformes en matière de BPP, accompagnées de l'élaboration du budget à moyen terme, ont été adoptées par les pays africains, ou sont promues dans ces derniers, en tant qu'interventions clés permettant d'améliorer les résultats budgétaires.

L'Enquête de l'Indice sur le budget ouvert 2012 a montré que 16 des 30 pays africains dans lesquels celle-ci a été menée, montraient des dépenses par rapport à des programmes individuels pour au moins une partie du budget.[1] Bien que seuls sept de ces pays aient également présenté des performances non financières au Parlement, 14 des 26 pays de l'enquête conjointe réalisée par CABRI et l'OCDE sur les pratiques budgétaires indiquaient l'utilisation de mesures de performance dans le processus budgétaire.[2]

Dans le cadre de la budgétisation axée sur les performances, l'objectif est d'améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques en liant le financement des agences du secteur public aux résultats qu'elles obtiennent, en faisant un usage systématique des informations sur les performances (Robinson & Last, 2009). Cet objectif peut être atteint plus ou moins formellement : la forme la plus élémentaire d'un système de budgétisation axée sur les performances est celle qui vise à s'assurer, qu'au cours de l'élaboration du budget de l'État, les décideurs clés prennent systématiquement en compte les résultats à réaliser en fonction des dépenses. La forme la plus formelle, à savoir la budgétisation directement axée sur les performances ou selon une formule, veillera à ce que le montant des ressources affectées à un programme ou à une institution soit étroitement lié aux performances ciblées et réelles.

La budgétisation axée sur les performances dépend dans une large mesure d'un budget qui est structuré par programme. Allouer des budgets selon les programmes, permet aux responsables chargés du budget de financer les objectifs prioritaires et de faire des compromis entre objectifs, et ce, malgré le mélange d'intrants nécessaires pour financer ces objectifs. Dans un budget administratif traditionnel par poste, l'affectation selon les objectifs et les priorités du gouvernement est difficile, car rien n'indique clairement quelles sont les activités sous-jacentes financées et comment celles-ci se rapportent aux objectifs. Le budget-programme exige la classification supplémentaire des dépenses publiques en groupes de services similaires ayant des objectifs similaires se rapportant à des mandats à long terme du gouvernement.

1 Consulter http://survey.internationalbudget.org/
2 Voir http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx

Le fait de pouvoir visualiser à partir de la nomenclature budgétaire quels sont les domaines de services financés par le gouvernement, et ce, quelle que soit l'unité administrative offrant les services, et, quels sont les intrants achetés par le gouvernement, est essentiel à l'amélioration de l'efficience allocative.

Les pays adoptent le budget-programme à différents niveaux : un véritable budget-programme se rapporte à la Loi de crédits ou à la Loi de finances, étant structuré selon les programmes. De nombreux pays, cependant, affectent toujours les crédits aux structures administratives et aux postes, mais reflètent également le budget par rapport aux programmes.

Tandis que l'idée sous-jacente du BPP est simple, son application est difficile. Il ne s'agit pas simplement de restructurer le budget et d'élaborer des mesures et des cibles de performance pour les faire figurer dans la documentation budgétaire –ce qui en soi est une tâche difficile. De manière critique, la fonctionnalité du BPP est fondée sur une planification macro-budgétaire saine et sur une crédibilité du budget de base. En outre, le BPP requiert un changement fondamental au sein des institutions de préparation du budget, ainsi que dans les processus de l'exécution du budget, de la comptabilité, de la présentation des rapports budgétaires et de l'audit. Dans la plupart des cas, les gouvernements doivent modifier leur législation organique relative à la gestion des finances publiques (GFP) et se restructurer, et les États doivent renforcer les capacités des acteurs budgétaires de l'exécutif, du parlement et de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Le BPP exige aussi la mise en place de mécanismes de planification efficaces et fiables et de systèmes performants de collecte, de stockage et d'analyse des informations sur les performances non financières. En bref, un système fonctionnel de BPP nécessite un changement de paradigme aux multiples facettes, à l'échelle de l'État et un changement important dans la façon dont le gouvernement fonctionne et communique.

Le 8e Séminaire Annuel de CABRI, tenu à Pretoria du 9 au 11 mai 2012, a mis l'accent sur le BPP en réponse aux nombreuses demandes faites par des membres et des pays participants de CABRI pour organiser un séminaire visant à partager des enseignements sur la conception et la mise en œuvre de réformes en matière de BPP appréhendées sous des angles différents. À cette fin, le séminaire a réuni des experts techniques et des praticiens de pays en vue de faciliter le partage d'informations entre les pays envisageant le BPP et les pays ayant déjà entrepris la phase de mise en œuvre. Bien que le programme ait mis l'accent sur les aspects de la performance – comme en témoigne le titre « Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances », les questions impliquant un passage au budget-programme ont été mises en exergue dans la plupart des présentations

Cette publication constitue les actes du colloque, tout en servant également de ressources sur le sujet pour les praticiens en Afrique. À l'instar des années précédentes, ce volume contient des rapports de séances individuelles, ainsi que plusieurs documents détaillés sur des thèmes abordés pendant les séances. Ceux-ci sont rassemblés dans la Partie A. Les contributions nationales sont consignées en tant qu'insertions d'encadrés questions-réponses dans les principaux articles, ou dans des mini-études de cas. Toutefois, cette année, CABRI a ajouté une Partie B, qui contient des études de cas plus longues, telles que présentées par des hauts fonctionnaires du budget étroitement impliqués dans les réformes. Ces études de cas ont pour objet de présenter des réformes en matière de BPP du point de vue de ministères des Finances et de comprendre la logique et les mécanismes sélectionnés. Du fait que l'agencement (ou ordonnancement) de la mise en œuvre du BPP reste un défi, ces études de cas prêtent une attention particulière à l'histoire de la réforme jusqu'à présent, aux défis et aux interventions prévues pour relever ces défis à mi-parcours.

Cette publication post-séminaire, n'essaie pas de couvrir toutes les présentations et les discussions du séminaire. Par exemple, étant donné le lien, tant en principe que dans la pratique, entre le BPP et l'élaboration du budget à moyen terme, le 8e Séminaire Annuel a inclus une séance pratique sur la planification à moyen terme, une séance sur l'expérience liée au BPP de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et une séance sur la valeur des évaluations randomisées comme un outil de mesure et d'évaluation d'impacts. Les lecteurs qui s'intéressent à ces domaines supplémentaires peuvent trouver le programme complet du séminaire et toutes les présentations sur le site Web de CABRI (www.cabri-sbo.org).

Pour ce volume, nous avons sélectionné les thèmes abordés au cours du séminaire qui sont essentiels à la mise en œuvre efficace d'un système de BPP. Dans la Partie A, le deuxième chapitre examine les conditions nécessaires à la mise en œuvre du BPP et le troisième chapitre traite de sa présentation dans la documentation du budget-programme axé sur les performances et examine l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire. Le quatrième chapitre

étudie d'un peu plus près les implications des réformes en matière de BPP au sein du secteur public, en mettant l'accent sur l'agencement de la mise en œuvre et sur les considérations relatives au changement organisationnel. Il est important de noter que les contributions présentées dans les chapitres ne reflètent pas nécessairement l'opinion de CABRI, mais doivent être considérées comme des analyses et des arguments au sein d'un processus d'apprentissage continu sur les questions abordées.

Mise en œuvre du BPP : les conditions

Le document principal de ce chapitre, préparé par Ian Lienert, expert en GFP et consultant auprès de CABRI, identifie les conditions importantes à une transition efficace vers la budgétisation éclairée par les performances. Avant d'examiner les conditions institutionnelles spécifiques au budget-programme axé sur les performances, il souligne que les réformes en matière de BPP ont fort peu de chance de réussir à moins que le système existant du budget « traditionnel » soit préparé et exécuté d'une manière crédible. Des conditions préalables spécifiques sont alors identifiées pour chaque acteur principal dans le cycle budgétaire. Une attention particulière est accordée aux différences entre les pays ayant un héritage administratif anglophone et les pays disposant de systèmes francophones. L'une des principales différences réside dans le fait que, dans le système francophone, une réforme en matière de BPP ne peut pas avoir lieu sans réformer la Loi organique relative aux lois de finances afin d'étayer son introduction. Dans les systèmes anglophones, les gouvernements sont en mesure de procéder à des réformes institutionnelles avant d'adapter le cadre juridique, ce qu'ils font dans la pratique.

M. Lienert met également l'accent sur la nécessité d'une appropriation politique de la réforme, tant au Parlement qu'au Conseil des ministres et recommande qu'un Comité ministériel de haut niveau (ou l'ensemble du Conseil) supervise les aspects importants de la réforme (par ex., quels changements seront apportés sur la façon de présenter le budget). D'autres conditions nécessaires comprennent : un cadre macro-budgétaire exhaustif ; l'intégration des dépenses de fonctionnement et d'investissement ; des décisions claires quant à la façon de gérer l'introduction progressive du BPP (par ex., une approche pilote ou l'approche dite du « big bang », les activités de renforcement des capacités et la préparation de la nouvelle présentation du budget et des formats de rapports) ; les révisions du processus budgétaire et des règles budgétaires (par ex., la mise en place ou le renforcement du plafonnement budgétaire descendant) ; et, les changements des systèmes pour s'assurer que les rapports sur les dépenses peuvent être reliés aux affectations du budget-programme. Fait intéressant, M. Lienert note qu'une perspective à moyen terme sur les dépenses au niveau de chaque programme n'est pas un préalable à l'introduction du BPP : dans les pays où les cadres macro-budgétaires ne sont pas stables – en raison peut-être de l'imprévisibilité du financement des donateurs, de l'incertitude macroéconomique ou de questions relatives au recouvrement des recettes – il n'est pas souhaitable de préparer un bilan prévisionnel des dépenses fondées sur les programmes, car ces estimations ne constitueraient pas une base fiable pour la planification de l'année suivante.

Ed Hedger, Directeur du Centre pour l'aide et les dépenses publiques, de l'*Overseas Development Institute* (ODI) présente une autre façon d'examiner les conditions nécessaires au BPP – en tant que conditions techniques, de gouvernance et extérieures – et affirme que s'il est important que les bases budgétaires soient en place, afin que les budgets soient crédibles avant de procéder à des réformes en matière de BPP, dans les pays où les réformes sont conduites par d'éminentes personnalités politiques du pays et des logiques nationales, les réformes relatives au BPP peuvent réussir si elles sont accompagnées d'autres réformes en GFP visant à établir des budgets crédibles. Notion qui est conforme à l'expérience de catalyseurs spécifiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels qu'une crise économique ou un remaniement politique, ce qui permet des approches « big bang » de la réforme du BPP dans certains pays (Curristine, 2007).

Deux encadrés de question et réponse de pays corroborent ce point de vue. Germain Wamoustoyo, Directeur général du Budget et Amélie Behorou, Responsable du service des études et des prévisions du ministère des Finances de la République centrafricaine (RCA) font remarquer que, dans leur cas, le gouvernement et le parlement auraient encore besoin de s'approprier la réforme, outre les changements juridiques et techniques, avant que la RCA ne puisse adopter le BPP. Kay Brown, Directrice en chef de la planification des dépenses à la Trésorerie nationale sud-africaine (Trésor public), à son tour, met en évidence l'importance des facteurs intérieurs (c'est-à-dire la transition démocratique) qui ont permis au gouvernement de passer de manière relativement rapide à

la mise en œuvre d'une série de réformes. Pourtant, le passage au BPP qui s'est produit plus tard a été soutenu par de nombreuses améliorations du système en aval.

Informations sur les performances et conception du budget

L'un des éléments essentiels d'un système efficace de BPP est la publication des affectations et des mesures connexes de performance, habituellement sous la forme d'un état du budget-programme axé sur les performances présenté au Parlement pour chaque agence principale de dépenses. Non seulement une telle documentation établit la transparence et l'obligation de rendre compte, mais elle constitue également une demande d'informations sûres au sein du processus budgétaire, du fait qu'elles sont publiées, soumises à un examen externe et, dans certains cas, sont auditées. Cependant, les pays ont des approches très différentes par rapport à la documentation. Dans le premier article du troisième chapitre, Anke Braumann du Secrétariat de CABRI présente la documentation de trois pays échantillonnés et analyse les réactions des participants aux documents pendant le 8e Séminaire Annuel de CABRI. En utilisant les exemples de Maurice, du Mali, et de l'Afrique du Sud, Mme Braumann s'appuie sur les discussions qui se sont déroulées au cours de la séance pour montrer des compromis entre la couverture et l'exhaustivité des informations, entre les formats de tableaux récapitulatifs et les textes narratifs plus longs et entre les façons de mesurer les performances.

Dans l'article suivant, Alta Fölscher, spécialiste en GFP et consultante auprès de CABRI, expose les principales distinctions entre les concepts et les termes utilisés dans les approches de la gestion axée sur les performances au sein du secteur public, en insistant sur le fait que lors de la mise en œuvre d'un budget axé sur les performances, ne pas faire attention à ces questions peut porter préjudice à la réussite de sa mise en œuvre. Une des principales erreurs de mise en œuvre soulignée réside dans le fait que des ministères des Finances accordent souvent plus d'attention à la conception des formats et des mesures, plutôt qu'à la façon dont ils seront utilisés dans le processus budgétaire et par qui, ce qui entraîne la collecte de données pour de nombreux indicateurs comme si elles étaient toutes aussi importantes à tous les niveaux de gestion, sans qu'elles soient systématiquement ou utilement contrôlées. Ce processus qui n'est pas seulement coûteux, offre peu d'avantages, mais peut rapidement conduire à la détérioration de la qualité de la budgétisation axée sur les performances, au point où elle devient une conformité dénuée de sens. Dans l'ensemble, les mesures de performance de qualité apparaissent lorsqu'il existe une culture de mesure et de performance au sein des institutions publiques : cette culture ne peut se créer qu'au fil du temps. Les principaux enseignements de bonnes pratiques mis en exergue sont que la mesure de performance de qualité commence au niveau institutionnel, que les gouvernements devraient se concentrer sur quelques indicateurs de haute qualité en tant que signal de performance plutôt que d'essayer de mesurer toutes les dimensions de tous les processus, et que les institutions doivent mettre au point des systèmes permettant de gérer les informations sur les performances. Il est essentiel que les ministères des Finances conçoivent des mécanismes pratiques pour prendre systématiquement en considération les informations sur les performances dans le processus budgétaire et renforcent la capacité de le faire, et qu'ils ordonnent l'introduction des données sur les performances avec les réformes nécessaires complémentaires.

Mme Fölscher discute de l'importance de publier les mesures, les objectifs-cibles et les résultats réels comme un moyen efficace d'améliorer leur qualité. Cependant, de nombreux pays jugent difficile de concevoir des déclarations de BPP exhaustives mais accessibles.

La contribution sous forme de questions-réponses, d'Emmanuel Bor, conseiller du Programme des Nations unies pour le développement auprès du ministère mauricien des Finances, traite utilement du rôle que jouent les informations sur les performances à chaque stade du cycle budgétaire. Il met en évidence plusieurs types de risques associés à la budgétisation axée sur les performances, à savoir : le risque de distorsion lié à la portée limitée des indicateurs ; le risque de créer les mauvaises incitations, ce qui incite les agences dépensières à ne présenter que les informations et les objectifs-cibles qui leur semblent favorables ou réalisables ; et, le risque de l'investissement en temps et en ressources pour produire des mesures de performance n'ayant aucun avantage au-delà des progrès de présentation dans la documentation budgétaire. M. Bor note aussi que les pays devraient se méfier d'envisager de faire des mesures de performance une priorité au cours de l'élaboration du budget, lorsqu'il existe des faiblesses en matière de GFP plus importantes et fondamentales à aborder. Les mécanismes permettant d'atténuer les risques incluent la limitation du nombre des mesures de

performance par programme, le recours à des examens approfondis de dépenses en plus des indicateurs, et, l'autonomisation des acteurs budgétaires au sein du parlement et de l'exécutif de façon à ce qu'ils tiennent les institutions pour responsables de leurs performances.

Agencement du BPP et changement organisationnel

Dans l'article principal de ce chapitre, Ronald E. Quist, consultant en GFP soutient la notion centrale que les réformes de la GFP ne peuvent se traduire par un système fonctionnel axé sur les résultats, que si d'importantes capacités efficaces en ressources humaines et de systèmes en matière de GFP sont en place tout au long du cycle budgétaire. Il souligne également, étayée par l'analyse de l'expérience et de la progression réelles de pays, que, outre leur système de GFP, l'économie politique et la complexité administrative des pays sont des facteurs importants à considérer lors de la conception d'une mise en œuvre du BPP. Il faudrait prévoir entre 15 et 25 ans pour mettre en œuvre une réforme en matière de BPP, lorsque les systèmes fondamentaux de GFP sont faibles et que les pays ont des gouvernements centralisés, dotés de longues chaînes bureaucratiques, du financement des programmes à la mise en œuvre des services. M. Quist identifie trois phases principales d'agencement (d'ordonnancement) : le renforcement des performances en matière de GFP ; la création d'un contexte propice (qui comprend l'établissement de cadres financiers engagés, le renforcement de la planification stratégique et du suivi ainsi que la première tentative de lien entre la classification fonctionnelle et la performance) ; et, la mise en œuvre de réformes fondamentales en matière de BPP. Les divers aspects de la mise en œuvre du BPP par le Maroc et le Burkina Faso sont mis en évidence dans des encadrés du chapitre et illustrent bien les points évoqués.

Le BPP a peu de chance d'être fonctionnel, à moins que le gouvernement ne puisse concevoir un changement de paradigme au sein du secteur public, en inculquant au sein des institutions une culture de mesure et de performance, plutôt qu'une culture qui ne s'intéresse qu'à respecter les procédures régulières et les règles administratives prévues par la Loi. Dans le second article principal du quatrième chapitre, John Channon, un consultant en GFP, reprend ce thème et présente des éléments importants de la mise en place d'un tel changement.

Premièrement, il est peu probable que le BPP réussisse à moins que les pays n'adoptent un budget à moyen terme efficace. Dans le cadre d'un budget annuel, les incitations limitent le degré d'importance des performances dans le processus budgétaire. L'un des aspects d'élaboration du budget à moyen terme efficace est la capacité de chiffrer les politiques actuelles et nouvelles afin que les prévisions deviennent plus significatives : cette capacité est aussi cruciale pour le budget-programme axé sur les performances, qui, à un certain niveau, utilise les informations sur les performances pour évaluer les coûts et les avantages de différents choix de dépenses.

Deuxièmement, M. Channon examine les liens existants avec les réformes plus générales du secteur public. Il identifie le BPP comme un sous-ensemble des réformes plus générales de l'administration publique conduites vers une orientation axée sur les résultats au sein du gouvernement, et constate que la gestion des performances des institutions et des individus, et la façon dont elle se rattache au BPP, sont des aspects importants de la conception du BPP.

Troisièmement, les aspects du changement organisationnel du BPP doivent être considérés dès le départ. Il s'agit notamment d'aligner les structures de programmes sur les structures organisationnelles, d'établir les capacités en ressources humaines et de systèmes et de modifier la réflexion et les processus managériaux au sein des agences dépensières. Afin de réaliser ces changements, il est nécessaire de réfléchir à des incitations qui renforcent la budgétisation axée sur les performances, y compris des incitations qui ont trait à la reconnaissance publique, au financement des programmes et à la discrétion managériale.

Enfin, l'article met en exergue comment les changements apportés au processus budgétaire peuvent faciliter des changements organisationnels à travers le BPP.

Les points évoqués dans l'article sur la valeur d'une approche plus progressive par opposition à une approche dite du « big bang » sont illustrés dans des encadrés, qui font ressortir le contraste entre l'approche de Maurice et celle de l'Afrique du Sud. L'expérience de l'Afrique du Sud reflète la pratique existante dans certains pays de l'OCDE où un processus de mise en œuvre du BPP plus progressif, ascendant et plus long a permis d'adopter des approches concernant les informations sur les performances et la budgétisation axée sur les performances, mieux adaptées aux différents besoins des différents secteurs (Curristine, 2007). Cette approche est tout à fait différente de celle adoptée dans les programmes de réforme en Afrique qui est une approche descendante et radicale.

Études de cas pays

La deuxième partie de cette publication est la représentation d'une perspective nationale au moyen d'études de cas pays sur les réformes en matière de BPP. Trois études de cas sont présentées, à savoir le Rwanda, la Tunisie et le Mali. Toutefois, ce ne sont pas les seules études de cas de l'ouvrage ; l'accent est mis sur des études de cas tout au long de l'ouvrage, dont l'une concerne Maurice, un pays qui a accompli d'importants progrès en matière de BPP au cours des cinq dernières années. CABRI a effectué le suivi de l'introduction et du renforcement du BPP à Maurice, publiant une étude de cas réalisée par un groupe de pairs composé de hauts fonctionnaires du budget et du Secrétariat de CABRI, qui sera suivie d'une note d'information précisant les progrès accomplis depuis lors (voir Shall, 2010).[3]

Toutefois, les études de cas présentées ici, sont rédigées par des agents du ministère des Finances des pays respectifs et examinent plus particulièrement les défis de conception et de mise en œuvre des réformes en matière de BPP.

L'étude de cas du Rwanda fournit un bon exemple du type de mesures qu'un gouvernement doit prendre lors de la mise en œuvre initiale du BPP sur la base d'un grand dessein, qui peut ne pas prendre en compte pleinement la GFP de base et les conditions de capacités. Comme l'indique Bright Ntare, Directeur de l'Unité de gestion et de suivi de projets au sein de la Direction nationale du budget du ministère des Finances et de la Planification économique, malgré les progrès réalisés depuis la mise en œuvre initiale en 2001, des défis existent en matière de BPP, y compris la mauvaise qualité des informations relatives aux performances, la faiblesse et l'instabilité des structures de programme et l'inadéquation des liens entre les structures de programme et le coût réel de la prestation des services. Actuellement, le gouvernement rwandais est en train de restructurer le budget- programme, de rationaliser et d'améliorer la qualité des informations sur les performances, d'améliorer la documentation et les rapports budgétaires et de renforcer les capacités.

Sidiki Traoré, conseiller du Budget du ministère des Finances et de l'Économie, traite des réformes en matière de BPP du Mali, initialement entreprises en 1998. Il souligne la nature parallèle de l'exercice de BPP et du manque de base juridique comme facteurs clés affectant la capacité du BPP à affecter de façon significative les résultats budgétaires. Toutefois, il affirme que la réforme a été un facteur important de la mise en place d'une base de capacités dont le système tirera désormais parti pendant l'application des directives de l'UEMOA. Tout comme à Maurice et au Rwanda, l'attention se porte sur la rationalisation et la réduction des mesures de performance ainsi que sur l'amélioration de l'alignement des programmes et des plans de développement national et sectoriels.

Dans l'étude de cas finale, Nawrez Ben Ticha, Directeur de l'unité de réforme budgétaire au ministère tunisien des Finances, présente les structures institutionnelles et les mesures de réforme qu'adoptent le pays pour passer au BPP. Comme dans l'étude de cas du Maroc au Chapitre 4 et dans les études de cas susmentionnées de Maurice et du Mali, le gouvernement tunisien a choisi de mettre la réforme au banc d'essai d'abord dans certains ministères afin d'adapter les conceptions, avant de la déployer dans un plus grand nombre d'institutions. La Tunisie, tout comme le Mali, le Rwanda et Maurice, a également mis en place une structure claire, qui comprend la représentation politique et technique, en vue de diriger la mise en œuvre du BPP.

Conclusion

Les réformes en matière de BPP sont très prometteuses. Elles peuvent : fournir un volume plus important d'informations de meilleure qualité sur les objectifs et les priorités du gouvernement et sur la façon dont les dépenses inscrites au budget contribuent à atteindre ces objectifs ; encourager à mettre davantage l'accent sur une bonne planification ; apporter plus de rationalité au processus budgétaire ; affiner l'accent mis sur les résultats au sein du gouvernement ; améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte ; et, démystifier le budget pour les parties prenantes externes. Dans l'ensemble, les gouvernements attendent beaucoup des gains de l'efficience allocative et opérationnelle promis par un système de BPP.

Cependant, dans la pratique, le BPP bien souvent n'aboutit pas aux résultats escomptés. La conception de la réforme est déjà chargée de défis : concevoir des structures de programme durables, pratiques et s'alignant sur les structures administratives est difficile ; mesurer des performances dans le secteur public est extrêmement difficile ; créer des liens valides et fiables entre des

3 Des hauts fonctionnaires du budget du Kenya, du Rwanda et de l'Afrique du Sud ont rejoint le Secrétariat de CABRI pour réaliser la première étude de cas. La note d'informations a été préparée en 2013 par le ministère des Finances à Maurice. Les deux documents sont disponibles sur le site Web de CABRI (www.cabri-sbo.org).

mesures de performance des agences et des affectations de ressources représente non seulement un défi mais aussi un risque ; et, surmonter les pratiques enracinées d'un budget administratif par poste dans le processus de préparation du budget, requiert le développement des compétences et l'engagement politique.

Il faut ajouter à cette situation complexe, le fait de comprendre comment la réforme doit être rattachée au développement et au changement de systèmes plus généraux non seulement dans le système de GFP mais aussi dans le secteur plus vaste du secteur public, ce que chaque pays doit instaurer sur le plan des capacités de base en matière d'élaboration du budget avant d'essayer le BPP, et quels sont les changements du cadre juridique et organisationnels qui doivent l'accompagner.

Les contributions de ce volume fournissent une multitude d'apprentissage pratique sur la conception et la mise en œuvre du BPP et représentent un ajout important à la base de ressources croissantes de CABRI sur le sujet.

Références

Curristine T (2007) *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Robinson M & Last D (2009) A basic model of performance-based budgeting. (Un modèle de base du budget axé sur les résultats) *Notes techniques et manuels* 09/01. Washington, DC : Fonds monétaire international.

Shall A (2010) Élaboration du budget-programme : expériences et enseignements de l'Île Maurice, Une étude conjointe de cas pays de CABRI. Pretoria : Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

2

MISE EN ŒUVRE DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES : CONDITIONS PRÉALABLES, CONDITIONS FONDAMENTALES ET CONCEPTION

2

2.1 Préalables nécessaires à la conduite d'une réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances

Ian Lienert

Introduction

De nombreux pays africains ont commencé à mettre en place un système (d'élaboration) de budget-programme axé sur les performances (BPP) ou envisagent de le faire. Dans certains cas, des « champions de réformes » nationaux ont tenu à mettre en œuvre des réformes de BPP qui sont perçues comme étant un trait essentiel de pratiques budgétaires modernes. Des conseillers étrangers, financés par des donateurs multilatéraux ou bilatéraux, ont également encouragés les pays africains à introduire des réformes relatives au BPP qui ont été adoptées dans certains pays de l'OCDE et qui sont supposées être transposables aux pays africains.

Les raisons de l'introduction des réformes en matière de BPP sont compréhensibles. Depuis de nombreuses années, les pays africains ont établi des documents de planification à moyen terme exposant des stratégies publiques de développement macroéconomique, sectoriel et social. Ces documents stratégiques de haut niveau énoncent les objectifs dans des secteurs spécifiques, y compris les possibilités d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Alors, il est normal de considérer le remplacement du système budgétaire hérité, «axé sur les intrants (ou ressources/moyens) » par un système de BPP qui se concentre sur les extrants (ou produits) et/ou sur les résultats (ou réalisations) de programmes spécifiques du budget. Dans le cadre du BPP, certaines cibles et certains indicateurs de performance (PI ou IP) peuvent être directement liés aux OMD.

Afin de relier la planification à l'élaboration du budget, on estime que les systèmes de BPP requis en Afrique devraient être associés à un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Il est concevable qu'un système de BPP puisse être introduit uniquement pour améliorer les processus budgétaires annuels. Toutefois, dans de nombreux pays africains, les CDMT, sont introduits en même temps que les systèmes de BPP.[4]

L'introduction du BPP et des CDMT représente une tâche énorme, surtout si les deux réformes sont entreprises simultanément. Presque tous les pays de l'OCDE présentent désormais des prévisions de dépenses pluriannuelles à leurs assemblées législatives et à peu près trois-quarts de ces pays incorporent des informations relatives aux performances non financières dans leur documentation budgétaire (voir OCDE, 2007a, 2007b). Dans certains pays traînards de l'OCDE, de telles réformes ne font que commencer.[5] Par ailleurs, un tiers des pays de

4 L'Enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires de 2007 effectuée conjointement par CABRI et l'OCDE, a révélé que 15 pays sur 26 (dont les pays anglophones représentent 60 pour cent de l'échantillon) incluaient des prévisions à moyen terme dans les documents budgétaires présentés aux assemblées législatives (CABRI, 2009). L'Enquête a également mentionné qu'une partie importante des pays préparent des objectifs ou des plafonds de dépenses pluriannuelles mais ne les soumettent pas aux assemblées législatives pour approbation. La majorité des pays préparent des objectifs pluriannuels au niveau ministériel ou au niveau des postes (lignes) budgétaires (CABRI, 2009).

5 En vertu de leurs programmes UE/FMI de soutien-financier, la Grèce, l'Irlande et le Portugal sont tenus d'introduire des stratégies budgétaires à moyen terme et des objectifs de dépenses. Les deux

l'OCDE n'ont pas d'objectifs ou de plafonds de dépenses pluriannuelles dans leur documentation budgétaire et la budgétisation directement axée sur les performances /ou selon une formule (voir le Tableau 2.1.1) n'est utilisée que dans des secteurs spécifiques dans quelques pays de l'OCDE (Voir OCDE, 2007a, 2007b).

Étant donné que les systèmes de BPP et les CDMT continuent d'évoluer dans les pays de l'OCDE, les questions suivantes peuvent être posées : « Quel est le type du système de BPP qui convient le mieux aux pays africains ? » ; « Quand devrait-on introduire de telles réformes? » ; « De quelle manière les réformes en matière de BPP et autres réformes budgétaires devraient-elles être ordonnées (ou agencées) ? »

Cet article tend principalement à identifier un ensemble de conditions préalables à la mise en œuvre réussie de systèmes de BPP. La partie 2 examine différents types de systèmes de BPP et propose qu'un système « axé sur les performances » serve de référence à partir de laquelle les préalables sont établis. La partie 3, aborde différentes approches permettant d'examiner les conditions préalables nécessaires. La partie 4, quant à elle, propose dix-sept conditions préalables et identifie les acteurs principaux dans les processus budgétaires qui les mettent en œuvre. Les 17 préalables sont des tentatives et sont présentés en vue de stimuler le débat et les questions quant à leur pertinence, priorité et exhaustivité.

En tant que commentaire préliminaire final, les « préalables » peuvent être subdivisés en conditions « préalables » et conditions requises « fondamentales ». Les premières sont des actions qui se doivent d'être entièrement complétées avant que les premières mesures d'introduction du BPP ne soient prises, tandis que les dernières sont des actions qui débutent avant le commencement de la mise en œuvre du BPP et qui continuent après que les premières mesures d'introduction du BPP aient été prises. Bien qu'une telle distinction soit importante, dans la plupart des cas, le présent document se limite à envisager ces deux types de « préalables » simultanément.

Quel type de BPP envisager ?

Les formes de BPP varient considérablement. Il s'ensuit que les conditions préalables d'un simple système de BPP sont différentes de celles établies pour des systèmes de BPP plus complexes. Dans les pays africains francophones, la forme de BPP est assez uniforme, puisque le modèle de BPP de la France est la base sous-jacente des systèmes de BPP qui sont introduits dans ces pays. Cette situation est due en partie au fait que les organisations régionales de la zone monétaire du franc CFA, à savoir l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), ont publié des directives relatives à un modèle particulier à utiliser (voir les lois budgétaires organiques ci-après). Elle est également due à la formation en France des fonctionnaires africains francophones, qui sont exposés presque exclusivement à l'expérience récente du système de BPP de la France.

Par contre, les pays africains anglophones ont une approche plus éclectique. Bien qu'ils puissent s'inspirer des modèles de BPP utilisés en Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Suède et au Royaume-Uni, leurs systèmes de BPP diffèrent. En outre, comme pour d'autres pays de l'OCDE, ces « modèles » continuent d'évoluer (par ex., le système néo-zélandais du BPP met davantage l'accent sur les résultats que sur les extrants, et comme l'Australie, son attachement au « modèle acheteur-fournisseur ou MAF » s'est affaibli au cours des deux dernières décennies). En partie, parce que les changements apportés aux systèmes de BPP dans les pays « avancés » se poursuivent et que l'uniformité entre eux fait défaut. Les systèmes de BPP des pays africains anglophones risquent d'être plus variés que ceux des pays africains francophones. Il est possible que les systèmes de BPP des pays anglophones soient mieux adaptés aux dispositions nationales constitutionnelles, institutionnelles et organisationnelles.

À un niveau différent d'analyse, reposant sur l'expérience de ses pays membres, l'OCDE a identifié trois types du système de BPP, de la forme la moins à la plus importante (voir Tableau 2.1.1).

Peu de pays ont adopté des systèmes de BPP « à part entière » ou « directe/ obéissant à une formule », et alors, seulement dans des secteurs choisis. En général, il est difficile d'établir des liens solides entre les IP et les affectations aux programmes du budget annuel (OCDE, 2007b). Les difficultés d'établir de tels liens sont graves lorsque les extrants des programmes publics sont intangibles et/ou sont difficiles à mesurer (par ex., en ce qui concerne les extrants « réglementation » et « conseils politiques »).

Dans le présent article, la norme pour évaluer les préalables du BPP est « la budgétisation axée sur les performances ». Elle représente la forme « la plus élevée » de BPP qui pourrait à présent être mise en œuvre dans la plupart des pays africains. Ce modèle de BPP correspond en grande partie au « modèle de base » de BPP destiné aux pays à faible revenu, dont il est question dans l'ouvrage de Robinson et Last (2009).

derniers pays envisagent d'adopter un système de BPP.

Tableau 2.1.1 Trois types de systèmes du BPP

Type	Lien entre les informations sur les performances et les financements	Performance programmée ou effective	Principale finalité dans la procédure budgétaire
Budgétisation présentationnelle (de présentation)	Aucun lien	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Obligation de rendre compte
Budgétisation éclairée par les performances	Lien lâche/ indirect	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Obligation de rendre compte
Budgétisation directement axée sur les performances /ou selon une formule	Lien étroit/ direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

Source : OCDE (2007b : Tableau 1.1)

Préalables à chaque phase du cycle budgétaire

Bien que le BPP soit une réforme budgétaire, il n'est pas limité à des mesures visant à améliorer la préparation du budget. Il faut retrouver les budgets-programmes dans l'exécution du budget et dans les systèmes de comptabilité publique, et il faut analyser et évaluer ex-post les résultats (« performances »). Cette nécessité suggère qu'il est utile d'examiner les préalables du BPP à chaque phase du cycle budgétaire.

Le préalable principal : partir sur de bonnes bases[6]

La question la plus importante concernant le cycle budgétaire est en premier lieu de bien mettre en place les éléments essentiels en matière d'élaboration du budget annuel. Avant de commencer les réformes relatives au BPP, il est indispensable que le système budgétaire « classique » existant soit préparé et exécuté de manière crédible. Une des approches consiste à grouper les réformes fondamentales du budget et de la GFP dans une « plate-forme nº 1», se concentrant sur l'amélioration de la crédibilité du budget annuel. Le gouvernement et les donateurs seraient d'accord pour compléter les actions de la « plate-forme nº 1 » avant de passer à des « plates-formes ultérieures », dont l'une des dernières serait « l'adoption d'un système de BPP » (OCDE, 2006).

Une façon d'évaluer le niveau de préparation d'un pays pour adopter un système de BPP, serait d'examiner les indicateurs de l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA) se rapportant à la crédibilité du budget annuel, notamment les indicateurs PI-1 à PI-4.[7] Sinon, un seuil pourrait être établi pour un sous-ensemble plus détaillé d'indicateurs PEFA (par ex., tous les indicateurs liés au cycle budgétaire : PI-11 à PI28). Par contre, les pays ayant des systèmes très faibles de GFP seraient fortement encouragés à s'occuper en premier lieu des dysfonctionnements les plus flagrants dans leur système budgétaire annuel. L'Encadré sur les traits essentiels d'une bonne GFP s'étend sur les implications.

Quelques pays, avec des faiblesses généralisées dans les pratiques de gestion budgétaire annuelle ont pris des mesures pour introduire des systèmes de BPP. Par exemple, la République démocratique du Congo (RDC) a adopté une nouvelle loi en 2011, qui requiert, au cours des sept prochaines années, l'établissement de budgets-programmes et de CDMT à la fois au niveau central et au niveau provincial/sous-provincial. Vu les faibles notes obtenues par la RDC dans l'évaluation PEFA de 2008, le renforcement de la capacité de gestion budgétaire en faveur du BPP à tous les niveaux de l'administration risque d'être extrêmement difficile.

Préalables pour chaque acteur dans les processus budgétaires

Cette partie examine les préalables les plus importants à remplir avant l'introduction d'un système de BPP. Elle examine les préalables que le parlement, le gouvernement (Conseil des ministres), les ministères centraux chargés de la gestion budgétaire (plan, budget et finances)[8], le ministère de la fonction publique (ou l'agence), les ministères dépensiers, l'institution supérieure de contrôle

6 Le Rapport d'activité de CABRI sur le Budget-programme (2013, à paraître) traite abondamment de la notion de « partir sur de bonnes bases ».

7 PEFA (2011) décrit le cadre d'évaluation d'un système de GFP d'un pays. Les indicateurs PI-1 à PI-3 se rapportent à la manière dont les recettes et les dépenses dans les budgets exécutés se comparent par rapport à celles projetées dans la loi de finances annuelle adoptée par le Parlement. L'Indicateur PI-4 mesure les arriérés de paiement.

8 Les dispositions institutionnelles pour la planification, l'élaboration du budget et les finances, varient dans les pays africains, de « super-ministères » exerçant les trois fonctions à trois ministères séparés (par ex., la RDC). Il existe diverses combinaisons intermédiaires d'organisation ministérielle/d'agence. Dans le présent article, un « ministère des Finances » (MdF) générique est utilisé pour indiquer un « super ministère » ou une combinaison de ministères, qui couvre les trois fonctions.

Traits essentiels d'une bonne GFP

> *Il serait téméraire de confier aux gestionnaires publics une entière liberté sur les ressources, lorsqu'ils n'ont toujours pas intériorisé l'habitude de dépenser les deniers publics conformément aux règles prescrites.* (Schick. 1998 : 127).

L'élaboration d'une culture de gestion qui encourage la conformité aux règles formelles et la réduction de la corruption dans les processus budgétaires sont des caractéristiques globales. Des aspects plus spécifiques de bonne base d'élaboration du budget annuel comprennent ce qui suit.

Préparation, exécution, rapports et audit budgétaires solides

- Un budget par poste budgétaire bien préparé et exécuté, avec peu d'écarts par rapport aux plans.
- Des cadres de planification stratégique et de budget à moyen terme élaborés.
- Des prévisions de recettes réalistes et des institutions appropriées pour l'établissement du cadre budgétaire annuel.
- Aucun mécanisme extrabudgétaire opaque.
- Des règles transparentes en matière de passation des marchés publics qui sont respectées en pratique.
- Des procédures d'exécution budgétaires et des contrôles internes, clairs et prévisibles, de façon à ce que le paiement des fonds publics soit destiné aux fins prévues.
- Une gestion de trésorerie publique et une planification de trésorerie efficaces, y compris le contrôle par le ministre des Finances sur tous les comptes bancaires publics, en vertu d'un système comptable unique du Trésor.
- Une couverture, une qualité et un caractère d'actualité suffisant de l'information budgétaire mensuelle. Publication des données budgétaires – résultats réels par rapport aux montants budgétisés – sur le site Web du ministère des Finances.
- Rapprochements réguliers des données bancaires et comptables.
- Audit externe efficace, y compris la publication dans les délais du rapport d'audit sur les comptes annuels consolidés et le suivi des recommandations d'audit par le parlement.

Bonne gouvernance fiscale

- Peu de lacunes dans les systèmes d'administration fiscale, y compris un faible niveau de corruption, peu d'abus et de mauvais usages des dispositions relatives à l'exonération d'impôts, aucune ingérence politique et des capacités suffisantes.
- Un faible niveau d'évasion fiscale aussi bien dans le secteur formel que dans le secteur informel, pour les gros et les petits contribuables.
- Une culture de paiement de l'impôt, réalisée par l'application invariable des pénalités et des campagnes éducatives.
- Accords transparents sur l'imposition des ressources naturelles (règles précises concernant les contrats, les royalties, les rapports de flux et d'utilisation des recettes, etc.).

Gestion efficace des ressources extérieures, de la dette publique et des actifs financiers

- Budgétisation de l'aide, en utilisant une gestion harmonisée de l'aide. Éviter l'utilisation de systèmes multiples (les partenaires au développement ont un rôle important à jouer ici, fournissant aux gouvernements des informations circonstanciées, fiables et dans les délais sur les engagements et les décaissements de l'aide).
- La gestion efficace de la dette publique, avec un cadre juridique clair et une stratégie de l'endettement à moyen terme, des mandats précis pour recourir à la dette, et une gestion adéquate des risques pour les garanties d'emprunt.
- La politique de l'endettement coordonnée avec la politique macroéconomique et budgétaire.
- L'enregistrement et la notification précis de la dette publique, des passifs éventuels et des actifs financiers.

Source : CABRI (2011) ; CABRI, AFROSAI & ATAF (2011)

des finances publiques, et les partenaires financiers internationaux (donateurs), doivent remplir.

Parlement

Condition nº 1 : Adopte une nouvelle loi relative au système budgétaire

Dans les pays francophones, l'adoption de nouvelles lois de finances est un préalable essentiel. Reflétant l'héritage colonial, il serait inconcevable d'introduire des réformes sans premièrement réorganiser le cadre juridique, notamment la Loi budgétaire organique ou Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La LOLF spécifierait que la nouvelle loi serait pleinement appliquée après une période de transition, dont la durée serait stipulée dans les « dispositions transitoires » de la LOLF. La LOLF en Afrique francophone spécifie la structure de dotations (avec les programmes en tant qu'unité de vote par le parlement) et, dans les documents budgétaires annuels, les IP requis. De nombreux pays africains francophones sont guidés par les directives relatives à la LOLF publiées par l'UEMOA et par la CEMAC.

Par contre, bien que les pays anglophones puissent considérer d'adopter une nouvelle loi de finances publiques (LFP) avant l'introduction d'un système de BPP, dans la pratique la réforme pourrait avoir lieu avant la révision de la LFP existante. Dans ces pays, une nouvelle LFP pourrait être considérée comme un préalable optionnel. Les nouvelles dispositions pourraient nécessiter le changement du format des estimations des dépenses du budget annuel (par les extrants ou les résultats), ainsi que de nouvelles exigences de rapports ex-ante et ex-post sur les objectifs et les performances du budget.

Les pays francophones et anglophones ont retenu des approches assez différentes de l'importance de la loi et du rôle du parlement dans l'approbation des « règles » des systèmes de BPP. Le contenu de leurs lois relatives au système budgétaire diffère considérablement. Dans les pays francophones, les LOLF sont fortement orientées sur la préparation du budget et l'approbation du budget par le parlement (y compris une loi d'exécution du budget ex-post). Le Parlement, en adoptant la LOLF, détermine le format des dotations inscrites au budget annuel - par unité administrative et de nature économique (la nomenclature « classique » budgétaire) ou par programme.

En revanche, les lois de finances publiques des pays africains anglophones sont fortement orientées vers l'exécution du budget et la comptabilité. Dans un certain nombre de cas, des dispositions d'audit externe sont également inclues dans la LFP. Les lois de finances publiques délèguent au gouvernement, ou plus précisément, au ministre des Finances, la responsabilité de définir le format des prévisions budgétaires. Par exemple, en Tanzanie, aux termes de l'article 5 (1) (b)) de la Loi de finances publique, le ministre se doit de « conseiller le gouvernement sur le total des ressources à allouer au secteur public, et le niveau approprié de ressources à affecter aux programmes individuels au sein de ce secteur ».[9] Malgré la référence de la loi à « des programmes individuels », les estimations de dépenses annuelles sont encore adoptées par le Parlement de la Tanzanie en utilisant les catégories « ordinaires » et « de développement ». C'est parce que le choix de la structure des crédits et le moment de son introduction ont été délégués au ministre des Finances.[10] Aucune délégation de ce genre n'existe dans les LOLF des pays francophones.

Condition nº 2 : « Appropriation » du système de BPP par le parlement et capacité minimale parlementaire pour l'analyse du budget

Un système de BPP fournit des informations sur les objectifs et les objectifs-cibles de performance pour les programmes de dépenses. Toutefois, si le parlement préfère un budget détaillé par poste budgétaire - en particulier si les parlementaires peuvent affecter des dépenses dans leurs circonscriptions - le système de BPP peut échouer dans ses objectifs de réaffectation (tel a été le cas aux États-Unis).[11] En outre, l'un des objectifs de fournir aux parlementaires des informations liées aux performances, se rapportant à la facilitation de la responsabilisation de performance, est de permettre aux décideurs du budget de réaffecter les dépenses proposées (si les pouvoirs de modification du budget le permettent) à des programmes où les performances et l'optimisation des ressources sont supérieures. Pour ce faire, le parlement a besoin de services de soutien pour l'analyse de la proposition du budget annuel du gouvernement. Dans ce contexte, un bureau parlementaire du budget (BPB) serait utile, mais la création d'un BPB ne devrait pas être considérée comme un préalable du BPP.

9 Voir http://bunge.parliament.go.tz/PAMS/docs/6-2001.pdf

10 Contrairement aux LOLF des pays francophones, la LFP de la Tanzanie n'inclut pas de dispositions transitoires qui indiquent l'introduction progressive de l'application de divers articles de la loi.

11 Bien que des informations et des outils relatifs aux performances aient été utilisés pour améliorer l'efficience au sein des agences publiques fédérales, l'utilisation des informations sur les performances par le Congrès a été très limitée (Shea, 2008).

Conseil des ministres

Condition nº 3 : Appropriation » du système de BPP par le gouvernement, de préférence avec un « champion de la réforme » au niveau politique

Pour que le BPP réussisse, le conseil des ministres doit être au courant des objectifs, des avantages et des coûts du BPP par rapport au maintien du système « classique » du budget. Certains ministres peuvent considérer le BPP comme un problème technique, alors que d'autres peuvent avoir peur que les budgets de leurs ministères soient réduits. Les politiciens de haut niveau peuvent soutenir que les dépenses pour la « souveraineté » ou la « sécurité nationale » doivent être exclues de l'intensification des responsabilités pour défendre les résultats annuels de dépenses devant le Parlement, tel que requis par un système de BPP. Pour ces raisons, des efforts sont nécessaires pour convaincre les autorités politiques que le système de BPP est dans l'intérêt national, car il est destiné à aboutir à une meilleure répartition des ressources budgétaires limitées. Un ardent « défenseur de la réforme » au sein du conseil des ministres s'avère très utile. À Maurice, par exemple, le Premier ministre a soutenu avec conviction cette réforme et plusieurs ex-ministres des Finances d'autres pays ayant mis en place le BPP se sont rendus à Maurice pour y rencontrer le conseil des ministres (Ba, 2010). Il s'agissait d'une façon habile d'atteindre l'engagement politique en faveur du nouveau système. Au Mali, le directeur du budget et un ministre des Finances étaient considérés comme les « champions de la réforme » ; en Éthiopie, c'était le ministre des Finances, avec une certaine pression pour le changement exercée par le Premier ministre (Last et Robinson, 2009).

Service/Direction responsable de la planification stratégique économique et budgétaire

Condition nº 4 : Un cadre macroéconomique et budgétaire exhaustif, avec des objectifs budgétaires à moyen terme et des projections fiables, surtout en ce qui concerne le budget annuel

Puisqu'un budget-programme cherche à refléter une répartition optimale des ressources, il est important que toutes les ressources - recettes collectées au niveau national ainsi que l'appui budgétaire extérieur et l'aide-projet - soient comprises dans le budget annuel et dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Toutes les recettes et les dépenses hors budget devraient être comptabilisées dans le cadre budgétaire global. Les objectifs à moyen terme doivent être établis pour les principaux agrégats budgétaires tels que le déficit budgétaire global (avec et sans dons) et les dépenses globales (y compris les dépenses d'un fonds de réserve). Les règles budgétaires peuvent être utiles, mais ne sont pas indispensables. Les objectifs et les priorités de dépenses pour la loi de finances annuelle seraient plus détaillés que pour le CBMT et auraient besoin d'être clairement décrits dans la documentation budgétaire annuelle. Ces caractéristiques jettent les bases pour la description « programme par programme » du budget annuel une fois que le BPP est introduit. Un défi majeur pour l'exhaustivité du budget dans les pays africains est la budgétisation de l'aide extérieure.[12]

Un système budgétaire basé sur les programmes n'a pas forcément besoin d'être accompagné par des prévisions à moyen terme de chaque programme budgétaire, (c.-à-d., des CDMT basés sur les programmes). Bien que de telles projections puissent être très utiles, lorsque la stabilité budgétaire macroéconomique n'est pas réalisée et que le CBMT change de manière assez importante d'année en année - en raison de chocs extérieurs, d'incertitudes dans les flux d'aide étrangère, de la sous-performance des recettes, ou de la sous-estimation des coûts des dépenses, les projections budgétaires à moyen terme n'offrent pas de certitudes quant au financement des programmes de dépenses sur une période de trois à quatre ans. Jusqu'à ce que le cadre budgétaire macroéconomique soit stable, les CDMT peuvent être considérés comme un préalable facultatif à l'introduction du BPP.

Condition nº 5 : Un budget annuel qui intègre les dépenses de fonctionnement et d'investissement (les fonctions du budget et de la planification)

Les difficultés associées au fait d'avoir séparé les budgets de fonctionnement (ou ordinaire) et d'investissement sont bien connus.[13] L'intégration des deux budgets est une condition préalable puisqu'un système de BPP exige que les responsables de programmes soient responsables de la préparation et de l'exécution de toutes les dépenses de leurs programmes budgétaires - à la fois de fonctionnement et d'investissement. L'idéal serait d'aborder chacune des quatre dimensions de l'intégration budgétaire, à savoir, législative, institutionnelle, présentationnelle (ou de présentation) et managériale (ou de gestion) (Webber,

12 Consulter les extrants du programme de CABRI sur la budgétisation de l'aide (www.cabri-sbo.org).

13 La fragmentation et d'autres questions pertinentes ont été examinées en détail dans CABRI (2005).

2007). Dans la pratique, une approche pragmatique pourrait être adoptée, compte tenu de la contrainte politique à la mise en place de l'intégration institutionnelle. Dans ce contexte, dans les pays ayant une multiplicité de ministères chargés d'un seul secteur, la collaboration et l'intégration sont nécessaires. Par exemple, jusqu'à ces derniers temps, au Niger, il y avait cinq ministères distincts impliqués dans l'agriculture et le développement rural. Lorsque la fragmentation institutionnelle se produit, il est très difficile d'élaborer et d'exécuter des programmes budgétaires cohérents avec la stratégie sectorielle.

En ce qui concerne l'aspect « présentationnel » de l'intégration du budget, le champ d'application pour la rationalisation des documents de planification stratégique, représente également une question importante à aborder, avant ou pendant la mise en œuvre du BPP.

Service/Direction responsable de la préparation du budget annuel

Condition nº 6 : Créer une commission de réforme budgétaire et/ou un service spécialisé de réforme

La décision de passer à un système de BPP nécessite une planification et une mise au banc d'essai considérables. La création de deux commissions de réforme peut être nécessaire, dont une au niveau politique (présidée, par exemple, par le ministre des Finances), qui prendrait les décisions de haut niveau (par ex., approuver la nouvelle structure des programmes du budget annuel et nommer les responsables des programmes du budget).[14] La commission « politique » approuverait les plans détaillés formulés par une deuxième commission, ou un service spécialisé qui se trouverait dans la Direction générale du budget du ministère des Finances. Cette commission ou ce service serait la force motrice des réformes, concevant les détails de la stratégie de réforme, ses diverses mesures de mise en œuvre et questions techniques (voir la condition nº 7 ci-dessous).

Condition nº 7 : Planifier la période d'introduction progressive du système de BPP

Avant l'introduction du BPP, la commission ou le service de réforme préparerait une stratégie d'introduction progressive, accompagnée de plans d'action annuels et des repères à accomplir. Ceux-ci comprendraient ce qui suit :

- *La préparation de notes d'orientation explicatives* qui définissent et expliquent les nouveaux concepts [programmes, sous-programmes (ou actions), résultats (ou réalisations), extrants (ou produits), indicateurs de performance, etc.] aux fonctionnaires qui mettent en œuvre les réformes, en particulier aux responsables du budget dans les ministères et les agences dépensières.
- *La proposition des changements dans la documentation budgétaire (y compris la proposition du budget, les rapports d'exécution du budget et les rapports annuels de performance)* conforme au nouveau cadre juridique et à la stratégie budgétaire du gouvernement et aux priorités de dépenses.
- *L'aide apportée aux ministères dépensiers afin qu'ils se préparent aux réformes,* y compris l'identification et la nomination des responsables des programmes du budget, et l'encadrement des ministères lorsqu'ils établissent leurs programmes, actions et activités de budget.
- *La décision de retenir l'approche la plus appropriée, à savoir la mise en place progressive ou le « Big bang ».* Étant donné que le BPP est une réforme complexe qui impose aux ministères et aux agences d'État de s'adapter à plusieurs nouvelles exigences et d'assumer également plusieurs nouvelles responsabilités, il est important de ne pas être trop ambitieux. Une longue période de mise en œuvre serait normalement requise.[15] Il se peut que certains pays préfèrent mettre au banc d'essai quelques ministères « dynamique » avant de généraliser le BPP dans tous les ministères. Et même dans ce cas, il est souhaitable de préparer, d'adopter et d'exécuter le budget annuel à la fois sur la base classique et sur la base de programmes, et ce, à titre d'expérience pour une durée d'au moins un exercice.[16]
- *Adaptation du rythme de mise en œuvre à la capacité de gestion dans les ministères dépensiers. Les pays francophones sont désavantagés dans la mesure où ils ont hérité d'un système de gestion budgétaire très centralisé.* Cette situation s'est traduite par un rôle limité des ministères dépensiers dans la gestion budgétaire.[17] Lorsque l'on tient compte de la capacité

14 Comme alternative à la création d'une commission de niveau politique, toutes les décisions en matière de BPP nécessitant des décisions politiques pourraient être prises par le conseil des ministres.

15 Maurice, qui a choisi l'approche dite du « Big bang » pour introduire le BPP, a été une exception. Sa démarche a été due en partie à la très forte dynamique des « champions de réformes » et en partie aux capacités raisonnables de gestion dans les ministères dépensiers pour mettre en œuvre les réformes de BPP.

16 Certains pays, comme le Mali, sont restés bloqués à ce point : les affectations budgétaires du BPP sont annexées à la loi de finances annuelle, qui continue d'être adoptée selon la nomenclature budgétaire « classique ».

17 La gestion budgétaire dans les pays africains francophones est

de gestion budgétaire faible dans les ministères dépensiers, les pays francophones peuvent avoir besoin de planifier sur une longue période (peut-être de dix ans) pour introduire le BPP.[18]

- *Redéfinition des rôles et des responsabilités des ministres, des chefs des ministères dépensiers et des responsables de programmes budgétaires.* Ces nouveaux rôles et responsabilités pourraient être précisés dans les règlements qui complètent les dispositions des nouvelles LOFL ou LFP.
- *Préparation des documents de formation et organisation de séminaires/cours de formation* pour familiariser tous les acteurs gouvernementaux et parlementaires avec le BPP, et pas seulement les fonctionnaires des ministères dépensiers qui gèreront le système de BPP.
- *Adaptation de l'informatisation.* Afin d'introduire le BPP, il faut adapter les systèmes de gestion budgétaires informatisés, surtout dans les ministères dépensiers, et de planifier et d'acheter des nouveaux matériels et logiciels selon les besoins.

Condition nº 8 : Améliorer les responsabilités de gestion budgétaire dans les ministères dépensiers

Avant d'introduire la gestion budgétaire axée sur les performances, les ministères dépensiers ont besoin d'acquérir des compétences en matière de gestion de leur propre budget. Cela s'avère plus facile dans les pays africains anglophones, où les « agents comptables » - normalement les chefs de ministères dépensiers - sont responsables de la préparation et de l'exécution de leur budget et peuvent être tenus d'en rendre compte devant une commission parlementaire (Lienert, 2003). Les mesures visant à améliorer la gestion budgétaire ministérielle comprennent :

- La nomination des responsables du budget-programme et l'indication précise de leurs responsabilités. Si nécessaire, de nouvelles relations « contractuelles » entre les ministres qui livrent les résultats et les responsables de programmes qui sont chargés de livrer les extrants (mesurables) devraient être décidées au niveau du gouvernement. De nouveaux décrets permettraient de clarifier la délégation de pouvoirs et la nature de la responsabilisation de « l'agent» vis-à-vis du « donneur d'ordres ».
- La préparation des ministères dépensiers à la réalisation des projections des programmes budgétaires reposant sur la détermination de coûts exacts d'intrants, en utilisant « l'ancienne » classification (ou nomenclature) des dépenses budgétaires.
- La préparation et l'utilisation de tableaux de correspondance qui indiquent les dépenses aussi bien par les nouveaux que les anciens systèmes de classification budgétaire.
- La préparation des ministères/agences afin qu'ils puissent gérer le BPP, exécuter leur budget-programme, ainsi que la préparation de rapports annuels de performance destinés au Parlement (et au public).

Condition nº 9 : Mettre en place des plafonds de dépenses significatives dès le début du processus de préparation du budget annuel et s'assurer de leur respect lors de l'exécution du budget

Il est nécessaire d'instaurer une discipline dans les processus de préparation et d'exécution du budget annuel classique – se conformant à des plafonds descendants décidés par le conseil des ministres au début de la préparation du budget. Sinon, les problèmes de non-respect des limites de dépenses, de la réaffectation (ou redéploiement) non transparente des dépenses, et du recours fréquent aux lois de finances rectificatives continueront à se produire dans un système de BPP.

Condition nº 10 : Revoir le calendrier de préparation du budget annuel et le réviser si nécessaire

Un système de BPP nécessite d'obtenir de plus amples informations pour fonctionner qu'un système budgétaire classique, puisque des indicateurs de performance non-financiers prospectifs sont nécessaires en plus des estimations financières. Il faut également plus de temps pour préparer les objectifs de performance significatifs liés à des projections budgétaires. Avec le transfert de la responsabilité budgétaire aux ministères dépensiers, le « ministère » ou la « direction générale » du budget joue désormais un nouveau rôle : celui de « contester » les estimations faites par les ministères dépensiers. Bien que ce rôle puisse être joué par les ministères des Finances au

encore plus centralisée qu'en France, où les ministères dépensiers ont exercé les fonctions d'Ordonnateurs depuis longtemps. Malgré cela, la France s'est donnée cinq ans pour planifier et introduire son système de BPP.

18 Le Mali a commencé à introduire le BPP dans des ministères choisis en 1997 (Robinson & Last, 2009). Après plus d'une décennie, la loi de finances annuelle adoptée par l'Assemblée nationale n'est pas adoptée par programme. Une partie du retard pris dans la mise en œuvre intégrale du BPP dans certains pays d'Afrique de l'Ouest était due à la réticence d'adopter le BPP avant l'élaboration de la directive relative aux LOLF qui n'a été finalisée qu'en 2009.

titre des budgets classiques dans les pays africains anglophones, il s'agit d'un nouveau rôle pour les services du budget des pays francophones, qui étaient souvent dominants dans la préparation des prévisions budgétaires des ministères dépensiers. Dans les deux zones, pour justifier les estimations fondées sur les programmes de dépenses, il se peut qu'il faille davantage de temps pour des arbitrages budgétaires aux niveaux technique et politique. Une deuxième raison de la révision du calendrier de préparation du budget réside dans le fait qu'un débat pré-budgétaire au Parlement a souvent été mis en place parallèlement au système de BPP.

Services/Directions responsables de l'exécution du budget annuel et de la gestion de trésorerie

Condition nº 11 : S'assurer que les contrôles de dépenses fonctionnent bien

Un système budgétaire « classique » a besoin d'être bien exécuté avant l'introduction d'un système de BPP. Pour ce faire, le système de contrôle des dépenses a besoin de bien fonctionner, ce qui implique de :

- contrôler les engagements de dépenses ;[19]
- respecter les procédures de passation des marchés (aucune corruption dans la passation des marchés publics) ;
- vérifier la fourniture des biens et services (l'enregistrement exact des quantités et des prix et qu'il n'existe aucune facturation excessive ou fourniture incomplète) ;
- limiter des procédures de dépenses exceptionnelles ou « d'urgence » et de ne pas en abuser (par ex., s'assurer que les avances de fonds ne soient pas utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été autorisées) ; et,
- s'assurer que les paiements soient effectivement versés aux bénéficiaires finaux, intégralement et ponctuellement.

Condition nº 12 : La gestion de trésorerie publique et les ententes interbancaires ont besoin d'être efficaces et transparentes

Il est important que les plans glissants de gestion de trésorerie associés au budget « classique » soient crédibles et qu'aucun arriéré de paiement ne survienne à cause de l'abus de procédures d'exécution du budget ou de mauvaise planification de trésorerie. Sinon, les mêmes problèmes surviendront dans un système de BPP. De la même façon, si des transactions de finances publiques non transparentes ont lieu en dehors d'un système de compte unique du Trésor (CUT) dans le système budgétaire classique, l'introduction du BPP n'obviera pas au problème des dépenses hors budget cachées.[20] L'idéal serait d'inclure ces dépenses dans un programme budgétaire au titre du BPP. Les effets bancaires excessifs en transit (ou fonds en route) et les divergences dans les données comptables des recettes/dépenses et dans les relevés bancaires persisteraient également. Dans certains pays africains, ces divergences sont importantes.

Condition nº 13 : Remédier aux lacunes dans les systèmes de présentation de rapports comptables et budgétaires publics et adapter les systèmes de comptabilité publique aux réformes du BPP

Si de longs délais, une mauvaise qualité ou une faible couverture des comptes mensuels et annuels sont constatés dans le système budgétaire classique, ceux-ci ne vont pas disparaître avec l'introduction du BPP. Il existe deux domaines de conditions requises :

- *améliorer le système comptable existant :* (par ex., des rapports budgétaires mensuels de qualité et dans les délais ; des états financiers annuels appropriés exhaustifs et dans les délais ; et, dans les pays francophones, des comptes clos dans une période comptable complémentaire régie par la loi) ; et,
- *préparer le système comptable pour consigner les budgets-programmes* – y compris la capacité d'effectuer le suivi de la structure des programmes dans les données d'exécution du budget et dans les rapports budgétaires ; l'alignement des nouvelles nomenclatures budgétaires sur le plan comptable ; si cela est jugé nécessaire, une modification des normes comptables publiques ; le renforcement des compétences comptables ; et, la précision des rôles du bureau central de comptabilité du MdF, des réseaux comptables publics (pays francophones) et des comptables dans les ministères dépensiers (pays anglophones) pour la

19 Khemani et Radev (2009) fournissent des lignes directrices relatives à un système de contrôle d'engagement qui fonctionne bien.

20 Un CUT est un système de comptes bancaires de l'État dont le compte principal est l'unique compte ouvert à la Banque centrale sur lequel toutes les recettes sont versées et sorties et dont toutes les dépenses sont effectuées, normalement via des comptes de passage (à la banque centrale ou dans des banques commerciales) qui ont un solde ramené à zéro à la fin de chaque jour ouvrable. Pour les lignes directrices sur les bonnes pratiques, veuillez consulter Pattanayak et Fainboim (2011).

préparation des comptes basés sur les programmes et des comptes annuels consolidés.

Service/Direction responsable de la gestion centralisée des ressources humaines

Condition nº 14 : Préparer la délégation de la gestion des ressources humaines, surtout les aspects de finances publiques, aux ministères dépensiers

Un système de BPP transfère les responsabilités de gestion budgétaire aux ministères dépensiers, qui peuvent être autorisés à choisir leurs intrants, y compris les effectifs et les niveaux de rémunération.[21] Le manque de souplesse dans la gestion du personnel réduit la liberté des responsables du budget de choisir les intrants pour atteindre les objectifs de programmes. Dans les pays africains, où la rémunération de la fonction publique et les règles de promotion sont généralement fondées sur l'ancienneté, plutôt que liées à la performance, et où les structures hiérarchiques organisationnelles internes peuvent être assez rigides, il serait utile d'assouplir ces règles avant de mettre en œuvre des réformes en matière de BPP. Certains aspects de l'autorité de gestion du personnel pourraient être délégués aux ministères dépensiers, dès l'établissement de la capacité minimale pour une telle gestion.

Ministères dépensiers

Condition nº 15 : Renforcer les capacités dans les ministères dépensiers en vue de préparer un budget annuel basé sur le BPP, d'en effectuer le suivi dans sa phase d'exécution, et de faire état des performances annuelles

Qu'un système de BPP soit fonctionnel ou non dépend en grande partie de la capacité des agences dépensières d'utiliser les budgets-programmes pour rattacher les priorités de politique aux dépenses, et pour réaliser des compromis entre les priorités. Bien que les capacités soient renforcées par le fait de le faire, la mise en œuvre d'un système de BPP doit inclure des exigences explicites et le soutien aux ministères dépensiers pour élaborer des stratégies sectorielles ou ministérielles, pour déterminer les résultats, les extrants, les actions, les projets et les intrants, pour préparer des structures de programmes et pour renforcer des informations connexes sur les performances des programmes. Cette capacité ex-ante doit être soutenue par des capacités et des responsabilités en cours d'exercice et ex-post, telles que la précision sur la responsabilité en cours d'exercice de la gestion budgétaire, la délégation des responsabilités de dépenses et le degré et la nature de supervision et de contrôles du ministère des finances, ainsi que la modification des rapports sur les résultats budgétaires, afin de demander aux ministères/secteurs d'expliquer pourquoi les résultats du budget-programme se sont avérés meilleurs ou moins bons qu'escomptés.

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Condition nº 16 : Renforcer les capacités au sein du bureau d'audit externe

Le préalable principal est de s'assurer que le bureau d'audit externe (ou la cour des comptes) dispose de capacités suffisantes pour conduire un audit financier des comptes annuels, pour indiquer les faiblesses dans les procédures d'exécution du budget, et pour faire des recommandations pertinentes pour favoriser le changement. L'aptitude à préparer des audits de performance pour chaque ministère dépensier n'est pas un préalable pour le BPP ; cette préparation peut être élaborée une fois que le BPP a été adopté. Toutefois, une première mesure conduisant à l'audit des performances est de demander à l'auditeur externe de contrôler l'intégrité des informations sur les performances.[22]

Donateurs multilatéraux et bilatéraux

Condition nº 17 : Il faut que les donateurs soient circonspects lorsqu'ils font la promotion du système de BPP et de son utilisation dans les pays africains

Dans les pays de l'OCDE, le BPP est loin d'être généralisé. Par exemple, l'Allemagne n'a pas commencé cette réforme, bien qu'elle conduise des évaluations des politiques de dépenses (cette évaluation pourrait être considérée comme une caractéristique essentielle d'un système de BPP). Seuls huit pays (moins de la moitié) des pays du G20 adoptent leur budget annuel en se servant d'une classification par

21 Certains pays dotés de systèmes de BPP très décentralisés (par exemple, les pays scandinaves) ont libéralisé le contrôle central sur le personnel et expérimenté des incitations pour motiver les changements dans le comportement des fonctionnaires, afin d'inculquer une mentalité de gestion des performances. En partie à cause de la résistance attendue à la gestion déléguée du personnel, certains pays de l'OCDE (par exemple, la France) n'ont pas délégué l'entière responsabilité pour la gestion des ressources humaines aux ministères dépensiers.

22 Cette approche a été celle utilisée à Maurice. Voir Ba (2010).

programme (ou l'équivalent).[23] L'OCDE (2007b) signale que : au titre du BPP, l'amélioration de la gestion et l'efficience des programmes ont été limitées à certains ministères et agences ; seuls quelques pays utilisent les informations sur les performances pour permettre des exercices de réaffectations budgétaires ; et, rien ne prouve que la budgétisation axée sur les performances impacte directement sur la discipline fiscale globale. Vu ces constatations, et également le fait que les systèmes de BPP dans les pays « avancés » évoluent toujours, la communauté donatrice se doit d'être prudente quant à la défense de l'utilisation du BPP dans les pays à faible revenu, disposant de capacités limitées pour mettre en œuvre ces réformes complexes. L'une des premières priorités est d'établir une mentalité de performance dans la gestion budgétaire.

Références

Ba, H (2010) *Les budgets basés sur les programmes : leçons tirées de l'expérience de Maurice,* Dans le rapport du 6e Séminaire Annuel de CABRI (2010) intitulé « La bonne *Gouvernance financière: vers une budgétisation moderne* ». Disponible sur le site : http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40..

CABRI (2005) *Gérer la complexité : de la fragmentation à la coordination*, Rapport du 2e Séminaire Annuel de CABRI. Disponible sur le site http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40.

CABRI (2009) *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, 2008*, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire et Banque africaine de développement, mars. Disponible sur le site: www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents.

CABRI (2011) *Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique*, mars. Disponible sur le site : http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40

CABRI, AFROSAI & ATAF (2011) *Rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique,* Pretoria: Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire. Disponible sur le site : www.cabri-sbo.org/en/programmes/goodfinancialgovernance

Khemani P & Radev D (2009) *Commitment Controls (Contrôles de l'engagement)*, Manuels et notes techniques du FMI, TNM/09/04, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

Lienert I (2003) *Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique*, Document de travail du FMI 03/2, Washington D.C. : Fonds monétaire international.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006) *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Volume 2. Disponible sur le site : http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007a) *Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires* (Pays de l'OCDE). Disponible sur le site : *http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx*

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007b) *La budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE,* Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Pattanayak S & Fainboim I (2011) *Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre (un outil essentiel de gestion de la trésorerie de l'État)*, Manuels et notes techniques du FMI, TNM/11/04, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

PEFA (2011) *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*. Washington DC : Secrétariat de l'Initiative relative aux Dépenses publiques et à la responsabilité financière. Disponible sur le site : http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEng-finalSZ.pdf

Robinson M & Last D (2009) *A basic model of performance-based budgeting (Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances)*, Manuels et notes techniques du FMI, TNM/09/01, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

Schick, A (1998) "Why most developing countries should not try New Zealand reforms"(Pour quelle raison la plupart des pays en développement ne devraient-ils pas s'inspirer des réformes de la Nouvelle-Zélande?), *World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, Washington D.C.: Banque mondiale.

Shea R J (2008) "Performance budgeting in the United States" (La budgétisation axée sur les performances aux États-Unis), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 8 (1). Disponible sur le site : www.oecd.org/dataoecd/42/60/43411061.pdf

Webber D (2007) "Integrating current and development budgets: A four-dimensional process" (« Intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement: un processus à quatre dimensions »), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 7(2). Disponible sur le site: www.oecd.org/dataoecd/41/46/43411965.pdf.

23 Ces pays sont : l'Australie, le Brésil, la France, l'Italie, le Japon, la Corée, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni.

Les conditions nécessaires peuvent dépendre de l'entité qui réclame la réforme

Ed Hedger

La liste des exigences ou des conditions couramment énoncées de budgétisation axée sur les performances est longue et difficile. La plupart des pays auraient du mal à la satisfaire. Cela signifie-t-il que nous devons faire abstraction de l'idée dans les pays en développement ? La réponse dépend peut-être de l'entité qui la demande – si ce ne sont que les donateurs externes, alors probablement oui ; mais si ce sont les hauts responsables politiques nationaux, probablement pas.

Il existe de multiples formes et degrés du budget-programme axé sur les performances. Disons que nous sommes préoccupés par l'utilisation budgétaire des informations sur les performances, qui consiste notamment à utiliser celles qui permettent d'améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses. Deux objectifs interdépendants mais aussi distincts, peuvent être associés à la budgétisation axée sur les performances : améliorer l'établissement de priorités des dépenses (lié à l'efficience allocative ou à l'affectation stratégique des ressources) ; et, améliorer l'efficience des programmes (lié à l'efficience opérationnelle). Supposons de plus que nous sommes préoccupés par les deux et souhaitons que la budgétisation axée sur les performances soutienne ces deux objectifs.

Pour en revenir à la question de quels sont les préalables les plus plausibles pour la budgétisation axée sur les performances, comment pourrions-nous les définir, les classer et les reconnaître ? À ces fins, les facteurs de succès essentiels peuvent être regroupés en trois groupes : les facteurs politiques et de gouvernance ; les facteurs techniques et bureaucratiques ; et, les facteurs externes.

Principaux facteurs politiques et de gouvernance

- L'engagement de la direction politique à mettre davantage l'accent sur les résultats concernant la mise en œuvre des priorités de politiques énoncées et des réformes associées (notamment, par le président ou le premier ministre et le ministre des Finances) est une condition sine qua non pour l'introduction de la budgétisation axée sur les performances. Cet engagement peut être signalé par des dispositions institutionnelles telles que les comités du cabinet. Ce n'est pas forcément un engagement en faveur de ces réformes exactes, mais il implique au moins de prendre part à la mise en œuvre des politiques énoncées.
- Un ensemble identifiable et crédible de priorités de politiques gouvernementales, généralement spécifié dans un cadre d'orientation. Sans ce cadre, il est difficile pour tous les groupes d'acteurs d'envisager des améliorations dans l'établissement de priorités de dépenses et de lier les indicateurs de performance à un objectif plus important. Les stratégies (de développement) conduites par les donateurs ne remplacent pas les cadres globaux gouvernementaux nécessaires à une mise en œuvre réussie de la budgétisation axée sur les performances. De la même façon, les Objectifs du millénaire pour le développement, en particulier pour les États fragiles, ne peuvent pas remplacer les priorités déterminées par les gouvernements.

Facteurs techniques et bureaucratiques

- Un facteur essentiel d'un point de vue technique est d'avoir un contrôle global raisonnable des finances publiques, à savoir une contrainte budgétaire dure, qui peut également être répercutée en cascade aux plafonds de niveau sectoriel ou ministériel. On pourrait même soutenir que cela, en soi, peut être considéré comme un élément du budget axé sur les performances.
- Le processus budgétaire et la mise en œuvre du budget, se doivent d'être un minimum crédibles, de sorte qu'il y ait une correspondance raisonnable entre les dotations budgétaires de départ et les dépenses effectives. À moins que le budget ne soit un prédicateur raisonnable des dépenses effectives et soit considéré en tant que tel, un processus de préparation basé sur les cadres d'orientation et les informations sur les performances ne sera pas

crédible. Ceci est aussi étroitement lié au facteur d'engagement politique.

- Les capacités et la motivation du personnel, en particulier de celui qui travaille au sein du bureau du budget, sont un autre facteur critique. Le personnel du ministère des Finances doit se concentrer sur l'analyse budgétaire et politique, appréhender différemment les informations fournies et présenter une « fonction de défi » aux ministères dépensiers. Point qui nécessite des compétences supplémentaires, en plus de motivation. Une condition fondamentale relative à ce point est, bien sûr, les capacités correspondantes au sein des ministères sectoriels. Il est important que le ministère des Finances soit doté d'un personnel adéquat, mais cette dotation comporte le risque d'une ambition démesurée par ce dernier de prendre le contrôle du travail du personnel basé au niveau des ministères sectoriels. Parfois, cette situation est un mécanisme de compensation lorsqu'il existe un manque de capacités, mais ce genre de réformes dans un pays est en grande partie une préoccupation sectorielle et, il faut donc des capacités correspondantes pour réussir.
- Un dernier facteur technique qui ne doit pas être présumé, est la disponibilité de données désagrégées décentes sur les dépenses budgétisées et effectives (toutefois classées) ainsi que sur la prestation des services.

Facteurs externes

Un facteur externe souhaitable serait l'absence d'objectifs-cibles et de délais (irréalistes) fixés par les donateurs. Des données probantes montrent que lorsque les réformes sont prévues sur la base de « modèles de bonnes pratiques » externes, sont conduites par la conditionnalité et sont liées à des apports d'aide, elles ne réussissent pas. Ce constat ne veut ne pas dire que les acteurs extérieurs ne jouent pas un rôle utile. Il doit être reconnu, cependant, que la force motrice de la réforme doit venir de l'intérieur.

Un autre facteur important est la disponibilité d'informations sur les apports d'aide/d'investissement « non traditionnels » aux secteurs (par exemple, de la Chine). À défaut de toutes ces connaissances, certains secteurs – notamment les infrastructures – peuvent ne pas faire l'objet du processus adéquat d'affectation des ressources et peuvent ne pas être liés par les disciplines de performance.

Quelles autres conditions seraient favorables, si elles étaient réalisables ? La liste ci-après se rapporte aux réformes et aux conditions complémentaires dans le secteur public :

- classification du budget-programme ;
- cadre budgétaire pluriannuel ; et,
- autres – stratégies sectorielles, plafonds budgétaires sectoriels/ministériels, révision de la loi organique du budget, audit externe, parlementaires engagés et examen systématiques des programmes.

Les pays qui poursuivent des réformes budgétaires axées sur les performances en l'absence de ces conditions courent plusieurs risques, y compris le déplacement de l'engagement politique rare et de capacités bureaucratiques limitées ainsi que le risque de perte de crédibilité.

Cependant, malgré l'ambition et les risques, il existe un argument selon lequel cette budgétisation de base axée sur les performances est conforme à une approche visant à se concentrer «d'abord sur les éléments fondamentaux/essentiels » de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP). La question est de savoir si elle a le potentiel de mettre en œuvre et boucler un cercle vertueux, à savoir une réforme positive dynamique qui peut commencer à instaurer une culture de meilleures performances et de discipline en matière de GFP.

Les questions fondamentales suivantes doivent être envisagées pour la mise en œuvre de la réforme de la GFP :

- Qu'est-ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre des réformes?
- Que faut-il pour faire avancer les réformes, pour commencer à tirer pleinement parti des avantages découlant des réformes, une fois mises en œuvre?
- Comment savoir quand nous avons réussi ? Qu'est-ce qui constitue un objectif raisonnable pour la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances ? Quand déterminer que le niveau des réformes est suffisamment «bon» ?

Q&R : Réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances dans le contexte de transition de l'Afrique du Sud

Quelles sont les conditions préalables nécessaires à la conduite de la réforme sud-africaine du budget-programme ? Kay Brown fait part de ses réflexions.

Q Quels facteurs politiques et de gouvernance était-il important de mettre en place en Afrique du Sud pour soutenir la réforme ?

R Le passage au budget-programme axé sur les performances (BPP), qui a commencé dans le budget de 1999 a représenté une nouvelle étape dans le cadre d'une série de réformes qui a modernisé le système budgétaire sud-africain. Les réformes ont été activées par un contexte général de changement découlant de la transition démocratique et de la Constitution de 1996. La nécessité absolue de maîtriser l'affectation des crédits, d'allouer des fonds aux services sociaux et de déterminer des priorités budgétaires pour financer des services destinés à tous les sud-africains de manière équitable, a fourni une force motrice politique et technique aux réformes. Au niveau intra-secteur ou intra-crédit, le BPP nous a permis aussi de mieux examiner les montants de référence budgétaires par rapport aux priorités de dépenses, nous permettant ainsi de ne pas nous cantonner à la proportion du budget consacrée globalement à chaque priorité. Dans ce cadre, la réforme du BPP a été défendue par le ministre des Finances et a reçu un large soutien politique.

Q Quels facteurs techniques et bureaucratiques ont été essentiels aux progrès accomplis par l'Afrique du Sud ? Consistaient-ils en des préalables ou étaient-ils importants à développer à mesure que progressait la réforme ?

R Il existait plusieurs facteurs interdépendants techniques et bureaucratiques qui ont soutenu la réforme initiale et les améliorations au cours des 12 dernières années. Tout d'abord, le BPP au niveau national a été incorporé dans l'exercice budgétaire sud-africain commençant le 1er avril 2001,[24] comme l'exigeait la nouvelle Loi nº 1 de 1999 relative à la gestion des finances publiques (qui est entrée en vigueur 1er avril 2000). La Loi exigeait que les assemblées législatives nationales et provinciales correspondant aux « principales divisions au sein d'un crédit », en d'autres termes, au niveau programme, et que toutes les institutions publiques déterminent des « objectifs mesurables » par programme. L'application de la loi a été un processus délibéré, et de haut niveau, avec les ministères élaborant des plans de mise en œuvre qui s'alignaient sur la Loi, et les présentant au Parlement. Le Parlement a immédiatement affecté des crédits aux nouveaux programmes, qui sont alors devenus les unités d'exécution du budget ; cette démarche a énormément aidé.

24 À compter de cette date, le BPP a été incorporé au cœur du système budgétaire, avec l'affectation des crédits aux programmes, accompagnée d'un document détaillé concernant les prévisions de dépenses nationales, essentiellement un état du budget axé sur les performances des programmes, réalisé par chaque ministère. Cependant lors des exercices de 1999 et 2000, le gouvernement était déjà passé à l'élaboration du budget-programme, avec l'Enquête sur les dépenses nationales, qui était un document parallèle qui fournissait, à un niveau global, une vision stratégique et programmatique sur les affectations sous-jacentes administratives/par poste.

Deuxièmement, par le biais de la mise en œuvre antérieure d'un cadre budgétaire à moyen terme descendant en 1997, l'Afrique du Sud avait déjà établi sa crédibilité budgétaire au moment de l'adoption de la réforme du BPP. Par conséquent, les dotations n'étaient pas des plafonds, mais des garanties réelles de financement de l'exercice budgétaire pour mettre en œuvre des programmes, au moins au niveau national. Au niveau provincial, en particulier en ce qui concerne la répartition des dépenses, une plus grande variance était constatée, qui faisait d'une approche-programme en matière d'élaboration du budget, une approche mettant davantage l'accent sur la conformité aux procédures et aux formats et moins sur la modification de la fonctionnalité du budget.

Le fait d'avoir des prévisions utiles globales de dépenses et de programmes par vote (chapitre) est important pour rendre une réforme du BPP fonctionnelle (en d'autres termes, offrir un véhicule permettant d'établir de nouvelles priorités de dépenses). En Afrique du Sud, les prévisions de dépenses comprennent déjà des affectations pour le déploiement de nouveaux programmes et offrent aux institutions une certaine certitude quant au financement prospectif, sans qu'il ne soit pour autant figé, car les prévisions ne sont pas encore affectées. Cette projection anticipée permet l'introduction progressive des changements au fil du temps, sans interrompre les services. Donc, il est important de mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui fonctionne et qui soit crédible.

Troisièmement, l'Afrique du Sud a entrepris une réforme du plan comptable, notamment l'introduction d'un segment de programme. La Trésorerie nationale (Trésor public) a déployé des efforts considérables visant au renforcement des capacités au sein de l'administration publique afin d'utiliser le nouveau plan comptable. Ceci a permis de garantir que les dépenses avaient plus de chances d'être correctement classées, non seulement par programme, mais aussi par poste économique. Ainsi, au fil du temps, nous nous sommes dotés d'une base d'informations plus fiable sur laquelle nous pouvons nous appuyer pour analyser et préparer les budgets.

Enfin, la Trésorerie nationale était axée sur la réforme et a abordé la réforme en partie comme un processus de gestion du changement. Par exemple, nous avons consacré quelques efforts pour présenter et expliquer le nouveau format de budget au Parlement.

Cependant, je pense également qu'il y avait certains domaines, comme le renforcement des capacités pour le développement et l'utilisation des informations sur les performances au sein des ministères, pour lesquels, en tant que gouvernement, nous aurions dû faire plus d'efforts, particulièrement au fur et à mesure que les informations sur les performances sont devenues de plus en plus importantes aux fins de planification et de budgétisation. C'est seulement maintenant que la qualité et la couverture des informations sur les performances deviennent un point focal critique. Depuis 2007, la Trésorerie nationale a pris des mesures pour fournir un soutien et de meilleurs conseils aux institutions. Toutefois, les institutions ont de grosses lacunes en matière de capacités à cet égard et nous n'avons pas réalisés les progrès que nous escomptions faire.

Actuellement, nous travaillons sur de nouveaux efforts de soutien, en collaboration avec le Service de suivi et d'évaluation des performances qui se trouve au sein de la Présidence et le Bureau de l'Auditeur général. Nous continuons également à travailler sur l'amélioration des structures du budget-programme et sur leur meilleur alignement sur les structures organisationnelles. Nous avons réalisé que le travail sur l'incorporation du BPP est un processus à long terme – l'aspect des performances de celui-ci, en particulier, est délicat et fera l'objet d'une attention constante. Comme tous les pays qui sont à un stade avancé en matière de gestion des performances, nous nous efforçons de trouver le juste équilibre entre insister sur la conformité aux fins d'audit et permettre aux institutions d'être ambitieuses et innovantes dans leurs intentions de performance.

Q Est-ce que les facteurs externes ont joué un rôle primordial en Afrique du Sud dans la création d'un environnement propice à la réforme ?

R Les dépenses des donateurs en Afrique du Sud représentent une infime partie du budget. Catégoriquement, l'incitation à procéder à la réforme budgétaire en Afrique du Sud provenait entièrement de l'intérieur du pays.

Q Si vous deviez conseiller vos collègues hauts fonctionnaires du budget, que leur diriez-vous concernant les trois conditions préalables les plus importantes à mettre en place avant de se lancer dans une réforme de l'élaboration du budget-programme ? Selon vous, quelle est la réforme complémentaire la plus importante à entreprendre ?

R Mon choix de conditions préalables importantes serait : (1) un CDMT crédible et qui fonctionne, dans lequel les prévisions sont contraignantes dans une certaine mesure ; (2) un plan comptable intégré multidimensionnel et bien mis en œuvre, un système de gestion financière qui permet de gérer l'interface administrative/programmatique pendant l'exécution du budget et des systèmes comptables qui produisent des données fiables et dans les délais ; et, (3) la demande de performances budgétaires efficaces pour traiter des priorités de prestation de services. J'ajouterais également qu'il est important d'instaurer des plans stratégiques et de performances cohérents et significatifs et une certaine cohérence au sein de l'administration publique quant à la gestion des performances des programmes.

Si ces éléments sont en place, je pense que la réforme complémentaire la plus importante à entreprendre est de se concentrer sur la mise au point de systèmes de suivi et d'évaluation au sein des institutions, tout en mettant l'accent sur l'élaboration du budget et les performances. Ce qui inclut de disposer de systèmes administratifs au sein des institutions permettant de collecter, de gérer et de présenter des rapports sur les informations relatives aux performances des programmes.

Q&R : République centrafricaine : Élaboration et mise en œuvre en premier lieu d'un budget crédible

Il est difficile de mettre en œuvre une réforme du budget-programme axé sur les performances (BPP) dans un environnement où la crédibilité budgétaire est encore faible. Germain Wamoustoyo et Amélie Behorou de la République centrafricaine discutent de leur approche pour une future réforme en matière du BPP.

Q Dans quelle mesure serait-il important pour la République centrafricaine de passer au BPP ? Quelles lacunes dans le système actuel guideraient ce choix ?

R Pour passer au BPP en République centrafricaine, certaines conditions préliminaires doivent être remplies. Notre pays, donc, s'est engagé dans un processus de réformes de première génération, qui comprenait les étapes principales suivantes :

- la LOLF (Loi budgétaire organique) promulguée le 03 juillet 2006, qui fixe clairement les conditions dans lesquelles, se prépare, se vote, s'exécute et se contrôle le budget de l'État ;
- le RGCP (Règlement général sur la comptabilité publique) adopté aux termes de la LOLF le 12 juillet 2007, rappelle les principes fondamentaux relatifs à la tenue de la comptabilité publique et précise les mécanismes permettant aux décideurs et au public d'avoir accès à des informations financières exactes, fiables et exhaustives ;
- la nouvelle nomenclature et l'unification du budget de l'État adoptées en 2008, comportaient les classifications administratives, fonctionnelles et économiques, et permettaient d'effectuer le suivi de l'exécution budgétaire et de mesurer les efforts du gouvernement déployés dans un secteur donné ; et,

- le nouveau processus des dépenses, adopté en avril 2008, permettant de raccourcir le cycle d'exécution des dépenses publiques et d'éviter le recours aux procédures dérogatoires qui étaient fréquentes, en raison de la longueur de l'ancien cycle.

Toutefois des lacunes persistantes au sein du système, entravent la mise en œuvre réussie du BPP, en particulier en ce qui concerne :

- le cadre juridique, qui doit encore s'aligner sur les directives de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) ;
- l'appropriation par le gouvernement et par le Parlement du nouveau concept ;
- la création d'une commission chargée de la réforme du budget et/ou d'un service spécial chargé de la réforme, afin de planifier l'introduction progressive du système du BPP ;
- l'amélioration de la responsabilisation des ministères dépensiers en matière de gestion budgétaire ; et,
- le renforcement des capacités au sein des ministères dépensiers afin d'élaborer un budget annuel axé sur le BPP, d'en effectuer son suivi durant la phase de mise en œuvre et d'évaluer les performances annuelles.

Q Quelles sont les lacunes principales en matière de gestion des finances publiques (GFP), le cas échéant, qui devraient être abordées ou améliorés en priorité avant de tenter une réforme du BPP ?

R Les principales lacunes se trouvent dans le cycle budgétaire. Il vaudrait mieux d'abord améliorer le système du budget « traditionnel », qui devrait être élaboré et mis en œuvre de façon crédible, avant de passer à des réformes du BPP. Il serait important de s'assurer que les contrôles des dépenses fonctionnent correctement.

Q Pensez-vous pas qu'il faudrait passer à un format de programmes aux fins d'affectation et d'approbation du budget, avant de pouvoir introduire des informations sur les performances ?

R À ce stade, la République centrafricaine met l'accent sur le Programme d'actions prioritaires (PAP) du Document de stratégie de réduction de la pauvreté de deuxième génération (DSRP II). Il permet l'alignement du budget de l'État sur un cadre stratégique fondé sur des priorités, afin d'améliorer les dotations et l'utilisation des ressources. Cet instrument pourrait déjà servir de cadre de gestion axée sur les résultats avec le budget actuel.

Q Quels sont les éléments d'une réforme en matière de BPP que vous considèreriez essentiels pour la rendre efficace en République centrafricaine, étant donné votre environnement budgétaire technique et politique ?

R L'élaboration du Programme d'actions prioritaires (PAP) et la mise en place des nomenclatures budgétaires afin de pouvoir la mettre en œuvre sont indispensables. Les combinaisons de nomenclatures permettent d'identifier les opérations budgétaires ; par exemple, la classification selon la finalité fonctionnelle permet l'intégration de toutes les actions dans les programmes. En outre, le système intégré de gestion des finances publiques, qui est établi au sein de la Direction générale du Budget et du Trésor, permet la préparation et la mise en œuvre du budget jusqu'au paiement.

Dans le cadre de ces réformes, quatre secteurs disposant de stratégies sectorielles ont été désignés comme secteurs-pilotes : l'Éducation, la Santé, le Développement Rural et l'Infrastructure. La République centrafricaine envisage les choix clés suivants pour concevoir une réforme du BPP : la mise au banc d'essai ou le déploiement au sein de l'administration publique ; la présentation des informations de performance dans le budget ou leur utilisation uniquement en interne ; et, l'utilisation d'un format de BPP aux fins de préparation du budget uniquement et le non décaissement des fonds par rapport aux programmes.

3

INFORMATIONS SUR LES PERFORMANCES ET CONCEPTION DU BUDGET

3.1 Documentation nationale du budget-programme axé sur les performances dans la pratique

Anke Braumann

Les mesures de performance peuvent améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte que si elles sont publiées, généralement dans la documentation budgétaire. Lorsque des mesures de performance sont inclues dans la documentation budgétaire, il est important de tenir compte de différents aspects. L'une des questions clés, par exemple, est la capacité des ministères dépensiers à utiliser efficacement les mesures de performance dans la planification, l'établissement des coûts et le suivi, soutenue par un transfert approprié des pouvoirs et l'assignation des rôles au sein des ministères. En outre, veiller à ce que les parlementaires, les médias, la société civile et le secteur privé soient bien informés et en mesure d'utiliser des mesures de performance lorsqu'ils participent aux budgets publics, peut s'avérer avantageux pour renforcer l'obligation de rendre compte.

Cependant, bien que la mise en œuvre d'un budget-programme axé sur les performances doive prendre en compte divers éléments, tels que le choix du processus à mettre en place dans les institutions concernées, la façon de gérer les informations sur les performances et quelles sont les relations entre les différentes institutions, cet article ne porte que sur la conception de la documentation budgétaire dans différents pays, résultant des discussions tenues lors du 8e Séminaire Annuel de CABRI. Une séance de ce séminaire a permis aux participants d'examiner des exemples concrets des états du budget-programme axé sur les performances et de discuter avec des délégués des pays échantillonnés de leurs états budgétaires.

Conception du budget-programme axé sur les performances

Officiellement, un budget-programme se rapporte à un budget dans lequel les recettes disponibles sont affectées aux programmes et votées par le Parlement, plutôt qu'aux postes ou aux différentes couches de nomenclature administrative. En principe, cependant, peu de pays en Afrique affectent des crédits aux programmes. La plupart d'entre eux utilisent encore les affectations administratives et les classifications par poste budgétaire, mais présentent un document parallèle avec le budget, qui décrit en détail le budget par programme. En pratique, donc, un budget-programme est devenu synonyme à la fois de l'utilisation des programmes comme principales divisions des dotations dans la Loi de crédits (ou loi de finances) et aussi simplement du reflet du budget par programme.

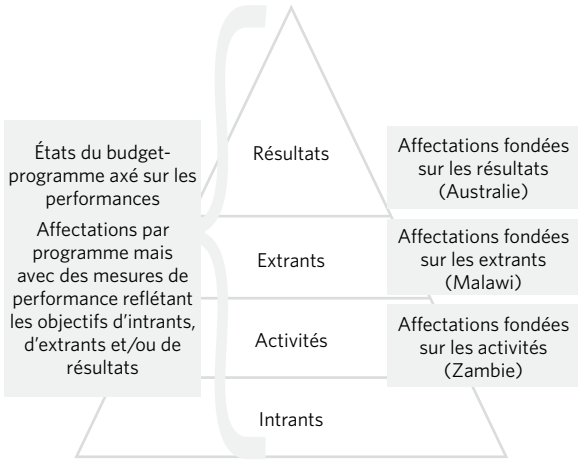
Les budgets-programmes peuvent être présentés de façon plus ou moins détaillée, selon les niveaux choisis de prises en compte de la chaîne de résultats d'intrants, d'extrants, de résultats sur le plan des mesures et des informations relatives aux performances.

Le document budgétaire zambien fondé sur les activités, illustre bien les affectations au niveau des activités, et indique la façon dont les crédits sont utilisés pour les activités. Au Malawi, la documentation budgétaire comprend depuis 2011, un budget axé sur les extrants, qui reflète la façon dont les fonds sont alloués par rapport aux extrants.

Non seulement certains pays développés (comme l'Australie) représentent les dépenses par rapport aux résultats, mais utilisent aussi les résultats comme base juridique pour l'attribution des dépenses (par exemple, une formulation d'un résultat pourrait être de « réduire les files d'attente pour les soins dentaires »). La documentation budgétaire australienne comprend les états de portefeuilles, qui indiquent les affectations par résultat et par différente agence.

L'une des formes les plus courantes pour indiquer les rapports entre les crédits budgétaires et les performances attendues, consiste à la présentation d'états du budget-programme axé sur les performances. Plusieurs pays africains, comme l'Afrique du Sud et Maurice, ont recours à ce système. Ce moyen de documentation alloue des fonds au sein d'une « unité de vote principale » (c'est-à-dire par ministère) à des groupes d'objectifs qui sont regroupés en programmes. Le document montre des programmes et sous-programmes (ou actions) accompagnés d'objectifs et de mesures de performances connexes, mais ne relie pas explicitement les fonds aux extrants.

Figure 3.1.1 : Différentes options pour montrer les rapports entre les affectations et les performances



Documents nationaux budgétaires

Les états du budget-programme axé sur les performances prennent diverses formes, avec des degrés différents de détails et de couverture, concernant les informations financières et sur les performances. Les participants au séminaire ont examiné la documentation de Maurice, du Mali et de l'Afrique du Sud et ont formulé des recommandations pour améliorer la documentation. Nous décrivons brièvement chacun des états, avec des extraits illustratifs et discutons des conclusions du séminaire.

Maurice

Maurice divise ses états de budget-programme en quatre parties : (a) un état général des objectifs et des ressources financières ; (b) un état des performances ; (c) une ventilation des informations financières ; et, (d) des informations sur les ressources humaines. Nous utilisons le budget du ministère de l'Éducation afin d'illustrer ces composantes.

(a) Vue d'ensemble du ministère : Maurice utilise la vue d'ensemble du ministère pour faire état des performances des programmes à ce jour, en énumérant les réalisations au niveau des résultats (par ex., l'augmentation de taux de réussite), des extrants (par ex., le nombre d'écoles construites) ou des activités et des processus (par ex., les processus de politiques entrepris). Les réalisations sont énumérées brièvement, sous forme de points listés. Le rapport sur les performances antérieures est suivi d'une discussion sur les principales contraintes et les défis majeurs par programme, ce qui conduit à la présentation de l'orientation stratégique du ministère à moyen terme et des priorités, des objectifs et des grands services qu'il financera à moyen terme. La dernière partie de la vue d'ensemble consiste en deux tableaux présentant un récapitulatif des ressources financières budgétisées pour l'exercice en cours (en d'autres termes, l'état ne fournit aucune information sur les dépenses effectives passées), le prochain exercice budgétaire et les deux exercices qui lui sont consécutifs, et un résumé des postes de personnel par programme, avec la même couverture par exercice.

(b) Services à fournir et informations sur les performances : La deuxième partie de l'état présente les informations sur les performances par unité de vote. Elle constitue une ligne de référence (performances de l'exercice en cours) et les cibles du prochain exercice et des deux exercices suivants, comme illustré à la Figure 3.1.2. En particulier, chaque programme a une déclaration formelle de résultats et au moins un indicateur de résultats pour le programme dans son ensemble, avec des indicateurs supplémentaires (qui peuvent être au niveau des intrants, des extrants ou des résultats selon la norme de service ciblée) par action (ou sous-programme) et « unité de prestation de services » (ou chefs administratifs). Pour chaque unité de prestation de services, est donné un simple énoncé des services devant être fournis, et les indicateurs de performance sont présentés comme des « normes de service ».

Figure 3.1.2 : Maurice – État relatif aux cibles de performance non financières

PROGRAMME 423 : Enseignement primaire

Résultat : Les enfants quittent le primaire, en sachent compter, lire, écrire et sont versés dans les technologies de l'information, avec des expériences d'apprentissage enrichi, et, sont prêts à entrer dans le secondaire

Indicateur de résultat			**2011 Réel**	**2013 Cible**	**2015 Cible**	**2022 Cible**
Taux de passage du primaire à l'enseignement secondaire général			71%	73%	75%	85%
UNITÉS DE PRESTATION	**SEVICES À FOURNIR**	**PERFORMANCE**				
		Normes de service (Indicateurs)	**2011 Réel**	**2013 Cible**	**2014 Cible**	**2015 Cible**
Zone Directions	S1 : Supervision de prestation de l'enseignement primaire	SS1 : Système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des inspections. Établi (en 2013), mis en œuvre (en 2014) et évalué (en 2015)	–	Jun	Jan	Jun
ACTION 42303 : Écoles primaires privées subventionnées						
Écoles primaires privées subventionnées	S1 : Prestation de l'enseignement primaire	SS1 : Taux de réussite des écoles privées subventionnées aux examens du Certificat de l'enseignement primaire (RCEA)	69.0%	69.5%	70.0%	71.0%
ACTION 42304 : Écoles de la zone d'éducation prioritaire						
Service et écoles de la Zone d'éducation prioritaire	S1 : Prestation de l'enseignement et d'autres soutiens aux élèves dans les écoles de la Zone d'éducation prioritaire (ZEP)	SS1 : Taux de réussite des écoles de la ZEP aux examens du Certificat de l'enseignement primaire	35.6%	36.4%	36.8%	37.5%
		SS2 : Taux de fréquentation des élèves des écoles de la ZEP	88.3%	90.0%	90.5%	91.5%

(c) Ressources financières : Cette partie commence par un résumé du budget par catégorie économique et programme, fournissant des prévisions de l'exercice précédent, des prévisions de l'exercice budgétaire et des prévisions pour les deux exercices suivants (voir Figure 3.1.3). Ensuite, le budget pour chaque programme est divisé selon la classification économique, après quoi le budget est fourni pour chaque action (sous-programme) par classification économique (voir Figure 3.1.4). Ainsi, les parties prenantes peuvent obtenir des détails importants sur les affectations budgétaires de la documentation budgétaire. Toutefois, aucune information sur les dépenses effectives passées n'est donnée. Dans les premières formes des états du budget-programme axé sur les performances, Maurice avait opté pour fournir des informations sur les prévisions budgétaires pour l'exercice en cours d'exécution (l'exercice en cours), les prévisions en milieu d'exercice sur les dépenses réelles, les prévisions de l'exercice budgétaire et de l'exercice suivant.

Au titre des dépenses d'investissement, Maurice ventile les dépenses par projet majeur ; par exemple, en matière d'éducation, les coûts de construction d'écoles spécifiques sont répertoriées .

(d) Ressources humaines : Dans la dernière composante de l'état du budget-programme axé sur les performances, Maurice fournit des détails sur les postes budgétisés par programme et action (sous-programme), comme illustré dans la Figure 3.1.5.

Avantages du format

Les participants ont noté que Maurice présente au Parlement un document budgétaire exhaustif et systématique, qui fournit une couverture et une exhaustivité des informations financières et non financières adéquates sans fournir trop d'indicateurs. Les participants ont aimé l'état stratégique dès le départ, ce qui permet de rendre compte aux parties prenantes externes telles que le public. Les collègues hauts

Figure 3.1.3 : Maurice – Récapitulatif des informations financières

PARTIE C : INTRANTS - RESSOURCES FINANCIÈRES

1. RÉCAPITULATIF PAR CATÉGORIE ÉCONOMIQUE

Code	Catégories économiques	En Rs Prévisions 2012	En Rs Prévisions 2013	En Rs Prévues en 2014	En Rs Prévues en 2015
21	Rémunération des salariés	3,974,041,000	4,419,550,000	4,527,369,000	4,571,451,000
22	Biens et services	438,815,000	425,443,000	423,833,000	423,873,000
24	Intérêt	-	-	-	-
25	Subventions	-	-	-	-
26	Aides (Dons)	4,340,240,000	4,923,085,000	5,061,000,000	5,091,690,000
27	Prestations sociales	-	-	-	-
28	Autres dépenses	725,495,000	846,140,000	849,840,000	855,040,000
31	Acquisition d'actifs non financiers	1,165,500,000	1,045,950,000	963,800,000	544,100,000
32	Acquisition d'actifs financiers	120,000,000	120,000,000	120,000,000	-
	Total	**10,764,091,000**	**11,780,168,000**	**11,945,842,000**	**11,486,154,000**

2. RÉCAPITULATIF DE L'EXERCICE 2013

Code	Programmes	Rémunération des salariés [code 21]	Biens et services [code 22]	Subventions/ Aides [codes 25-28]	Acquisition d'actifs financiers [codes 31- 32]
421	Politique et gestion en matière d'éducation et de ressources humaines	162,424,000	56,114,000	6,940,000	1,950,000
422	Enseignement préscolaire	1,650,000	-	199,500,000	-
423	Enseignement primaire	2,331,054,000	219,676,000	639,945,000	331,700,000
424	Enseignement secondaire	1,910,324,000	148,645,000	4,061,545,000	821,300,000
425	Enseignement et formation techniques et professionnels	-	-	395,400,000	-
428	Éducation répondant à des besoins spéciaux pour les enfants en âge d'aller à l'école	11,383,000	10,000	30,400,000	11,000,000
429	Développement des ressources humaines	2,715,000	998,000	435,495,000	-
	Total	**4,419,550,000**	**425,443,000**	**5,769,225,000**	**1,165,950,000**

fonctionnaires du budget ont apprécié la codification systématique des titres du budget, qui selon eux, facilite la compréhension et le suivi du document. Ces codes liés au plan comptable, permettrait également d'effectuer le suivi des dépenses par programme, action (sous-programme) et par classification économique. Parce que l'ensemble du document respecte une structure de programmes, les affectations aux différents programmes sont également faciles à comparer aux principaux objectifs stratégiques, consignés dans la partie A du document. Un autre point également positif est la prise en compte des dépenses générales (telles que les coûts de l'eau et de l'électricité) dans les budgets des ministères sectoriels, au lieu de les affecter au ministère des Finances, car elles peuvent être payées de façon centralisée – ce qui, accroît encore la transparence.

Figure 3.1.4 : Maurice – Informations financières détaillées par action (sous-programme) et par poste économique

		En Rs	En Rs	En Rs	En Rs
Poste nº	**Détails**	**Prévisions 2012**	**Prévisions 2013**	**Prévues en 2014**	**Prévues en 2015**
ACTION 42301 : Gestion de l'enseignement primaire					
21	**Rémunération des salariés**	**-**	**88,367,000**	**90,058,000**	**90,962,000**
21110	Émoluments personnels	-	82,367,000	84,058,000	84,962,000
21111	*Autres frais du personnel*	-	5,200,000	5,200,000	5,200,000
21210	Contributions sociales	-	800,000	800,000	800,000
22	**Biens et services**	**-**	**49,325,000**	**49,325,000**	**49,325,000**
22010	Coût des services publics	-	1,943,000	1,943,000	1,943,000
22020	Carburant et mazout	-	96,000	96,000	96,000
22030	Loyer	-	9,771,000	9,771,000	9,771,000
22040	Matériel de bureau et mobilier	-	320,000	320,000	320,000
22060	Entretien	-	300,000	300,000	300,000
22070	Services de nettoyage	-	240,000	240,000	240,000
22090	Sécurité	-	760,000	760,000	760,000
22100	Publication et papeterie	-	825,000	825,000	825,000
22120	Charges,	-	29,010,000	29,010,000	29,010,000
	dont :				
22120025	*Charges des enseignants de langues orientales*	-	28,000,000	28,000,000	28,000,000
22900	Autres biens et services	-	5,660,000	5,660,000	5,660,000
	dont :				
22900935	Summer/Winter School Programme	-	5,000,000	5,000,000	5,000,000
26	**Grants**	**-**	**62,200,000**	**62,800,000**	**63,300,000**
26313	Aides pour dépenses ordinaires aux unités extrabudgétaires	-	61,400,000	62,000,000	62,500,000
26313034	*Syndicat mauricien d'examens*	-	61,400,000	62,000,000	62,500,000
26323	Aides en capital aux unités extrabudgétaires	-	800,000	800,000	800,000
26323034	*Syndicat mauricien d'examens*	-	800,000	800,000	800,000
	Total	**-**	**199,892,000**	**202,183,000**	**203,587,000**

Recommandations

Les participants ont formulé les observations et recommandations suivantes :

- *Texte narratif* : Afin de comprendre les idées stratégiques qui sont à l'origine de la structure du budget et de le rendre plus accessible au grand public, de brèves lignes directrices sur les différentes parties du budget pourraient être inclues (par ex., quel est l'objectif de la note stratégique ?). Les réalisations et les extrants doivent tous être définis à un niveau supérieur et être liés à des objectifs énoncés dans le budget.
- *Informations financières détaillées* : Certains participants ont estimé que les pays devraient prendre garde à ne pas donner trop de détails. En ce qui concerne le document mauricien, on pourrait affirmer que les descriptions de coût du budget sont trop élaborées,

Figure 3.1.5 : Maurice – Informations sur l'affectation des ressources humaines par programme et par action

Code de salaire	Titres de poste	En poste	Postes financés		
		2012	2013	2014	2015
Programme 422 : Enseignement préscolaire		**-**	**-**	**-**	**-**
Programme 423 : Enseignement primaire		**6,349**	**6,989**	**6,989**	**6,989**
Programme 42301 : Gestion de l'enseignement primaire		**222**	**221**	**221**	**221**
02 45 67	Secrétaire adjoint	4	4	4	4
06 00 88 06 00 84	Directeur	2	2	2	2
06 75 82	Directeur adjoint	1	1	1	1
06 75 82	Directeur adjoint – primaire	1	1	1	1
06 35 62	Agent de liaison/ agent de liaison principal	2	2	2	2
05 46 62	Bibliothécaire principal	1	1	1	1
01 54 64	Responsable adjoint – opérations financières	1	1	1	1
01 48 59	Administrateur principal des opérations financières	2	2	2	2
01 41 55 01 29 49	Administrateur des opérations financières/Agent des opérations financières adjoint	10	10	10	10
08 41 55	Administrateur de haute direction	2	2	2	2
08 37 51	Superviseur de bureau	2	2	2	2
08 34 55	Secrétaire confidentiel	9	8	8	8
08 31 51	Administrateur principal	28	28	28	28
08 18 48	Administrateur	107	107	107	107
18 17 44	Opérateur de traitement de textes	41	41	41	41
26 20 48	Dessinateur adjoint	1	1	1	1
24 13 36 24 13 31	Chauffeur	2	2	2	2
24 10 30	Infirmier	5	5	5	5
24 09 29	Gardien	1	1	1	1
Programme 42302 : Écoles primaires publiques		**5,601**	**6,239**	**6,239**	**6,239**
06 65 75	Inspecteur principal de l'Éducation	8	8	8	8
06 58 68	Inspecteur senior de l'Éducation	12	12	12	12
06 54 65	Inspecteur de l'Éducation	43	48	48	48
06 58 68	Superviseur senior (langues orientales)	4	4	4	4
06 54 65	Superviseur (Arts)	2	2	2	2
06 42 60	Superviseur adjoint (Arts)	2	2	2	2
06 54 65	Superviseur en langues orientales	5	5	5	5
06 47 61	Superviseur adjoint (langues orientales)	34	37	37	37
06 45 67	Psychologue de l'enseignement	4	3	3	3
06 49 63 06 47 61	Directeur d'établissement	102	185	185	185
06 44 58 06 43 56	Directeur adjoint	747	758	758	758
06 44 58 06 43 56	Professeur principal adjoint (langues orientales)	152	173	173	173
06 43 56	Instructeur en éducation physique & santé	32	31	31	31
06 35 58	Mentor	42	42	42	42

car elles nécessitent des notes de bas de page et des annexes, qui rendent le document assez volumineux et moins susceptible d'être lu dans son intégralité.

- *Données non financières* : La structure du document ne permet pas aisément de lier une affectation financière à des données non financières, ce qui rend difficile de connaître le montant exact de fonds alloués à la réalisation d'un résultat particulier. Certains participants ont estimé que le document aurait pu être structuré par programme, plutôt que par type d'informations. Les participants ont également noté qu'il n'existait aucune ligne de référence pour certains des indicateurs non financiers, ce qui signifie qu'il est impossible de comparer le *statu quo* à un point antérieur dans le temps ou de savoir sur quoi reposent les futures projections. D'autres ont remarqué que le niveau élevé des mesures rend difficile de rattacher les affectations, les services à fournir et la norme de service. Ils estimaient que, dans le cadre de la gestion des performances, il serait difficile de tenir les personnes pour responsables.
- *Niveau programme* : Certains participants ont estimé que le regroupement des dépenses générales dans un programme intitulé « Politique et gestion » signifie qu'il est difficile de déterminer quels sont les coûts réels des programmes de fond, puisque ceux-ci sont considérés comme des frais généraux.
- *Indicateurs* : Les participants ont aimé le nombre limité d'indicateurs et leur clarté. De façon similaire, au nombre de programmes dans un budget, les indicateurs devraient être maintenu à un niveau minimum. Un ministère travaillant à un nombre réduit d'objectifs rationalise le flux de travaux et améliore les performances et l'impact dans leur ensemble.
- *Sources de financement* : Selon la possibilité de les appliquer, il serait également utile d'inclure les différentes sources de financement (gouvernement, partenaires au développement, etc.) dans un budget, renforçant ainsi de façon simple, la transparence du gouvernement et l'obligation de rendre compte.

Mali

Le Mali a fait ses premiers pas vers la mise en œuvre d'un budget-programme en 1998. Aujourd'hui, le pays a encore un système parallèle : le budget-programme reste un budget de présentation (« présentationnel »).

Le budget du ministère de la Justice servira à illustrer la façon dont le document de programmes du Mali est structuré. Contrairement à Maurice, le Mali a opté pour un instrument relativement simple ; alors que le document budgétaire de Maurice pour le ministère de l'Éducation compte 36 pages, le budget du ministère de la Justice du Mali avec 10 pages est relativement court.

Le document est divisé en deux parties. La première partie présente la mission globale et les objectifs du ministère. Elle décrit également les coûts alloués par programme du cadre de dépenses à moyen terme (l'exercice budgétisé ainsi que l'exercice précédent et l'exercice suivant). Le document ne donne que des affectations financières de haut niveau reflétées par programme (des prévisions détaillées par chef administratif et par poste économique figurent dans la Loi de finances) : les affectations sont ventilées par programme et pour l'exercice budgétaire par principaux postes de dépenses économiques (le personnel, les biens et les services et les dépenses d'investissement, comme illustré à la Figure 3.1.6). Le nombre de programmes par ministère est limité à 10 : le ministère de la Justice a cinq programmes.

La deuxième partie fournit des détails sur les activités que le ministère va entreprendre au cours de l'exercice, par programme. Une brève description de chaque programme comprend les objectifs, les indicateurs et des résultats attendus pour l'exercice suivant, ainsi que les principales activités à entreprendre. Les cibles et les informations sur les performances antérieures par rapport aux indicateurs ne sont pas données.

Avantages du format

Les participants ont noté que le document du budget-programme montre une correspondance bien établie des programmes. Limiter le document budgétaire à un nombre maximum de programmes, permet une bonne vue d'ensemble et rend le document plus accessible. Chaque programme a établi des postes budgétaires se rapportant à la nature des dépenses (y compris le personnel, par exemple), ce qui indique clairement ce qui est dépensé sur certains objectifs. Le document indique également une approche pluriannuelle (3 ans) des dépenses, ce qui donne des informations plus détaillée sur les décisions budgétaires et la planification nationale.

Recommandations

Les participants ont estimé que bien que la structure du document soit déjà un premier pas vers l'établissement du budget-programme, la liste des activités pourrait ne pas suffire pour en faire un budget axé sur les performances. Il

Figure 3.1.6 : Mali – Vue d'ensemble du budget-programme du ministère

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

1. MISSIONS :

Le département de la Justice a pour missions d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de justice et de sceaux de l'État.

2. OBJECTIFS GLOBAUX :

- Améliorer la performance et la crédibilité du service public de la Justice
- Renforcer l'indépendance de la Justice
- Améliorer l'accessibilité de la Justice aux populations

3. TABLEAU DES CHARGES PAR PROGRAMME :

220 MINISTÈRE DE LA JUSTICE

PROGRAMMES	PERSONNEL	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT	TOTAL		
				2011	2012	2013
01 Administration Générale, Coordination et Contrôle	419 811 000	3 002 888 000	2 010 000 000	5 432 699 000	5 039 242 000	5 068 244 000
02 Élaboration de la Politique Juridique et Judiciaire de l'État, Gestion de la Carriére des Magistrats	3 953 246 000	201 612 000	50 000 000	4 204 858 000	3 829 296 000	3 982 962 000
03 Élaboration et Suivi de la Législation en Matiére Civile, Commerciale et Pénale	67 405 000	301 819 000	0	369 224 000	364 914 000	367 580 000
04 Renforcement et Modernisation des Institutions Pénitentiaires et de l'Éducation	364 706 000	1 057 259 000	0	1 421 965 000	1 171 467 000	1 189 032 000
05 Formation du Personnel Judiciaire et Diffusion du Droit	1 373 735 000	234 860 000	115 000 000	1 723 595 000	922 564 000	961 548 000
TOTAL	**6 178 903 000**	**4 798 438 000**	**2 175 000 000**	**13 152 341 000**	**11 327 483 000**	**11 569 366 000**

aurait besoin de quelques informations supplémentaires (performances). À cet égard, les cinq programmes définis et leurs objectifs pourraient être liés de manière plus précise aux objectifs de politique publique. De la même façon, le lien entre les programmes et les objectifs globaux mentionnés dans le document budgétaire pourrait être développé pour clarifier les décisions d'affectations et de dépenses.

De nombreuses activités du ministère semblent se répéter au cours des trois exercices présentés dans le document, ce qui donne à penser que celles-ci pourraient être rationalisées. En ce qui concerne le libellé, les activités mettent davantage l'accent sur des intentions générales que sur des actions concrètes. La formulation d'activités concrètes dans le document de programmes jouerait un rôle dans l'accroissement des performances et de leur mesure.

Afrique du Sud

Les Prévisions des dépenses nationales sud-africaines, avant tout un état du budget-programme axé sur la performance par vote ou par département (ministère) principal, se différencient de Maurice et du Mali dans la mesure où elles procurent une description bien plus approfondie des activités réelles de l'exercice budgétaire passé, de l'orientation stratégique de chaque ministère et programme, ainsi qu'une analyse des évolutions des dépenses principales. Ces Prévisions sont complètes car elles incluent des « minis » états du budget-programme pour chacune des entités associées à un ministère ; elles fournissent aussi des informations sur les dépenses contrôlées au cours des trois dernières années, les états prévisionnels, les estimations d'ajustement, les résultats

Figure 3.1.7 : Mali – Extrait issu des détails donnés dans le document du budget-programme du ministère

DESCRIPTION :

Ce programme vise à améliorer la législation civile, sociale, commerciale et pénale en conformité avec les orientations du Gouvernement en matière de Justice et de l'évolution politique, économique et sociale du pays.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES :

1. Suivre l'application des textes par les juridictions

2. Améliorer la législation en matière civile, sociale, commerciale, pénale et de droit communautaire et international

RÉSULTATS ATTENDUS 2011 :	INDICATEURS 2011 :
1.1 Le suivi correct de l'application des textes est assuré	1.1.1 Nombre de missions de suivi
1.2 Les justiciables démunis ont accès à la justice	1.1.2 Nombre de contréles internes effectués
2.1 Les textes en matière civile, sociale, commerciale et pénale sont relus et mis en application.	1.2.1 Nombre de bureau d'assistance judiciaire mis en place
2.2 La législation nationale est conforme au droit communautaire et international	2.1.1 Nombre de textes relus relus et mis en application
	2.1.2 Nombre de missions de contrôle de conformité des sceaux et armoiries en usage
	2.2.1 Nombre de textes harmonisés

ACTIVITÉS PERTINENTES 2011

1.1.1 Organisation des missions de suivi de l'application des textes par les juridictions et vérification de l'effectivité des bureaux d'assistance judiciaire
1.1.2 Elaboration de rapports de suivi des juridictions
1.1.3 Création et informatisation du registre national du casier judiciaire
1.1.4 Organisation de mission à Nantes et à Dakar pour le casier judiciaire pour s'enrichir des expériences de la France et du Sénégal
1.1.5 Désignation et installation des médiateurs pénaux auprès des parquets d'instance, des TPI et des JPCE dans le cadre de la médiation pénale (cadre alternatif de gestion des dossiers judiciaires)
1.1.6 Organisation d'audiences ambulatoires afin de promouvoir l'état civil
1.1.7 Définition d'un cadre méthodologique fixant le processus et le délai d'élaboration des textes
1.2.1 Opérationnalisation du plan d'action de la politique d'accessibilitô é la justice
2.1.1 Relecture des textes nationaux soumis (13 textes)
2.1.2 Organisation des missions d'étude dans le cadre de la relecture du casier judiciaire
2.1.3 Relecture du casier judiciaire
2.1.4 Organisation des missions de contréle de conformité des sceaux et des armoiries en usage
2.1.5 Suivi de la mise en œuvre des textes sur les sceaux de l'État et les armoiries
2.1.6 Réalisation des études en matière de nationalité et de changement de nom de famille

attendus pour l'exercice en cours d'exécution, les prévisions pour l'exercice budgétaire et les bilans prévisionnels pour les deux exercices suivants (informations étalées sur sept ans en tout).

Le document se présente comme suit :

(a) Un récapitulatif : la première partie du document fournit un tableau récapitulatif des finances pour l'exercice budgétaire et les prévisions pour les deux exercices suivants, ainsi que des états récapitulatifs sur les objectifs du ministère et pour chacun des programmes.

(b) Un aperçu stratégique et des mesures de la performance : les deux sections suivantes procurent ensemble un bilan des orientations politiques stratégiques du ministère. Premièrement, un aperçu descriptif stratégique est donné pour les sept ans reflétés dans les informations financières. Deuxièmement, on trouve un tableau présentant des indicateurs de performance sélectionnés. Au fil des ans, l'Afrique du Sud a présenté ses indicateurs de performance de différentes façons, mais depuis 2008, la Trésorerie nationale (Trésor public) œuvre à systématiser et à améliorer les indicateurs de performance. La politique veut que soient utilisés uniquement des indicateurs de qualité pour lesquels on dispose de données fiables qui peuvent être contrôlées. Cela signifie que la couverture des indicateurs concernant les programmes et actions (sous-programmes) évolue encore. Il faut noter aussi que

Figure 3.1.8 : Afrique du Sud – États récapitulatifs

Département (ministère) de l'Intérieur

Récapitulatif du budget VOTE 4

	2012/2013					2013/2014	2014/2015
En milliers de R	**Total à affecter**	**Paiements de fonctionnement**	**Transferts et subventions**	**Paiements d'investissements**	**Paiements des actifs financiers**	**Total**	**Total**
Affectation CDMT							
Administration	1 674 107	1 618 942	1 797	365	53 003	1 766 765	1 933 619
Affaires citoyennes	3 067 809	2 106 350	961 459	–	–	3 894 581	3 975 124
Affaires de l'immigration	554 353	554 057	296	–	–	596 481	627 875
Prévisions des dépenses totales	**5 296 269**	**4 279 349**	**963 552**	**365**	**53 003**	**6 257 827**	**6 536 618**
Autorité exécutive	Ministère de l'Intérieur						
Comptable	Directeur général du ministère de l'Intérieur						
Adresse du site Web	www.dha.gov.za						

Mission

Déterminer et protéger de manière efficiente l'identité et le statut des citoyens. Réguler la migration pour assurer la sécurité, promouvoir le développement et respecter les obligations internationales de l'Afrique du Sud.

Buts des programmes

Programme 1 : Administration

But : Fourni des services de direction, de gestion et de soutien au Département.

Programme 2 : Affaires citoyennes

But : Fournir des services et des documents sécurisés, efficients et accessibles aux citoyens et résidents légaux.

Programme 3 : Affaires de l'Immigration

But : Faciliter et réguler la circulation sécurisée des personnes à l'intérieur et à l'extérieur de la République d'Afrique du Sud à travers les ports d'entrée, déterminer le statut des demandeurs d'asile et réglementer les affaires relatives aux réfugiés.

l'institution supérieure de contrôle des finances publiques en Afrique du Sud, l'Auditeur général, contrôle maintenant formellement les informations sur la performance et émet une opinion. Ainsi, les ministères sont responsables devant la commission des comptes publics au Parlement quant à la qualité et à la fiabilité des informations sur la performance. La Figure 3.1.9 présente le tableau des mesures de performance pour le ministère de l'Intérieur en 2012. Dans le document budgétaire 2013, les mesures de performance sont désagrégées par programme.

c) Une vue d'ensemble des recettes et de l'évolution des dépenses : les trois parties suivantes offrent des informations agrégées sur les prévisions de dépenses par programme et classification économique (deux tableaux), sur les versements reçus par les organismes (comme les frais facturés pour les preuves de citoyenneté, qui sont actuellement payés au fonds d'État), sur les postes budgétaires et les niveaux de salaire, et une discussion décrivant les principales évolutions des dépenses ainsi que les interventions stratégiques du ministère. Des informations comparables sont fournies dans ces tableaux sur toute la période de sept ans.

(d) Désagrégation par programme et action : ayant traité les informations sous forme agrégée, le document aborde ensuite les informations par programme. Chaque programme est reflété de manière agrégée, par action et classification économique. Ceci est suivi du détail de chaque action par classification économique. Il faut noter que les objectifs et les mesures de la performance de chaque programme sont fournis (sous forme descriptive), après quoi les actions sont présentées dans une brève description des activités qui se déroulent dans chaque programme et de l'utilisation des ressources financières et du personnel. Cette section se termine par une discussion sur l'évolution des dépenses des programmes.

(e) Entités publiques : cette partie du document traite des entités publiques associées au ministère. Un aperçu stratégique est fourni pour chaque entité, avec un tableau

Figure 3.1.9 : Afrique du Sud – Mesures de performance dans la documentation budgétaire

		Antérieures			Courantes	Projections		
Indicateur	**Programme**	**2008/2009**	**2009/2010**	**2010/2011**	**2011/2012**	**2012/2013**	**2013/2014**	**2014/2015**
Pourcentage de passeports lisibles à la machine (processus manuel) délivrés dans un délai de 24 jours	Affaires citoyennes	28 jours	29 jours	24 jours	95% (692 948)	95% (651 577)	95% (610 206)	95% (568 835)
Pourcentage de passeports lisibles à la machine (processus par saisie directe) délivrés dans un délai de 13 jours	Affaires citoyennes	–	–	12 jours	97% (341 302)	97% (434 385)	97% (456 104)	97% (477 977)
Pourcentage de documents d'identité (première délivrance) délivrés dans les 54 jours	Affaires citoyennes	60 jours	90 jours	60,5 jours	95% (1 164 000)	95% (1 105 800)	95% (995 220)	95% (1 042 990)
Pourcentage de documents d'identité (deuxième délivrance) délivrés dans un délai de 47 jours	Affaires citoyennes	56 jours	40 jours	49,6 jours	95% (1 261 000)	95% (1 197 950)	95% (1 078 155)	95% (1 129 906)
Pourcentage de naissances enregistrées dans un délai de 30 jours à compter de la naissance par rapport à une estimation de 1,1 million de naissances par an	Affaires citoyennes	–	–	46% (500 524)	48% (528 000)	54% (594 000)	58% (638 000)	62% (682 000)
Pourcentage de permis de résidence permanente délivrés dans un délai de 8 mois1	Affaires de l'Immigration	12 mois	6 mois	–	70% (2 000)	75% (2 500)	80% (3 000)	95% (3 600)
Pourcentage de permis de résidence temporaire : travail, affaires et entreprises – délivrés dans un délai de 8 mois1	Affaires de l'Immigration	6 semaines	4 semaines	–	70% (116 900)	75% (109 600)	80% (110 300)	95% (111 000)
Nombre de permis de résidence permanente et temporaire délivrés par an1	Affaires de l'Immigration	85 227	117 436	–	193 000	190 000	195 000	200 000
Nombre d'arrivées et de départs autorisés/visés par an	Affaires de l'Immigration	28 402 263	29 524 175	33 953 583	35 564 904	36 987 500	38 467 000	40 005 680
Nombre d'étrangers en situation irrégulière déportés par an	Affaires de l'Immigration	261 950	72 394	55 825	70 000	75 000	80 000	85 000

1. L'instrument de mesure en 2010/2011 était inapproprié car le système n'était pas suffisamment configuré pour mesurer les délais.

des mesures de performance, et des tableaux décrivant les dépenses par objectif et poste de dépense des entités. Du fait que les entités opèrent selon une comptabilité d'exercice, cela est reflété dans le format des tableaux, à la différence des tableaux des ministères qui reflètent une comptabilité de caisse modifiée. Les Figures 3.1.11 et 3.1.12 démontrent le niveau de transparence du financement des entités (y compris toutes les recettes) et des dépenses.

(f) Tableaux supplémentaires : la dernière partie du chapitre relatif aux ministères comporte des tableaux supplémentaires normalisés, notamment sur les dépenses consacrées à la formation et aux infrastructures (par projet), et sur le financement reçu de donateurs et son utilisation. Ce dernier est présenté par budget-programme, donateur et programme de donateur, et classification économique principale.

Avantages de ce format

Les participants ont observé que les informations incluses aux documents des Prévisions de dépenses nationales sud-africaines sont détaillées. En effet, ces documents comprennent des détails sur les résultats contrôlés lors des trois exercices passés et sur les résultats prévus pour l'exercice en cours, tandis que la plupart des pays africains n'incluent que les informations sur l'exercice en cours et les bilans prévisionnels. Le niveau de détail sur les

Figure 3.1.10 : Afrique du Sud – Extrait du tableau sur les prévisions des dépenses des programmes

Prévisions de dépenses							
Action	**Résultats audités**			**Crédits budgétaires ajustés**	**Prévisions de dépenses à moyen terme**		
En milliers de R	**2008/09**	**2009/10**	**2010/11**	**2011/12**	**2012/13**	**2013/14**	**2014/15**
Gestion des affaires citoyennes	27 359	16 312	14 516	24 640	32 840	25 293	26 830
Services de statut	97 294	213 118	378 716	408 765	85 562	90 608	95 400
Services d'identification	327 590	269 540	364 728	249 552	241 874	262 158	277 565
Accès aux services	48 123	79 160	101 820	116 453	101 255	110 541	117 735
Prestation de services aux provinces	1 064 067	1 292 641	1 418 016	1 540 521	1 645 459	1 741 018	1 846 181
Conseil des films et des publications	33 519	39 797	56 187	65 458	69 372	73 038	77 373
Imprimerie d'État	137 425	334 822	97 228	129 002	135 219	142 505	–
Commission électorale	1 039 393	937 233	1 437 940	839 788	756 228	1 449 420	1 534 040
Total	**2 774 770**	**3 182 623**	**3 869 151**	**3 374 179**	**3 067 809**	**3 894 581**	**3 975 124**
Rectification des prévisions budgétaires 2011				280 527	9 688	6 869	(143 243)
Classification économique							
Paiements courants (de fonctionnement)	**1 416 802**	**1 789 196**	**2 128 576**	**2 330 570**	**2 106 350**	**2 228 946**	**2 362 999**
Rémunération des salariés	948 319	1 252 071	1 350 639	1 616 882	1 738 212	1 838 164	1 947 348
Biens et services	468 483	536 900	777 937	713 688	368 138	390 782	415 651
dont :							
Frais administratifs	5 657	6 062	4 155	2 712	2 676	2 833	2 972
Publicité	6 226	230	100	1 540	1 381	1 521	1 615
Actifs moins ceux du seuil de capitalisation	10 267	6 450	911	10 235	8 584	9 171	9 770
Bourses : employés	–	(3)	493	–	–	–	–
Restauration : activités ministérielles	4 191	2 829	3 831	4 180	4 126	4 364	4 622
Communication	40 682	48 451	50 600	12 913	12 618	13 580	14 349
Services informatiques	31 260	35 504	42 599	29 569	36 446	40 249	42 662
Services de consultants et professionnels :	4 624	4 364	144	602	573	633	671
services d'affaires et consultatifs							
Services de consultants et professionnels :	16	–	–	–	–	–	–

programmes est aussi élevé, ce qui est vrai pour les informations financières et les descriptions et discussions sur les programmes. Le niveau de détail sur la classification économique des dépenses est lui aussi significatif.

Le document comporte un tableau des indicateurs de performance qui reflète les informations sur une période de sept ans, incluant notamment les trois derniers exercices, l'exercice en cours et les objectifs pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Un autre élément de réflexion sur la performance passée est la partie descriptive portant sur les réalisations à l'échelle du programme et à l'échelle des actions. Dans le cas de beaucoup d'autres pays, ces informations se trouvent dans une autre documentation, souvent moins accessible. Outre une analyse rétrospective, le document relie les tableaux sur les dépenses à une partie sur l'évolution des dépenses qui explique les chiffres et souligne les changements importants.

La transparence est aussi accrue grâce à la disponibilité d'un tableau d'informations sur le personnel, indiquant le nombre de personnes employées par ministère, par niveau de salaire, et qui peut aussi être relié au tableau des dépenses de personnel, présenté en annexe.

Enfin, les participants ont apprécié le fait qu'en plus des informations sur les dépenses, le document sud-africain offre des informations sur les encaissements ministériels, indiquant ainsi les recettes des ministères.

Recommandations

Les participants ont observé que le niveau de détail dans les états budgétaires des programmes sud-africains peut être écrasant, surtout pour les nouveaux lecteurs. Afin d'éviter ce problème, outre l'apport d'informations uniquement agrégées ou stratégiques de haut niveau dans les documents budgétaires, certains pays ont commencé à mettre en ligne des données plus approfondies pour les parties prenantes externes, tout en visant un public élargi. L'Afrique du Sud a mentionné que les chapitres sur les ministères rattachés aux Prévisions des dépenses nationales consolidées sont des versions abrégées. Les documents complets sont disponibles en ligne sous forme de livrets par ministère. Dernièrement, la Trésorerie nationale a fourni les tableaux de dépenses sous forme de tableur.

L'une des préoccupations principales porte sur la présentation des informations sur la classification économique au niveau des programmes seulement, et non des actions. On dispose néanmoins d'informations davantage désagrégées sur la classification économique des actions, même si elles ne sont pas reflétées dans les Prévisions des dépenses nationales. Les participants ont trouvé qu'il est important de voir apparaître les informations sur les actions dans le document budgétaire, mais ils ont reconnu que cela alourdirait le document et le rendrait moins susceptible d'être lu en entier.

Conclusion

Il n'y a pas de façon correcte unique de présenter un document de budget axé sur les performances, mais on peut tirer quatre considérations courantes des échanges sur la préparation d'un état du budget-programme axés sur les performances :

1. Il est important de trouver un équilibre entre offrir une mine d'informations et rendre le document budgétaire (axé sur la performance) plus accessible aux parties prenantes, allant des citoyens ordinaires aux analystes économiques. Les pays pourraient chercher à mieux faire la distinction entre les informations publiées sur papier et celles diffusées en ligne.
2. Limiter le nombre de programmes d'ensemble par ministère ou service aide à mieux suivre les plans et à structurer les plans ministériels de travail qui en découlent. Si le budget est affecté par programme, cela donne aux ministères plus de liberté pour gérer leurs programmes. Cela permet aussi aux programmes de dépenses des gouvernements de mieux relier leurs plans de développement d'ensemble. L'utilisation d'actions continuerait alors de favoriser la transparence.
3. Le lien entre le budget et le plan de développement d'ensemble d'un pays doit être clair. Inclure une vision à long terme (cadre de dépenses et de performances à moyen terme au moins) dans la documentation budgétaire axée sur la performance et se servir systématiquement d'objectifs et d'indicateurs, mettent en contexte les informations sur les programmes par rapport aux buts de développement élargis du pays.
4. Que les indicateurs soient formulés au niveau du programme ou de l'action, ils doivent être clairs, concis et mesurables. Grâce à cela, il est plus facile de suivre les plans et de rendre compte des indicateurs pour les ministères qui exécutent le budget. Il est important de limiter le nombre d'indicateurs et d'adopter une approche systématique en assurant la couverture et le lien avec les objectifs.

Figure 3.1.11 : Afrique du Sud – Tableau sur les dépenses des entités (par objectif)

Programmes/activités/objectifs
Tableau 4.9 Conseil des films et des publications

	Résultats audités			Prévisions révisées	Prévisions à moyen terme		
En milliers de R	**2008/09**	**2009/10**	**2010/11**	**2011/12**	**2012/13**	**2013/14**	**2014/15**
Recherche	2 024	432	1 280	4 567	5 421	5 719	6 062
Protection de l'enfant	1 829	2 343	2 521	11 854	12 214	14 128	14 976
Conformité et enregistrement	9 288	7 654	10 798	9 017	11 513	12 146	12 875
Classification	8 316	3 468	7 267	7 509	9 539	10 064	10 668
Gouvernance	2 063	765	1 500	3 644	5 120	5 402	5 726
Services de soutien	30 021	37 438	38 168	38 868	36 111	37 108	39 334
Dépenses totales	**53 541**	**52 100**	**61 534**	**75 459**	**79 918**	**84 567**	**89 641**

Figure 3.1.12 : Afrique du Sud – Tableau sur les dépenses des entités (par classification économique)

Prévisions des dépenses
Tableau 4.10 Conseil des films et des publications

État des performances financières	Résultats audités			Prévisions révisées	Prévisions à moyen terme		
En milliers de R	**2008/09**	**2009/10**	**2010/11**	**2011/12**	**2012/13**	**2013/14**	**2014/15**
Recettes							
Recettes non fiscales	**11 365**	**9 325**	**8 968**	**10 209**	**11 050**	**12 180**	**12 618**
Vente des biens et services autres que les biens d'investissement	10	–	–	–	–	–	–
dont :							
Vente par établissements de marché	10	–	–	–	–	–	–
Autres recettes non fiscales	11 355	9 325	8 968	10 209	11 050	12 180	12 618
Transferts reçus	**33 927**	**39 797**	**56 187**	**65 250**	**69 274**	**72 762**	**77 373**
Recettes totales	**45 292**	**49 122**	**65 155**	**75 459**	**80 324**	**84 942**	**89 991**
Dépenses							
Dépenses de fonctionnement (courantes)	**53 541**	**52 100**	**61 534**	**75 459**	**79 918**	**84 567**	**89 641**
Rémunération des salariés	22 376	25 589	27 461	32 613	36 356	39 820	42 209
Biens et services	26 756	22 955	33 570	40 894	41 600	43 400	46 185
Amortissement	4 332	3 498	460	1 952	1 962	1 347	1 247
Intérêts, dividendes et loyer des terres	77	58	43	–	–	–	–
Dépenses totales	**53 541**	**52 100**	**61 534**	**75 459**	**79 918**	**84 567**	**89 641**
Excédent/ (Déficit)	**(8 249)**	**(2 978)**	**3 621**	**–**	**406**	**375**	**350**
État de la situation financière							
Valeur comptable des actifs	6 530	3 926	4 423	4 916	4 654	3 677	2 822
dont :							
Acquisition d'actifs	3 443	996	1 518	2 445	1 700	370	392
Créances et paiements anticipés	1 888	833	355	147	245	521	521
Trésorerie et équivalent	1 001	47	2 956	1 073	2 262	4 478	5 648
Total des actifs	**9 419**	**4 806**	**7 734**	**6 136**	**7 161**	**8 676**	**8 991**

3.2 Intégrer les mesures de performance dans le processus budgétaire

Alta Fölscher

Introduction

Dès 2007, presque deux tiers des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avaient inclus des informations non-financières concernant la performance dans leurs processus budgétaires (Arizti et coll., 2010). De même, 69 pour cent des 61 pays non membres de l'OCDE ayant participé à l'Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires de 2007/2008 avaient élaboré des mesures d'extrants, 66 pour cent d'entre eux avaient élaboré des mesures de résultats, et 39 pour cent avaient lié plus de 60 pour cent de leurs dépenses aux objectifs et cibles de performance (OCDE, 2007). Cependant, bien que de nombreux pays aient signalé l'existence d'institutions axées sur les performances dans leurs cycles budgétaires, le type d'informations sur les performances et la façon dont elles sont utilisées dans le processus budgétaire diffèrent grandement d'un pays à l'autre, ce qui donne lieu à un ensemble de pratiques.

Toutefois, dans l'ensemble, l'utilisation accrue des informations sur les performances dans le processus budgétaire, a permis de répondre aux défaillances des formats et pratiques budgétaires tels que les budgets par poste, axés sur le contrôle des intrants (Shah & Shen, 2007 ; Robinson & Last, 2009).

L'intégration des mesures de performance et une orientation axée sur les performances dans le processus budgétaire requièrent des progrès dans deux domaines fondamentaux de la budgétisation axée sur les performances : la disponibilité d'informations de qualité sur les performances ; et, l'utilisation efficace de ces informations dans les processus budgétaires du gouvernement. Ces deux aspects sont interdépendants : les mesures de performance de bonne qualité sont peu susceptibles d'émerger à moins d'utiliser les informations d'une certaine façon. Par ailleurs, les informations sur les performances ne seront utilisées que si elles sont pertinentes, fiables et opportunes.

Cet article examine : des distinctions conceptuelles et pratiques utiles qui permettent de circonscrire et de décrire la budgétisation axée sur les performances et les mesures de performance ; des questions clés que les pays doivent prendre en compte dans l'intégration des mesures de performance dans le processus budgétaire ; et, des « bonnes pratiques » pour traiter ces questions et assurer la disponibilité et l'utilisation efficace des mesures de performance dans le processus budgétaire.

Distinctions et questions clés concernant la budgétisation axée sur les performances

La gestion des performances et la budgétisation axée sur les performances : La budgétisation axée sur les performances n'est pas la seule innovation relative aux performances dans le cadre de la gestion publique pour améliorer les résultats obtenus par l'État. La gestion des performances

Qu'est-ce qu'une mesure de performance ?

La budgétisation axée sur les performances concerne l'utilisation de mesures de performance liées à l'allocation des dépenses. Les mesures de performance peuvent s'envisager comme une sous-série des informations sur les performances. Ce sont des critères ou indicateurs quantitatifs pour cibler et contrôler :

- des processus commerciaux comme l'observation des règles ou les activités ciblées/requises pour obtenir un résultat ;
- des résultats tels que l'utilisation des intrants, des extrants produits ou des objectifs stratégiques réalisés ; ou,
- des ratios plus complexes tels que l'efficience, la productivité, l'efficacité et la rentabilité (Ketelaar, Manning & Turkisch, 2007).

Dans la documentation internationale, le terme « mesure de performance » s'emploie de façon interchangeable avec le terme « indicateur de performance ».

Arizti et coll. (2010), affirment par ailleurs, qu'une série d'indicateurs n'est considérée comme mesure de performance que si ces mesures incluent, outre les indicateurs d'intrants, des indicateurs d'extrants et de résultats (ainsi que les relations entre eux). Les mesures de performance devraient être Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, Temporels (en d'autres termes « SMART » selon l'acronyme anglais). En outre, les données utilisées pour le calcul des mesures de performance devraient être fiables et assez récentes pour pouvoir s'appliquer aux politiques et aux processus budgétaires.

Dans la budgétisation axée sur les performances, les mesures de performance sont étroitement associées à la pratique et au langage de la planification stratégique. Par conséquent, les mesures de performance sont liées aux objectifs du programme des dépenses quant aux intrants, aux extrants et aux résultats (et à l'impact). Toutefois, à elles seules, les mesures de performance ne fournissement pas suffisamment d'informations sur les résultats des programmes à une institution ou à une agence budgétaire centrale. Elles doivent être complétées par des examens périodiques des dépenses des programmes et des institutions.

et la passation des marchés sont souvent envisagées comme des réformes complémentaires qui servent à implanter la culture de la performance au sein de l'administration publique, associés à la budgétisation axée sur les performances. Une première distinction utile dans ce domaine général, s'établit donc entre la budgétisation axée sur les performances et la gestion des performances[25].

La budgétisation axée sur les performances est l'instrument auquel à recours le gouvernement pour prendre des décisions concernant l'utilisation efficiente et efficace des ressources en vue de réaliser les objectifs politiques, économiques, stratégiques et/ou organisationnels (Banque mondiale, 2005), afin que le financement des organisations du secteur public soit lié aux résultats qu'elles procurent à l'aide du recours systématique aux informations sur les performances (Robinson & Last, 2009).

La gestion des performances, en revanche, se réfère à un système intégré à la gestion politique, institutionnelle et individuelle dans l'ensemble du secteur public, qui utilise les informations sur les performances, le suivi, les rapports et l'évaluation (Banque mondiale 2005), et qui peut inclure l'achat d'informations. Bien qu'il faille des liens entre ces deux systèmes – puisque le processus budgétaire doit refléter les mêmes priorités politiques et institutionnelles que celles motivant les processus de gestion des performances – les pays diffèrent quant au niveau de formalisation de ces liens.

Les mesures de performance peuvent servir à plusieurs fins, chacune ayant sa propre logique, dynamique et ses propres incitations : les mesures de performance – des indications sur les performances d'une politique ou d'un programme de dépenses ou d'une institution – peuvent être utilisées

25 Certains auteurs considèrent la budgétisation axée sur les performances (BAP) comme un sous-ensemble d'activités relevant de la gestion des performances. Scott (2008) par exemple, considère que l'objectif de la BAP est d'améliorer la performance de l'administration publique, à l'instar de la gestion globale des performances.

à des fins différentes dans le secteur public. Comme par exemple, le contrôle, la budgétisation, la motivation, la promotion, l'apprentissage, l'amélioration, l'évaluation et la redevabilité. Chaque façon d'utiliser les informations sur les performances a une logique et des déterminants différents (Van Dooren & Van de Walle, 2008) ; par exemple, l'utilisation des informations sur les performances pour l'apprentissage et l'amélioration de la prestation des services publics suscitent des réactions et incitations différentes pour ce qui est des producteurs d'informations que si les informations étaient utilisées à des fins de budgétisation et de responsabilisation. Les pays qui mettent en place des systèmes de budgétisation axée sur les performances doivent bien comprendre comment les différentes utilisations d'informations sur les performances affectent leur identification et leur qualité, et doivent savoir exactement de quelle manière et quand, les utilisations connexes mais distinctes des informations sur les performances interagissent dans le cycle budgétaire.

Les informations sur les performances peuvent être qualitatives ou quantitatives : Le type d'informations sur les performances requis est également affecté par l'usage auquel elles sont destinées. Généralement, les informations sur les performances peuvent être qualitatives ou quantitatives : la plupart des pays qui utilisent des systèmes de budgétisation axée sur les performances cherchent systématiquement à produire des mesures de performance plus structurées et quantitatives afin que les changements de performance soient mesurables et ciblés pour justifier ou informer l'affectation des ressources et afin que les dépenses puissent être comparées de façon pertinente.

L'utilisation des mesures de performance dans le processus budgétaire peut être plus ou moins étroitement liée aux affectations : Toutefois, les systèmes de budgétisation axée sur les performances ne sont pas tous basés sur un lien direct et étroit entre l'affectation des ressources et les objectifs de performance. Azirti et coll. (2008), définissent la budgétisation axée sur les performances comme une situation où il est prévu que le dialogue dans le processus budgétaire sera fondé sur des informations concernant les performances. Cette attente peut s'exprimer soit par un lien formel, où les fonds sont remis aux gestionnaires du budget pour réaliser les objectifs de performance, soit de façon informelle où, dans la pratique, le dialogue portant sur l'affectation des ressources est étayé par des informations concernant les performances des programmes et des institutions.

En tirant des enseignements des « bonnes pratiques » de l'ensemble des pratiques liées aux budgets axés sur les performances dans le monde entier, Robinson & Last (2009) ont établi une distinction utile entre la budgétisation éclairée par les performances – version élémentaire de la budgétisation axée sur les performances – et des systèmes plus sophistiqués de budgétisation axée directement sur les performances. D'après Azirti et coll. (2008) le système le plus formel est appelé budgétisation selon une formule, en fonction de laquelle l'accroissement des ressources est lié à des extrants accrus.

Le système de la budgétisation éclairée par les performances, est conçu pour garantir « qu'à l'occasion de l'élaboration du budget de l'État, les décideurs clés tiennent systématiquement compte des résultats qu'il faudra produire en contrepartie des dépenses » (Robinson & Last, 2009). À cet effet, les informations sur les objectifs et les résultats des dépenses publiques devront être disponibles (sous forme d'indicateurs et d'un programme d'évaluation), et le processus budgétaire – même s'il affecte encore des fonds aux gestionnaires du budget et aux intrants – devra faciliter l'utilisation de ces informations.

Les systèmes plus avancés de budgétisation axée sur les performances allouent les fonds aux objectifs et aux extrants et/ou fixent des objectifs de performance à réaliser avec les fonds disponibles. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les systèmes de budgétisation axée sur les performances fonctionnent sur la base de tels liens formels. Ces systèmes requièrent la mise en place de systèmes de gestion des informations entièrement fonctionnels dans le cadre d'une culture de mesures bien établie, afin de fournir des informations fiables sur les performances, et ne devraient donc pas être mis en œuvre au cours des premières années de la mise en place d'un système de budgétisation axée sur les performances. Ils s'appuient davantage sur les informations ex ante concernant les performances, que sur les informations ex post.

La budgétisation axée sur les performances ne s'appuie généralement pas exclusivement sur les informations concernant les performances pour influencer l'affectation des ressources : Le ciblage et le suivi des performances au moyen de mesures de performance structurées et systématiques, n'est pas la seule source d'informations associée à la budgétisation axée sur les performances. Robinson et Last (2009) soulignent l'importance de faire une évaluation systématique des programmes, à l'aide d'informations sur les performances recueillies régulièrement, mais qui peut aussi générer des

informations ponctuelles spécifiques aux fins de l'examen. La majorité des pays de l'OCDE, y compris le Canada, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Corée du Sud, effectuent une évaluation périodique de leurs programmes de dépenses.

Les mesures de performance fournissent à la fois trop et pas assez d'informations : La sélection des informations sur les performances aux fins de la budgétisation axée sur les performances se heurte à la difficulté de mettre en balance la sélection d'un ensemble complet d'informations sur les performances tout en évitant de cumuler un volume d'informations trop important, créant ainsi une surcharge ou paralysie cognitives. Van Dooren & Van de Walle (2008) soutiennent de façon convaincante qu'une série d'informations sur les performances ne peut jamais être trop complète pour affecter un budget aux dépenses publiques ou pour en contrôler tous les aspects : par conséquent dans la pratique, l'interaction entre les informations et leur utilisation dans les prises de décisions peut être plus limitée dans les systèmes d'informations sur les performances que ne le suggère leur apparence.

En revanche, l'un des plus grands défis dans le développement de la budgétisation axée sur les performances (BAP) est de veiller à ce que les informations sur les performances restent « simples, abordables et utilisables » (Robinson & Last, 2009). Lorsqu'ils adoptent la BAP (ou la gestion des performances) pour la première fois, de nombreux pays se soucient davantage de la production des informations que de leur utilisation, en développant des systèmes sophistiqués sur une courte période de temps, bien qu'ils ne disposent pas de ressources humaines compétentes suffisantes pour maintenir les systèmes (Van Dooren & Van de Walle, 2008 ; Robinson & Last, 2009).

Les cadres de mesures des performances sont souvent conçus sans fournir suffisamment d'indications concernant les objectifs et les utilisateurs finaux : Lorsque les réformes de la budgétisation axée sur les performances accordent la priorité à la production de mesures de performance en l'absence de directives claires sur la façon d'utiliser ces informations dans le processus budgétaire, il en résulte un grand nombre d'indicateurs de performance. Bien que tous ces indicateurs soient valables sur le plan de l'impact des performances du programme, le fait de présenter un si grand nombre d'indicateurs lors de la soumission d'un rapport sur un programme, permet difficilement à un utilisateur de se faire une opinion sur les performances du programme.

Certains pays utilisent des indicateurs sommaires pour surmonter les limites cognitives qui résultent d'indicateurs multiples et pertinents. Les États-Unis, par exemple, ont utilisé un outil de cotation des évaluations des programmes qui permet d'évaluer les performances des programmes fédéraux de dépenses selon les critères suivants « efficaces », « moyennement efficaces », « adéquates », « inefficaces » ou « résultats non démontrés » ((Robinson & Last, 2009). L'évaluation s'appuie sur des indicateurs de performance et des évaluations de programmes établis. Une autre option consiste à élaborer un indice de performance pondéré. Une alternative possible, est d'élaborer un cadre de mesures de performance au niveau institutionnel qui organise les indicateurs de façon hiérarchique, pour s'assurer que seules les mesures nécessaires soient fournies pour un objectif donné tout en répondant aux besoins de tous les utilisateurs.

Certains secteurs ou types de services publics sont mieux adaptés à l'utilisation des mesures de performance : les performances sont plus faciles à mesurer dans certains secteurs que dans d'autres. Les secteurs et institutions qui fournissent des services de première ligne à la population, comme les services de santé, d'éducation, les services des eaux, la voirie et les services civiques, ont généralement des extrants et des résultats concrets et mesurables qui peuvent être utilisés pour cibler, évaluer ou décrire les performances du secteur. Dans d'autres secteurs – ceux qui fournissent des services politiques, administratifs ou réglementaires – la conception de mesures de performance qui indiquent l'obtention (ou l'absence) de performances, s'avère plus difficile. Par exemple, des extrants liés à la santé diffèrent considérablement des extrants d'une organisation chargée de la planification, qui sont peu nombreux et dont la production n'est pas une indication sur la performance comme dans le cas du nombre d'immunisations faites. Des critères supplémentaires peuvent être utilisés pour mesurer la production d'extrants. Schacter (2006) fait remarquer qu'en ce qui concerne les documents de politique, par exemple : l'utilisation d'évaluations de consultation adéquate, si les objectifs ont été clairement exprimés, si les extrants présentent une cohérence interne, si le point de vue est équilibré, si un éventail d'options a été présenté et argumenté, si le document est bien présenté et si les conseils ou propositions qui y figurent sont réalisables.

Les mesures de performance sont utilisées tout au long du cycle budgétaire, mais il ne faut pas oublier la dimension de l'autorité centrale budgétaire, de l'organisme dépensier et des parties prenantes extérieures : Les mesures de performance peuvent influencer le processus décisionnel et contrôler les activités à chaque étape du processus budgétaire, en

allant de la préparation à l'audit et à la supervision, en passant par l'approbation (adoption), l'exécution, la comptabilité, la présentation des rapports et le suivi budgétaires. Au sein du processus budgétaire, les mesures de performance peuvent servir à justifier, cibler, changer les priorités dans l'affectation des ressources, améliorer la transparence du budget pour la législature, accroître l'efficacité des programmes, contrôler la qualité des dépenses et/ou contraindre les organismes et les gestionnaires à rendre des comptes. Ces diverses utilisations ont une portée différente en fonction des différents acteurs dans le processus budgétaire. Par exemple, bien que le ministère des Finances s'intéresse aux mesures de performance afin de contrôler les affectations budgétaires (et donc s'intéresse aux mesures relatives aux extrants), l'agence dépensière se préoccupe peut-être davantage de l'amélioration de la prestation des services (ce qui l'amènera à s'intéresser plutôt aux mesures appropriées liées aux résultats).

Des co-systèmes importants pour intégrer les mesures de performance dans la budgétisation : Les systèmes de budgétisation axée sur les performances font souvent partie d'un ensemble de réformes qui comprend une réorientation du processus budgétaire vers l'élaboration du budget-programme, la modernisation du budget et des systèmes de classifications comptables ; le recours à une perspective à moyen-terme dans la budgétisation au sein d'un processus descendant de CDMT ; et (théoriquement au moins), la décentralisation de l'élaboration du budget et l'assouplissement des contrôles externes ex ante sur les budgets, au profit de contrôles internes et de l'obligation de rendre compte ex post basée sur les extrants (ou sur les performances) (Shah & Shen, 2007 ; Robinson & Last, 2009 ; Arizti et coll., 2010). L'existence et l'utilisation d'un système intégré d'informations sur la gestion financière contribue aussi au succès de la budgétisation axée sur les performances. Toutefois, s'il est vrai que ces réformes complémentaires facilitent et renforcent la BAP, elles ne sont pas toutes indispensables à son existence sous une forme élémentaire (ou même plus avancée). Par exemple, au Canada, où de fortes institutions de budgétisation axée sur les performances sont établies depuis pas mal de temps déjà, le concept de la « délégation méritée » n'a été bien reçu que vers la fin des années 2000 (Mcormack & Stacey, 2008). Au Mali, le budget est encore alloué aux institutions et par intrants, et un document budgétaire parallèle établit des informations sur les performances liées aux programmes (Taiclet & Murara, 2011). Néanmoins, les commentateurs sont tous d'accord pour dire que la faisabilité de l'utilisation efficace des mesures de performance au sein du processus budgétaire augmente avec chaque composante complémentaire mise en place.

Les mesures de résultats sont problématiques, mais importantes pour évaluer l'efficacité des dépenses : Plusiers auteurs notent les difficultés qui sont associées à l'utilisation des mesures de résultats. L'une des principales raisons de ce problème, est que le lien causal entre les politiques, le choix des dépenses, les activités et les extrants des institutions, et la réalisation des résultats est difficile à prouver. Dans la majorité des cas, le résultat n'est pas produit par une intervention mais par un ensemble de facteurs. Une réduction dans la criminalité par exemple, peut s'expliquer par l'accroissement des activités policières, mais pourrait aussi être liée aux opportunités plus nombreuses dans le domaine de l'éducation et du renforcement des capacités, ou encore à l'amélioration des circonstances macro-économiques. De façon similaire, lorsqu'un résultat n'est pas obtenu, divers facteurs outre ou même malgré l'intervention contrôlée pourraient en être responsables. Pour cette raison, il se peut qu'un pays choisisse de ne pas inclure les mesures de résultats dans ses systèmes de budgétisation axée sur les performances. Toutefois, les systèmes de budgétisation axée sur les performances qui n'incluent pas les mesures de résultats n'entament pas un dialogue suffisant fondé sur des données probantes concernant l'efficacité des dépenses.

La manipulation du système de budgétisation axée sur les performances est courante : Lorsque le budget-programme lie plus formellement les mesures de performance aux affectations ou à la promotion individuelle, des incitations à « spéculer » sur le système sont créées. Par exemple, les entrées concernant des performances qui auraient un effet négatif sur un indicateur de performance peuvent être supprimées ou ne pas être prises en compte ; ou, des indicateurs inappropriés mais réalisables peuvent être sélectionnés ou des objectifs-cibles fixés intentionnellement à un niveau très bas afin qu'ils soient réalisés ou même dépassés. Ces manœuvres affectent la valeur des mesures de performance dans la budgétisation, mais ce qui est plus grave encore, elles affectent aussi sa valeur en matière d'apprentissage et d'amélioration de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

La qualité globale des mesures de performance se fait jour en présence d'une culture des mesures et des performances dans les institutions publiques : L'introduction de la budgétisation axée sur les performances ne consiste pas seulement à développer et à publier des mesures de performance pour les comparer à la structure du budget.

Elle requiert un changement de culture de la part de l'administration publique, ainsi que des compétences et processus divers. L'introduction des mesures est relativement facile, mais la réalisation de ce changement de culture s'est avérée difficile.

Les « bonnes pratiques » de mesures de performance fonctionnelles

Les observations ci-dessus mettent en évidence un problème clé qui entrave la mise en place de la budgétisation axée sur les performances, notamment dans les pays en développement : alors que la « forme » des institutions de budgétisation axée sur les perfomances est mise en place, la « fonction » peut accuser un retard important[26] .

En Afrique par exemple, 67 pour cent des 24 pays répondants dans la Base de données des pratiques et procédures budgétaires de l'OCDE 2007/2008 ont déclaré avoir développé des mesures d'extrants tandis que 71 pour cent ont signalé avoir mis au point des mesures de résultats. Cependant, les données de l'Indice sur le budget ouvert IBO 2008 montrent que sur 27 pays évalués en Afrique, un seul d'entre eux a présenté des informations non financières pour tous les programmes de dépenses dans ses documents budgétaires, alors que 16 d'entre eux n'ont présenté aucune donnée non financière (IBO, 2010). Il est difficile de concevoir comment les informations sur les performances peuvent être utilisées de façon efficace dans le processus budgétaire sans y ajouter l'incitation de la publication de ces mesures. Par ailleurs, aucune information non financière ne s'est révélée « très » utile dans aucun des pays africains interrogés pour évaluer les performances des programmes, et seuls 3 pays parmi les 27 évalués ont présenté des données jugées « généralement » utiles.

Dans certains cas, les mesures de performance sont élaborées principalement en vue de la conformité aux exigences juridiques ou réglementaires des systèmes formels des budgets axés sur les performances ; en réalité, ces mesures ne servent pas à étayer le dialogue ni à influencer les décisions prises dans le processus budgétaire. Un examen plus approfondi de ces mesures révèle souvent une mauvaise conception, et la mauvaise qualité des données.

La question clé est donc de savoir quels sont les mécanismes d'un système de budgétisation axée sur les performances susceptibles de produire des mesures de bonne qualité et d'assurer leur application efficace afin d'améliorer l'utilisation des ressources et la redevabilité. Cette partie de l'article analyse les institutions clés et les « bonnes pratiques » considérées comme appuyant la réalisation de la fonctionnalité de la budgétisation axée sur les performances.

La mise en place de mesures de performance de bonne qualité

La mise en place de mesures de performance de bonne qualité commence au niveau institutionnel : cela veut dire que l'identification des mesures de performance pour le budget-programme est avant tout une fonction institutionnelle. Les connaissances requises pour développer des indicateurs susceptibles d'améliorer les programmes et la qualité des dépenses d'une institution se trouvent au sein de l'institution, et non auprès de l'administration publique centrale. La prescription d'indicateurs par le gouvernement central ne produit que rarement des données de bonne qualité ou des budgets axés sur les performances efficaces. Cela ne veut pas dire que les ministères des Finances ne peuvent pas demander l'aide d'une institution pour s'assurer que leurs indicateurs et objectifs trouvent un juste équilibre entre la faisabilité et la pression excessive. Toutefois, le développement et l'appropriation des mesures devraient se faire au sein de l'institution.

Cela implique que les mesures de performance devraient ajouter de la valeur aux processus de gestion, d'évaluation et d'affectation des ressources de l'institution. Le cadre de mesures de performance pour une institution doit être élaboré du point de vue de l'institution.

Il faut s'appuyer sur ce qui est déjà en place, utiliser l'expérience des indicateurs qui est déjà acquise par l'institution, priviligier des débuts modestes et mettre davantage l'accent sur la qualité que sur la quantité : La majorité des institutions dans les pays en développement disposent déjà d'indicateurs (parfois nombreux) dont elles se servent ou par rapport auxquels elles établissent des rapports. Avant d'élaborer de nouvelles mesures de performance pour le budget-programme (qui pourraient faire double emploi avec des mesures existantes et accroître les frais de l'institution sans ajouter de valeur correspondante), il est bon de commencer en repérant systématiquement les indicateurs pour les évaluer en fonction de la gestion institutionnelle des performances et des besoins du budget-programme, et ensuite par rapport à la qualité normative, à la budgétisation axée sur les performances et

26 Pour une analyse de la forme et de la fonction dans les réformes de la GFP en Afrique, consulter Andrews (2008,2010).

aux critères/besoins institutionnels. L'objectif est de s'assurer que les mesures de performance de l'institution soient de bonne qualité plutôt que de répondre à tous les besoins de l'institution à l'aide d'indicateurs qui ne sont ni pertinents, ni utiles ou pour lesquels il n'existe pas d'ensemble de données de bonne qualité.

Les institutions devraient développer des cadres d'informations sur les performances : Un cadre d'informations sur les performances est un mécanisme qui permet à une institution de recueillir, classer, filtrer et examiner tous les indicateurs utilisés en fonction des besoins de l'institution elle-même et des parties prenantes extérieures. Il s'agit simplement d'une base de données de tous les indicateurs utilisés dans une organisation, structurée par l'objet de l'indicateur, le programme/la politique qu'il mesure, son type, sa qualité et ainsi de suite, par rapport à des critères définis et avec des métadonnées pour chaque indicateur. Un cadre bien conçu permet d'identifier quels sont les indicateurs fournissant des données fiables et pertinentes sur les performances et expose les lacunes dues au fait que des aspects des activités de l'institution ne sont pas contrôlés. Il permet également aux institutions de rationnaliser les indicateurs, tout en assurant que les performances institutionnelles soient prises en compte dans tous les domaines stratégiques clés, compte-tenu des valeurs institutionnelles et pour des niveaux différents de la structure de l'organisation. Il permet aux institutions de mesurer ce qui est important, plutôt que de « rendre important ce qui peut être mesuré » (Richard & Evans, 2009).

Une institution devrait décider du nombre d'indicateurs gérables au niveau de la direction : le caractère gérable des informations sur les performances est un facteur important pour décider du nombre d'indicateurs à utiliser : En règle générale, il faudrait contrôler périodiquement une vingtaine d'indicateurs au niveau le plus haut élevé. Une dernière série d'indicateurs pourrait être gérable dans le cadre des processus d'examen et de prise des décisions, mais il faut reconnaître que de manière générale, plus le nombre d'indicateurs est grand, moins il reste de temps pour examiner chacun d'entre eux, plus le coût de la collecte et de la production des rapports est élevé, et plus le système des indicateurs est faible.

Une mesure d'estimation indirecte pour laquelle on peut trouver des données fiables vaut mieux que la mesure idéale pour laquelle les données n'ont pas été conservées ou ont été mal conservées : Un aspect clé de la vérification des mesures en fonction des besoins en matière d'informations sur les performances, concerne la disponibilité des ensembles de données sous-jacents. Si les données requises pour l'évaluation de la mesure sélectionnée ne sont pas disponibles, les gestionnaires devraient envisager de concevoir des mesures d'estimation indirectes pour lesquelles il existe des informations fiables que l'on peut retrouver. En l'absence de telles informations, et si l'indicateur mesure une partie essentielle du budget ou les performances des programmes, l'introduction de l'indicateur et la collecte des données y afférentes doivent être prioritaires dans un plan institutionnel pour améliorer les informations sur les performances.

Les organisations devraient établir des mécanismes clairs pour la gestion des informations sur les performances, et avoir une stratégie pour l'amélioration systématique de leur ensemble de mesures de performance : L'amélioration des mesures de performance peut exiger la conception de nouvelles mesures pour contrôler les performances dans certains domaines (comme par exemple, une action, valeur ou objectif), qui ne sont pas couverts par les indicateurs utilisés jusqu'ici, ou le renforcement de la fiabilité des ensembles de données sous-jacents par le biais de la modernisation de la gestion des dossiers. Il faudra peut-être aussi développer un système d'informations sur les performances pour s'assurer que les performances évaluées par rapport aux mesures de performance actuellement utilisées soient systématiquement documentées, vérifiées et protégées contre toute falsification. Cela n'implique pas forcément des systèmes sophistiqués de technologie de l'information : un fichier Excel à accès restreint et une vérification rétrospective d'accès suffisent. Les institutions devraient mettre au point des instruments d'évaluation et de suivi systématiques, comme un tableau de bord d'indicateurs, des rapports périodiques ou des réunions trimestrielles d'examen des performances. Les mesures de performance qui ne sont pas utilisées n'ont aucune fonction et leur maintien entraîne des dépenses inutiles.

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent jouer un rôle important pour garantir la bonne qualité des mesures de performance : Lorsque les informations sur les performances sont inclues dans le mandat d'audit de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), les organisations sont incitées à s'assurer de la fiabilité de leurs mesures de performance et de leurs systèmes de gestion des informations sur les performances. Par conséquent, les pays devraient utiliser les ISC de manière stratégique afin d'améliorer la qualité des mesures de performance. L'audit des informations sur les performances comporte toutefois des risques pour le

système des informations sur les performances - lorsque l'introduction des informations sur les performances dans le processus budgétaire est avant tout une question de conformité, et que les mesures de performance ne sont pas utilisées par l'institution elle-même ou de manière probante au sein du processus budgétaire, et que ces informations font l'objet d'un audit, le développement et le maintien des mesures se concentrent davantage sur l'obtention de l'approbation sans réserve des comptes, que sur les performances. Cette situation pourrait aboutir à la sélection d'indicateurs défectueux au niveau organisationnel, mais qui sont conformes aux exigences de l'ISC.

Veiller à l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire

Les changements au sein des agences budgétaires centrales sont tout aussi importants que l'élaboration de mesures de performance : Lorsque les agences budgétaires centrales introduisent la budgétisation axée sur les performances, le processus budgétaire lui-même doit inclure des dispositions ou des mécanismes différents afin de pouvoir utiliser les informations sur les performances de manière active. Si les règles du jeu ne changent pas, la budgétisation axée sur les performances ne sera qu'une simple conformité.

Le processus budgétaire devrait essentiellement détourner son attention des intrants pour se concentrer sur les résultats. Cela signifie que la base du dialogue avec les organismes dépensiers sur la majorité des dépenses, ne devrait plus mettre l'accent en premier lieu sur les coûts du personnels, le recours aux consultants ou au capital plutôt qu'aux allocations courantes, mais s'intéressser à la question de savoir si le programme des dépenses atteint ses objectifs et comment les divers intrants appuient ce processus. Lorsqu'on cherche à faire des économies dans le processus budgétaire d'un système de budget axé sur les performances, le dialogue ne devrait pas s'articuler autour de la question de savoir quel poste budgétaire entraîne plus de dépenses par rapport aux autres institutions, aux années précédentes ou à d'autres postes budgétaires. Il devrait plutôt recentrer l'attention sur la question de savoir quels programmes et projets sont de moindre priorité et peuvent donc être supprimés.

Une façon utile d'aborder l'introduction des mesures de performance est de décider comment elles seront utilisées à chaque étape du processus budgétaire. Par exemple, quels sont les mécanismes dans la budgétisation stratégique et l'élaboration des budgets qui garantiront leur utilisation intentionnelle et pertinente ? Les audiences budgétaires incluront-elles un examen formel des performances des programmes et un effort de l'agence budgétaire centrale pour comprendre comment le financement affecte la performance ? Ou est-ce que les groupes de travail sectoriels mixtes examineront les performances sur une base annuelle, afin que tous les aspects du secteur soient examinés de manière glissante du point de vue des performances de programmes, en tant que contribution au dialogue du budget central ?

Le renforcement des capacités est important, à commencer *par l'agence budgétaire centrale* : La budgétisation axée sur les performances requiert des compétences différentes à celles requises pour la budgétisation axée sur les intrants. Ceci reste vrai à tous les niveaux du processus budgétaire. Le renforcement des capacités des fonctionnaires, des cadres dirigeants et des parlementaires afin qu'ils apprennent à parler la langue du dialogue axé sur les performances et à travailler avec les informations sur les performances, devrait être un aspect important des réformes budgétaires axées sur les performances.

La formalisation du lien entre les affectations et les performances doit être envisagée avec prudence : il vaudrait mieux, à long-terme, que les pays ayant introduit des informations sur les performances dans le processus budgétaire évitaient dans un premier temps, d'établir un lien direct et formel entre les informations sur les performances et les affectations budgétaires. Le lien ne devrait pas être formalisé sans bien comprendre quelle est la relation entre les dépenses publiques et les divers programmes et objectifs de dépenses. Certains commentateurs vont jusqu'à dire que ce lien, ainsi que le lien entre les performances individuelles et les mesures de performance institutionnelles ne devraient jamais être formalisés. Le fait de lier des récompenses institutionnelles ou individuelles aux mesures de performance favorise la manipulation du système, constitue un obstacle à l'utilisation des mesures de performance pour améliorer les performances des programmes et la prestation de services, et entrave l'implantation d'une culture de l'apprentissage.

Soyez transparent quant aux performances et aux mesures de performance : De nombreux pays ont introduit des mesures de performance dans le processus budgétaire, mais il ne publient pas les informations sur les performances dans leurs documents budgétaires. Par conséquent, les acteurs dans le processus budgétaire ne sont pas motivés à changer leur comportement ni à améliorer la qualité des informations sur les performances.

La publication des mesures de performance, indispensable pour promouvoir une culture de mesures et de performances au sein de l'administration publique, ne peut consituer un moyen de contrôle efficace que si les informations sont fournies de façon constructive. Par exemple, le fait de faire le décompte du nombre de bâtiments des tribunaux rénovés au cours d'une période budgétaire et de publier uniquement ce chiffre, ne sert pas à grand-chose; il ne devient significatif que s'il est comparé aux périodes précédentes, ou avec le nombre de bâtiments censés être rénovés ou ayant besoin d'être rénovés.

Des réformes complémentaires en matière de GFP

La budgétisation axée sur les performances requiert un changement de culture au sein de l'administration publique et du processus budgétaire, mais il est peu probable qu'elle puisse, à elle seule, initier une culture d'analyses, de mesures et de performances. Les points suivants sont les principaux aspects à prendre en considération :

- *Les programmes et les structures organisationnelles* : Même s'il peut être avancé que la réorientation vers les programmes est indispensable pour l'utilisation efficace des mesures de performance dans le processus budgétaire, puisque les ressources seront affectées aux dépenses plutôt qu'aux divisions administratives qui contrôlent les fonds, les institutions et les particuliers ne peuvent pas être tenus responsables comme dans le cas des allocations axées sur les organisations. Pour résoudre ce problème, il sera peut-être nécessaire d'entreprendre des réformes administratives de grande envergure, afin que la responsabilité et les structures de gestion des agences concordent avec les programmes budgétaires. Toutefois, Robinson (2012) affirme que le problème peut être surmonté lorsque le Plan comptable et le système de gestion financière autorisent les organismes dépensiers à aligner les budgets-programmes et les unités organisationnelles.
- *Les systèmes de gestion des informations financières* : Un système fonctionnel de gestion des informations financières est un complément important qu'il faut associer à l'affectation des crédits aux programmes et à l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire.
- *Les cadres à moyen terme et l'élaboration du budget descendante* : L'utilisation de cadres budgétaires et de dépenses à moyen-terme permet aux agences dépensières d'utiliser l'élaboration du budget descendante pour faire des compromis dans le cadre des enveloppes de dépenses, et pour gérer la mise en œuvre de politiques à moyen terme.
- *Les changements apportés à la responsabilité budgétaire et aux contrôles des dépenses* : De même, lorsque l'agence budgétaire centrale prend des décision budgétaires au niveau sectoriel, et que les mécanismes de contrôle financier sont externes et axés sur les intrants, les mesures de performance seront toujours reléguées au second plan dans la procédure d'élaboration du budget. Les organismes dépensiers ne peuvent pas être tenus pour responsables des performances lorsqu'ils ne maîtrisent pas les décisions en matière de dépenses et que leur marge de manœuvre quant à l'exécution du budget, est réduite.
- *Simplifier les structures budgétaires* : La budgétisation axée sur les performances est souvent associée à la réduction du nombre de postes budgétaires dans la structure des crédits. L'argument est simple : si les crédits sont affectés à des objectifs globaux plutôt qu'à des objectifs détaillés, les agences auront besoin d'avoir plus de flexibilité pour gérer leurs ressources en vue des performances. L'on pourrait faire valoir, toutefois, le fait que ce changement ne devrait avoir lieu que si le contexte élargie de la gouvernance favorise la reddition de comptes et se préoccupe des politiques relatives aux performances.
- *Renforcer les ISC et les processus de contrôle du budget parlementaire* : Lors du processus budgétaire, l'obligation des institutions à rendre des comptes doit aussi s'appliquer aux performances. Il conviendrait de donner aux ISC les moyens de renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent faire l'audit des informations sur les performances, et l'aspect des performances serait important. De même, la capacité des chercheurs et des comités parlementaires à utiliser les informations sur les performances lorsqu'ils supervisent les dépenses, doit être formalisée au moyen d'instruments et de mécanismes spécifiques.

Il convient de noter ici, que l'introduction de la budgétisation axée sur les performances ne pourra réussir que si le budget annuel est crédible et que les systèmes sous-jacents de GFP sont fonctionnels au sein d'une

culture de conformité aux règles officielles du jeu et à l'obligation de rendre compte.

Cependant, le recours aux mesures de performance pour améliorer la qualité des dépenses ne réussira pas sans l'adoption par le gouvernement d'une réorientation globale vers la gestion des performances. Il y a donc une dimension tout autant politique qu'administrative : les cadres dirigeants de l'État au sein de l'administration centrale devraient être tenus pour responsables de leurs performances ; la supervision/tutelle du parlement devrait s'exercer dans le domaine des performances ; en outre, il devrait y avoir des processus formels pour cibler, mesurer, rapporter et évaluer les performances institutionnelles.

La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances

Enfin, la façon dont les mesures de performance sont introduites dans le processus budgétaire est une question importante.

Travaillez avec des agences de bonne volonté afin de réussir dès le départ : L'expérience nous a appris qu'à la différences des réformes portant sur la gestion des dépenses à moyen terme, les réformes relatives à la budgétisation axée sur les performances peuvent être introduites de façon ponctuelle et fragmentaire puisque la qualité des mesures de performance dépend de l'engagement des agences et du leadership (direction) quant aux performances.

Avancez lentement, mettez en place les éléments constitutifs *et trouvez un équilibre entre les changements apportés au processus budgétaire et les efforts déployés en vue d'assurer la qualité des informations* : La budgétisation axée sur les performances efficace requiert des informations fiables et pertinentes. Il ne faut pas tenter de mettre en œuvre des méthodes plus formelles pour lier les performances aux dépenses sans avoir acquis de l'expérience quant aux relations entre les dépenses des agences et les performances.

Sélectionnez des informations limitées, gérables et de bonne qualité : Les systèmes de budgétisation axée sur les performances n'ont pas besoin d'être très sophistiqués, mais ils doivent être intentionnels et systématiques. L'agence budgétaire centrale devrait aider les organismes dépensiers à développer des systèmes ciblés d'informations sur les performances, ayant un nombre limité d'indicateurs de haute qualité, affectés de façon appropriée.

Mettez au point des systèmes transparents de suivi des performances : Les informations sur les performances devraient être contrôlées avec un objectif en vue, avoir des conséquences dans le dialogue avec les agences et faire l'objet d'un rapport au parlement et au public dès les premiers temps de l'introduction du système.

La direction politique est importante : La budgétisation axée sur les performances introduite en tant que réforme technique uniquement risque de ne pas très bien réussir. Un ministre des Finances qui a une forte volonté, qui peut faire passer la discussion du budget du point de vue politique et exécutif à un débat sur les performances, et qui soutient publiquement et résolumment les budgets axés sur les performances tout en cherchant sans cesse à promouvoir cette réforme, est absolumment indispensable.

Évitez les systèmes parallèles : On a beaucoup gaspillé d'énergie en élaborant des documents budgétaires axés sur les performances complexes (souvent gérés et produits par les consultants) sans que la façon d'analyser et d'affecter le budget change vraiment. Cette approche est quasiment sans valeur et pourrait même compromettre à long terme la budgétisation axée sur les performances, car les acteurs concernés ont une expérience négative du système.

Conclusion

Introduire l'utilisation de mesures de performance dans l'élaboration du budget est importante pour améliorer la qualité de la budgétisation et des services publics. Toutefois, si la réorientation se fait trop vite, sans que les mesures proposées soient pertinentes et fiables ; si les informations sur les performances sont produites sans la mise en place de mécanismes délibérés et explicites pour leur utilisation dans le processus budgétaire ; si les informations ne sont pas publiées et utilisées en dehors du pouvoir exécutif, ou ne sont pas utilisées dans le cadre d'un programme plus vaste de suivi et d'évaluation ; et, si les processus et les documents d'informations sur les performances ne font pas partie de la procédure budgétaire de base, les gouvernements peuvent gaspiller beaucoup d'énergie et de ressources, ce qui donne lieu à l'inutilité ou à l'inutilisation des informations de performance disponibles (parfois à grands frais). Lors de la conception des systèmes de budgétisation axée sur les performances, les pays tireraient parti d'une orientation précoce, délibérée sur l'établissement et la gestion de cadres d'informations axés sur les performances.

Bibliographie

Andrews, M. (2008) *Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform. [L'isomorphisme et les limites de la réforme de la gestion des finances publiques africaines].* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-012 (Série de documents de travail issus de la recherche), John F Kennedy School of Government, Université d'Harvard.

Andrews, M. (2010) *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? .[Quels sont les progrès réalisés par les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique ?]* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-018. John F Kennedy School of Government, [Série de documents de travail issus de la recherche RWP10-018. John F Kennedy School of Government], Université d'Harvard.

Arizti P, Brumby J, Manning N, Senderowitsch R & Thomas T (2010) *Results, Performance Budgeting and Trust in Government[Résultats, budgétisation axée sur les performances et confiance dans le gouvernement].* Washington, DC., Banque mondiale.

Evans C & Richardson M (2009) *How to manage effectively with performance indicators [Comment gérer de manière efficace à l'aide des indicateurs de performance].* British Journal of Administrative Management, Summer [Été].

Ketelaar A., Manning N & Turkisch E (2007) *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences [Dispositions axées sur les performances pour les hauts fonctionnaires de l'OCDE et autres expériences des pays].* OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. Paris, OECD. [Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, 2007/5 Paris, OCDE]

McCormack L & Stacey B (2008) Institutional foundations for performance budgeting: The case of Canada. *OECD Journal on Budgeting* 7(4) *(Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire).*

OBI (IBO) (Initiative sur le budget ouvert) (2010) *Open budget survey and index [Enquête et indice sur le budget ouvert].* Washington DC : International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international).

OECD (OCDE) (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007) *Budget Practices and Procedures Database [Base de données sur les pratiques et les procédures budgétaires].* Paris, OCDE.

Robinson M (2012). *PFM Results Blog [Blogue sur les résultats de la GFP]* Disponible sur le site : http://blog.pfmresults.com/wordpress (consulté le 9 mars 2012).

Robinson M. & Last D (2009) *A Basic Model of Performance-Based Budgeting* [Un modèle élémentaire de la budgétisation axée sur les performances] IMF Technical Note and Manuals [Note technique et manuels du FMI]. Washington, DC, Fonds monétaire international.

Schacter M (2006) *The worth of a garden: Performance measurement and policy advice in the public service.* Discussion paper prepared for the Results Management and Reporting Directorate Treasury Board Secretariat (Canada) [Document de réflexion préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des résultats et la présentation de rapports. Canada.]

Shah A & Shen C (2007) *A primer on performance budgeting [Notions élémentaires sur la budgétisation axée sur les performances].* In Shah A (ed.), *Budgeting and Budgeting Institutions* [Dans Shah A (ed.), *La budgétisation et les institutions budgétaires*] Washington, DC, World Bank Institute [Washington, DC, Institut de la Banque mondiale].

Taiclet B & Murara L (2011*) «Burkina Faso and Mali: Developing programme budgeting while getting the basics right» [« Burkina Faso et Mali : développer le budget par programmes sans oublier les principes de base»]* Disponible sur le site : http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/11/burkina-faso-and-mali-developing-program-budgeting-while-getting-the-basics-right.html

Van Dooren S & Van de Walle W (2008) *Performance Information in the Public Sector: How it is used [Informations sur les performances dans le secteur public : leur utilisation]* Basingstoke : Palgrave MacMillan.

World Bank (Banque mondiale) (2005) *Performance Budgeting and Management: Lessons learnt from 16 developing and developed countries [La budgétisation et la gestion axées sur les performances : enseignements tirés des 16 pays développés et en développement].* Washington, DC, Banque mondiale.

Q&R : La demande en matière de mesures de performance, un facteur important

Emmanuel Bor, conseiller technique au ministère des Finances et du Développement Économique à Maurice, examine des exemples d'institutions nationales illustrant la façon dont les mesures de performance peuvent être utiles à l'élaboration et à la gestion du budget des finances publiques.

Q Quel est, selon vous, le rôle des mesures de performance dans l'élaboration et la gestion du budget ?

R Les mesures de performance jouent un rôle crucial différent à chaque étape du cycle budgétaire.

En premier lieu, pendant la phase de préparation du budget, la formulation des mesures de performance et des objectifs encourage à prendre en compte la prestation des services publics lors de l'allocation des fonds, et à mettre l'accent sur les domaines de priorité qui génèreront les résultats les plus essentiels. Les mesures de performance sont utiles pour effectuer les analyses budgétaires, analyser l'efficacité des dépenses effectuées et redéfinir les priorités des dépenses du prochain budget.

En deuxième lieu, pendant la phase parlementaire de révision et d'affectation des ressources budgétaires, les mesures de performance accroissent la quantité d'informations à la disposition des politiciens, en améliorant aussi la transparence de l'utilisation des fonds et en facilitant la prise de décisions fondées sur l'efficience à la fois passée et prévue des dépenses publiques.

En troisième lieu, pendant la phase d'exécution du budget, les mesures de performance sont nécessaires au suivi de l'accomplissement des résultats essentiels tout au long de l'année, et à la prise des mesures correctives jugées appropriées, si un système de suivi adéquat est en place.

En quatrième et dernier lieu, pendant la phase de compte-rendu budgétaire et de contrôle ex post externe, le parlement et les offices nationaux de contrôle se servent des mesures de performance pour tenir les ministères et les gestionnaires responsables des résultats réels, ce qui est d'autant plus nécessaire du fait que les réformes budgétaires accroissent la flexibilité et l'autonomie de l'exécution budgétaire en augmentant le niveau d'autorisation budgétaire (réduction du nombre de postes budgétaires) et en allégeant les règles de virement.

Q Quels exemples au sein du pays illustrent vos arguments ?

R Maurice est un exemple de pays qui se sert activement des mesures de performance comme motivation pour améliorer la prestation des services publics. Les ministères et organismes publics doivent inclure au budget à soumettre des indicateurs de progrès qui peuvent être attendus de la prestation de services au cours des trois années à venir. Par conséquent, les ministères et organismes publics sont régulièrement invités à identifier les nouveaux domaines où ils pourraient améliorer l'efficience des dépenses publiques. Les indicateurs pour lesquels aucun progrès significatif n'est observé sont progressivement éliminés du cadre axé sur les performances.

L'utilisation des mesures de performance dans le contexte des processus budgétaires parlementaires est relativement limitée. D'après une enquête de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) menée en 2005, seulement 19 pour cent des corps législatifs et 8 pour cent des commissions

législatives d'étude du budget dans les pays membres de l'OCDE se servaient des informations sur les performances lors de la prise de décisions. Bien que les réformes budgétaires récentes aient renforcé l'apport d'informations sur les performances dans bien des pays, la plupart de ces réformes n'ont pas formellement intégré la revue des mesures de performance dans les processus parlementaires d'approbation du budget. Néanmoins, à Maurice, les informations sur les performances sont de plus en plus utilisées par les membres du parlement pendant les audiences budgétaires, et notamment par les membres de l'opposition cherchant à contester le gouvernement.

L'expérience de l'unité dite « Delivery Unit (Unité de prestation) » du Premier Ministre (PMDU) au Royaume-Uni (2001 à 2010) illustre bien comment les mesures de performance peuvent être utilisées au cours de l'exécution du budget pour suivre de près les progrès effectués en vue des objectifs stratégiques et pour prendre les mesures correctives jugées nécessaires. La PMDU a été instaurée en juin 2001 pour renforcer la capacité du gouvernement britannique à atteindre ses priorités clés des domaines de l'éducation, de la santé, du crime et des transports. Elle rendait des comptes au Premier Ministre par le biais du chef de la fonction publique (le secrétaire du cabinet). L'un des rôles clés de la PMDU était d'assurer que les objectifs restent importants au sein de tout le système du secteur public. Les outils de suivi de la performance utilisés par la PMDU comprenaient trois types d'instruments : les notes mensuelles (résumé succinct des progrès, des questions de prestation actuelles et émergentes, et des mesures clés requises) ; les bilans (réunions trimestrielles pour revoir et examiner en profondeur la performance de chaque domaine de priorité) ; et des rapports d'exécution (évaluations en profondeur fournies au responsable de système tous les six mois sur le statut de tous les domaines de priorité du système). Pendant son mandat de Premier Ministre, Tony Blair écrivit dans ses mémoires de l'année 2010 que « l'innovation de la « Delivery Unit » du Premier Ministre avait rencontré une forte résistance mais qu'elle était d'une valeur tout à fait inestimable et qu'elle avait démontré son importance à de multiples reprises ».

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) instaurée au sein de l'Assemblée nationale en France illustre la façon dont les mesures de performance peuvent contribuer à renforcer le contrôle externe de l'utilisation des ressources publiques. Cette mission est co-présidée par un membre du parlement du parti au pouvoir et un membre de l'opposition. La MEC se sert des informations sur les performances fournies par les rapports budgétaires, et par d'autres méthodes classiques comme les audiences publiques, pour mener des enquêtes en profondeur sur les politiques sectorielles et pour rendre compte de l'efficience des dépenses publiques dans certains domaines spécifiques, comme les soins de santé préventifs (en 2012) ou la lutte contre la fraude sociale (en 2011).

Q Quels sont les risques associés à l'utilisation de mesures de performance pour l'élaboration et la gestion du budget ?

R Se servir des mesures de performance dans le cadre de l'élaboration et de la gestion du budget implique des types de risques variés que l'on peut regrouper en quatre catégories.

Premièrement, l'introduction de mesures de performance dans les processus d'élaboration du budget engendre un risque de distorsion lié à la portée limitée des indicateurs. Les indicateurs de performance peuvent focaliser l'attention des gestionnaires sur les quelques objectifs identifiés dans la documentation budgétaire tout en délaissant d'autres objectifs importants, qui peuvent ne pas être couverts par les mesures de performance. Par exemple, les mesures de performance se concentrent souvent sur les nouvelles initiatives, tandis que la plupart des ressources budgétaires servent aux dépenses de fonctionnement, qui ne sont pas soumises au même niveau de contrôle.

Deuxièmement, l'intégration des mesures de performance au processus budgétaire peut créer de mauvaises incitations au sein des ministères d'exécution et encourager ces derniers à ne présenter que le genre d'objectifs

et d'informations sur les performances qui leur semblent favorables ou réalisables, et à cacher au ministère des Finances les domaines sensibles. Ce risque est d'autant plus important qu'il existe un décalage inhérent entre la quantité et la qualité des informations sectorielles disponibles dans un ministère d'exécution et celles au niveau du ministère des Finances.

Troisièmement, il existe un risque de voir l'investissement en temps et en ressources pour produire les mesures de performance, conduire simplement à des progrès de présentation dans la documentation budgétaire, sans impact notable sur la hiérarchisation des dépenses ou sur l'efficience des services publics. Cela pourrait être le cas lorsque les gestionnaires ne sont pas redevables sur les résultats, ou lorsque les décideurs politiques et les gestionnaires sont submergés par des indicateurs trop nombreux (ou trop insignifiants), ou encore lorsque leur pouvoir d'effectuer des changements pendant les phases de dotation ou d'exécution budgétaires est limité. Par exemple, une étude récente de la Commission des finances du Parlement estonien a montré que l'utilisation des informations sur les performances par les pouvoirs législatifs était limitée car le processus budgétaire du pouvoir législatif était trop contraint par le temps et le rôle du Parlement dans l'apport de changements fondamentaux au budget était limité.

Quatrièmement, il existe un risque de perdre de vue les priorités essentielles de la gestion des finances publiques (GFP). L'intégration des informations sur les performances au processus budgétaire ne doit pas être considérée comme une priorité, par exemple, quand les évaluations nationales effectuées sous l'égide du cadre relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA) démontrent que les problèmes principaux résident au sein de l'exécution budgétaire ou des procédures de contrôle.

Q Comment les pays peuvent-ils atténuer ces risques ?

R Tout d'abord, les pays doivent améliorer continuellement la qualité des indicateurs utilisés dans la documentation budgétaire et limiter leur quantité. Par exemple, après quatre ans de mise en œuvre de la réforme budgétaire en France, une liste restreinte d'indicateurs clés au niveau des missions (dont le domaine d'action est plus vaste que celui des programmes) a été instaurée dans la documentation budgétaire dès le budget 2010 afin de procurer une vision plus synthétique de la performance.

Puis, il faut organiser régulièrement des examens détaillés des dépenses sectorielles spécifiques pour revoir la performance en dehors du processus budgétaire. Cela doit aider à réduire l'écart des informations entre les ministères d'exécution et le ministère des Finances, et à limiter la distorsion créée par les objectifs de performance reliés aux ressources budgétaires.

Ensuite, les pays doivent mettre en place les cadres juridiques et réglementaires nécessaires pour habiliter à la fois les membres du parlement et les hauts gestionnaires du secteur public à se servir des informations sur les performances dans le cadre de la dotation et de l'exécution budgétaires. Ce n'est que lorsque les gestionnaires disposent d'une réelle flexibilité dans l'exécution budgétaire que le passage d'une culture axée sur l'administration à une culture axée sur les résultats peut se faire.

Enfin, les pays doivent évaluer avec soin les divers défis auxquels leurs systèmes de GFP font face avant d'impliquer tous leurs ministères et organismes dans des systèmes complexes de mesures de performance. Afin d'éviter les accumulations de données inutilisées qui se sont souvent multipliées dans les réformes budgétaires récentes, il semble judicieux de hiérarchiser clairement les besoins en matière de GFP et de s'assurer que les cadres fondamentaux de responsabilisation soient en place.

Q Quels conseils donneriez-vous à un pays qui aurait investi considérablement dans l'élaboration de cadres et dispositions d'informations sur les performances en vue de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances, mais qui ne constate pas de différence significative dans le processus budgétaire ?

R Les cadres et dispositions d'informations sur les performance sont nécessaires mais insuffisants pour garantir que les informations sur les performances soient réellement utilisées lors du processus budgétaire.

Lorsque des efforts considérables sont entrepris en vue du bon approvisionnement d'informations sur les performances lors du processus budgétaire, sans résultats tangibles, et si la distorsion des mesures de performance a été maintenue à un niveau acceptable, il vaut la peine d'étudier si la demande en informations sur les performances fonctionne bien.

Il existe plusieurs manières de stimuler la demande en informations sur les performances du côté des parties prenantes principales. Cela peut impliquer d'organiser des séminaires avec les membres du parlement pour les aider à mieux comprendre comment utiliser les nouvelles informations sur les performances disponibles dans la documentation budgétaire. C'est par exemple ce qui a été fait au Togo dans le contexte des directives 2009 sur les finances publiques adoptées par l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Cela pourrait aussi signifier d'instaurer des commissions de haut niveau de revue de la performance à l'échelle ministérielle, présidées par le ministre ou le chargé de la supervision, qui se réuniraient régulièrement afin de revoir la performance et de prendre des mesures correctives. L'accroissement de la demande en matière d'informations sur les performances pourrait aussi être appuyé par les institutions de contrôle externes, si celles-ci disposent des ressources humaines appropriées et du cadre juridique pour mener des contrôles de la performance et diffuser leurs conclusions et leurs rapports. Enfin, il pourrait être nécessaire de sensibiliser les médias et la société civile quant à l'abondance d'informations sur les performances disponibles dans la documentation budgétaire.

Un autre moyen serait d'encourager à prendre au sérieux les objectifs de performance. Dans la pratique, cela pourrait se faire en instaurant dans plusieurs domaines adéquats des incitations à la performance reliées à des rétributions financières. Par exemple, le Rwanda a mis en place un programme à grande échelle accordant des bonus aux prestataires de soins de santé qui fournissent des soins de meilleure qualité à plus de patients. Une évaluation de la Banque mondiale en 2012 sur ce programme a conclu que les incitations avaient un impact important et significatif sur la santé des enfants. L'étude fait aussi référence à des résultats positifs semblables grâce à des programmes de rémunération de la performance aux Philippines (pour les médecins en milieu hospitalier) et en Indonésie (pour les centres de soins de santé dans les villages).

4

MISE EN ŒUVRE DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES : AGENCEMENT ET CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

4

4.1 Agencement et calendrier de la réforme relative au budget-programme

Ronald E Quist

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont réformé leurs procédures budgétaires, afin de transférer leur intérêt des intrants (ou ressources/moyens) aux résultats. Au cours de ces dernières années, plusieurs pays africains ont également décidé de mettre en œuvre le budget-programme (BP) pour adopter une approche de la budgétisation axée sur les résultats qui s'écarte de l'approche classique par poste.

L'expérience des pays de l'OCDE et de certains pays africains qui ont déjà mis en œuvre de telles réformes budgétaires montre des domaines de grandes réussites, tels que la reclassification du budget et les estimations pluriannuelles en fonction des programmes ou des domaines d'extrants. Cependant, des domaines de préoccupations importantes subsistent, y compris l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire, l'alignement des programmes sur la structure administrative et la présentation des informations sur les performances dans la documentation budgétaire (Kraan, sans date).

De nombreux pays en développement, rencontrent actuellement des difficultés quant à la façon de concevoir et de mettre en œuvre les réformes du BP. Il est important de considérer l'état actuel de leurs systèmes de GFP et de gouvernance. Les pays en développement peuvent bénéficier des enseignements tirés des expériences vécues des pays de l'OCDE. Il a été soutenu que la réforme en matière de BP ne doit pas être envisagée dans les pays ou les États dotés de systèmes de GFP et de gouvernance, faibles (Robinson & Last, 2009). Une fois qu'il a été établi que les conditions requises ont été remplies, il est important de mettre en œuvre une réforme avec un calendrier basé sur l'agencement et le déploiement adéquats. Dans cet article, un modèle fondé sur l'application des notes du cadre relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA), est utilisé pour évaluer si des préalables appropriés ont été réunis pour mettre en œuvre le BP dans un pays donné. En outre, il fournit un cadre pour l'agencement des réformes budgétaires.

Entreprendre la réforme du BPP avec prudence

La communauté internationale des donateurs a été une force motrice majeure à l'origine de ces réformes du BP. L'expérience de l'introduction de nouvelles initiatives pour la réforme de la gestion publique, suggère que les pays en développement exercent une certaine prudence dans la conduite de la réforme du BP.

Le BP impose de lourdes charges, en particulier, lors de l'exécution du budget, quand le nombre d'éléments institutionnels impliqués peut s'étendre horizontalement à travers des dizaines de ministères, départements (services) et agences (organismes), et, verticalement, à peut-être plusieurs milliers d'unités de prestation de services. Le degré de décentralisation ou de déconcentration influence la probabilité de mise en œuvre

réussie du BP. Il s'agit d'une considération particulièrement importante dans le cas des pays ayant d'importantes contraintes de capacité. En outre, la déconcentration limitée de la gestion des dépenses loin de l'échelon central, qui caractérise de nombreux pays en développement (soit à travers la décentralisation ou la déconcentration sectorielle) a donné lieu à des défis majeurs de mise en œuvre du budget. Cette situation résulte de très longs circuits de gestion des dépenses entre le ministère central, et le siège du ministère sectoriel, les bureaux régionaux ou provinciaux, les bureaux de district, et en fin de compte les unités de prestation de services de première ligne. Généralement, ces processus sont en proie à des limitations dues à la faiblesse des réseaux financiers administratifs - le réseau bancaire, les systèmes postaux, les réseaux de communication et dans certains cas, même l'approvisionnement en électricité.

Pour illustrer les variations qui peuvent se produire à la suite de différents niveaux de décentralisation sur la gestion des dépenses, nous constatons que l'Afrique du Sud, qui est considérée comme ayant mis en œuvre avec succès le BP au niveau national, signale qu'environ 7 pour cent de ses sorties budgétaires sont classées comme dépenses gérées au moyen de contrôles internes, le solde étant des virements et des intrants, tels que le personnel[27]. À titre de comparaison, le Ghana, un pays actuellement en train de réformer ses systèmes budgétaires vers une approche du BP, indique qu'à peu près 75 pour cent de ses flux budgétaires sont classés au titre de la gestion des dépenses[28]. Ces distinctions sont importantes lorsque des réformes en matière de BP sont envisagées, qui se traduisent par des niveaux différents de défis en ce qui concerne la mise en œuvre du budget selon un régime de BP.

Il est intéressant de noter que les petits États insulaires ne sont pas confrontés à des défis de très longs processus de gestion des dépenses, même si la gestion des dépenses reste très centralisée. Cette observation suggère que les petits États insulaires peuvent être confrontés à des difficultés moins importantes en ce qui concerne les défis que le BP place sur l'exécution du budget. Le même argument peut être appliqué aux systèmes fédéraux.

Critères d'évaluation pour considérer la réforme en matière de BP comme une réussite

La valeur de l'adoption d'une approche particulière d'élaboration de budget ne doit pas être uniquement mesurée par sa promesse de l'amélioration de la mise en œuvre des politiques, de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Un test plus approprié serait également fondé sur la crédibilité du budget qu'un pays peut raisonnablement s'attendre à réaliser, étant donné son statut actuel de performance concernant la planification stratégique, le suivi et l'évaluation ainsi que la GFP.

Cette crédibilité peut être mesurée en tenant compte de : la mise en correspondance efficace des affectations exhaustives des ressources budgétaires conformément aux objectifs stratégiques et aux plans de développement; l'obtention des résultats de l'exécution du budget (c.-à-d., les dépenses, les extrants et les résultats) qui correspondent à des affectations et des objectifs budgétaires ; et, la réalisation de mesures précises, régulières et dans les délais, des dépenses, des extrants et des résultats.

Le passage de l'élaboration du budget par poste au BP

Une comparaison des exigences de la gestion budgétaire pour la mise en œuvre du budget par poste contre le BP fournit un cadre pour l'examen d'une transition entre les deux formes de systèmes budgétaires. Le Tableau 4.1.1, indique que la réforme d'une approche classique vers une approche du BP exige :

- l'adoption d'une perspective budgétaire pluriannuelle afin de permettre l'incorporation de stratégies dans le processus budgétaire ;
- une transformation des dispositions institutionnelles pour établir correctement la hiérarchie des responsabilités pour tous les éléments de la chaîne de résultats ;
- un développement des dimensions et de la portée des déblocages budgétaires et des contrôles de dépenses tout en passant du contrôle des intrants (principalement administrés par le ministère des Finances) au contrôle des extrants (laissé principalement entre les mains des ministères sectoriels) ;
- une reconfiguration du plan comptable pour l'établissement de rapports financiers sur la base des quatre dimensions de classification ; et,
- la mise en place de systèmes de suivi efficaces, précis et dans les délais impartis, pour mesurer et évaluer les extrants et les résultats.

Qui plus est, le tableau montre l'importance de la différence de complexité de la gestion d'un budget-

27 Voir l'évaluation PEFA pour l'Afrique du Sud, 2008.
28 Voir l'évaluation PEFA pour le Ghana, 2009.

Tableau 4.1.1 : Comparaison des conditions de gestion budgétaire pour la mise en œuvre du budget par poste contre la mise en œuvre du budget-programme

Élément de la chaîne de résultats	Dimension de la classification	Hiérarchie institutionnelle des responsabilités		Estime/Affecte		Contrôle		Rapport financier		Suivi	
		par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP
Intrants	Administrative	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Économique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓		
	Fonctionnelle		✓		✓		✓		✓		
Extrants/ Résultats	Programmatique		✓		✓		✓				✓
	Fonctionnelle		✓		✓		✓				✓
Perspective pluriannuelle	Administrative		✓		✓		✓		✓		
	Économique		✓		✓		✓		✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓		✓
	Fonctionnelle		✓		✓		✓		✓		✓

programme par rapport à un budget par poste. Il existe d'autres domaines de réforme ne figurant pas dans le Tableau 4.1.1 qui doivent être associés à l'introduction du BP. Il s'agit notamment de la transition vers une plus grande attention accordée à l'audit de la performance et la nécessité d'une mesure plus complète de l'affectation des ressources (qui pourrait être réalisée grâce à l'introduction de la comptabilité d'engagement).

Expérience de réforme en matière de BP

Les pays qui ont réussi à faire la transition d'une élaboration de budget par poste au BP, comprennent le Canada, le Danemark, la France, Singapour, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud et le Vanuatu. L'expérience de l'introduction du BP dans la pratique a été mitigée et variée.

Pour commencer, Maurice a présenté un budget-programme indicatif au côté du budget par poste classique en 2007-2008. Par la suite, un véritable budget-programme s'inscrivant dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) de trois ans (2008/2009 à 2010/2011) a été mis en œuvre lors de l'exercice budgétaire 2008-2009. À certains égards, la mise en œuvre accélérée du BP peut avoir résulté en un simple changement dans la présentation du budget plutôt qu'en une véritable intégration du budget-programme. Il est important de noter qu'avant la mise en œuvre du BP Maurice avait déjà mis en place avec succès un système informatisé de gestion financière.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, les dispositions institutionnelles de l'administration publique reflètent la structure de programmes/d'actions (sous-programmes) et permettent ainsi une hiérarchie claire de responsabilité pour tenir ses engagements quant aux programmes budgétaires. Il convient de noter qu'il existe un alignement très proche si ce n'est pas une coïncidence, de la structure du programme sur la structure administrative. Les avantages comprennent une relative simplicité et la facilitation de l'intégration des postes directement dans les programmes. Les inconvénients semblent toutefois exercer une pression pour instituer de nouvelles structures administratives avec l'introduction de nouveaux programmes, et les défis particuliers qui sont parfois présentés dans la définition des indicateurs d'extrants et de résultats significatifs. Dans le cas de l'Afrique du Sud, comme ce fut le cas pour Maurice, il est également important de noter qu'elle dispose d'un puissant système informatisé de gestion financière.

Le Mali a exprimé son intention d'avancer et d'avoir son budget axé sur les résultats pleinement opérationnel entre 2012 et 2015, conformément à la législation de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Burkina Faso s'est orienté vers le BP depuis 2000 et a l'intention d'ajouter une annexe budgétaire axée sur les

résultats au projet de budget pour 2013 et de la présenter au Parlement à titre d'informations supplémentaires.

L'expérience semble suggérer que :

- une approche plus progressive, qui intègre un agencement minutieux, semble être un élément important de succès de la réforme en matière de BP.
- la réorganisation institutionnelle correspondante pour intégrer le BP est un élément important pour une réforme efficace du BP.
- le soutien des dirigeants politiques et administratifs est indispensable à la mise en œuvre de la réforme.
- une GFP solide, y compris la mise en œuvre réussie de systèmes informatisés de gestion financière, est un facteur important.

Considérer une approche appropriée à l'introduction de la réforme de BP

Lors de l'examen de la mise en place de la réforme du BP, comme c'est le cas pour de nombreux autres domaines de la réforme en matière de GFP, plusieurs éléments distincts ont besoin d'être abordés. Ce sont :

- l'état actuel de la performance budgétaire (un niveau minimal de performance en matière de planification et de suivi et d'évaluation, ainsi qu'en GFP doit être satisfait) ;
- l'ordonnancement (agencement) des étapes de réforme déterminé par des plates-formes de réforme générales et des interdépendances fonctionnelles ;
- le déploiement des phases de réforme, à la fois horizontalement à travers les différents secteurs et verticalement par le biais des niveaux de sièges sectoriels, de bureaux régionaux ou provinciaux, de bureaux de district et d'unités de prestation de services de première ligne ;
- les niveaux actuels de capacité, y compris le statut du réseau financier administratif ;
- les ressources disponibles pour réaliser les réformes ;
- l'économie politique et les contextes macroéconomiques ; et,
- les dispositions institutionnelles établies pour gérer les efforts de réforme.

L'adoption d'un modèle pour la réalisation de performances saines de GFP nous procure une base pour définir des plates-formes d'ordonnancement des réformes (Quist, 2009). Nous pouvons décrire brièvement une telle plate-forme comme : (a) la réalisation de la discipline budgétaire ; (b) la réalisation de la prestation de services efficace ; et, (c) l'affectation stratégique des ressources. Cette logique d'agencement suggère que le BP qui est associé à l'affectation stratégique des ressources ne doit être poursuivi que si la discipline budgétaire et la prestation de services efficace sont suffisamment fonctionnelles.

L'agencement des réformes en matière de BP

La réforme en matière de BP exige l'introduction d'une classification budgétaire par programme et une transformation correspondante des dispositions institutionnelles de l'administration publique s'écartant des responsables administratifs au profit des responsables de programmes.

Instaurer une nouvelle classification budgétaire, comme l'exige la réforme du BP, constitue un changement structurel fondamental au processus budgétaire. Elle implique de revoir la structure de déblocage du budget ; d'un virement en fonction des programmes plutôt qu'en fonction d'une classification économique ; d'un contrôle des engagements fondé sur les programmes et d'une présentation de rapports du budget de l'exercice en cours, également basée sur les programmes. Pour prendre en compte ces changements fondamentaux, des domaines connexes de la gestion des finances publiques devront peut-être être réformés simultanément, même si ces domaines fonctionnent bien actuellement. Par conséquent, il est nécessaire de considérer l'agencement avec beaucoup de prudence lorsqu'il est prévu de mettre en œuvre des réformes du BP. En outre, cette considération suppose qu'une approche progressive puisse être plus productive qu'une approche du type « *Big bang* », du fait que les interdépendances entre les domaines du BP et d'autres domaines de la GFP sont prises en compte. En effet, cette approche est soutenue par des expériences de réforme en matière de BP de pays comme le Canada et Singapour, pour qui la réforme a été ordonnée sur environ dix ans.

Un examen attentif des conditions d'agencement et de déploiement nécessaires à la réforme en matière de BP, identifie trois phases principales à traiter. Celles-ci sont présentées ci-dessous dans l'ordre :

1. Le renforcement des systèmes de GFP de base pour s'assurer qu'une performance en GFP adéquate ait été réalisée. L'outil PEFA fournit une base à la fois pour guider l'agencement des réformes de la GFP, et pour identifier à quel moment des systèmes de GFP

de base suffisamment solides ont été réalisés pour entreprendre la phase suivante.

2. La création d'un contexte favorisant la réforme en matière de BP. Ces mesures de réforme peuvent être guidées par un examen des conditions nécessaires pour passer d'une élaboration du budget par poste au BP. Nous notons que la création d'un environnement permettant l'élaboration du BP comprend l'introduction de la gestion informatisée des dépenses et l'institution d'un compte unique du Trésor.[29] La mise en œuvre réussie de cette phase peut faciliter la mise en œuvre d'un processus budgétaire axé sur les programmes qui oriente l'affectation des ressources entre les secteurs, en fonction des résultats mesurés.
3. La mise en œuvre effective du BP avec une réforme des dispositions institutionnelles de gestion budgétaire et l'introduction d'une classification du budget-programme. La réforme de la formulation et de l'exécution du budget ainsi que des rapports financiers, est guidée par une logique d'agencement reposant sur des liens de GFP. La technique consiste à identifier les chaînes d'activités qui représentent les liens de GFP, et à agencer les réformes de façon croissante, en commençant par les chaînes d'activités les plus courtes vers les plus longues.

Renforcer les systèmes de GFP – un préalable à la réforme en matière de BP

La première étape pour entreprendre la réforme du BP consiste à renforcer le système de GFP ; en particulier les domaines de la GFP qui servent de préalables à la mise en œuvre réussie du BP. Quels sont les préalables nécessaires à la mise en œuvre réussie du BP ? Existe-t-il une façon de déterminer avec une fiabilité raisonnable si la mise en œuvre du BP est techniquement et opérationnellement réalisable ?

Les préalables pour la mise en œuvre réussie du BP peuvent être classés au titre de : (a) la planification, le suivi et l'évaluation ; (b) la formulation du budget ; (c) l'exécution du budget ; et, (d) l'information financière. Ces préalables se rapportent à la réalisation de niveaux de performance adéquats. L'évaluation PEFA (qui à la mi-2011 avait été effectuée dans plus de 93 pour cent des pays de l'Afrique subsaharienne) sert de source pour mesurer les niveaux actuels de la performance de la GFP (Lawson & Fölscher, 2011). Les préalables et les sous-indicateurs de performance PEFA correspondants sont les suivants :

- La réalisation de stratégies totalement chiffrées (coûts d'investissement et coûts prospectifs de fonctionnement) à l'aide d'une stratégie de gestion efficace de la dette définie comme prioritaire dans le cadre de prévisions définitives et fiables concernant les ressources budgétaires. Une mesure de la performance peut être obtenue en considérant les composantes PEFA PI-12 (i), PI-12 (ii) et PI-12 (iii).
- La mise en œuvre d'un suivi crédible et d'un cadre d'évaluation pour couvrir tous les secteurs clés. Il n'y a pas de mesures directes de la crédibilité de suivi et d'évaluation comprises dans l'évaluation PEFA, mais certaines indications peuvent être disponibles dans les rapports de planification et de secteurs.
- Un cadre budgétaire et macroéconomique pluriannuel crédible qui peut servir d'instrument efficace de discipline budgétaire descendante et dont l'efficacité n'est pas compromise par d'importantes subventions et flux d'aide de donateurs imprévisibles (voir PI-12 (i)).
- Un processus budgétaire crédible qui résulte de correspondances étroites entre les résultats des dépenses effectives et les prévisions budgétaires des recettes et des dépenses totales et sectorielles. En particulier, il est important que les systèmes de gestion des finances publiques soient capables de juguler efficacement l'accumulation des dépenses. Des niveaux élevés d'arriérés de dépenses portent atteinte à une perspective prospective sur la mise en œuvre du budget telle que requise par le BP et à la réalisation des résultats stratégiques et retardent la mise en œuvre du budget dans le cadre du rapprochement des contrats passés (voir PI-1, PI-2, PI-3, PI-4 (i) et PI-4 (ii)). Lorsque la participation des donateurs au budget est substantielle, la budgétisation de l'aide- programme et de l'aide-projet prend une part prépondérante dans le processus du BP (voir D2 (i), D2 (ii)).
- La classification budgétaire doit refléter au moins les classifications administratives et économiques (PI-5).

29 Plusieurs systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière (IFMIS) actuellement mis en œuvre se caractérisent mieux comme des systèmes de paiements informatisés plutôt que comme des systèmes de dépenses (par exemple, le cas du Liberia). La différence réside dans le fait qu'un système de gestion des dépenses comprend le contrôle effectif des engagements (qui se produisent au niveau des unités de dépenses) plutôt que le simple contrôle de la composante de paiements du cycle des dépenses, qui peut être adressé au niveau central. Un BP réussi s'appuie sur des systèmes de GFP qui sont en mesure d'aligner les dépenses sur les activités et les projets budgétisés. Il en résulte la nécessité d'un contrôle effectif des engagements.

- Un processus de préparation du budget qui accorde suffisamment de temps pour traduire pleinement les intrants ascendants reflétant les exigences de prestation de services, et qui intègre des considérations politiques au début du cycle de préparation du budget (voir PI-11 (i), PI-11 (ii)).
- Un mécanisme de déblocage du budget avec un délai suffisant pour permettre un contrôle effectif des engagements dans toutes les unités de dépenses, une gestion effective de la dette, une gestion saine de la passation des marchés publics et de la masse salariale (voir PI-16 (i), PI-16 (ii)), PI-20 (i), PI-17 (i), PI-17 (ii), PI-18 (i), PI-18 (ii), PI-18 (iv), PI-19 (i), PI-19 (ii).
- L'importance effective accordée au contrôle des dépenses d'extrants par les ministères sectoriels plutôt qu'au contrôle d'intrants par le ministère des Finances. Pour satisfaire à cette norme, il faudra presque certainement mettre en œuvre des systèmes informatisés de gestion financière avec une couverture complète des dépenses et la capacité de contrôler les dépenses de manière descendante jusqu'au niveau des unités de prestation de services (voir PI-23).
- L'information financière exacte en cours d'exercice et dans les délais d'exécution du budget ainsi que la préparation d'états financiers exhaustifs, exacts et respectant les délais (voir PI-24 (i), PI-24 (ii), PI-24 (iii), PI -25 (i) et PI-25 (ii)).
- L'assurance de l'efficacité, de l'exactitude et du respect des délais durables de ces systèmes grâce à la gestion des risques et à l'audit des systèmes efficaces (voir PI-21 (i)).
- Une surveillance (ou examen) et un audit (contrôle) externes efficaces (voir PI-26 (i), PI-26 (iii)) et PI-28 (i)).
- Et, le débat politique et la supervision (tutelle) efficaces par le parlement avec approbations avant le début de l'exercice budgétaire (PI-11 (iii), PI-27 (i)).

Afin de savoir si un pays a atteint le niveau minimum de performance de GFP, en fonction des critères énumérés ci-dessus et en utilisant les notes PEFA, une analyse a été effectuée dans sept pays et un État. L'Afrique du Sud, Maurice, la Norvège, le Botswana, le Ghana, le Mali, le Burkina Faso, et l'État de Lagos ont été sélectionnés du fait de leur adoption du BP (ou de la budgétisation axée sur les performances) ou du fait qu'ils étaient en train de le faire. Un résumé des résultats est présenté ci-dessous dans le Tableau 4.1.2.

Les résultats révèlent que Maurice, la Norvège et l'Afrique du Sud remplissent en grande partie les préalables pour mener à bien le BP. Sur les 32 préalables, ces pays en remplissent entre 25 et 28. En revanche, l'analyse suggère que le Burkina Faso et le Botswana, avec l'obtention de 19 et 17 préalables respectivement sur 32, ont encore besoin d'entreprendre un renforcement considérable de leurs systèmes de GFP de base avant de se lancer dans des réformes du BP. Le Botswana est en train de concevoir un programme de réforme de la GFP ; il est admis que de nombreux préalables doivent d'abord être remplis, et l'initiative en matière de BP a été agencée pour commencer cinq ans après le début des réformes. Le Burkina Faso mène une approche progressive et envisage de passer au

Tableau 4.1.2 : Résumé des résultats de l'analyse pour remplir les préalables à la mise en œuvre du BP

Nombre de préalables à la mise en œuvre du BP				**32**
	Nbr.	**Rectifié**	**%**	**Remarques sur les nombres rectifiés**
Maurice 2011	27	27	84%	
Norvège 2008	27	28	88%	Il peut être soutenu que PI-21(i) appliqué à la Norvège est inapproprié
Afrique du Sud 2008	26	28	88%	Vu les faibles montants de l'aide des donateurs, les notes D2(i) et D2(ii) peuvent ne pas être critiques
Maurice 2007	25	25	78%	
Burkina Faso 2010	19	19	59%	
Botswana 2008	17	19	59%	Vu les faibles montants de l'aide des donateurs, les notes D2(i) et D2(ii) peuvent ne pas être critiques
Ghana 2009	10	10	31%	
Mali 2010	9	9	28%	
État de Lagos 2008	7	7	22%	

budget-programme uniquement en tant qu'annexe au Projet de loi de finances de 2013. L'analyse suggère qu'il serait prématuré d'introduire le BP en ce moment au Ghana, au Mali et dans l'État de Lagos. Dans ces trois pays, il y a de bonnes raisons de penser que le calendrier pour introduire le BP peut être le résultat de la pression des donateurs. Dans le cas de l'État de Lagos, l'initiative du BP est soutenue par le ministère britannique de Développement International (DFID) par le biais du programme SPARC (*State Partnership for Accountability, Responsiveness and Capability)*, au titre duquel un programme pilote du BP a été introduit en 2010. Le Mali répond à ses obligations conventionnelles en vertu des obligations législatives de l'UEMOA. Le Ghana ne prévoyait pas de mettre en œuvre une initiative de réforme en matière de BP au titre de son projet initial de Système intégré d'information de gestion financière du Ghana (GIFMIS), mais celle-ci a été introduite en réponse à la conditionnalité de décaissement du FMI.

Créer un contexte favorable au BP

La création d'un contexte favorisant l'introduction du BP peut être guidée en envisageant d'élargir l'élaboration du budget par poste classique en passant par une étape de renforcement de l'élaboration du budget éclairée par les performances, telle qu'illustre dans le Tableau 4.1.3. Dans le cadre de cette approche, les extrants et les résultats sont suivis et utilisés pour orienter le processus de planification stratégique. Les affectations de ressources sont effectuées selon les secteurs. Les affectations sectorielles stratégiques sont prises en compte dans la formulation du budget par le biais d'une sélection de projets en fonction d'une classification fonctionnelle (en utilisant des tableaux de correspondance). La mise en œuvre du budget continue d'être sur une base par poste, mais la présentation des rapports se fait sur une base fonctionnelle pour permettre une comparaison de l'affectation des ressources par secteur par rapport aux réalisations d'extrants et de résultats.

Le Tableau 4.1.3 permet de définir une séquence d'étapes de la réforme budgétaire. Ces cinq initiatives principales sont les suivantes :

1. Introduction des prévisions pluriannuelles effectives des agrégats budgétaires, avec le soutien total politique, pour orienter les enveloppes budgétaires appliquées à la planification stratégique ainsi que pour servir d'instrument de discipline budgétaire descendante. Introduction des prévisions budgétaires de dépenses sectorielles afin de faciliter l'incorporation de lignes de référence sectorielles dans les prévisions budgétaires macroéconomiques. Les prévisions budgétaires doivent être exhaustives et inclure les recettes, les dépenses et les virements

Tableau 4.1.3 : Élargissement du budget classique par poste en tant qu'approche de réforme progressive pour introduire le BP

Élément de la chaîne de résultats	Classification dimension	Hiérarchie institutionnelle des responsabilités		Estime/Affecte		Contrôle		Rapport financier		Suivi	
		par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP	par poste	BP
Intrants	Administrative	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Économique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓		
	Fonctionnelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Extrants/ Résultats	Programmatique		✓		✓		✓			✓	✓
	Fonctionnelle		✓		✓		✓			✓	✓
Perspective pluriannuelle	Administrative		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Économique		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓	✓	✓
	Fonctionnelle		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

ainsi que les emprunts nets. Un profil de besoin de financement fiable à son tour exige le strict respect d'une stratégie de la dette politiquement soutenue.

2. La prochaine étape pour instituer un contexte favorisant la réforme en matière de BP consiste à renforcer la planification stratégique aussi bien au niveau national qu'au niveau sectoriel et à préciser les objectifs d'extrants et de résultats sectoriels. Il est souhaitable de couvrir au moins les principaux secteurs, à savoir, la santé, l'éducation, les routes et le transport ainsi que l'agriculture. En général, l'approche implique la mise en place d'un programme pilote dans un ou deux secteurs, puis le déploiement du processus dans les autres secteurs, ce qui peut durer trois à quatre ans. La planification stratégique repose sur l'établissement d'un ordre de priorité efficace des programmes. Cet ordre de priorité, à son tour, nécessite l'obtention préalable d'une capacité de prévisions budgétaires définitives et réalistes.
3. Le renforcement du suivi et de l'évaluation visant à mesurer les réalisations réelles d'extrants et de résultats, est étroitement associé au renforcement de la planification stratégique. Cette composante de la création d'un contexte permettant le BP ne dépend pas de manière décisive de l'établissement soit de cadres budgétaires pluriannuels efficaces soit de plans stratégiques, et peut donc être commencée dès que possible. Les indicateurs de résultats impliquent généralement un échantillonnage statistique de pointe et la mise en place de lignes de référence, par conséquent, ce processus peut durer plusieurs années.
4. La prochaine étape est le lien direct de la politique au budget. Cela implique que les cadres budgétaires pluriannuels efficaces politiquement soutenus et la planification stratégique effective aient d'abord été réalisés. Dans l'affirmative, le pays peut alors introduire une perspective pluriannuelle à la budgétisation sur une base annuelle glissante en reliant les prévisions pluriannuelles aux plafonds budgétaires. Par ailleurs, il peut établir un lien entre les budgets et les plans sectoriels sur une base sectorielle en utilisant des tableaux de correspondance fonctionnels, établis à partir d'une sélection hiérarchisée de projets et de l'espace e budgétaire disponible, et en tenant compte des coûts d'investissement et des charges de fonctionnement prospectives.
5. Finalement, l'exécution du budget, peut être réformée afin de refléter une structure fonctionnelle s'alignant sur les structures de formulation du budget et de planification stratégique. Cela peut transparaître dans la structure de déblocage du budget, et aussi dans l'organisation des rapports financiers. En prévision du niveau de complexité imposé à l'exécution du budget et aux rapports financiers par l'introduction du BP, il est nécessaire d'introduire la gestion informatisée des dépenses ainsi qu'un compte unique du Trésor, et ce, afin de gérer les déblocages budgétaires de manière efficace.

Entreprendre les réformes fondamentales en matière de BP

Passer par les cinq étapes susmentionnées pour préparer un contexte de réforme favorable au BP pourrait prendre toute une décennie, suivant l'économie politique - par rapport à la fois à l'engagement politique du pays en faveur de la réforme et aux pratiques des partenaires au développement à l'égard de la participation dans le processus budgétaire. Bien sûr, le calendrier de mise en œuvre dépendra également des contraintes de capacités et de ressources. Une fois la réalisation de ces étapes, les éléments fondamentaux du BP peuvent être envisagés et le vrai travail d'une réforme en matière de BP peut commencer. Pour ce faire, il faut prendre en considération les exigences d'agencement et de déploiement. La justification de ces exigences d'ordonnancement est fondée sur les liens avec la GFP qui sont touchés par l'introduction d'une classification de budget-programme. Ces exigences comprennent les étapes suivantes :

1. La première étape du processus fondamental de réforme du BP est une révision du cadre juridique et réglementaire centrée sur la loi de finances et, éventuellement, l'introduction d'une loi sur la responsabilité budgétaire. Elle nécessite un réalignement des règlements, des manuels et des modèles de rapports s'y rapportant. À Maurice par exemple, la mise en œuvre d'un BP opérationnel à part entière, a été précédée par la promulgation de la Loi (portant modification) sur les Finances et l'Audit de 2008 ; la promulgation de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2008 ; et, les changements connexes dans le Manuel de gestion financière.
2. La deuxième étape consiste à mettre en vigueur la loi. Cette étape comprend la réforme des dispositions institutionnelles de gestion d'un budget-programme. Pour certains pays, il peut s'agir tout d'abord d'intégrer des divisions budgétaires distinctes - budget de fonctionnement et budget d'investissement

dans une division budgétaire unique. Ces changements institutionnels doivent être déployés dans tous les ministères sectoriels. La réforme des dispositions institutionnelles relatives à l'administration publique doit inclure la nomination de responsables de programmes qui seront tenus pour responsables de la réalisation des résultats de programmes. Des considérations pragmatiques exigent que cette étape corresponde étroitement à l'organisation administrative existante. Toutefois, une initiative de réforme trop prudente à l'égard de l'alignement de la structure administrative pour intégrer des lignes claires de responsabilité concernant les responsables de programmes, peut conduire à une mise en œuvre du BP qui reflète simplement la classification en BP, mais qui essentiellement n'accomplit pas la transition de l'accent mis sur les intrants à une base de résultats.

3. La troisième étape porte sur la restructuration des systèmes et des procédures budgétaires afin de prendre en compte le BP. Nous notons que la mise en œuvre de la réforme fondamentale en matière de BP est généralement mise en place au départ à l'aide d'un projet pilote impliquant deux ou trois ministères, puis en fonction des enseignements tirés, déployés dans d'autres ministères sectoriels sur une période de plusieurs années. Vu ce qui précède, la réforme des systèmes et procédures doit adopter une approche qui intègre à la fois les systèmes budgétaires actuels et réformés. Cette étape commence par une réforme du plan comptable. Le degré ultérieur de complexité relatif à la codification de transactions rend particulièrement difficile de gérer les comptes manuellement. Néanmoins, chose qui est souvent ignorée, c'est que dans les pays en développement (à l'exception des petits États insulaires et des systèmes fédéraux), même si la gestion informatisée des dépenses a été mise en œuvre avec succès, toutes les unités de dépenses ne sont pas couvertes. Dans ces circonstances, il faut un plan comptable simplifié, pouvant rassembler invariablement les transactions au moins à un niveau agrégé. Cette étape implique également la refonte des livres de paie pour permettre l'intégration par programme.
4. La quatrième étape implique la refonte des formats de documents budgétaires, des circulaires budgétaires, des déclarations de dépenses mensuelles et trimestrielles, et des états financiers annuels. Elle comprend également de revoir la base de classification des demandes pro forma de flux de trésorerie par les ministères sectoriels, des plans de passation des marchés et des mandats ou autorisations d'engagement des dépenses.
5. La cinquième étape, qui représente la première étape de mise en œuvre, compte traiter des procédures de déblocages budgétaires afin de permettre le déblocage dans les délais des ressources par programme, plutôt que par classification administrative/économique. Ces mesures ainsi que la mise en œuvre d'un plan comptable qui reflète une classification par programme, facilite l'intégration de virements et de déblocages budgétaires fondés sur la classification programmatique plutôt que sur la classification économique. Cette étape implique également la mise en œuvre de systèmes de contrôle des engagements de dépenses en fonction du titre de programme et d'action (sous-programme).
6. La sixième étape doit être étroitement coordonnée avec l'étape précédente. Elle implique la publication d'une circulaire budgétaire qui spécifie les plafonds des secteurs et des programmes et doit se dérouler selon un calendrier permettant de s'assurer que les systèmes de GFP puissent gérer les déblocages budgétaires et leur contrôle sur la base d'une classification par programme de l'exercice auquel la circulaire budgétaire correspond.
7. La septième étape nécessite l'introduction de rapports financiers en cours d'exercice et annuels reposant sur le plan comptable qui intègre la classification du BP ; et,
8. La dernière étape, qui consiste, une fois la mise en place du BP, à réformer l'audit afin d'inclure des approches et des techniques axées sur les performances.

Temps requis et calendrier des réformes en matière de BP

Il ressort clairement des considérations énoncées dans les parties précédentes, que le temps requis pour mettre en œuvre le BP avec succès, dépend en grande partie du statut actuel des pays dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) et des mesures déjà prises pour créer un contexte propice au BP. Le temps requis pour la mise en œuvre du BP, varie selon le fait que cette mise en œuvre ait lieu dans un petit État insulaire, dans un système fédéral, ou dans un pays doté d'un système de gestion des dépenses très décentralisé ou déconcentré, ou dans un

pays où l'administration de la gestion financière est centralisée. Le statut du réseau financier administratif aura également une influence.

Le Tableau 4.1.4 présente le calendrier prévisionnel reposant sur une analyse d'une sélection de situations de pays et indique que le calendrier de mise en œuvre du BP ne peut pas être inférieur à 5 ans.

Tableau 4.1.4 : Estimations du temps requis pour mettre en œuvre les réformes en matière de BP

	Petits États insulaires	Administration publique fédérale/ décentralisée	Administration publique centralisée
Les systèmes de GFP de base restent faibles	12 à 15 ans	12 à 18 ans	15 à 25 ans
Les systèmes de GFP de base sont suffisamment solides	8 à 10 ans	8 à 12 ans	10 à 15 ans
Un contexte favorisant le BP a été mis en place	5 à 7 ans	5 à 7 ans	7 à 10 ans

Discussion et Conclusions

Bien que le budget-programme (BP) offre la promesse d'améliorations sensibles du processus décisionnel, de l'efficacité, de l'efficience, de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans le cadre de la gestion budgétaire, ces améliorations ne peuvent se concrétiser que si le BP est mis en œuvre avec succès. Les enseignements à tirer de ces expériences sont entre autres, qu'il faut être très prudent avant de décider si un pays devrait entreprendre la réforme en matière de BP et de quelle manière il devrait procéder. Il est reconnu que la réforme du BP n'est appropriée que lorsque des résultats adéquats en matière de GFP et de gouvernance ont été réalisés. Le présent article montre que l'évaluation PEFA permet de déterminer si un pays satisfait aux préalables pour s'engager dans la réforme du BP.

Trois étapes principales d'agencement ont été identifiées. La première cherche à renforcer les performances de la GFP de base. La deuxième cherche à créer un contexte favorable à la mise en œuvre des fonctions principales du BP. Cette étape est guidée par un processus d'amélioration de la budgétisation éclairée par les performances. La troisième introduit les fonctions principales du BP, dont l'ordonnancement est guidé par les liens fonctionnels de la GFP.

La réforme en matière de BP requiert la remise en question de nombreux éléments de la pratique en matière de GFP ; il faut donc se méfier d'une perception trop étroite de la réforme adoptée par certains pays, qui mettent principalement l'accent sur une refonte de la circulaire budgétaire et probablement sur une modification éventuelle du plan comptable. Les liens entre l'élaboration du budget, son exécution et les rapports financiers, qui sont particulièrement solides dans le cas du BP, indiquent que la prise en compte des chaînes d'activités est une bonne méthode d'agencement (Quist, 2009).

Les longues périodes de mise en œuvre, qui sont recommandées pour la réforme, remettent en question la logique de faire de la mise en œuvre des réformes en matière de BP une conditionnalité des décaissements d'aides et de prêts des donateurs qui couvrent une période maximale de cinq ans ?

Il est utile de rappeler que l'agencement et la détermination des priorités sont deux choses différentes, se traduisant bien souvent par un ordonnancement complètement différent des étapes de réformes. Les CDMT, le BP, et la comptabilité d'exercice, sont souvent considérés comme prioritaires dans les réformes budgétaires et de la gestion financière, et par conséquent, sont parmi les premiers objectifs de la réforme. Cependant, une telle perspective n'est prudente que si un agencement approprié est appliqué et que si des considérations de mise en séquence judicieuse mettaient ces priorités en fin d'un calendrier ordonné.

L'analyse présentée dans cet article conduit aux conclusions supplémentaires suivantes :

- Les pays ne devraient entreprendre des réformes en matière de BP, que s'ils ont atteint un niveau de performances en matière de GFP suffisant ; sinon il faudrait compter entre trois et sept années supplémentaires pour traiter les questions élémentaires en matière de GFP.
- L'existence de faibles réseaux financiers administratifs dans de nombreux pays en développement, laisse entendre que les profils de risques diffèrent selon les pays, en ce qui concerne l'impact que la mise en œuvre du BP a sur l'exécution du budget. Les pays dotés de systèmes de gestion de dépenses très centralisés devraient présenter des risques plus élevés.
- Il ne faut entreprendre le BP que si la planification stratégique sectorielle, le suivi et l'évaluation efficaces ont atteint un niveau adéquat.

Étant donné la complexité du BP, une mise en œuvre réussie requiert une évaluation minutieuse du statut actuel des performances dans le domaine de la GFP, la mise en œuvre de plusieurs étapes clés en matière de GFP, et enfin une mise en œuvre progressive des éléments du BP. Vu le statut actuel des performances de la GFP dans plusieurs pays africains, cet argument semblerait impliquer l'exclusion d'un bon nombre de pays africains des réformes du BP pendant plusieurs années. Toutefois il est possible de réaliser un degré de budgétisation éclairée par les performances par le biais de réformes intermédiaires visant à renforcer la GFP, au moyen par exemple d'une transition vers un cadre budgétaire macroéconomique davantage à moyen terme et de l'adoption progressive d'une approche de la formulation et du suivi budgétaires, axée davantage sur les extrants. Il est intéressant de noter que le Botswana, a maintenu son rang comme le pays ayant la croissance économique la plus rapide d'Afrique depuis des décennies, grâce à l'élaboration du budget par poste associé à un processus de planification efficace. Par conséquent, les autres pays devraient pouvoir commencer dès maintenant, à prendre des mesures progressives, déterminées et séquentielles vers la mise en œuvre du BP.

Références

Kraan D-J (sans date) *Programme budgeting in OECD countries (Budgétisation par programme dans les pays de l'OCDE).* Disponible sur le site : http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf [consulté en mai 2012].

Lawson A & Fölscher A (2011) *Evaluation of PEFA Programme 2004–2010 and development of recommendations beyond 2011 (Évaluation du Programme PEFA de 2004 à 2010 et formulation de recommandations au-delà de 2011).* Rapport final d'évaluation. Disponible sur le site : http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/Eng-PEFAEvaluationRevisedFinalReportJuly2011.pdf [consulté en juillet 2013].

Quist R (2009) *On the PEFA Reform Sequence Model Framework (Sur le cadre PEFA du modèle de séquence d'une réforme)*. Document non publié présenté à l'AIDCO, Commission européenne.

Robinson M & Last D (2009) *A Basic Model of Performance-Based Budgeting (Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances)*, Notes techniques et manuels du FMI. Washington DC : Fonds monétaire international.

La réforme du budget par programme, soutenue par des réformes d'accompagnement

L'introduction de l'élaboration et de la gestion du budget-programme (BP) a été lentement déployée au sein de l'administration publique, permettant ainsi le renforcement des capacités. En outre, elle a été soutenue par l'introduction simultanée d'un cadre budgétaire pluriannuel.

Nature des réformes

Le budget et la gestion axés sur les résultats (performances) se trouvent au cœur du programme de la réforme budgétaire du Maroc, mise en œuvre en 2002 (Touimi-Benjelloun & Chafiki, 2007 ; Karim, 2008), accompagnés d'autres piliers comme la mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel et la décentralisation budgétaire assortie de contrats entre l'administration publique centrale et l'administration publique dépensière.

Les aspects secondaires des réformes marocaines sont :

- le passage à un budget structuré par programme ;
- la délégation de l'autorité de dépenses aux ministères et la mise en place d'indicateurs de performance ;
- la modernisation des systèmes de contrôle pour faciliter l'initiative des gestionnaires ;
- l'essai de partenariats novateurs à travers les frontières administratives traditionnelles, entre les ONG, les autorités locales et les autorités centrales, par exemple, dans des secteurs comme la santé, l'éducation, le transport et la gestion de l'eau ; et,
- l'amélioration de manière significative des systèmes de gestion des données sur les dépenses. (OCDE, 2010)

La réforme avait pour but de donner plus de clarté aux choix stratégiques dans l'élaboration du budget. La délégation des pouvoirs de décision visait à créer des incitations pour les gestionnaires afin qu'ils soient plus réceptifs aux besoins de prestation de services. L'introduction d'informations sur la performance, en particulier, était considérée comme un moyen d'établir des liens logiques entre les objectifs, les crédits alloués et les résultats attendus, et d'instaurer une culture de transparence, de performance et de reddition des comptes (Karim, 2008).

L'utilisation des informations sur la performance dans le processus budgétaire et de gestion a été édifiée par tâtonnements au sein des ministères. Le système au Maroc repose sur l'utilisation de quasi-contrats pour gérer les performances. Le premier niveau d'un accord existe entre le ministère des Finances et les principaux ministères nationaux, où le ministère des Finances accorde l'autorité et la flexibilité de dépenses aux ministères, en échange de l'engagement de fournir une quantité et une qualité spécifiques de services. Au niveau de l'administration publique centrale, chaque ministère établirait alors des accords similaires entre lui et ses unités programmatiques, les autorités et les bureaux locaux. Cette contractualisation des relations a exigé la fusion des contrôles ex ante et ex post et la mise au point d'un système de gestion de l'information financière qui rend disponible les informations sur les engagements à toutes les parties dès qu'un gestionnaire en a pris l'engagement (OCDE, 2010).

Les informations sur les performances ne sont pas utilisées pour déterminer les affectations par le ministère des Finances en tant que telles ; elles sont plutôt utilisées pour permettre aux responsables du budget de prendre de meilleures décisions concernant les priorités pour des décisions managériales sur les programmes (OCDE, 2010).

Approche de la mise en œuvre

Le Maroc a tenu compte du fait que le rythme de mise en œuvre des réformes serait limité par les capacités dans l'administration publique. Il a donc choisi de procéder progressivement, non pas en ce qui concerne l'agencement d'éléments de la réforme, mais plutôt sur le plan du déploiement des réformes au sein de l'administration publique. La mise en œuvre avait pour objectif l'apprentissage par la pratique et par le changement de culture, avec la plupart des changements

introduits en même temps, afin de garantir que les différents aspects se complétaient mutuellement. Au départ, la participation des ministères était volontaire et la mise au banc d'essai était encouragée, permettant ainsi de tirer des enseignements avant une phase de mise en œuvre principale à partir de 2004 (OCDE, 2010).

Par la suite, les sites de mise en œuvre du budget-programme et de l'élaboration d'indicateurs ont été sélectionnés, afin qu'en 2009 la totalité des 30 ministères, y compris les plus importants, puissent fonctionner avec un BP et disposer d'un ensemble d'indicateurs de performance.

Le Maroc a lancé les changements dans la pratique, sans procéder à des modifications importantes du cadre juridique. Une nouvelle Loi organique relatives aux lois de finances, cependant, était en cours de rédaction en 2010 (OCDE, 2010), afin de créer un environnement juridique plus favorable aux réformes, telles que l'alignement de la Loi de finances annuelle sur une approche à moyen terme en matière de budgétisation.

Impact des réformes

D'après une étude de cas de l'OCDE (2010) sur les réformes„ les avantages de l'approche étaient particulièrement visibles dans la qualité des négociations budgétaires qui ont eu lieu entre le ministère des Finances et les agences dépensières. Des cas particuliers d'amélioration de prestation de services ont également été constatés en raison du nouveau contexte de la gestion budgétaire et des incitations à la performance. Les ministères qui avaient investi dans la réorientation concernant leurs négociations budgétaires internes, passant du coût de fonctionnement des unités administratives aux objectifs des programmes et aux ressources nécessaires pour atteindre les objectifs, ont noté que cet investissement a porté ses fruits dans l'amélioration des discussions avec le ministère des Finances. De cette façon, l'approche progressive s'est révélée efficace : elle a permis le renforcement des capacités et des compétences, associé à la création d'une base de connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Références

Karim M (2008) La mise en oeuvre des réformes budgétaires orientées vers la performance : l'exemple du Maroc. Présentation à la réunion inaugurale du réseau des hauts responsables du budget de la région MOAN. Le Caire : OCDE.

OECD (OCDE) (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010) Progress in public management in the Middle East and North Africa (Progrès accomplis dans la gestion publique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord). Paris : OCDE.

Touimi-Benjelloun Z & Chafiki M (2007) Document présenté lors de la Conférence sur « L'efficacité du développement en pratique : l'application de la Déclaration de Paris pour encourager l'égalité hommes-femmes, la protection de l'environnement et les droits de l'homme », Novembre, Dublin, Irish Aid, OCDE, Sida, Unifem, Coopération pour le développement de la Belgique.

La réforme de la GFP fondée sur les directives de l'UEMOA

Au Burkina Faso, l'introduction du budget-programme, un cadre budgétaire de dépenses à moyen terme et l'utilisation des informations sur les résultats faisaient partie d'une deuxième phase de réformes (lancée à la fin des années 1990) qui a souligné les résultats. Cette dernière a suivi une vague précédente de réformes axées sur la création d'un système unifié de gestion budgétaire pour le ministère des Finances et sur la stabilisation de l'exécution du budget, en automatisant la chaîne des dépenses, en créant des contrôles de dépenses unifiés, en fermant les comptes privés au sein du système budgétaire, en renforçant la gestion et la comptabilité de trésorerie et en instaurant un cadre budgétaire centralisé (Lawson, Chiche & Ouedraogo, 2012).

Cette deuxième phase de réformes comprenait l'introduction de plusieurs outils analytiques de planification et de budgétisation, un budget-programme (en 1998), des Examens des dépenses publiques réguliers (EDP) et un cadre global de dépenses à moyen terme (en 2000).

Nature des réformes

La nature des réformes au Burkina Faso a été fortement influencée par les six directives sur la gestion des finances publiques (GFP) de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Ces directives ont été mises à jour en 2009, en intégrant des concepts modernes de GFP, dans le but d'accroître le contrôle, la transparence et la responsabilisation dans le processus d'élaboration du budget. En plus d'inclure des aspects de comptabilité d'exercice, d'amélioration du débat parlementaire, de renforcement des pouvoirs de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et de l'utilisation des compte uniques du Trésor, elles fournissent également une série de mesures visant les budgets-programmes à moyen terme et axés sur les résultats. Ces mesures incluent à leur tour, la délégation du pouvoir de dépenses aux ministres dépensiers et l'utilisation d'un système de classification programmatique comme base de dotations dans la Loi de finances (Kone, 2011).

Le Burkina Faso s'est fermement engagé à mettre en œuvre ces changements au sein de ses systèmes budgétaires. (Lawson et coll., 2012).

Mise en œuvre

On peut dire que la mise en œuvre du budget-programme axé sur les performances s'est déroulée en deux phases. Les dix premières années (de 1999 à 2008) ont été marquées par une certaine confusion sur le processus. En 1999, avec le soutien de la Banque mondiale pour la réforme de la GFP, les budgets-programmes ont été lancés dans des ministères pilotes au départ, puis se sont étendus à tous les ministères en 2000. Cependant, les ministères sectoriels « ont mal compris les objectifs » (Lawson et coll., 2012), saisissant l'occasion de plaider en faveur de crédits supplémentaires plutôt que de l'envisager comme une approche visant à hiérarchiser (déterminer un ordre de priorité) à nouveau toutes les dépenses. Lorsqu' un cadre fiscal a été instauré en 2001, avec des plafonds descendants pour les ministères, l'utilisation des budgets-programmes pour présenter des listes de souhaits a été limitée. Toutefois, les ministères n'utilisaient toujours pas les formats pour aider à la gestion budgétaire, même en les présentant parallèlement aux budgets traditionnels fondés sur les intrants (moyens) administratifs au ministère des Finances.

En 2008, le ministère des Finances a formé un Comité de révision pour élaborer une approche révisée du budget-programme. La nécessité d'établir des directives précises quant à la structure des programmes, à la sélection d'indicateurs, à l'élaboration de budgets à moyen-terme et à l'utilisation des budgets-programmes axée sur les performances afin d'effectuer le suivi de la mise en œuvre des dépenses a été reconnue, et des guides méthodologiques ont été élaborés en 2011, s'appuyant sur la mise au banc d'essai de la nouvelle approche en 2010 dans sept ministères. En 2011, le programme pilote, utilisant les nouveaux guides a été déployé dans neuf

autres ministères. L'intention était d'avoir un budget-programme entièrement formulé en tant qu'annexe à la Loi de finances d'ici 2013 (Taiclet & Murara, 2011).

Impact du budget-programme axé sur les performances

Dès la fin des années 2000, l'impact sur la formulation et la gestion du budget au Burkina Faso du budget-programme axé sur les performances, était considéré par de nombreux auteurs comme limité (Lawson et coll., 2012 ; Ouedroago, 2008 ; Banque mondiale, 2005). Tandis que les ministères produisaient des budgets-programmes conceptuels axés sur les performances, ceux-ci n'étaient pas utilisés pour prendre des décisions sur les affectations et, en 2005, n'étaient pas ajustés pour refléter les décisions dans le processus budgétaire fondamental, qui était toujours élaboré autour du budget fondé sur les intrants administratifs. Taiclet & Murara (2011) considèrent que le programme relancé a connu un certain succès, mais soulignent la nécessité de faire du format du budget-programme, le principal format budgétaire pour les crédits alloués et la présentation de rapports.

Selon Lawson et coll. (2012), le faible impact du budget-programme au cours des dix premières années de mise en œuvre était attribuable au fait que la mise en œuvre initiale n'avait pas tenu compte de la complexité du budget-programme et des difficultés qui pouvaient être rencontrées en l'absence d'un cadre budgétaire et d'une classification par programme uniforme dans le plan comptable. Ouedroago (2008) cite le statut juridique des budgets-programmes et le renforcement insuffisant des capacités en tant que facteurs supplémentaires qui ont contribué au faible impact de la réforme jusqu'en 2008, et ce, malgré de bons résultats obtenus dans certains ministères. La présentation du budget au Parlement est restée dans un format fondé sur les intrants administratifs, de sorte que la plupart des efforts déployés dans le processus budgétaire ont continué à être orientés vers ce format de préparation et de soumission du budget. Les autres facteurs mis en exergue par une étude transnationale d'élaboration et de gestion du budget axé sur les performances (Banque mondiale, PRMPS, 2005) comprennent une forte rotation de personnel qui traite des budgets axés sur les performances au sein des agences dépensières, une mauvaise formulation des objectifs-cibles et un manque de données valables pour effectuer le suivi des performances par rapport aux dépenses.[30]

Références

Kone B (2011) The WAEMU directives (Les directives de l'UEMOA). The Public Finance Management Blog (Le blogue de gestion des finances publiques). Disponible sur le site : http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/09/the-new-waemu-directives.html [consulté le 16 mars 2011].

Lawson A, Chiche M & Ouedraogo I (2012) Evaluation of public financial management reform in Burkina Faso (Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso). Oxford : Fiscus Public Finance Consultants Limited et Mokoro Limited.

Ouedroago H (2008) Burkina Faso : l'élaboration du budget pluriannuel et les systèmes francophones. Publication du 4e Séminaire Annuel de CABRI. Pretoria : CABRI.

Taiclet B & Murara L (2011) Burkina Faso and Mali: Developing programme budgeting while getting the basics right (Burkina Faso et Mali : élaboration du budget-programme tout en mettant en place les éléments essentiels). Disponible sur le site : http://blog-imfdirect.imf.org/html [accessed 2 March 2012].

World Bank (Banque mondiale) (2005) Performance budgeting and management: Lessons learnt from 16 developed and developing countries (Budgétisation et gestion axées sur les performances : enseignements tirés de 16 pays développés et en développement. Washington DC : Banque mondiale .

30 Pour en savoir plus sur le processus de réformes en matière de BP du Burkina Faso, veuillez consulter le Rapport d'activité de CABRI sur le BPP en Afrique (à paraître).

4.2 Considérations à prendre en compte pour entreprendre la réforme de la budgétisation axée sur les performances : exigences organisationnelles et techniques

John Channon

De nombreux pays africains opèrent une transition progressive vers la budgétisation axée sur la performance (ou budgétisation axée sur les performances -BAP), et donc vers un processus se concentrant davantage sur les retombées et les résultats, dans le cadre plus vaste d'une budgétisation plus stratégique, comme outil de formulation de politiques et de prise de décision permettant de montrer ce qui est accompli avec les deniers publics et que les fonds ont été utilisés aux fins approuvées. La BAP devrait améliorer la prestation de services dans le secteur public La mise en œuvre de la BAP se déroule souvent au sein d'une structure de budget-programme vers laquelle se tournent aussi de plus en plus de pays africains. À un stade plus avancé, ces réformes peuvent également incorporer des mesures de performance et des systèmes d'évaluation de la performance plus explicites, y compris un niveau de responsabilisation plus élevé et des sanctions et récompenses qui en découlent.

Le présent article aborde en premier lieu la transition progressive vers l'adoption d'une budgétisation liée à la performance dans le cadre général de l'adoption d'une planification budgétaire plus stratégique, axée sur l'expérience et les pratiques d'excellence internationales. Il examine ensuite les changements organisationnels requis par cette transition et qui sont liés à l'adoption de nouvelles approches et méthodologies qui nécessitent des changements conceptuels fondamentaux du mode de pensée et de nouvelles pratiques et formes de gestion. Cette approche reconnaît que la mise en œuvre d'une réforme de la BAP n'est pas seulement une question technique. D'un côté, il existe des défis associés à l'introduction de changements systémiques majeurs dans le système budgétaire du pays alors que de l'autre, il existe des défis associés à la transformation des attitudes et pratiques comportementales des personnes chargées de gérer et d'administrer ce nouveau système. Il sera aussi fait état des difficultés et obstacles auxquels ont été confrontés les pays ayant introduit ce système.

En résumé, le présent article met l'accent sur les changements requis *au niveau institutionnel, organisationnel et de la gestion* pour mettre en œuvre ces réformes, et s'attarde plus particulièrement sur le changement de comportement des acteurs clés de ce processus en vue de les encourager à utiliser les informations sur les performances.

La BAP en tant que réforme agencée budgétaire/de la GFP

Avant d'aborder la BAP, il est important de la situer au sein du processus de réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) car il existe certains préalables à la BAP qui découlent logiquement des étapes précédentes du processus de réformes.

Budgétisation à moyen terme

Il est généralement admis que la budgétisation à moyen terme, la budgétisation par programme et la budgétisation axée sur la performance sont toutes des réformes budgétaires connexes se rapportant au détachement de la budgétisation traditionnelle annuelle fondée sur les intrants.

La transition de la budgétisation annuelle vers la budgétisation pluriannuelle est en soi un processus d'apprentissage important. Les aspects les plus souvent requis pour la mise en œuvre effective de la budgétisation à moyen terme comprennent :

- des projections macro-budgétaires fiables et un plafond exhaustif de dépenses agrégées ;
- un système de préparation budgétaire nouveau et plus détaillé ;

- de nouveaux formats de préparation et de soumission des demandes des ministères dépensiers (de tutelle) aux ministères des Finances (MdF) ;
- une unité spécifique au sein du MdF chargée de préparer le processus budgétaire à moyen terme - Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ou cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), de préparer les plafonds annuels pour chaque secteur pour trois ou quatre ans, en fonction des priorités politiques convenues par le gouvernement (dans le cadre de la stratégie de développement d'un pays ou de quelque chose de similaire).

Par la suite, la portion du montant global qui sera affectée à chaque secteur est déterminée puis transmise au ministère de tutelle du secteur ou à l'agence gouvernementale compétente. Cette approche du processus dite « descendante » permet d'inculquer les notions de discipline fiscale, étant donné que le secteur ne peut pas soumettre de demandes dépassant les enveloppes des ressources fixées à l'intérieur du plafond du secteur.

Ces réformes découlent de la nécessité d'une budgétisation stratégique où les affectations budgétaires (au sein d'un plafond serré de dépenses globales aux différents secteurs) sont dictées par les priorités (ou orientations) politiques établies et approuvées dans le cadre d'une stratégie de développement nationale (couvrant le moyen et long terme). Ces affectations seront alors préparées à moyen terme (en général sur une période de trois ou quatre ans), d'après un cycle glissant.. Ceci permet d'apporter des modifications aux affectations des dépenses, dans le but de tenir compte des nouvelles politiques et/ou des facteurs exogènes (tels que les répercussions et les chocs de la crise financière internationale) et de veiller à ce que le cycle pluriannuel soit constamment mis à jour.

L'introduction des budgets-programmes

L'introduction d'une planification financière à moyen terme est fondée sur la supposition que les demandes de fonds émanant des ministères dépensiers sectoriels et/ou des agences gouvernementales reposent sur un groupe d'activités répondant à une priorité politique spécifique du secteur. Ce groupe d'activités est communément appelé un programme, d'où le terme « budget-programme », qui prévoit que tous les fonds budgétaires sont affectés à des programmes. En affectant les fonds à des programmes et à des sous-programmes (ou actions), on suppose que tous les fonds nécessaires à la mise en œuvre du programme seront inclus dans l'affectation, c'est-à-dire à la fois les dépenses courantes et d'investissement, afin de montrer le coût total du programme et de permettre de faire des compromis entre les activités au sein du programme. Il s'agit-là d'une différence fondamentale par rapport à la budgétisation traditionnelle qui procède à une affectation de ces éléments de manière séparée, poste par poste. Le budget-programme permet une plus grande flexibilité dans l'utilisation et la combinaison des intrants pour permettre de réaliser les extrants et les résultats escomptés.

Les budgets-programmes facilitent également le développement d'une certaine forme de budgétisation axée sur la performance (BAP), en ajoutant essentiellement davantage d'éléments à la structure du budget-programme de base. Bien que la BAP ne nécessite pas d'autres réformes budgétaires pour fonctionner, telles que la budgétisation à moyen terme et les budgets programmes, elle aura beaucoup plus de chances d'atteindre la réussite qui était recherchée à travers son introduction si ces autres réformes sont mises en œuvre et si la BAP évolue logiquement à partir de ces réformes.

Instruments et capacités pour déterminer le coût des programmes

Dans le cadre du processus de budgétisation à moyen terme, les ministères sectoriels et les agences gouvernementales doivent apprendre à élaborer des stratégies sectorielles chiffrées. Ce n'est qu'une fois que les programmes sont chiffrés que leur priorité peut être correctement établie pour faire en sorte qu'il y ait suffisamment de fonds disponibles à l'intérieur du plafond.[31] Si des ressources sont nécessaires en plus du plafond, alors celles-ci doivent être pleinement justifiées en ce qui concerne les contributions du programme aux objectifs stratégiques de l'agence, de manière à ce que la demande soit correctement considérée par le ministère des Finances (ou un organe similaire). Par conséquent, le processus de réforme est axé sur les extrants et les résultats. Les ministères sectoriels doivent être formés à l'utilisation de ces nouveaux formats, procédures et

31 Chaque activité devra être chiffrée et s'accompagner des extrants qui permettront alors de réaliser les résultats prévus. Pour que les objectifs en matière de politiques soient atteints, il est impératif que les résultats de ces activités et programmes contribuent à obtenir les résultats globaux escomptés.

soumissions, de façon à ce qu'il y ait une capacité suffisante au sein des ministères de tutelle et des agences gouvernementales pour entreprendre la planification stratégique, la détermination des coûts et la budgétisation.

Liens avec la réforme plus vaste du secteur public

Les réformes de la GFP constituent un sous-ensemble des réformes de l'administration publique (et de la fonction publique), et le succès est plus probable lorsque de telles réformes sont toutes entièrement harmonisées. Les réformes de la GFP doivent être intégrées, mais avec le ministère des Finances en devenant le point focal et le leader. La BAP a pour objectif d'améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques en liant le financement des organisations du secteur public aux résultats à obtenir, en ayant recours à une utilisation systématique d'informations sur les performances. Ces mécanismes ne doivent pas être trop compliqués ni trop sophistiqués, mais la BAP doit être perçue à la fois comme faisant partie de l'évolution globale du processus de réformes de la GFP, comme décrit ci-dessus, mais également, dans le contexte plus large des réformes, comme étant conçue pour que la gestion publique se concentre davantage sur les résultats à obtenir (processus parfois appelé « gestion axée sur les résultats ») et pas simplement sur les processus techniques. Une panoplie aussi large de réformes pourrait inclure des réformes de l'administration publique et de la fonction publique visant à augmenter la motivation des fonctionnaires et à élaborer des mesures incitatives leur étant destinées ; une restructuration organisationnelle visant à renforcer l'accent sur la prestation de services et à améliorer la coordination ; et, des changements au niveau des institutions et des mécanismes de surveillance pour renforcer la responsabilisation publique en matière de performance.

Le passage du budget-programme à la budgétisation axée sur la performance

Le passage du budget-programme à la budgétisation axée sur la performance devra inclure les éléments suivants : [32]

- *Davantage d'informations sur les objectifs et les résultats* : Les informations systématiques sur l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques représentent l'outil le plus élémentaire des systèmes de budgétisation axée sur la performance. Le plus grand défi consiste à veiller à ce que ces informations soient simples, abordables et utilisables. En plus du coût élevé associé au recueil de ces informations, elles doivent être interprétées par des ressources humaines qualifiées. L'expérience montre que les pays, pour la plupart, ne devraient élaborer au départ qu'une poignée d'indicateurs clés de performance pour chaque ministère, puis, par la suite, pour chaque programme.
- *L'utilisation d'informations sur la performance dans la préparation du budget* : Pour que la BAP puisse influencer les affectations budgétaires, la révision des priorités en matière de dépenses et de la performance des programmes doit être officiellement intégrée dans le processus de préparation du budget. Ces pratiques doivent être programmées de sorte qu'elles examinent les informations sur la performance de manière organisée et progressive, en tenant compte des vastes priorités politiques établies lors de la première phase budgétaire (stratégique), d'un processus d'examen des dépenses (pour réexaminer les programmes existants) et d'un processus visant à s'assurer que seuls le financement des nouveaux programmes prioritaires est approuvé.
- *Définir des critères de suivi appropriés* : Afin d'évaluer le succès de la mise en œuvre du programmes et des activités, il est nécessaire de concevoir des critères de suivi appropriés (à la fois quantitatifs et qualitatifs) qui permettront de juger le niveau de performance d'un programme. Ces critères incluent le moment de la réalisation, la compréhension du pourquoi et le moment de l'instauration des mesures appropriées d'atténuation : si la progression est plus lente que prévue, ou si des facteurs externes qui ne pouvaient pas être anticipés ont eu un impact excessif sur la performance, ou si la progression a été plus rapide que prévue, auquel cas les ressources disponibles restantes pourront être réaffectées à d'autres programmes ou à de nouveaux programmes.
- *Une plus grande liberté de gestion et responsabilisation*: Il s'agit de réduire le nombre de contrôles sur les budgets par poste que les gestionnaires doivent respecter, leur laissant ainsi la responsabilité de choisir la combinaison d'intrants la plus à même d'augmenter l'efficacité de la prestation de services au sein d'une affectation par programme. En règle

32 Ces questions sont également abordées de manière approfondie dans le troisième chapitre – informations sur les performances et conception du budget.

générale, l'assouplissement de ces contrôles ne doit pas être aussi prononcé dans les pays en voie de développement que dans les pays avancés en raison de l'absence de contrôles financiers adéquats et d'une faible responsabilisation. Par exemple, il est souvent considéré comme opportun de maintenir des limites concernant les niveaux d'emploi et les postes, en particulier ceux pouvant faire l'objet d'abus (tels que les postes budgétaires relatifs aux frais de voyage et aux indemnités), ou de limiter les passages de dépenses d'investissement aux dépenses courantes.

- *Modifications de la législation* : Il ne s'agit pas d'une exigence indispensable pour le budget-programme mais, dans certains pays, le budget-programme lie les programmes à des affectations budgétaires spécifiques établies par la loi, comme par exemple dans les pays où la loi budgétaire annuelle adoptée par le parlement spécifie l'affectation des crédits entre les programmes. Cependant, dans d'autres pays, les affectations de crédits aux programmes relèvent de la responsabilité du gouvernement (dans la pratique du ministère des finances ou du ministère de l'économie et de la planification) qui affecte alors à chaque secteur/ministère dépensier un montant global déterminé par le montant total requis pour les affectations budgétaires à ses programmes.

Exigences de changement institutionnel et organisationnel

Concernant le changement organisationnel de base, il est impératif que les réformes - par exemple, les réformes budgétaires- soient coordonnées avec les analyses fonctionnelles, de sorte que lorsque les ministères et agences gouvernementales sont restructurés, on reconnaisse la nécessité que les départements/divisions soient opérationnels au sein de chaque unité dépensière dans les secteurs suivants : budget (finances) ; politique et suivi. Il s'agit là de secteurs clés essentiels à la budgétisation stratégique à moyen terme qui lient étroitement les affectations budgétaires aux priorités politiques nationales et qui possèdent l'expertise et les compétences nécessaires pour élaborer des indicateurs de suivi capables de mesurer les progrès. Ainsi, le point de départ consiste à s'assurer que les réformes de la GFP sont harmonisées avec les autres réformes de l'administration publique.

En règle générale, le changement organisationnel susmentionné suppose un changement institutionnel capable de fournir une structure appropriée pour que les agences et ministères gouvernementaux puissent mettre en œuvre les nouvelles activités et établir une unité CDMT au sein du MdF. Ce dernier veille à ce que le personnel approprié reçoive une formation au sein du MdF, des ministères de tutelle et des agences gouvernementales, sur l'utilisation des nouveaux processus et formats, sur le but et la justification du nouveau processus budgétaire, sur la façon dont il fonctionne et sur le rôle et la fonction des organisations et des individus en son sein, et ce par le biais de séances de formation à la fois officielles (séminaires et ateliers) et de formation continue en cours d'emploi.

La structure des programmes doit être alignée sur la structure organisationnelle

L'un des problèmes identifiés dans certains pays est la nécessité pour la structure des programmes d'être alignée sur la structure organisationnelle et les difficultés qui peuvent apparaître si cet alignement n'est pas correctement effectué. Le cas de Maurice est riche en enseignements dans ce contexte. Il est généralement admis qu'il est difficile de changer la structure organisationnelle d'un ministère, et ce fait a des implications significatives en matière de responsabilisation et de responsabilité. Dans le ministère de l'Infrastructure Publique, des Terres, des Transports et des Affaires Maritimes, en raison de la conception des programmes, un directeur et directeur adjoint d'une unité spécifique ont été placés dans des programmes différents. Les liaisons hiérarchiques créaient la confusion car le directeur adjoint avait le sentiment qu'il devait rendre compte à son directeur et non pas au responsable de programme qui, selon lui, ne possédait pas les connaissances techniques pour être son supérieur hiérarchique. De la même manière, dans le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Ressources Humaines, l'organisation est structurée en zones qui ne sont pas alignées sur la structure des programmes. Ceci rend difficile la nomination de responsables de programme car les programmes recoupent plusieurs zones. Pour surmonter ce problème, une personne spécifique a été nommée au poste de responsable de programme, mais cette démarche a imposé des responsabilités supplémentaires à cette personne, rendant difficile d'accomplir les tâches efficacement (CABRI, 2010).

Surmonter les contraintes de capacités, le changement organisationnel et les principes de gestion

Bien que les programmes et les activités soient jugés sur les aboutissements, les résultats et la performance, il est possible d'élargir un peu plus cette notion pour inclure les membres du personnel participant à ces programmes de sorte que leur propre performance individuelle soit liée aux résultats et aboutissements associés à leur travail. Cependant, il s'agit là d'un grand pas en avant compte tenu que les membres du personnel, pour la plupart, ne sont pas habitués à une structure de carrière axée sur la performance, d'où la nécessité, dans la plupart des pays, d'opérer une transition progressive et de veiller à ce que la capacité institutionnelle soit appropriée à la tentative qui est entreprise. Une transition trop rapide peut conduire à la désillusion et à la démotivation du personnel. Le soutien est un élément primordial pour réussir le développement de ce processus.

Aucun accord n'existe dans la littérature sur la nécessité ou la sagesse même de lier la gestion de la performance individuelle explicitement à la gestion de performance des programmes budgétaires. Dans le premier cas, l'objectif est la motivation de l'individu à réaliser et son obligation de rendre compte à l'égard de ces réalisations, parfois associées à une récompense monétaire. Ce scénario crée un ensemble d'incitations à n'entreprendre que ce qui est mesuré, ou à manipuler le système pour augmenter l'apparence de performance. L'objectif de la budgétisation axée sur les performances des programmes est d'améliorer la qualité des dépenses et d'apprendre quelles sont les approches des services publics qui fonctionnent plus efficacement. Lorsque la performance individuelle est liée à la performance des programmes, les incitations auxquelles fait face l'individu peuvent compromettre la performance des programmes et l'apprentissage. Ainsi, le commandant d'un poste de police, par exemple, pourrait ne pas saisir toutes les affaires dans le système afin d'accroître le taux de détection des affaires réussies, afin d'obtenir un bonus, comme cela se produit en Afrique du Sud.

Au départ, les changements organisationnels requis représentent le facteur le plus important pour le personnel des agences et des ministères d'État. Cependant, ceux-ci nécessitent aussi un nouveau mode de pensée et de nouvelles pratiques de gestion pour les cadres supérieurs.

Lorsque les systèmes de la GFP sont compromis - par une gestion faible, par la prédominance de systèmes informels, par la corruption ou le népotisme, le passage vers un système professionnalisé plus objectif (où le degré de réussite et la promotion sont basés sur le mérite) n'est pas chose facile.

Incitations pour renforcer la budgétisation axée sur la performance

Dans une étude sur la budgétisation axée sur la performance dans les pays développés, Curristine (2007) a discerné trois types différents de mécanismes disponibles au ministère des Finances pour motiver les performances : le financement, la flexibilité et la reconnaissance publique. Les mécanismes de financement consistent à accroître le financement de l'Agence (ou à ne pas le réduire), à offrir des bonus à la direction et/ou aux employés, ou à augmenter les budgets de personnel ou des frais généraux pour récompenser les agences qui obtiennent de bons résultats. Sinon, les agences performantes peuvent être récompensées en leur accordant plus de flexibilité pour gérer leurs budgets ; par exemple, le ministère des Finances pourrait permettre aux agences performantes de conserver ou de reporter des fonds, permettre une plus grande souplesse en matière de virements ou exempter ces agences de certaines obligations redditionnelles. Une option est également (ou plutôt) d'utiliser des sanctions, telles que la compression du financement, du salaire des dirigeants ou des budgets de personnel, l'obligation de retourner tous les fonds, la réduction de la flexibilité ou l'accroissement des exigences de présentation de rapports/de la commande d'audits de gestion. Le troisième ensemble de mécanismes consiste à faire publiquement l'éloge des agences performantes ou d'humilier publiquement celles qui ne sont pas performantes. Les pays peuvent utiliser ces mécanismes indépendamment ou en combinaison.

Source : Curristine (2007)

L'un des préalables clés à ces exigences institutionnelles est le renforcement des capacités du personnel ; par conséquent, les contraintes en matière de capacités doivent être résolues au départ et au fur et à mesure de l'introduction de la BAP. Le personnel devra essentiellement considérer les processus et procédures sur le plan des réalisations et des résultats et les organisations devront fonctionner de façons différentes. Au lieu de contrôler les intrants, les gestionnaires seront tenus d'effectuer le suivi des extrants. Cela nécessite des changements dans les procédures suivies par les agences pour gérer les activités et souvent les nouveaux postes ou le recyclage du personnel existant.

Les principes de gestion doivent changer aussi et une nouvelle culture de gestion doit être développée. Si l'on veut récompenser le personnel pour avoir atteint les objectifs et/ou les résultats de manière plus efficiente et efficace, alors des structures de carrière, accompagnées de cibles et d'objectifs, devront être mises en place.

Dans l'ensemble, le processus de gestion du changement doit concevoir des processus et des mécanismes qui créent des incitations visant à travailler d'une manière axée sur les résultats, tout en renforçant la capacité des fonctionnaires à bien travailler dans un tel environnement. Cela nécessite la coopération entre les ministères centraux, à savoir les ministères des Finances et de la Fonction Publique, ainsi qu'entre les bureaux politiques de haut niveau.

Gestion du changement à travers le processus budgétaire

Dans sa forme la plus simple, la BAP a pour but de s'assurer que les personnes responsables de la formulation du budget du gouvernement tiennent compte, de manière systématique, des résultats que les dépenses sont censées obtenir. Lorsque cela n'est pas le cas, la BAP devient simplement une question de « faire mine » de concevoir et de présenter des rapports sur les objectifs de performance. Cette partie porte sur les exigences techniques de création d'un environnement dans lequel les informations sur les performances peuvent être utilisées :

- *Renforcement des capacités de gestion des informations sur les performances* : Bien que les informations sur la performance soient essentielles au succès du budget-programme, ces informations sont souvent inadéquates ou manquantes dans les pays en voie de développement. Des ressources et des capacités sont nécessaires pour sélectionner les bons indicateurs de programme, identifier les données de base appropriées et veiller à la mise en place de processus de collecte et de vérification de données systématiques et routiniers. Ces informations doivent ensuite être utilisées dans un processus d'analyse régulier dans le but d'influencer la gestion et la budgétisation des programmes. Bien que les objectifs de performance soient une caractéristique commune des systèmes d'élaboration des budgets programmes, ceux-ci devraient être introduits progressivement compte tenu qu'ils nécessitent des données de base fiables et une bonne compréhension du programme concerné.
- *Utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire* : un processus budgétaire discipliné et prévisible qui utilise des informations sur les performances est essentiel. Cela ne signifie pas nécessairement un lien mécanique de formule-type des affectations aux cibles d'extrants ; Il peut s'agir d'une simple audience annuelle sur les performances relatives aux programmes avant d'entreprendre une programmation financière détaillée. Si les parlementaires disposent des moyens requis pour utiliser les informations sur les performances lors de la supervision des budgets et de la performance des ministères de tutelle, cela crée également des incitations propices. Un aspect important est l'intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement dans le cadre de performance à moyen terme ; cette intégration peut nécessiter la fusion des ministères de la Planification et des Finances ou des mesures explicites quant à leur coopération.
- *Rapport* établi *par rapport aux programmes et aux mesures de performance* : lorsque les pays ne peuvent pas présenter des rapports dans les délais prescrits en fonction des affectations relatives aux performances des programmes, il est probable que les informations sur les performances ne seront pas utilisées de manière efficace. Cela exige : une révision du plan comptable, afin de comptabiliser les dépenses sur une base de programme ; des contrôles internes solides par programme, soutenus par un cadre comptable moderne ; et, une infrastructure de technologie de l'information. Le plan comptable doit être conçu de sorte qu'il soit possible de présenter toutes les recettes et toutes les dépenses en fonction des différents systèmes de classification budgétaire (administrative, économique et fonctionnelle).

- *Utilisation de structures appropriées de programmes* : L'accord sur une structure de programmes appropriée constitue l'un des aspects les plus difficiles de l'introduction du système d'élaboration du budget-programme étant donné qu'il existe plusieurs classifications de programme. En règle générale, les programmes doivent pouvoir être contrôlés grâce au système comptable et être en accord avec la structure organisationnelle du gouvernement à des fins de gestion et de reddition responsabilisation. Leur nombre doit aussi être gérable.[33] Les programmes doivent également être chiffrés de manière plus précise, bien qu'au départ, les efforts puissent se concentrer sur une meilleure estimation des coûts pour les postes budgétaires individuels.
- *Introduction du suivi des programmes* : Étant donné que les informations sur le suivi de la performance représentent la base de l'affectation des ressources entre les programmes et de l'évaluation de la performance des programmes, il est important de veiller à ce que toutes les agences centrales intéressées par la conception de systèmes de suivi participent à la mise en œuvre du budget-programme. Dans de nombreux pays en voie de développement, la collecte de données clés sur les performances est souvent assez limitée, et les exigences peuvent différer d'un ministère central à un autre. Cela demande énormément de temps et d'effort pour construire les systèmes nécessaires pour saisir et vérifier les indicateurs de performance de manière continue. Ainsi, l'étendue du système de suivi et d'évaluation doit être gérable et abordable et doit s'accompagner d'objectifs de performance introduits progressivement.

Changements non techniques requis

Certains changements non techniques sont aussi requis pour que la BAP soit efficace, mais ce qui est plus important encore, c'est la volonté politique d'introduire et de soutenir une telle réforme, vu que cela encourage et fournit d'importantes incitations au changement au sein du pays. Ceci nécessite d'établir une large base de soutien parmi les dirigeants et les parties prenantes concernant la nécessité de réformer le système de budgétisation de cette manière-là. La volonté politique est essentielle à la mise en œuvre d'une responsabilisation axée sur les résultats, à la fois au sein de l'exécutif et du pouvoir législatif. Même un système de base peut produire de nombreux résultats si la volonté politique de l'utiliser existe ; de la même manière, le système le plus sophistiqué ne produira que peu de résultats s'il n'existe pas une volonté politique de l'utiliser.

Conclusion

En résumé, il existe plusieurs raisons pour lesquelles l'introduction de la BAP au sein d'un processus de réforme budgétaire soigneusement géré peut produire une utilisation plus efficiente et efficace des deniers publics et peut motiver davantage les individus travaillant au sein du système pour qu'ils améliorent leur propre performance :

- Le fait de tenir compte des résultats de manière systématique dans le processus de préparation budgétaire peut aider à améliorer l'établissement des priorités des dépenses (en affectant des ressources limitées là où elles seront les plus efficaces) et à encourager les ministères de tutelle à dépenser de manière plus efficiente et efficace en leur faisant prendre conscience du fait que leur performance influencera leur financement. Dans la pratique, si certains programmes ne produisent pas les résultats escomptés ou s'ils les produisent à des coûts bien supérieurs à ceux prévus, alors les décideurs budgétaires peuvent envisager d'arrêter le programme, de le revoir à la baisse ou de le restructurer fondamentalement.
- Une BAP de base peut contribuer à améliorer la discipline fiscale globale, car en améliorant l'établissement des priorités, et en se concentrant sur l'endroit où l'argent est le mieux dépensé, on peut créer davantage « d'espace fiscal » pour financer de nouveaux programmes sans augmenter pour autant les dépenses globales. Elle permet aussi de réduire les dépenses des programmes les moins efficaces (assainissement des finances publiques).
- La BAP nécessite la disponibilité d'informations fiables et opportunes sur les résultats obtenus et par conséquent, chaque agence dépensière doit définir les résultats que ses services (extrants) sont censés obtenir et doit fournir des indicateurs clés de performance au ministère des finances (ou un organe équivalent) pour mesurer l'efficience et l'efficacité de ses services.

33 En général, le nombre de programmes ne devrait pas dépasser 8 à 10 dans le cadre de programmes d'administration générale, bien que ce chiffre puisse varier en fonction de la taille du ministère et de l'agence gouvernementale.

- La BAP donne aux ministères dépensiers et aux gestionnaires de programme plus de flexibilité dans le processus administratif pour réduire l'emploi de fonctionnaires dans certains secteurs (moins prioritaires et moins efficients) et de les transférer dans d'autres secteurs, bien que cela dépende de la qualité de gouvernance et nécessite aussi des efforts importants en matière de recyclage professionnel et de renforcement des capacités.
- La BAP contribue aussi à réduire l'ingérence politique dans l'exécution du budget tout en améliorant l'engagement politique dès le départ, au fur et à mesure que les liens entre les priorités et les dépenses deviennent plus clairs et que les gestionnaires, au cours de l'exécution du budget, bénéficient d'un plus grand pouvoir discrétionnaire.

Cet article a mis en exergue des caractéristiques importantes d'une BAP efficace, notamment l'aspect essentiel de viser la simplicité. Au départ, les informations sur les performances doivent rester simples, abordables et utilisables, tandis que seulement un petit nombre d'indicateurs clés de performance devrait être développé pour chaque ministère (et pour chaque programme), en tenant compte des contraintes de ressources financières et humaines. De même, alors que l'évaluation est importante au départ, un processus assez simple de suivi et d'évaluation devrait être utilisé, tel qu'une « évaluation documentaire ». Un deuxième aspect important qu'il faut souligner concerne la nécessité d'utiliser des informations sur les performances dans le processus budgétaire.

Références

CABRI (2010) *Élaboration du budget-programme : Expériences et enseignements tirés de l'Île Maurice*. Pretoria : Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

Curristine T (2007) L'*intégration* et l'*utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire, d*ans l'ouvrage de l'OCDE sur « L*a budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE* ». Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Façons d'aborder la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances : l'exemple de Maurice

Il est instructif d'examiner certains des défis auxquels a dû faire face Maurice, qui a initialement tenté une approche dite du « Big bang », où la budgétisation axée sur les performances (BAP) a été introduite dans tous les ministères et agences de manière simultanée (CABRI, 2010). Cette approche a, toutefois, entraîné des changements fréquents au cours de la mise en œuvre, et la nécessité de simplifier les processus et généralement de faciliter l'adoption de procédures. Ce mode de mise en œuvre de la BAP présentait un défi à son introduction réussie, puisqu'il semait la confusion et provoquait des malentendus quant à ce qui était exigé par les personnes impliquées dans le processus. Par conséquent, les autres pays qui envisagent d'adopter la BAP devraient retenir cette importante leçon. Son introduction prend du temps et il se peut qu'elle passe par un processus par tâtonnements (essais et erreurs) ; il vaut donc mieux concentrer des efforts considérables sur la phase préparatoire, afin de « partir sur de bonnes bases ». Une fois que les éléments constitutifs de base de la gestion des finances publiques (GFP) sont en place (ce qui est fondamental pour de telles réformes budgétaires), il est nécessaire de disposer d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre bien élaborés, identifiant les étapes qui doivent être suivies et dans quel ordre. Cette phase de planification stratégique devrait garantir un consensus sur la terminologie, les concepts et les formats, ainsi que sur le renforcement approprié des capacités pour toutes les personnes impliquées dans la mise en œuvre. Des capacités doivent aussi être développées pour permettre l'analyse à entreprendre afin de déterminer si les budgets ministériels reflètent les priorités politiques, si les programmes sont chiffrés de manière efficiente par rapport aux performances prévues et si les performances escomptées sont réalisables.

Toutefois, dans le cas de Maurice, la BAP a contribué au développement de relations plus collaboratives et interactives entre les différentes institutions impliquées dans le processus budgétaire, où le personnel non seulement prépare les budgets, mais les commente aussi et évalue leur qualité. En fait, la mise en œuvre de la BAP a vu à la fois l'augmentation de la quantité d'informations et une amélioration de leur qualité. Le processus de la BAP a également permis de fournir aux ministères dépensiers une plus grande flexibilité afin de déterminer et de gérer leurs propres budgets, tandis que la BAP sensibilise globalement aux performances et à la nécessité d'effectuer le suivi de la réalisation des objectifs fixés. Les débats au sein du gouvernement sont maintenant axés sur les objectifs et les réalisations plutôt que sur les postes budgétaires, tandis qu'il a été noté que, dans certains ministères, la BAP améliore l'obligation de rendre compte, et que certains chefs de direction ont commencé à s'en servir comme d'un outil de gestion.

Référence

CABRI (2010) Élaboration du budget-programme : Expériences et enseignements tirés de l'Île Maurice. Pretoria : Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

Façons d'aborder la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances : l'exemple de l'Afrique du Sud

Les progrès accomplis par l'Afrique du Sud sur la voie de la budgétisation axée sur les performances ont été considérés comme représentatifs des « meilleures pratiques » dans les pays en développement, en raison de son agencement des réformes budgétaires, qui ont été progressivement introduites sur une période de cinq ans (Andrews, 2003). Il a été noté que ce passage à la budgétisation axée sur les performances (BAP) a abouti à mettre davantage l'accent sur les extrants en sus des plans de dépenses, ce qui a constitué une base pour évaluer « l'optimisation des ressources » consacrées aux dépenses et son alignement sur les objectifs gouvernementaux. Bien que la structure du budget ait été modifiée pour tenir compte des programmes et des actions (ou sous-programmes), il a été nécessaire d'introduire des changements ultérieurs – qui se sont avérés plus difficiles – afin de favoriser une culture de responsabilisation et d'incitations, axée sur les résultats à l'intention des gestionnaires et des personnalités politiques.

Les « performances » devaient être intégrées dans le budget pour garantir que les objectifs de performance étaient pertinents, compréhensibles et réalistes et pour déterminer l'identité des responsables des performances et les institutions qui devaient faire respecter les liens de responsabilité (à la fois managériale et politique). L'importance de l'agencement dans la réussite de la BAP est soulignée par Andrews (2003 : 41), qui note qu' « une mauvaise réforme axée sur les performances est probablement pire qu'un bon budget par poste ».
Pourtant, même les pays appliquant des pratiques d'excellence ont encore du chemin à parcourir en matière de mise en œuvre complète de la BAP. En outre, un problème majeur – et typique – dans le cas sud-africain était l'obligation de rendre compte au sein du secteur public. Les rapports de responsabilisation sont importants et doivent être clairement identifiés, afin que tout le monde au sein d'une institution puisse les voir et mieux comprendre les rôles au sein d'une organisation axée sur les performances ou d'institutions interdépendantes. Cette compréhension sert alors de base à la stratégie managériale (Andrews, 2003). Le cas sud-africain montre que les réformes budgétaires entraînent de nombreux changements au sein des institutions et qu'il est essentiel que les nouvelles capacités soient développées en vue de faciliter la transformation de ce qu'on appelle « le processus traditionnel et les structures de responsabilisation axées sur le contrôle » en de nouvelles « structures de responsabilisation axées sur les performances » (Andrews, 2003 : 41).

Depuis la fin des années 2000, la Trésorerie nationale d'Afrique du Sud et la Présidence ont consacré beaucoup d'efforts pour systématiser les informations sur les performances et lier les informations ministérielles aux objectifs prioritaires nationaux et pour améliorer la qualité des informations. L'introduction d'une approche des résultats par la Présidence, qui a défini 12 résultats prioritaires recoupant tous les niveaux du gouvernement et des ministères et leurs extrants connexes à moyen terme, faisait partie de ces efforts. Ces résultats ont été intégrés dans le budget à moyen terme en utilisant le cadre de résultats comme un outil de hiérarchisation budgétaire. Une deuxième partie des efforts déployés a été le développement systématique des mesures de performances fiables, indiquées dans la documentation budgétaire. Une troisième partie a été l'introduction des audits annuels des informations sur les performances par l'Auditeur général, qui a vérifié la qualité et la fiabilité des mesures utilisées dans les plans stratégiques et mentionnées dans les rapports annuels.

Référence

Andrews M (2003) Performance based budgeting reform: Progress, problems and pointers (Réforme de la budgétisation axée sur les performances : progrès, problèmes et indicateurs). Dans l'ouvrage, Shah A (ed.) Ensuring accountability when there is no bottom line. Washington DC: Banque mondiale.

PARTIE B

5

ÉTUDE DE CAS PAYS

5

5.1 Relever les défis liés au BPP avec le Programme d'amélioration du système budgétaire

Bright Ntare

Malgré les progrès réalisés depuis la mise en œuvre du programme-budget (PB) au Rwanda en 2001, certains problèmes subsistent. Le problème historique réside dans le fait que les « réformes » précédentes ont tenté le rattachement du budget aux résultats des dépenses, communément décrit (et de manière trop simpliste) comme « l'association des moyens aux produits ». Le budget-programme a été l'instrument élaboré pour y parvenir. Cependant, les choix techniques opérés dans la structuration du budget semblent avoir donné lieu à un budget dans lequel les « programmes » ne font pas toujours ce qu'ils ont à faire, et le format du budget (comment est-il présenté) ne reflète pas toujours les intentions qui sont à l'origine de sa conception. En même temps, le gouvernement a tenté d'exploiter un système de planification budgétaire à moyen terme. La planification budgétaire, telle qu'assurée par le biais d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), avait pour objectif fondamental de gérer le déficit budgétaire en ce qui concerne les dépenses au fil du temps, tout en gérant les affectations des recettes aux objectifs budgétaires d'une manière qui soit conforme aux priorités gouvernementales et à la politique des finances publiques.

Au Rwanda, une fois l'achèvement de la mise en place de systèmes budgétaires de base sur lesquels reposera une meilleure structure de planification, il sera nécessaire d'apporter d'importants changements au système actuel de planification budgétaire, en particulier au format et à la structure du budget.

Remédier aux lacunes budgétaires

Pour combler les lacunes existantes dans le processus budgétaire, le ministère des Finances et de la Planification Économique (MINECOFIN), par l'intermédiaire de la Direction du budget national (DBN), vise à exécuter un Programme d'amélioration du système budgétaire (PASB) au cours des deux prochaines années. Au cours des dernières années, plusieurs rapports ont été commandés, et la plupart d'entre eux suggèrent que les précédents efforts de réforme ont créé des exigences budgétaires empruntées à des approches d'instruments budgétaires qui ne sont pas réalistes pour le Rwanda et, dans certains cas, qui sont trop théoriques. MINECOFIN veut maintenant se concentrer sur des réformes réalisables, compte tenu des circonstances et des ressources existantes et porter toute son attention sur les résultats budgétaires plutôt que sur des systèmes élégants. En d'autres termes, l'accent doit être mis sur des résultats concrets et l'impact des systèmes budgétaires sur l'efficience et l'efficacité de la mise en œuvre. Le contenu, le rythme et l'agencement du travail à effectuer au cours des deux prochaines années, s'efforceront de s'assurer que le système accomplisse correctement les tâches de base.

Ce processus de réforme, qui a été lancé par le gouvernement du Rwanda en 2012, a directement corrigé les faiblesses du processus de BP. Certaines des principales lacunes constatées étaient les suivantes :

- l'existence d'une disjonction entre la planification et l'élaboration du budget, causée souvent par la mauvaise qualité des informations sur les performances et le fait que ce processus ne fournit guère d'informations sur l'efficacité ou la rentabilité ;
- la structure de programmes précédente était souvent influencée par les donateurs et, donc, répondait aux besoins de financement des donateurs, mais ne permettait pas d'atteindre les objectifs gouvernementaux ;
- les ministères dépensiers changeaient souvent de programmes en se préoccupant peu de la structure du budget ;
- les instabilités dans la structure de programmes signifiaient que les projections de CDMT n'étaient pas fiables et qu'il y avait aussi des écarts entre le budget adopté et celui exécuté ;
- il y avait un manque de responsabilisation claire et il était difficile de lier des programmes particuliers à des gestionnaires ou à des agences budgétaires spécifiques ;
- des défis importants liés aux capacités subsistaient dans l'élaboration des budgets-programmes au sein des ministères dépensiers ; et,
- la faiblesse du lien entre l'établissement des coûts et la structure de programmes, avec des coûts (notamment les salaires et les traitements) non affectés aux programmes particuliers pour lesquels ils étaient encourus.

Compte tenu de ce qui précède, le PASB, qui se compose des domaines d'action interdépendants suivants en vue de renforcer les capacités de planification, de gestion et contrôle, a été introduit en 2012 :

- format du budget et crédits budgétaires ;
- rapports budgétaires et comptabilité ; et,
- planification et enveloppes budgétaires.

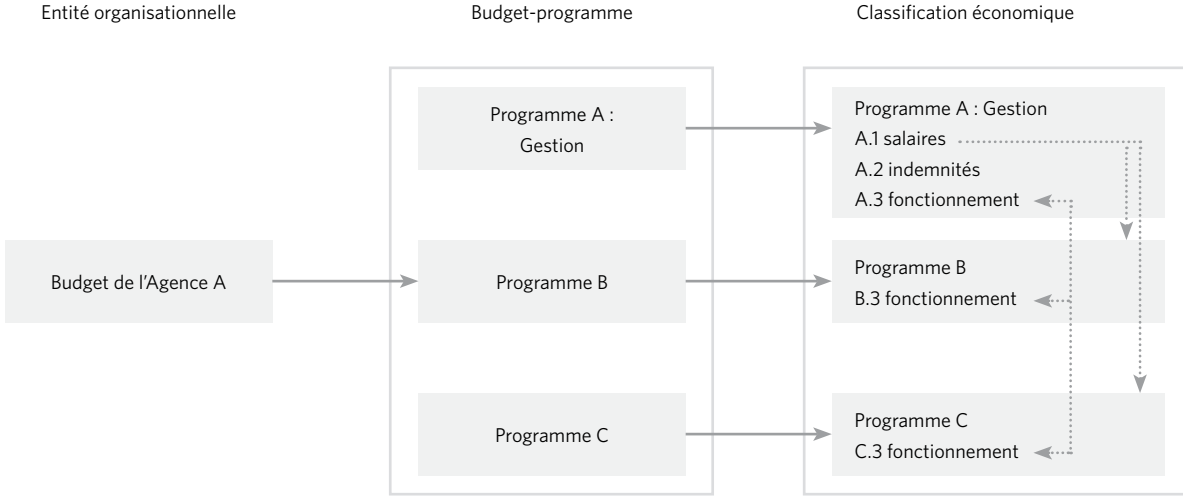
Révision des structures de programmes

En principe, un programme combine tous les coûts d'un objectif en un regroupement. Étant donné que le programme se concentre sur la réalisation d'un objectif fixé, le livre des prévisions budgétaires devrait également exprimer des mesures permettant l'évaluation de la réalisation de l'objectif.

La structure actuelle de programmes au Rwanda n'est pas en mesure d'y parvenir, parce que :

- la plupart des programmes ne contiennent pas d'éléments de salaire ;
- la structure du budget-programme ne reflète pas clairement le mandat institutionnel ;
- dans certains cas, l'affectation des fonds n'est pas conforme aux priorités ; et,
- il est difficile d'effectuer le suivi de l'utilisation des fonds dans le cadre de chaque programme, en ce qui a trait aux questions suivantes : quels sont les activités et les extrants pour lesquels la plupart des

Figure 5.1.1 : Structure type actuelle des programmes



fonds sont dépensés ? Sont-ils alignés sur les priorités ? Combien cela coûte-t-il pour offrir un service/bien particulier ? Et existe-t-il un moyen plus rentable de le fournir ?

La Figure 5.1.1 illustre graphiquement comment les programmes n'indiquent pas le coût intégral de la réalisation de leurs objectifs connexes et ne fournissent pas de véhicules de financement pour les priorités. Le budget de l'Agence A comporte trois programmes : le Programme A contient tous les salaires, tandis que les deux autres programmes présentent uniquement certains frais de fonctionnement. En même temps, les activités qui sont financées au titre des Programmes B et C sont gérées par du personnel de tous les programmes, et il se peut qu'elles franchissent des limites organisationnelles, chacune étant mise en œuvre par le même département. Ce décalage entre la structure organisationnelle et la structure de programmes est la raison pour laquelle tous les salaires ont été combinés en un Programme A. Les coûts totaux des Programmes B et C, par conséquent, ne se sont pas indiqués, et il n'est pas possible d'analyser les programmes correctement, notamment au niveau de leur personnel.

En 2012, le PASB a mis l'accent sur la révision de la structure actuelle de programmes budgétaires pour corriger les lacunes identifiées ci-dessus. Le processus incluait de procéder à un examen approfondi des domaines où les structures actuelles de programmes créaient une ambiguïté à propos de l'obligation de rendre compte et de la complexité excessive par rapport aux capacités et à l'utilité. Il s'agissait de cartographier la responsabilisation pour les dépenses inscrites au budget de chaque agence, de coordonner avec les agences budgétaires afin de jauger les améliorations qui permettraient au budget de mieux fonctionner, et, d'évaluer les informations sur les performances et la gestion par activité et programme dans chaque agence.

Bien que la structure de programmes révisée s'applique uniquement à l'exercice 2013/2014, certains avantages immédiatement perceptibles peuvent être mentionnés :

- la consolidation des programmes fondés sur le mandat organisationnel, la structure et les objectifs stratégiques ;
- la gestion d'un seul programme ou d'une seule action par une seule entité organisationnelle (service, unité), en veillant au renforcement de la responsabilité et de la responsabilisation pour ce qui est de la gestion des programmes ; et,
- l'inclusion, dans la mesure du possible, par tous les programmes/actions de tous les coûts associés à l'objectif des programmes/actions.

Amélioration des informations sur les performances

Les informations sur les performances proviennent de la Stratégie de développement économique et de la réduction de la pauvreté (SDERP). La SDERP II est extrêmement importante, car elle précise les objectifs de développement à atteindre. Les plans stratégiques sectoriels (PSS) et les plans d'action organisationnels transforment les objectifs de haut niveau en des objectifs sectoriels concrets. Les PSS et les plans d'action exposeront ainsi, comment les résultats et les impacts seront réalisés, grâce à la production d'extrants spécifiques au niveau du programme. Cependant, les informations sur les performances ne sont actuellement pas incluses dans le budget du Rwanda, en raison principalement de l'absence générale de données de performance fiables et de haute qualité, dont la cohérence est garantie au fil du temps. La qualité des indicateurs est souvent médiocre, et ce, en raison, de leur sélection qui s'est faite sans passer par un bon processus organisationnel, et, de l'indisponibilité ou du manque de fiabilité des données utilisées pour les calculer. Les informations sur les performances seront toutefois liées au budget et à des programmes budgétaires à travers les réformes prévues en 2013/2014 relatives au cadre de présentation de rapports financiers et non financiers.

L'un des principes fondamentaux de la réforme budgétaire, est que le format du budget et la documentation y afférente (comme par exemple les plans stratégiques sectoriels, les plans d'action et les rapports) devraient montrer aux lecteurs de la documentation budgétaire aussi clairement que possible ce que chaque composante du budget coûte, ce qu'elle doit réaliser et s'il elle est sur le point d'y parvenir ou non. Ceci permettra de lier l'information financière à la performance non financière par le biais de mécanismes de rapports en cours d'exercice. Par conséquent, la documentation budgétaire fournira des informations sur les dépenses prévues et sur les recettes pour chaque programme et action. La documentation de planification stratégique fournira les indicateurs et les extrants prévus par programme et par action, et les mécanismes de présentation de rapports présenteront des informations sur la question de savoir si les dépenses en cours d'exercice, les cibles et les recettes ont été réalisées ou non.

Enfin, la réforme améliorera la transparence, l'intelligibilité et l'utilité du livre (document) budgétaire, sans en augmenter significativement sa taille ; elle précisera également le format des crédits budgétaires (le rôle du Parlement) et le format d'approbation (administration locale), et proposera, le cas échéant, de les réviser.

Autres domaines de réforme

Comme indiqué plus haut, le PASB couvre deux domaines de réforme supplémentaires – la présentation des rapports budgétaires et la comptabilité, ainsi que la planification financière et les enveloppes budgétaires. Les réformes dans ces domaines doivent être mises en œuvre dans l'exercice 2013/2014.

Rapports budgétaires et comptabilité

Le Rwanda est passé des normes d'information financière des Statistiques financières publiques (SFP) de 1986 à celles de 2001, mais quelques difficultés subsistent toujours dans l'exécution du budget et dans la comptabilité que le programme abordera.

Les processus de réforme mettront l'accent sur la formation à la trésorerie et le développement de systèmes au sein de l'administration publique, y compris le soutien à la préparation des flux de trésorerie pour les activités et les programmes de chaque agence et l'établissement d'un lien, si possible, entre la mise en œuvre de l'activité et les pics de trésorerie afin de réduire les emprunts à court terme. Un deuxième domaine est l'identification de tous les transferts, l'établissement de règles appropriées sur la façon dont ils sont budgétisés, déboursés, enregistrés et justifiés. Troisièmement, le programme procédera à l'analyse des rapports financiers actuels et des états consolidés pour déterminer ce qui doit être fait pour faciliter l'analyse du budget pour les auditoires internes et externes. Quatrièmement, l'introduction de rapports non financiers sera liée à l'amélioration des formats et des processus du budget-programme axé sur les performances. À cette fin, il faudra également mettre en place une structure de performance afin de servir de base aux rapports, correspondant à la capacité institutionnelle et tenant compte des fardeaux administratifs. Enfin, le programme élaborera une politique comptable définie, afin que les intentions futures sur le traitement des transactions (comptabilité de caisse modifiée/comptabilité d'exercice) soient énoncées.

Planification budgétaire et enveloppes budgétaires

Il est nécessaire d'augmenter le niveau de coordination entre les départements/services de Planification et de Budget. Actuellement, la planification stratégique (non financière) domine le processus, avec peu ou aucune planification financière fondée sur les ressources. Les plans stratégiques présentés par la plupart des ministères ne semblent pas établir un ordre de priorité entre les aspirations très diverses s'inscrivant dans le cadre des contraintes financières. Le MINECOFIN reconnaît que la stratégie relative à la politique budgétaire est essentielle à la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide et contribuera également à une meilleure exécution de la composante « planification ».

À cette fin, le PASB vise à créer les capacités nécessaires pour commencer à mettre en œuvre un CDMT efficace, telles que :

- la conception d'un programme de recherche sur les réalités du CDMT tel qu'il se présente aujourd'hui.
- l'établissement d'un programme de travail avec chaque agence budgétaire (y compris les administrations locales) pour s'assurer que chaque agence mette en place des méthodes de chiffrage de leurs activités. Ces méthodes devront être adaptées spécifiquement aux agences ; par exemple, dans certains cas, des coûts unitaires normatifs par extrant peuvent être développés, tandis que dans d'autres cas, des structures de coûts par poste peuvent être plus optimales.
- Par rapport à ce qui précède, l'établissement du chiffrage sélectif en base zéro et la détermination des coûts des programmes prioritaires dans chaque ministère et district, comme défini par le MINECOFIN, à utiliser pour la préparation du budget 2013/2014.
- La création d'une base de données des coûts, afin de mettre en place un système permettant d'identifier, de déterminer et de maintenir des coûts normatifs pour les principales composantes du budget. Il s'agira de comprendre les variations de coûts dans l'ensemble du pays et de cibler les coûts moyens nationaux et régionaux.
- la prestation de conseils sur les révisions des circulaires prévisionnelles de planification et annuelles en vue de rationaliser le calendrier financier entre sa phase de planification pluriannuelle et sa phase de prévisions budgétaires annuelles. L'objectif devrait être d'arriver à une base budgétaire efficiente au cours des prochaines années, se préparant pour

un système de prévisions des dépenses. Ces lignes directrices devront être ajustées pour demander des soumissions s'inscrivant dans le cadre des affectations plancher, et, pour créer un processus «d'adjudication » des ressources supplémentaires.

- La formulation de propositions détaillées de recentrage de la stratégie/planification budgétaire au sein de la Direction du budget et des rapports entre le budget et la planification stratégique.
- L'analyse, dans chacune des agences budgétaires, des rapports entre la planification stratégique et le budget et la préparation de propositions visant à améliorer la stratégie budgétaire dans un cadre stratégique plus fort.

Conclusion

Comme l'a indiqué l'évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) en 2010, le gouvernement du Rwanda a établi bon nombre des structures de base et des exigences pour un système moderne et efficace des finances publiques dans un délai relativement court. Les changements dans les scores PEFA de 2007 à 2010 indiquent clairement que le gouvernement consacre des efforts considérables à la mise au point et à l'amélioration du système budgétaire au Rwanda. Le PASB s'appuiera sur cette base dans le cadre d'une approche concertée et coordonnée par le gouvernement du Rwanda pour perfectionner son approche de la GFP. Par conséquent, il est aligné sur la loi organique révisée relative aux lois de finances, qui est en cours de finalisation, et sur la stratégie plus globale de gestion des finances publiques mise en œuvre par le gouvernement.

5.2 Mali : La deuxième phase de réformes, soutenue par les directives de l'UEMOA

Sidiki Traoré

Le budget-programme a été mis en place en 1998 sur recommandation de l'Assemblée nationale. Cette réforme est inspirée du modèle canadien. La réforme était destinée à corriger les lacunes liées à l'incohérence entre les stratégies définies au niveau des politiques sectorielles et les allocations budgétaires des Départements et Institutions. Le but recherché est de passer d'une logique de gestion axée sur les moyens à une logique de gestion axée sur les résultats et sur la performance tout en restant attentif aux coûts, aux intrants et aux produits (extrants).

Les premières réformes

La mise en œuvre de la réforme des budgets-programmes depuis 1998, a permis au Mali de développer des outils de gestion axée sur les résultats. Toutefois, ces outils ont été diffusés en parallèle au budget de l'État, qui suit les dispositions précises de la Loi organique relative aux lois de finances. Pendant toute la période depuis 1998, le document du budget-programme a été présenté en annexe à la loi de finances. La pratique du budget-programme n'a pas atteint les résultats escomptés, à cause de l'absence de base juridique, notamment un règlement financier basé sur la gestion axée sur les résultats au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Toutefois, des changements juridiques et techniques ont été apportés pour assurer la mise en œuvre de la réforme. Au plan juridique, la nomenclature budgétaire a été modifiée en 2003 pour prendre en compte la classification des programmes dans la codification des lignes budgétaires ou les affections de dépenses. Ainsi, l'une des réalisations essentielles, a été la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle du cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté à travers le budget de l'État. L'élément clé de cette démarche a été l'expansion du système de planification et de budgétisation au niveau sectoriel/institutionnel, passant d'un budget fondé sur les moyens par poste, souvent formulé en l'absence de plans sectoriels, à un système de budgétisation basée sur les divers programmes sectoriels, avec des processus de budget-programme, des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et associés à des méthodologies d'élaboration utilisées au sein de tous les départements ministériels.

Au plan de la gouvernance et de la transparence, la démarche d'élaboration des budgets-programmes est exhaustive, inclusive et bien coordonnée. Elle concerne l'ensemble des ministères et institutions. La démarche d'élaboration est participative impliquant un grand nombre de responsables au niveau de chaque ministère et institution, favorisant ainsi l'appropriation de la réforme et des nouvelles méthodes par le plus grand nombre. La Direction générale du budget a élaboré un cadre commun dans lequel les ministères se sont insérés pour conduire leurs travaux internes. Elle pilote également les travaux de surveillance active et de revue afin d'améliorer et d'harmoniser les documents.

Par ailleurs, il faut noter : l'institutionnalisation des revues

annuelles du budget-programme, des projets /programmes, des politiques sectorielles ; la mise en place des comités de pilotage du budget-programme dans les ministères et institutions ; l'élaboration d'un CDMT global ; la généralisation de l'élaboration des CDMT à tous les Ministères ; l'organisation du débat d'orientation budgétaire chaque année. L'élaboration d'une nomenclature budgétaire programmatique est à la base de ces améliorations.

Dans l'ensemble, la réforme a permis l'institutionnalisation d'une culture de suivi et d'évaluation des activités dans l'administration malienne à travers le mécanisme de surveillance active. De même, les budgets-programmes ont permis une amélioration du débat budgétaire au parlement qui ne se porte plus uniquement sur les données comptables, mais sur la finalité des politiques publiques et des activités. Finalement, le budget-programme a permis la mise en place de contrats de performance entre l'État et certains Établissements publics nationaux, notamment dans le secteur de l'Agriculture.

Les réformes actuelles du budget-programme axé sur les performances

Récemment, le passage au budget-programme a été stimulé par la mise en œuvre des nouvelles directives relatives au cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA , qui fait des budgets-programmes au Mali le nouveau mode de présentation, de vote et d'exécution des budgets publics. Le Mali est en train d'adapter son règlement financier aux nouvelles directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques dont l'une des principales innovations est l'intégration de la gestion axée sur les résultats dans le système de gestion des finances publiques (GFP).

Avec l'assistance technique du Centre régional d'assistance technique du Fonds monétaire international pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC-OUEST) et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD, le ministère des Finances a procédé à la revue des budgets programmes de l'ensemble des ministères. L'objectif est d'assurer la cohérence des programmes avec les objectifs du gouvernement et leur viabilité dans la perspective d'une gestion effective dans le cadre de la mise en œuvre des directives de l'UEMOA. Trois aspects des programmes avaient été étudiés :

- *le périmètre et la réalité des programmes* : vérifier que l'organisation par programme des ministères correspond aux stratégies des ministères et de s'assurer de la cohérence des services qui composent le programme ;
- *le cadre de performance des programmes :* vérifier la cohérence et la pertinence des objectifs des résultats attendus, des indicateurs et des activités ; et,
- *la gouvernance des programmes* : apprécier la gestion administrative et financière des programmes.

Cette revue a fait certaines recommandations sur chacun de ces aspects. Sur le périmètre et la réalité des programmes, la revue a constaté des incohérences entre les documents de politiques sectorielles, les budgets-programmes et les CDMT. Ces incohérences doivent être résolues. En outre, elle a recommandé que le gouvernement doive évaluer la pertinence du maintien de programmes dont le poids financier est faible et la composition des services disparate (c.-à-d., assurer un meilleur alignement entre les structures administratives et de programmes).

La revue a révélé qu'il était nécessaire d'effectuer un travail de rapprochement des cadres logiques des documents stratégiques et des programmes pour harmoniser les objectifs, résultats attendus, indicateurs et activités, et modifier en conséquence la structure des programmes. En sus de l'alignement, la revue a indiqué qu'il fallait réduire le nombre d'activités pertinentes et le nombre total d'indicateurs et identifier des indicateurs d'effet pour donner une dimension plus stratégique au budget-programme. La revue a également conclu que des valeurs cibles devraient être affectées aux indicateurs dans la documentation du budget-programme.

Sur la gouvernance des programmes, la revue a révélé la nécessité de mettre en place un dispositif interministériel de revue des programmes budgétaires et de désigner formellement les responsables de programme.

Dans le cadre de la préparation du budget 2013, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre ces recommandations par : la mise en cohérence des documents de politique publique (le cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté) avec le budget-programme ; la définition des indicateurs de résultats avec des valeurs-cibles ; et, la réduction du nombre d'indicateurs et des activités.

En outre, afin d'améliorer la qualité des informations sur les indicateurs, chaque ministère ou groupe de ministère selon un découpage sectoriel est doté d'un service de planification et de statistique. Aussi, le ministère de l'Économie et des Finances à travers la Direction générale du budget dispose d'un mécanisme pour le suivi des

indicateurs qui s'appelle la surveillance active. Par ailleurs, le dialogue sur la performance qui est effectué lors des ateliers de revue des budgets-programmes, offre à la Direction générale du budget, un cadre de vérification des informations.

La mise en œuvre des réformes

En 2006, le Mali a élaboré un Plan d'action gouvernementale pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM/GFP 2006-2009) triennal. Ce plan est un vaste chantier des réformes des finances publiques au Mali. Il en est aujourd'hui à sa deuxième phase. Le pilotage de la réforme a été confié à la Cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP) rattaché au Cabinet du ministère des Finances. Les structures impliquées dans la mise en œuvre du plan sont : les structures de la chaîne de la dépense, les services des recettes, l'Assemblée Nationale, les institutions de contrôle y compris la section des compte de la Cour suprême et le Bureau du Vérificateur général.

Le cœur du dispositif institutionnel est le Comité technique, présidé par le Secrétariat général du ministère des Finances et composé des responsables des structures techniques du Plan d'action, des représentants de la Société civile et des Partenaires techniques et financiers.

Le Comité technique est appuyé par un secrétariat technique assuré par la CARFIP. Le Secrétariat est l'organe exécutif du Comité technique et apporte un appui opérationnel aux responsables techniques du Plan d'action. Il doit veiller à la cohérence globale des actions des responsables techniques du Plan d'action.

À cet effet, le système de pilotage du PAGAM/GFP II introduit une nouvelle catégorie de comités dits de coordination technique. Ces comités, qui sont étroitement alignés sur les responsabilités de structures existantes, ont pour mandat d'assister le Secrétariat technique pour la coordination des aspects transversaux de la mise en œuvre du Plan d'action. Ils fournissent une assurance supplémentaire en matière de cohérence, d'efficacité et d'efficience du plan.

Le Secrétariat technique procédera aussi à la centralisation des données sur la performance du Plan d'action et en rendra compte au Comité technique dans le cadre de son Rapport annuel sur le rendement.

Agencement de la réforme

Au Mali, les conditions importantes de soutien à la réforme incluent une forte implication des plus hauts fonctionnaires et la confluence de la réforme des finances publiques et de la réforme administrative au sein d'une méthodologie reposant sur une institution progressive des étapes clés de la réforme et sur la mise en œuvre de la politique nationale de gestion axée sur les résultats.

Le premier PAGAM/GFP poursuivait l'objectif d'amener les systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques du Mali à un niveau de fiabilité qui les qualifie pour une certification internationale et les prépare au basculement de l'aide-projet vers l'appui budgétaire. Dans cet esprit, le plan visait l'amélioration du système existant, la modernisation de la gouvernance financière et une approche de gestion axée sur les résultats. Sa structure d'intervention comprenait cinq axes issus de la synthèse d'une série de diagnostics réalisés jusqu'en 2005 sur la gestion des finances publiques du Mali. Le plan mis en œuvre au cours de la période triennale 2006-2008 (et prolongé jusqu'à la fin de l'année 2009), a fait l'objet d'une évaluation externe au cours du mois de septembre 2009.

Le rapport d'évaluation externe ainsi que divers travaux d'analyse récents, ont apporté de précieux éléments de réflexion et des recommandations précises pour la poursuite du programme de réformes.

Les réalisations du premier plan d'actions de réforme – par exemple, l'interconnexion de la chaîne de la dépense publique, au renforcement des capacités des agents des services publics en termes de formation et à la poursuite de l'élargissement et de la maîtrise de l'assiette fiscale – ont mené à l'élaboration d'un deuxième plan d'actions.

Quatre effets stratégiques ont été adoptés par le gouvernement : les recettes de l'État sont optimisées de façon durable ; la qualité de préparation et d'exécution du budget correspond aux normes internationales et permet la généralisation des appuis budgétaires ; les systèmes de gouvernance financière responsabilisent les acteurs et accroissent la transparence et la prévisibilité de la gestion des finances publiques ; et, la déconcentration et la décentralisation sont renforcées par un système de GFP adéquat.

Le deuxième PAGAM/GFP est fondé à son tour sur quatre assises stratégiques : la transition d'une fiscalité douanière vers une fiscalité orientée davantage sur les ressources intérieures ; un système de dépense fonctionnant en mode budget-programme ; une réforme systémique des contrôles exécutif, législatif et judiciaire ; et, le renforcement des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la deuxième assise, l'agencement de la réforme repose sur les plans d'action annuels du PAGAM/GFP II. Ce plan est élaboré et validé chaque année par le

Comité technique PAGAM/GFP. Chaque structure est responsable de la mise en œuvre des réformes proposées dans son plan d'action annuel. À la fin de chaque trimestre, la réunion du comité technique évalue la mise en œuvre du plan d'action annuel et formule des recommandations.

5.3 Tunisie : La gestion du budget par objectifs et les CDMT sectoriels mis au banc d'essai au sein du Cadre CDMT national

Nawrez Ben Ticha

La mise en place du budget programme constitue pour la Tunisie un choix irréversible et une orientation vers la consolidation des principes de bonne gouvernance soutenus par une forte volonté politique. Depuis, la Loi Organique du Budget a été amendée en vue de consacrer le principe d'affectation des crédits par « missions », « programmes » et « actions ». La Tunisie a également étendu son pilotage du budget-programme à 20 ministères. Une réunion du conseil des ministres restreint sous la présidence du chef du gouvernement datant du 7 juin 2012, a consacré la nouvelle approche de gestion du budget par objectifs et a énoncé un certain nombre d'actions à réaliser au cours de cette année pour faciliter la mise en place de la réforme et le passage à l'exécution en mode programmatique. La GBO sera déployée à partir de 2014. [34]

Cadre institutionnel et de pilotage de la réforme

Ce cadre institutionnel de pilotage de la réforme GBO est entièrement mis en place depuis 2007 particulièrement :

- Le *Comité Ministériel pour la Coordination et la Conduite du Projet de R*éforme (CI-GBO), qui supervise le projet de réforme, est présidé par Monsieur le Premier Ministre et composé de 13 ministres dont les quatre ministères pilotes.
- *La Commission de Suivi et d'Évaluation,* qui effectue le suivi de la réforme, est présidée par le Ministre des Finances ou son représentant.
- L'unité GBO crée au sein du ministère des Finances, chargée de coordonner la mise en place du système GBO au niveau national.
- Des unités sectorielles, créées dans les ministères concernés par la première vague d'expérimentation : ces unités étaient chargées de la réalisation du projet de réformes de la GBO au sein des ministères de l'Agriculture, de la Santé, de l'Éducation et de la Formation, et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.
- Des groupes thématiques ont été créés sur les principales composantes de la réforme à savoir : les contrôles, la comptabilité, les systèmes d'informations, la nomenclature, le cadre législatif et réglementaire, le cadre de dépenses à moyen termes (CDMT) et le cadre performance.

Agencement de la réforme

Le déploiement d'un budget-programme à tous les niveaux du gouvernement en Tunisie a été précédé par le pilotage des réformes dans trois ministères. Cette approche a été soutenue par le partenariat de la Tunisie avec l'Union européenne. À l'occasion de la tenue de réunion initiale de négociation du Programme UE à Bruxelles, il a été convenu que l'expérimentation de la

34 De plus amples informations sur la voie de la réforme tunisienne sont disponibles dans le Rapport d'activité sur le BPP en Afrique de CABRI (à paraître).

GBO couvrirait seulement trois programmes dans trois ministères, laquelle orientation a été validée par un conseil interministériel au cours de la même année.

Depuis cette réunion et jusqu'à la tenue des réunions de négociation du programme d'appui à la gestion budgétaire par objectif, le champ de l'expérimentation s'est nettement élargi et une réunion du CI-GBO s'est tenue en 2008 et a procédé à la validation des nouvelles orientations et par la même occasion à la validation de la cartographie des programmes des différents ministères concernés par l'expérimentation.

Par ailleurs, les ministères concernés par l'expérimentation ont procédés à la désignation des responsables de programmes, à la nomination des chefs et des membres des unités GBO, à la création en son sein d'un comité présidé par le ministre et dont la mission est la validation des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance des programmes. D'un autre côté, le ministère de l'agriculture a procédé à la modification de la nomenclature actuelle pour intégrer les programmes et les sous-programmes du ministère.

Les travaux élaborés par les ministères concernés par l'expérimentation ont été élaborés à la lumière des guides méthodologiques susmentionnés, en étroite collaboration entre les experts internationaux et les équipes tunisiennes et par ailleurs encadrés annuellement par la circulaire du chef du gouvernement relative à la préparation du budget et diffusée à tous les ministères. À ce titre, chaque année depuis 2008, la dite circulaire invite chaque fois ces ministères à élaborer une double présentation de leurs budgets en mode classique et en mode GBO. En 2012, une circulaire du Premier Ministre relative à la performance des politiques publiques a été publiée en parallèle avec la circulaire du budget. Elle prépare les ministères expérimentateurs au passage à l'exécution du budget-programme.

Depuis 2008, les ministères concernés par l'expérimentation ont commencés les exercices qui se réfèrent à l'élaboration des budgets-programmes, des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance des programmes et à la construction des CDMT sectoriels, et ceci sur la base des tableaux préparés par l'unité GBO du ministère des Finances et en s'appuyant sur les guides méthodologiques disponibles. Parallèlement, les travaux relatifs à l'élaboration du CDMT global se sont poursuivis au sein de la Direction Générale des Ressources et des Équilibres relevant du ministère des Finances.

À la date d'aujourd'hui, les ministères concernés par l'expérimentation se sont approprié le dispositif essentiel de la gestion axée sur la performance à savoir :

- la déclinaison des ministères en programme et la délimitation de leur périmètre (cartographie des programmes) ;
- la formulation des objectifs des programmes et le choix des indicateurs de la performance (cadre de performance) ;
- les CDMT sectoriels ; et,
- la validation entre l'échelon central d'un côté, et l'échelon régional ainsi que les opérateurs de terrain de l'autre côté, dans le cadre d'un dialogue de gestion et parfois par contractualisation, telle qu'établie entre le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et les universités. (dialogue de gestion).

Ces travaux ont fait l'objet de plusieurs réunions et séminaires de concertation/restitution entre les responsables de programmes (à l'échelon central) et l'échelon régional (ou opérateurs de terrain : directions régionales, établissements, etc.) ce qui avait permis d'enrichir les travaux élaborés au niveau central plus particulièrement sur la détermination des objectifs et le choix des indicateurs de performance.

Les travaux, jusque-là, élaborés par le ministère des Finances sur un CDMT Global et par les ministères concernées par l'expérimentation sur des CDMT sectoriels et des objectifs et indicateurs de performance, ont été encadrés, suivis et évalués par des experts mobilisés dans le cadre de plusieurs projets d'assistance technique.

Cette première phase de l'expérimentation a abouti à une double présentation des budgets pilotes à la fois au gouvernement, à l'Assemblée nationale et à la Chambre des conseillers à titre tout à fait indicatif en ce qui concerne le projet de budget de l'année 2011.

Cette année une conférence sur le cadre de performance a été engagée entre les ministères pilotes et les services du comité de la gestion du budget de l'État. Le projet du budget finalisé après la conférence budgétaire et la conférence sur la performance, est soumis à l'examen du Conseil des ministres pour approbation.