

Présentation de la Collection

Les pratiques de pointe en management public

CETTE COLLECTION vise à faciliter le travail des fonctionnaires et des chercheurs dans les pays francophones en développement. Elle est tout spécialement destinée à ceux et celles qui œuvrent à la conception et à la réalisation des réformes dans le secteur public.

La collection met à contribution l'expérience acquise par la Banque mondiale dans les pays membres, en plus de faire bénéficier les lecteurs de celle d'organismes comme l'OCDE, la Banque asiatique de développement, SIGMA et d'autres. La priorité y est donnée aux meilleures pratiques observées – celles ayant effectivement fait leurs preuves. La collection comprendra aussi des cahiers présentant des innovations en gestion publique. À l'occasion, elle servira à rééditer des textes déjà publiés mais difficiles d'accès, surtout en français.

Pour être immédiatement utile aux professionnels et gestionnaires concernés, l'analyse des pratiques de pointe telles qu'observées dans les pays phares (souvent de l'OCDE) sera complétée par trois types d'ajouts :

- des indications quant aux exigences et méthodes de mise en œuvre de ces pratiques,
- des renseignements permettant au lecteur d'approfondir sa recherche : ouvrages complémentaires, sites Web, organisations, experts, etc.
- des éléments contextuels liés aux particularités des systèmes où les pratiques ont connu du succès, de manière à clarifier leurs conditions de transfert dans les pays francophones en développement.

Les thèmes abordés dans la collection *Les pratiques de pointe en management public* couvriront progressivement tous les aspects du management public : structuration et exécution du budget, normes de service aux usagers et contrôle, gestion financière et comptable, gestion des ressources humaines, déconcentration et décentralisation, etc.

Cette collection est une initiative conjointe de la région Afrique, de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) et du Réseau des politiques de réduction de la pauvreté et de gestion économique (PREM), de la Banque mondiale. François Lacasse, de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, en est le responsable.

Manuel de gestion des dépenses publiques

CE MANUEL a été plusieurs fois révisé au cours des deux dernières années. Nombreux sont ceux qui y ont collaboré. Malcolm Holmes (PRMPS) a coordonné la préparation du manuel, qui est en grande partie basé sur les travaux d'Ed Campos, Sanjay Pradhan et Ali Hashim, de la Banque mondiale, et de Bill Allan, du Fonds monétaire international. Citons également les contributions d'Allen Schick, Rob Laking et Serif Sayin. Des travaux de recherche ont été effectués par J. P. Singh et Shiro Gnanaselvam. Jane Armitage a revu une version antérieure du manuel. Pascale Kervyn, Helga Muller et le professeur Philip Joyce ont revu la présente version. Vicky Mendoza, Agnes Yaptenco et Mariagracia Schierloh ont apporté leur appui technique. Barbara McGarry Peters a révisé le texte final. Le rapport a été produit pour le compte du Réseau de la Banque mondiale chargé de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique, sous la direction de Cheryl Gray.

Les commentaires sur ce manuel doivent être adressés à Malcolm Holmes, 1818 H Street N.W., Washington (D.C.) 20433, U.S.A. ; téléphone : 202-473-7189 ; télécopieur : 202-522-7132 ; courrier électronique : mholmes@worldbank.org. D'autres données sur la gestion des dépenses publiques – qui complètent ou mettent à jour les données figurant dans le manuel – peuvent être obtenues en consultant le site internet de la Banque mondiale. Les données publiées sur le site sont mises à jour régulièrement et elles sont accessibles au public.

ISBN 0-8213-4752-7

1998 Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BANQUE MONDIALE
1818 H Street N.W.
Washington (D.C.) 20433
U.S.A.

Tous droits réservés
Traduit et adapté de *Public Expenditure Management Handbook*
Imprimé pour la première fois en juin 2000

Ce rapport porte sur une étude faite par les services de la Banque mondiale. Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement les vues du Conseil d'administration de la Banque ou des gouvernements participants.

MISE EN PAGE : C.I.G.C. Services-conseils inc.
MAQUETTE DE LA PAGE COUVERTURE : Bird Dog Design

Table des matières

Préface.....	v
Partie I : Lignes directrices pour l'amélioration de la gestion budgétaire et financière dans le secteur public	
Introduction.....	1
Chapitre 1 : L'évolution des pratiques budgétaires.....	17
Une analyse historique des réformes budgétaires.....	17
Une solution d'avenir	27
Chapitre 2 : Des cadres institutionnels pour améliorer la performance budgétaire	29
Concilier discipline et flexibilité.....	32
L'opérationnalisation des trois niveaux de performance à atteindre	43
Chapitre 3 : Intégrer les politiques, les plans et les budgets dans un cadre à moyen terme.....	51
Les déficiences qui conduisent à de mauvais résultats budgétaires	51
L'intégration des politiques, des plans et des budgets dans la planification et la gestion des ressources.....	55
L'intégration des politiques, des plans et des budgets au niveau sectoriel.....	66
L'intégration des politiques, des plans et des budgets du secteur public : un cadre à moyen terme pour l'ensemble des dépenses	75
Les programmes d'investissement public (PIP)	84
Chapitre 4 : Les systèmes d'information pour la gestion financière	93
Les déficiences des systèmes d'information financière ...	94
Développement institutionnel et réforme des politiques...	96
Développement d'un système de base	97
L'intégration des systèmes d'information	104
Gérer la mise en œuvre	111

Chapitre 5 : Différentes conceptions de la réforme budgétaire	119
L'environnement et les problèmes de réforme budgétaire	120
Récentes initiatives en matière de réforme budgétaire ..	125
Le calendrier des réformes.....	131
Conclusion	143

Graphiques

2.1	Importance relative des différents éléments du cadre institutionnel pour chaque niveau de résultat budgétaire	31
2.2	Cadre conceptuel : délégation de l'autorité.....	34
3.1	L'intégration des politiques, des plans et des budgets dans le processus de planification et de gestion des ressources ...	53
3.2	Gestion du secteur public : interventions et gouvernance	70
3.3	Les différentes étapes d'un CDMT	81
4.1	Analyse fonctionnelle, cadre de contrôle et processus fonctionnel	98
4.2	Architecture des systèmes d'information pour la gestion des finances publiques	99

Encadrés

1	Les causes d'une mauvaise répartition et d'un mauvais emploi des ressources.....	7
2	Dix croyances largement répandues (mais contestables) sur les problèmes budgétaires des pays en développement ...	9
3	Principales caractéristiques des systèmes budgétaires qui doivent être réformés	11
4	Assainir les bases du système	12
1.1	Le budget de programme au Sri Lanka	25
1.2	Le système budgétaire de la Jamaïque	26
2.1	Les prévisions de recettes aux Philippines	30
2.2	Les mécanismes favorisant une discipline budgétaire globale permettent d'éviter de graves déficits.....	35
2.3	Divergences entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles en Ouganda	37
2.4	Les inconvénients d'une multiplication des contrôles centraux en Équateur	39
2.5	Le code des bonnes pratiques du FMI en matière de transparence budgétaire	42

3.1	Les besoins et les ressources	54
3.2	Divergences entre les politiques et la répartition des dépenses en Guinée	56
3.3	Le cadre de dépenses à moyen terme de l'Afrique du Sud...	56
3.4	Les mécanismes mis en place par l'Australie pour favoriser des choix de politiques transparents, concurrentiels et axés sur la performance	58
3.5	Des journées de réflexion à un processus institutionnalisé de consultation	61
3.6	La loi néo-zélandaise sur la responsabilité budgétaire.....	63
3.7	Le premier cadre de dépenses à moyen terme du Malawi....	67
3.8	Les programmes sectoriels d'investissement.....	72
3.9	Un programme sectoriel d'investissement agricole en Zambie	73
3.10	Exemples de critères applicables aux principales allocations de dépenses.....	83
3.11	La dualité budgétaire.....	87
3.12	Des inquiétudes au sujet des PIP.....	88
3.13	Les nouvelles orientations des PIP	91
3.14	Le programme d'investissement public de la Lettonie.....	92
4.1	Les réformes budgétaires et comptables dans les économies en transition et les pays en développement	95
4.2	L'information au service du processus de décision au Burkina Faso	113
5.1	Directives pour le renforcement de la gestion des dépenses publiques.....	127
5.2	Les réformes néo-zélandaises mettent l'accent sur les valeurs et les interactions	129
5.3	La réforme du secteur public en Mongolie suivant le modèle néo-zélandais	131
5.4	Les indicateurs de performance et les systèmes budgétaires	135
5.5	Vers un système budgétaire axé sur les résultats en Ouganda	136
5.6	Singapour : les étapes de la réforme budgétaire.....	138
5.7	Les enquêtes auprès des usagers incitent les services publics à améliorer leur performance	139
5.8	Les obstacles à une bonne performance opérationnelle	140
5.9	Une gestion publique orientée vers les résultats.....	145

Partie II : Diagnostic des faiblesses de la gestion budgétaire et financière du secteur public

Listes de contrôle des pratiques	151
Cadre juridique et autres règles	152
Structure et portée du budget	154
Politique et planification budgétaire	156
La préparation du budget.....	158
L'exécution du budget.....	160
La gestion de l'aide	162
Les sous-systèmes comptables	164
Les systèmes d'audit	166
Évaluations	168
Systèmes intégrés d'information pour la gestion financière ..	170
Mesures de la performance	172
Annexes	175
A Questionnaire pour un diagnostic	175
B Liste de contrôle des pratiques de gestion budgétaire et financière	185
C Définition des principales mesures de la performance.....	189
D Indicateurs de performance pour la gestion des finances publiques	193
E Le financement de l'éducation au Malawi	205
F L'expérience australienne de programmation des dépenses à moyen terme	217
G L'architecture de la base de données au service du septième budgétaire et du système comptable	223
H Résumé des règles fonctionnelles régissant les modules comptables et budgétaires d'un système de gestion des finances publiques	227
I L'exécution du budget au moyen de systèmes d'information	233
J Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire.....	241

Préface

TOUTE DISCUSSION relative à la gouvernance, au secteur public et au développement pose des problèmes de gestion des dépenses publiques. Au cours des dernières années, la Banque mondiale a investi des ressources considérables dans l'analyse des dépenses publiques et de l'impact de différentes formes d'intervention sur le développement.

Ce manuel souligne le fait que de bonnes analyses et de bonnes politiques publiques ne sont pas suffisantes pour assurer l'efficacité des dépenses publiques et la pérennité du processus de développement. Comme l'indique le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 – *The State in a Changing World* –, les résultats obtenus sur le terrain ne seront pas durables si les systèmes institutionnels, c'est-à-dire les règles du jeu formelles et informelles, ne sont pas tels qu'ils favorisent, voire même exigent, une bonne performance.

Un concept particulièrement intéressant est celui des trois niveaux de performance budgétaire : discipline financière globale, priorités stratégiques (efficacité de l'allocation des ressources) et performance opérationnelle (efficacité de l'exécution). Un message important est qu'il faut accorder la plus grande attention aux interactions entre ces trois niveaux et aux systèmes institutionnels dans lesquels ils s'intègrent.

Ce manuel offre un cadre général de réflexion sur la gestion des dépenses publiques et la façon dont elle influe sur la performance budgétaire. Il renferme des conseils pratiques que le lecteur attentif jugera sans aucun doute intéressants. Tous ceux et celles qui ont collaboré à sa préparation reconnaissent que le manuel ne représente pas le dernier mot sur le sujet. Des travaux théoriques et pratiques complémentaires sont encore nécessaires. Pour les pays membres, il est particulièrement important de bien comprendre les leçons tirées des réformes entreprises par les pays de l'OCDE. Il convient aussi d'analyser avec soin l'expérience des pays en développement et des économies en transition pour bien faire la distinction entre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Masood Ahmed
Vice-président
Réduction de la pauvreté et gestion économique

Notice terminologique

L'ÉVOLUTION de la terminologie de la gestion et des finances publiques diffère selon les langues. Ce manuel a été conçu en anglais. L'adaptation française adopte quelques conventions terminologiques qui ne sont encore que partiellement sanctionnées par l'usage au sein de la francophonie.

CADRE INSTITUTIONNEL, SYSTÈME INSTITUTIONNEL, ARRANGEMENT INSTITUTIONNEL, DISPOSITION INSTITUTIONNELLE : Ces expressions – synonymes – renvoient toutes à l'usage récent mais confirmé en anglais. Les « institutions » y réfèrent à *l'ensemble des règles formelles et informelles qui régissent les comportements des personnes et des groupes*. Elles se distinguent donc des « organisations » ou des « structures », qui renvoient seulement à des arrangements formels sanctionnés par des lois ou des règlements. Ces termes se distinguent pareillement des « institutions » selon l'usage français traditionnel. Par exemple, la *Loi sur la fonction publique* peut formellement prévoir l'avancement au mérite; mais si elle n'est pas respectée et si l'avancement est tributaire de l'affiliation politique, on dira que le régime institutionnel de ressources humaines n'est pas méritocratique (alors que la *Loi* prescrit un tel régime).

PROGRAMME : Tel qu'utilisé dans ce manuel, le terme signifie généralement *un ensemble d'activités récurrentes (permanentes) de l'action publique, caractérisé par un domaine ou une population cible*. Par exemple, dans le cadre de la politique d'éducation, on parlera du programme d'alphabétisation, du programme d'enseignement supérieur, etc. pour désigner l'ensemble des ressources affectées, année après année, à ces domaines. À noter qu'en matière de dépenses publiques, le terme « programme » renvoie à l'ensemble des dépenses, aussi bien de fonctionnement que d'investissement. Dans le présent ouvrage, le terme « programme » est parfois utilisé dans son acception française traditionnelle pour désigner un ensemble de projets d'investissement. Dans ces quelques cas, le contexte détermine clairement le sens du terme.

Lignes directrices pour l'amélioration de la gestion budgétaire et financière dans le secteur public

Partie I

Introduction

LE PRÉSENT MANUEL est un cadre de réflexion sur les modalités d'une saine politique budgétaire et sur les bases d'un système de gestion des dépenses publiques efficace.

Le budget a des fonctions et des objectifs multiples : le contrôle du législateur sur l'exécutif, la stabilité macroéconomique, une répartition des dépenses conforme aux priorités stratégiques et, enfin, l'efficacité de la gestion. En conséquence, la réforme du budget est une longue entreprise, un véritable « pèlerinage » plutôt qu'un aller simple. Le manuel souligne l'importance des relations et interactions entre le budget et les autres aspects de la gestion gouvernementale, quelle que soit la nature des réformes budgétaires envisagées. Il met en évidence trois grands principes qui conditionnent une bonne gestion du secteur public : une définition précise de l'autorité habilitée à prendre telle ou telle décision, une forte corrélation entre l'autorité (la flexibilité) et la responsabilité, et enfin la capacité – et la volonté – de remettre en cause les priorités et la répartition des ressources.

Principes d'une gestion budgétaire et financière saine

Ce manuel s'inspire des théories – aujourd'hui bien acceptées – sur le rôle fondamental des institutions¹ dans la gestion budgétaire et financière.

Globalité et **discipline** sont les deux premiers principes. En effet, en dehors des périodes électorales, les règles budgétaires sont le seul mécanisme capable de discipliner le processus de décision. Quant au principe de globalité, il signifie que le diagnostic doit être global et qu'il doit intégrer tous les facteurs et obstacles institutionnels affectant la performance ; il faudra ensuite identifier le meilleur « point d'entrée » pour l'initiation d'un processus de réforme comportant plusieurs étapes mais destiné à devenir global. Le budget

¹ Le manuel utilise le terme « système institutionnel » pour désigner les règles du jeu – c'est-à-dire les règles définies par l'homme et acceptées par la société qui régissent les rapports humains. Pour une analyse des implications de cette théorie, voir l'ouvrage de Sue Berryman intitulé *Introduction to the Guidelines for Assessing Institutional Capability*.

doit inclure toutes les opérations financières du gouvernement ; toute décision de politique ayant une incidence financière doit être prise dans le cadre de contraintes budgétaires rigoureuses, imposant des choix entre plusieurs solutions possibles. La discipline financière n'est effective que si l'approche est globale ; choisir l'instrument de politique le plus approprié pour réaliser un objectif implique l'intégration des décisions concernant les dépenses courantes et d'investissement. Le principe de discipline – et celui d'économie – signifie que les ressources affectées au budget ne doivent pas dépasser le minimum indispensable pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement.

Le principe de **légitimité** signifie que tous les choix de politique publique – qu'ils interviennent dans le cadre du budget ou en dehors de ce processus – doivent être faits avec l'accord de tous les décideurs capables de modifier ces choix en cours d'exécution. Le principe de légitimité signifie également que les décisions prises dans le cadre du budget doivent être principalement des décisions de politique publique. En effet, le principe de légitimité a deux corollaires : d'une part, c'est aux services opérationnels qu'il appartient de décider de l'emploi optimal des intrants ; d'autre part, les décisions doivent être prises par la communauté et le secteur privé quand ceux-ci sont les mieux placés pour prendre de telles décisions.

Le principe de **flexibilité** signifie que les décisions doivent descendre au niveau où toute l'information nécessaire est effectivement disponible. Les décisions opérationnelles doivent être prises par les gestionnaires ; les choix de programme doivent être plus souvent délégués aux ministres concernés. Les délégations de pouvoir ont pour contrepartie la transparence et la responsabilité ; elles impliquent également une définition rigoureuse des stratégies. Trop souvent, dans le secteur public, c'est l'exécution qui est rigoureuse, alors que les stratégies restent vagues.

Le principe de **prévisibilité** est important pour une mise en œuvre efficace des politiques publiques et des programmes. Le secteur public fonctionne mieux quand les politiques et les stratégies macroéconomiques sont stables et quand le financement des programmes en cours est assuré. La condition de ce succès est un bon équilibre entre le court et le long terme. Il faut en effet que les politiques budgétaires s'efforcent d'assurer le financement régulier des programmes et des projets ; il faut donc que le rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme d'ailleurs le développement et l'évaluation des programmes, s'inscrivent dans une perspective à moyen terme.

La possibilité de **débattre** et de **contester** les projets de politiques publiques et les conditions de la fourniture des services est à son tour la contrepartie du principe de prévisibilité ; c'est en effet la garantie que les politiques peuvent être critiquées et modifiées et que les services opérationnels sont tenus d'améliorer constamment leur performance.

Le principe d'**honnêteté** signifie que le budget est basé sur des prévisions objectives des recettes et des dépenses. Des facteurs techniques et politiques peuvent être des causes de distorsion. Des prévisions trop optimistes signifient un relâchement des contraintes budgétaires, des choix stratégiques moins rigoureux et, par conséquent, l'impossibilité d'exécuter efficacement les objectifs prioritaires.

L'**information** est la condition de l'honnêteté et de la qualité des décisions. Il est essentiel que les décideurs aient accès, dans des délais raisonnables, à des données fiables sur les coûts, les produits et les résultats.

Les principes de **transparence** et de **responsabilité** signifient que des informations très claires doivent être communiquées à l'ensemble de la communauté sur les décisions, leur justification, les résultats obtenus et les coûts. Le principe de transparence signifie aussi que toutes les analyses et données nécessaires sont disponibles quand les décideurs prennent leurs décisions. En outre, les décideurs doivent être tenus responsables des mesures prises dans l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées. Ce sont là des contreparties du principe de flexibilité. Tous ces facteurs stimuleront la demande de données fiables dans des délais appropriés.

Dispositions institutionnelles

Le manuel met l'accent sur une réforme des institutions et des méthodes de gestion capable de créer un environnement favorable à une meilleure répartition des ressources, à un meilleur emploi de ces ressources et à une gestion financière plus saine. Il donne des exemples de systèmes institutionnels efficaces, mais ne se prononce pas en faveur de telle ou telle solution. Il ambitionne seulement que chaque pays tente de comprendre l'incidence de ses propres systèmes institutionnels sur sa performance budgétaire.

Les conclusions du manuel sont basées sur l'expérience pratique des pays performants et des pays mal gérés, ainsi que sur des recherches intensives inspirées par la théorie des institutions. La théorie et la pratique montrent

que les systèmes institutionnels – formels et informels – ont une influence décisive sur la performance budgétaire aux trois « niveaux » suivants :

Niveau 1 : Discipline budgétaire globale

Niveau 2 : Répartition des ressources en fonction des priorités stratégiques

Niveau 3 : Emploi efficace des ressources au service des priorités stratégiques.

L'enveloppe totale des dépenses doit être basée sur les ressources financières à moyen terme dont dispose un État ; quant aux dépenses de l'exercice, elles doivent être réparties en fonction des priorités stratégiques du pays et doivent produire au moindre coût les résultats attendus.

Cette interdépendance des trois niveaux est l'une des conclusions les plus importantes de la pratique et de la théorie. Souvent, la discipline budgétaire globale est obtenue aux dépens des objectifs des niveaux 2 et 3 : des décisions arbitraires remettent en cause les priorités et compromettent gravement la performance opérationnelle et la qualité des services. De la même façon, le manque de discipline budgétaire et des choix stratégiques irréalistes sont des facteurs de déséquilibre entre les politiques publiques et les ressources qui compromettent le financement des opérations. En sens inverse, la stabilité financière crée un environnement favorable à une bonne gestion des niveaux 2 et 3, qui, à son tour, est un facteur de stabilité budgétaire.

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 (*The State in a Changing World*) souligne l'importance du renforcement des capacités institutionnelles et d'un équilibre adéquat entre la rigueur et la flexibilité :

La « capacité » d'un État réside dans sa capacité d'entreprendre des actions collectives au moindre coût pour la société. Cette notion de capacité inclut les compétences techniques et administratives des fonctionnaires et la qualité des systèmes et des processus. Elle comprend aussi un ensemble complexe d'arrangements institutionnels qui définissent les moyens et les contraintes qui balisent comment les hommes politiques et les fonctionnaires servent l'intérêt collectif.

La réforme de la gestion des dépenses publiques

Selon le manuel, une meilleure gestion des dépenses publiques nécessite :

- Une attention soutenue aux performances, c'est-à-dire aux résultats des dépenses. C'est en effet l'un des moyens de mobiliser l'engagement de toutes les parties concernées au service des réformes de la gestion budgétaire et financière.
- Des liens étroits entre les décisions de politique publique, les programmes et les budgets. Cette intégration est la condition d'une amélioration durable de chacun des éléments de la performance budgétaire.
- Le bon fonctionnement des systèmes de gestion financière et comptable. Ce sont en effet ces systèmes qui donnent aux gouvernements les moyens d'une répartition adéquate et d'un emploi efficace de leurs ressources.
- Une meilleure coordination de la gestion budgétaire et financière avec tous les autres processus qui dominent l'ensemble de l'action gouvernementale : les mécanismes de décision, l'organisation des services et la gestion du personnel. L'efficacité du secteur public dépend du bon fonctionnement de toutes ses composantes et, souvent, de leur synergie.

Le manuel indique également comment identifier et corriger les défauts des systèmes de gestion budgétaire et financière. Il rappelle les inquiétudes souvent exprimées à propos des réformes appuyées par les bailleurs de fonds : les problèmes d'engagement et d'adhésion politique des pays, l'équilibre nécessaire entre la portée des réformes qui leur sont nécessaires aussi bien que l'équilibre requis entre la portée des réformes, leur simplicité et la capacité d'exécution des pays.

Engagement politique – Il s'agit là d'un problème important mais l'engagement politique ne naît pas dans le vide. À bien des égards, la volonté politique dépend de la qualité des conseils que reçoivent les hommes politiques et de l'appui dont bénéficie le processus de réforme. Les partisans des réformes doivent reconnaître que des systèmes inefficaces de répartition et d'emploi des ressources, sans transparence ni responsabilisation, peuvent servir des intérêts politiques. L'implication de toutes les parties concernées et une attention vigilante aux trois niveaux de la gestion budgétaire

(discipline budgétaire globale, choix des priorités et efficacité technique) sont indispensables pour influencer les motivations des hommes politiques. Cela signifie que les réformes les plus radicales sont aussi celles qui ont le moins de chances de réussir. La réforme des budgets n'est pas une affaire de court terme ; c'est une entreprise à moyen et à long terme. Il convient aussi d'examiner si, dans certains cas, l'intervention des bailleurs de fonds n'affaiblit pas la volonté politique.

Simplicité ou globalité – La simplicité est un avantage au chapitre des réformes, même si celles-ci doivent procéder d'analyses globales et complexes. Une réforme budgétaire et financière est inefficace si elle ignore le rôle des autres structures, processus et systèmes de gestion du secteur public. L'un des points qu'il convient d'analyser est l'impact des règles informelles qui, dans certains cas, peuvent bloquer la réforme des systèmes formels.

Capacité d'exécution des pays – Tout le monde répète que les réformes doivent tenir compte des capacités d'exécution. C'est une autre façon de prêcher la simplicité. Il est important d'examiner, dans ce contexte, le rôle des bailleurs de fonds et la coordination de leurs interventions. En effet, les problèmes de capacité d'exécution dépendent en grande partie des exigences des donateurs. Cependant, l'approche institutionnelle, dont s'inspire le manuel, souligne l'influence des systèmes d'incitation sur le développement des capacités. Toute tentative de renforcement des capacités au niveau de l'offre est vouée à l'échec si rien ne modifie les incitations créées par l'environnement institutionnel. Pour libérer les capacités latentes des hommes et des organisations, il faut construire des systèmes et des processus qui appuient le développement des compétences et, en même temps, demandent des résultats.

Les déficiences des systèmes budgétaires

La raison d'être de ce manuel est le fait que, dans beaucoup de pays, la gestion budgétaire est encore inadéquate. En même temps, l'un des atouts du manuel est qu'il s'appuie sur l'expérience de nombreux autres pays qui, au cours des vingt dernières années, ont réussi à améliorer leur performance budgétaire.

C'est souvent la faiblesse des liens entre les décisions de politique publique et la préparation des programmes et des budgets qui est à l'origine d'une mauvaise performance (encadré 1). En effet, dans ce cas, les politiques pu-

bliques et les programmes ne tiennent pas compte des capacités financières à moyen terme du pays et les décideurs sont mal informés des implications budgétaires de leurs décisions et de leur impact sur l'ensemble de la communauté. Quand les plans et les budgets sont conçus à partir d'une connaissance inadéquate des contraintes financières, les conséquences sont généralement l'insuffisance des crédits de fonctionnement, un mauvais contrôle des dépenses et l'incapacité des départements gestionnaires de prévoir les ressources dont ils disposeront pour assurer les services.

Nos lecteurs connaissent bien les effets néfastes du manque de discipline budgétaire sur la performance de l'économie et sur la condition des plus pauvres, ceux là même qui sont les moins capables de défendre leurs intérêts. Moins connus sont les liens entre l'inefficacité des systèmes budgétaires, des choix de politique publique qui ne sont pas soutenables et une répartition sectorielle des ressources qui ne correspond pas aux priorités stratégiques. Même quand ces liens et ces faiblesses sont perçus, ils sont rarement la raison d'être des réformes budgétaires.

Encadré 1

Les causes d'une mauvaise répartition et d'un mauvais emploi des ressources

Parmi les causes d'une mauvaise gestion du secteur public, citons notamment les facteurs suivants :

- Un mauvais système de planification ;
- Une coordination inadéquate des politiques publiques, des programmes et des budgets ;
- L'inefficacité du contrôle des dépenses ;
- Des crédits insuffisants pour les dépenses d'entretien et de fonctionnement ;
- Des différences considérables entre les prévisions budgétaires et l'exécution du budget ;
- Des systèmes comptables inadéquats ;
- Les fonds destinés aux services d'exécution et aux collectivités locales leur parviennent de façon irrégulière ;
- Une mauvaise gestion de l'aide extérieure ;
- Une mauvaise gestion de la trésorerie ;
- Les rapports publiés sur les résultats financiers ne sont pas satisfaisants ;
- Les fonctionnaires ne sont guère motivés.

La croissance incontrôlée des « projets d'investissement » et des emplois du secteur public signifie que les budgets pratiquent le saupoudrage, éparpillant des ressources internes extrêmement limitées pour assurer la survie d'un trop grand nombre d'activités. Cette politique a pour conséquence des pressions insupportables sur le volume des dépenses (qui, dans beaucoup de pays, se traduisent par l'accumulation d'arriérés). Le fait que des budgets incomplets ne couvrent qu'une partie des dépenses publiques a aussi des effets désastreux pour la gestion financière. Ces problèmes ont plusieurs causes : le manque de transparence et aussi l'espoir – souvent justifié – que le pays finira par trouver le financement ou le bailleur de fonds capable d'intervenir pour soutenir l'activité, le projet, le programme ou le pays. Le relâchement de la discipline budgétaire est aggravé par d'autres facteurs : les retards dans la production de l'information sur les dépenses et l'absence de mécanismes de responsabilisation fondés sur l'évaluation des résultats.

Une mauvaise gestion des dépenses encourage les services à utiliser leurs crédits budgétaires le plus rapidement possible. En effet, rien ne garantit que les fonds seront disponibles à une date ultérieure. Le meilleur indicateur de l'état de santé d'un système de gestion est la comparaison des crédits prévus au budget avec les dépenses effectivement réalisées au niveau de chaque programme. Ce n'est pas sur l'exécution du budget que les réformateurs doivent concentrer leurs efforts, c'est surtout sur une meilleure coordination des décisions de politique publique, des programmes et des budgets.

Une mauvaise utilisation de l'aide est un autre révélateur d'une gestion inadéquate des dépenses publiques. En fait, il n'est pas étonnant que les pays fortement tributaires de l'aide extérieure gèrent mal leurs dépenses publiques. Les causes du phénomène sont, d'une part, les différences de priorité (entre le donateur et le pays et entre les différents donateurs) et, d'autre part, un système budgétaire qui ne couvre pas de façon adéquate les activités financées par l'aide.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Dès 1980, Caiden écrivait : « Trop d'articles, trop d'études et trop d'ouvrages théoriques ont été écrits sur les problèmes budgétaires des pays pauvres, sans résultats pratiques significatifs. »

L'encadré 2 résume les explications données par Caiden sur les problèmes budgétaires des pays en développement.

Encadré 2
Dix croyances largement répandues (mais contestables)
sur les problèmes budgétaires des pays en développement

- Il existe des méthodes standard de gestion budgétaire applicables en toutes circonstances.
- L'objectif du budget est la planification de l'économie.
- C'est l'augmentation des ressources disponibles qui permet d'améliorer la gestion des budgets.
- Les décisions budgétaires et les choix de politique publique sont des processus indépendants.
- Les meilleurs systèmes sont les mieux coordonnés.
- Les décisions globales sont meilleures que les décisions partielles ; les solutions complexes valent mieux que les solutions simples.
- La gestion budgétaire ne dépend pas de l'environnement ; c'est surtout le produit de la compétence technique et de la volonté.
- Les considérations politiques sont moins importantes que les facteurs économiques.
- Une bonne gestion budgétaire est un problème de réglementation.
- Les techniques budgétaires sont importantes pour le développement.

Source : Caiden, « Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined », *Public Administration Review*, janvier-février 1980.

Depuis cent ans, dans tous les pays du monde, l'évolution des systèmes budgétaires influence la répartition et l'emploi des ressources. On peut prétendre que les pays en développement sont différents ; mais tous les pays ont besoin de discipline budgétaire, d'une répartition des dépenses conforme aux priorités stratégiques et d'un emploi efficace de leurs ressources. Il est rassurant de constater que les pays en développement et les économies en transition connaissent des problèmes similaires à ceux qui, au cours des vingt dernières années, ont déclenché une vague de réformes budgétaires dans les pays de l'OCDE.

Avons-nous, en vingt ans, appris des leçons qui justifient de nouveaux articles, de nouvelles études et même de nouvelles théories ? Pour notre part, nous le pensons et les idées de Schick – résumées dans la prochaine section – sur la façon « d'assainir les bases du système » en sont un premier exemple. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une vision globale des bases du système.

Encadré 3 **Principales caractéristiques des systèmes budgétaires** **qui doivent être réformés**

La faiblesse de nombreux systèmes budgétaires s'explique par une mauvaise coordination des différentes fonctions du processus budgétaire. Parmi les éléments qui créent un environnement défavorable à la bonne gestion du secteur public, on compte :

- La focalisation du système sur les dépenses, sur les seuls intrants. Pour que la performance soit jugée bonne, il suffit que les dépenses effectives correspondent aux crédits votés.
- Dans une telle approche, ce sont les impératifs du court terme qui dominent les décisions budgétaires. Cette perspective ne permet guère de tenir compte des coûts à plus long terme (réels ou potentiels) ; elle crée des distorsions dans le choix des instruments de mise en œuvre des politiques – entre les investissements et les dépenses courantes ; entre l'action par les dépenses, l'intervention directe ou la réglementation.
- La préparation du budget s'effectue du bas vers le haut. Même si le cadre macroéconomique de la politique budgétaire est sain (situation de plus en plus rare depuis 1973), les jeux auxquels se livrent les départements gestionnaires – ou opérationnels – et les services en charge du cadre économique et financier (ministère des Finances, commissariat au plan, services rattachés au chef du gouvernement, etc.) génèrent de forts coûts de transaction et finissent par accommoder superficiellement toutes les réclamations ministérielles dans un cadre qui, ce faisant, cesse d'être réaliste.
- Les budgets sont définis en prix constants. Les conséquences de cette méthode, quand il y a inflation, sont soit de fortes pressions pour augmenter l'ensemble des dépenses (souvent entériné par des crédits supplémentaires), soit une réduction arbitraire des crédits, en cours d'année, au prix d'une substantielle réduction de l'efficacité des services opérationnels.
- Le conseil des ministres s'intéresse surtout à répartir d'éventuelles économies budgétaires entre différentes propositions de dépenses nouvelles.
- Le conseil des ministres et les services centraux sont constamment impliqués dans des décisions mineures, à toutes les étapes de l'attribution des crédits aux programmes existants.
- Des compressions générales des dépenses sont décidées de façon brutale, même en cours d'exercice budgétaire.
- L'arbitraire des décisions et la soudaineté des coupures de crédits créent des incertitudes quant au financement des programmes. L'un des principaux aspects de ce phénomène est l'attitude des responsables du budget, constamment en quête d'économies imprévues qu'ils s'efforcent d'identifier et d'accaparer.
- Le système encourage les services à dépenser leurs crédits annuels dès le début de l'exercice. À crainte de compressions générales des dépenses, s'ajoute le fait que les dépenses réelles de l'exercice en cours sont la base unique des marchandages budgétaires pour l'année suivante.

Encadré 3 (suite)

- Les débats budgétaires portent sur le financement des programmes et non sur l'examen critique des décisions de politique publique. (Ce commentaire et le précédent soulignent l'un des principaux défauts des systèmes budgétaires où les crédits d'un exercice sont les dépenses de l'exercice précédent, rajustées par des coefficients uniformes).
- Le manque de cohérence entre les politiques et les ressources – au niveau des services centraux, de leurs relations avec les services opérationnels et au niveau de ces derniers – est la rançon d'un système budgétaire basé sur des coefficients d'augmentation.
- Ce manque de cohérence a de nombreux inconvénients : il rend difficile une définition claire des objectifs et des tâches, et par conséquent la production de données adéquates sur les résultats et sur les coûts des politiques, des programmes et des services.
- Un problème connexe est le fait que les services administratifs cumulent les fonctions de conseil, de réglementation, de financement et de fourniture des services de gestion et sont hostiles au recouvrement des coûts auprès des usagers.
- Au total, dans ces conditions il n'y a guère d'incitation à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources accordées aux ministères.

Assainir les bases du système

En 1997, Schick soutenait que, pour les pays en développement, la leçon des réformes les plus radicales des services publics dans les pays de l'OCDE était qu'il fallait d'abord « assainir les bases du système » (voir l'encadré 4). Bref, les réformateurs doivent concentrer leurs efforts sur les fondements de la réforme et non sur le choix de telle ou telle technique. Ce sont donc les services budgétaires centraux – à savoir la direction du budget du ministère des Finances et les directions financières des ministères gestionnaires – qui doivent animer le processus et bâtir les fondations des trois principales fonctions budgétaires : le contrôle des ressources publiques, la planification de la répartition des ressources futures et la gestion de ces ressources. Ils doivent également mettre en place les mécanismes institutionnels qui, dans chacun des trois domaines, vont faciliter le développement des capacités et créer une demande de performance. « Assainir les bases du système » signifie aussi qu'il faut concilier les principes de discipline et de flexibilité. Cet équilibre devra d'ailleurs évoluer en fonction des progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs fondamentaux. Des mécanismes favorisant la transparence et la

Encadré 4 Assainir les bases du système

Dans sa thèse sur la nécessité « d'assainir les bases du système », Schick écrit :

- Il faut créer un environnement qui encourage et demande la performance avant d'introduire des systèmes budgétaires basés sur la performance ou les résultats.
- Il convient de contrôler les crédits avant de contrôler les produits.
- La comptabilisation des décaissements doit précéder celle des engagements.
- Les contrôles externes doivent être introduits avant les contrôles internes.
- Les contrôles internes doivent précéder l'introduction de mécanismes qui responsabilisent les gestionnaires.
- Il faut disposer d'un système comptable fiable avant de mettre en place un système intégré de gestion financière.
- Le budget doit prévoir les travaux à entreprendre avant de définir les résultats escomptés.
- Il convient d'assurer d'abord la bonne exécution des contrats privés avant d'introduire des contrats de performance dans le secteur public.
- Il faut que les audits financiers soient efficaces avant d'envisager des audits de performance.

Il faut que le gouvernement adopte et exécute des budgets fiables et prévisibles avant d'exiger des gestionnaires une gestion efficace des ressources qui leur sont confiées.

responsabilité – les bases de la discipline – freineront les abus liés à la flexibilité et créeront une demande d'information. Néanmoins, comme le souligne le chapitre 5, la réforme budgétaire n'est pas un processus dont les étapes peuvent être définies à l'avance de façon précise. Les décideurs s'intéressent aux réformes quand celles-ci servent à résoudre des problèmes spécifiques. Les réformateurs doivent donc faire preuve d'opportunisme. Ils doivent utiliser les défaillances des systèmes pour créer une demande visant à « assainir les bases du système ».

Structure du manuel

Le manuel est divisé en deux parties. La première partie comprend cinq chapitres.

Le chapitre 1 étudie l'évolution des pratiques budgétaires au cours des cent dernières années et souligne la façon dont elles ont répondu aux pressions croissantes et diversifiées que subissent aujourd'hui les systèmes bud-

gétaires. Il montre que les méthodes de budgétisation, de répartition des ressources et de gestion financière ont constamment évolué selon la priorité relative accordée à l'une ou l'autre des trois fonctions du budget : contrôler les ressources publiques, planifier l'affectation des ressources et assurer leur gestion. Le chapitre souligne la fragilité des réformes budgétaires basées sur des instruments particuliers ou des techniques spécifiques. Le principal message de ce chapitre est que les réformes échouent quand elles sont incomplètes et que l'intégration des politiques, des plans, des budgets et des systèmes de gestion est indispensable.

Le chapitre 2 définit les mécanismes institutionnels et les systèmes d'incitation qui favorisent l'amélioration des performances budgétaires, notamment les mécanismes qui renforcent la discipline budgétaire, encouragent des choix conformes aux priorités stratégiques et facilite une gestion efficace. Le chapitre examine la nature politique du processus budgétaire et la nécessité de concilier discipline et flexibilité. La transparence et la responsabilité sont des éléments importants de ce processus. La transparence signifie que les raisons des décisions, les résultats obtenus et les coûts encourus sont des données qui doivent être clairement expliquées et mises à la disposition du grand public. La transparence signifie également qu'avant de prendre leurs décisions, les décideurs doivent disposer d'analyses adéquates des problèmes posés. Le principe de responsabilité signifie qu'à tous les niveaux, les décideurs sont responsables des décisions qu'ils ont prises dans l'exercice des pouvoirs (principe de flexibilité) qui leur ont été confiés. Le chapitre note l'importance critique de l'information sur les dépenses, les coûts et les résultats tant au stade de la planification qu'à ceux de l'exécution et du contrôle. En conclusion, il explique les moyens d'opérationnaliser ces préceptes aux trois niveaux de la gestion budgétaire.

Le chapitre 3 étudie de façon plus approfondie les problèmes de coordination des politiques, des programmes et des budgets, soit au niveau d'un secteur spécifique, soit pour l'ensemble du secteur public. Il indique les mécanismes institutionnels qui permettent l'ajustement à moyen terme des allocations de ressources en fonction des objectifs stratégiques. Le chapitre note que les contraintes de ressources doivent encadrer dès le départ les politiques publiques, les plans et les budgets ; des changements budgétaires ne seront robustes que dans la mesure où ils reflètent des changements de politique sectorielle. Une perspective à moyen terme couvrant la totalité des dépenses est l'instrument de cette intégration ; c'est elle qui, tout au long du cycle budgétaire, facilitera une gestion des politiques publiques et des réalités budgétaires capable d'apaiser les tensions. Le résultat sera un meilleur

contrôle des dépenses et une meilleure utilisation des ressources, dans le cadre d'une contrainte budgétaire vraiment rigoureuse. La planification à moyen terme des dépenses sectorielles et celle de l'ensemble des dépenses publiques font partie du même processus. La planification globale des dépenses nécessite des informations sur les coûts à moyen terme des politiques et des programmes existants, une estimation à moyen terme du total des ressources disponibles et des mécanismes pour définir les priorités intersectorielles et intrasectorielles. Ce sont là les éléments essentiels à la résolution des conflits entre les ressources disponibles et les demandes des services.

Le chapitre 4 indique comment améliorer les systèmes comptables et les systèmes d'information sur la gestion financière, élément essentiel d'une gestion efficace des dépenses publiques. Ce chapitre préconise une approche modulaire pour l'intégration des systèmes d'information, en commençant par la mise en place d'un système comptable capable de fournir les principales données de base. Le système de base comporterait des modules pour les comptes créditeurs, les comptes débiteurs et le grand livre. Ce système serait utilisé pour les prévisions macroéconomiques, la préparation du budget, l'approbation des assises stratégiques du budget, l'exécution du budget, ainsi que pour la comptabilité de base et les rapports budgétaires au niveau opérationnel. Le chapitre décrit aussi les systèmes subsidiaires essentiels pour les opérations du secteur public : paiements, trésorerie, dette, gestion de la fonction publique, gestion des revenus et audits. Quand le système de base aura été établi, le gouvernement pourra mettre en place de façon progressive – en fonction du développement des capacités – tous les éléments d'un système intégré d'information sur la gestion financière.

Le chapitre 5 explique comment les leçons de l'expérience passée ont influencé les conceptions présentes de la réforme. Il montre que les réformes échouent non seulement parce qu'elles sont incomplètes, mais encore parce qu'elles sont souvent conçues pour résoudre des difficultés techniques alors que le cadre institutionnel est la principale cause des problèmes. Il recommande donc un certain nombre de changements dans le cadre institutionnel et souligne que les chances de réussite sont d'autant plus grandes que les réformes s'inscrivent dans le cadre d'une vision globale d'un secteur public performant. Le chapitre note également que le calendrier de la réforme doit tenir compte des progrès du système de base ; cependant, la réforme doit être menée de façon parallèle au niveau des services centraux et à celui des secteurs et des services opérationnels. Les services centraux doivent concentrer leurs efforts sur la réforme des systèmes d'élaboration des politiques, des plans et des budgets – afin que ces systèmes exigent et récompensent

sent la performance. Au contraire, les services sectoriels et d'exécution doivent donner la priorité au développement d'une information sur les coûts, les résultats et les impacts. Le message clé de ce chapitre et de l'ensemble du manuel est que la réforme, qu'elle soit globale ou limitée à une seule composante, ne sera durable que si elle tient compte des trois niveaux de la performance budgétaire, ainsi que de l'environnement politique, social et économique en général. Le chapitre conclut par un résumé des composantes d'un programme de réforme réussi : le respect d'objectifs budgétaires globaux, un système d'incitation favorable à une meilleure allocation et à un meilleur emploi des ressources, des services opérationnels autonomes et des gestionnaires responsables. Le chapitre souligne également l'importance de l'environnement dans lequel se situe la réforme et les conditions d'une bonne performance du secteur public : une définition claire de l'autorité responsable de telle ou telle décision, les liens entre l'autorité (principe de flexibilité) et la responsabilité, et enfin la capacité – et la volonté – de remettre en cause les priorités et les allocations de ressources.

Chacun des chapitres comprend des encadrés qui, sur la base de l'expérience de certains pays, décrivent des méthodes saines d'allocation des ressources et de gestion budgétaire et financière.

La deuxième partie du manuel renferme des listes de contrôle (à des fins de diagnostic) et des questionnaires (à l'intention des chefs de projet de la Banque mondiale et des pays membres), dont le but est d'identifier les forces et les faiblesses d'un pays en matière de gestion budgétaire et financière.

L'évolution des pratiques budgétaires

LA PLUPART DES OBSERVATEURS s'accordent pour reconnaître que, dans tous les pays du monde, le budget des administrations publiques se caractérise principalement par sa contribution aux trois domaines suivants :

- la performance macroéconomique ;
- l'allocation des ressources ;
- l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources.

Ce chapitre retrace plus de cent ans de réformes budgétaires, il explique en quoi les leçons qui en ont été tirées ont façonné les conceptions actuellement les plus répandues sur le rôle du budget.

Une analyse historique des réformes budgétaires

Les observateurs et les experts s'intéressent surtout à trois fonctions essentielles qu'assure le budget :

- le contrôle des recettes de l'État et de l'utilisation des ressources publiques ;
- la programmation de l'affectation des ressources de l'État entre les différents secteurs de l'action publique ;
- les méthodes de gestion de ces ressources.

Dans le passé, l'importance relative de chacune de ces fonctions a dépendu des idées du moment sur le rôle du budget et de l'influence relative des différents organismes et systèmes institutionnels qui les exercent.

Pendant la quasi totalité du vingtième siècle, les ministères des finances, les banques centrales (et le FMI) ont considéré que le budget de l'État avait pour vocation principale de permettre le recensement et le contrôle de l'utilisation de l'ensemble des ressources publiques. Il s'agissait avant tout de disposer des mécanismes institutionnels permettant une centralisation exhaustive des recettes et des dépenses publiques, utilisables seulement

après l'approbation du Parlement. Cette affirmation des principes « d'unité » et « d'universalité » du budget de l'État a ainsi été au cœur des principes fondateurs des textes régissant les pratiques budgétaires.

La prédominance de cette conception parmi les acteurs principaux du système budgétaire explique aussi pourquoi, s'agissant du volet « dépenses », les budgets ont été longtemps présentés par type de dépenses (personnel, matériel, etc.) afin de faciliter le contrôle de l'exécution du budget conformément au vote du Parlement.

L'attention portée à l'amélioration des conditions d'exécution des deux autres fonctions du budget a été beaucoup plus éphémère. Dans l'introduction, le plaidoyer d'Allen Schick pour « l'assainissement des bases du système » attire l'attention sur le fait que les motivations qui président aux réformes des systèmes budgétaires sont beaucoup plus importantes dans le processus de modernisation que le raffinement de telle ou telle technique particulière. Sa thèse légitime les trois fonctions assignables au système budgétaire, recensées plus haut, et préconise le développement de mécanismes institutionnels favorables à la poursuite simultanée des trois fonctions dans les meilleures conditions possibles. C'est aux autorités centrales responsables de la préparation et de l'exécution du budget (ministère des Finances, ministère chargé du plan, services de la présidence de la république ou du chef du gouvernement) qu'il appartient d'animer un processus de réforme qui comprend et harmonise les trois dimensions de la performance budgétaire.

Le système des budgets axés sur la « nature » ou l'« objet » des dépenses

Avant la fin du 19^e siècle, les systèmes budgétaires de la plupart des pays étaient dominés par les caractéristiques suivantes :

- un pouvoir exécutif faible ;
- des contrôles limités de la part des échelons centraux de l'administration sur les conditions d'exécution du budget ;
- des processus hétérogènes, produits des spécificités de chaque pays.

Le système traditionnel du « budget par poste de dépense » (communément appelé « par nature » dans les pays où la gestion des finances publiques est inspirée du modèle français) est le résultat de réformes suscitées par la crainte qu'un contrôle insuffisant des dépenses crée un environnement propice à la corruption. Les réformateurs de la fin du 19^e siècle et du début du

20^e siècle ont donc préconisé des systèmes budgétaires dans lesquels les responsabilités des gestionnaires de fonds publics étaient basées sur l'analyse détaillée de l'utilisation des fonds affectés à chaque poste de dépense. Les premières réformes budgétaires ont donc mis l'accent sur le contrôle des comptes publics et de la conformité des dépenses aux enveloppes initialement fixées, nature de dépenses par nature de dépenses.

Dans le cadre de ce système, les dépenses d'un exercice budgétaire donné sont classées en fonction de la nature de la dépense, c'est-à-dire par « poste ». La description des postes de dépenses est parfois très détaillée, stipulant combien un département ou l'un de ses services peut dépenser pour son personnel, les avantages sociaux, les déplacements, le matériel, etc. La base du système est la fixation de plafonds de dépenses pour chaque poste et la mise en place de mécanismes permettant de vérifier que les plafonds ne sont pas dépassés.

Souvent, ce sont les échelons centraux des administrations financières et les ministères des finances qui jouent le rôle de « contrôleur », et instituent des procédures complexes pour prévenir les dépassements. Il en est ainsi, par exemple, de l'institution dans de nombreux pays de contrôleurs financiers – des agents relevant du ministère des Finances – qui doivent donner un visa préalable à tout engagement de dépense.

La force de tels systèmes réside dans leur relative simplicité, leur clarté et l'efficacité de contrôles basés sur des descriptions détaillées. Ces systèmes permettent de faire facilement des comparaisons avec les exercices antérieurs.

Cependant, les budgets par nature de dépenses ne sont guère compatibles avec les nouveaux impératifs nés de l'expansion du secteur public. Les budgets par nature ne donnent aucune indication sur la justification des dépenses ou l'efficacité des actions financées par programme. En outre, ce sont des objectifs à court terme qui dominent le plus souvent l'élaboration de ces budgets, qui font en sorte qu'on néglige la programmation pluriannuelle des dépenses. Enfin, le contrôle de l'exécution budgétaire par poste de dépense favorise l'ingérence des échelons centraux de l'administration financière et du ministères des Finances dans le détail de l'exécution des budgets des autres administrations et des ministères gestionnaires, pourtant directement chargés de l'exécution des politiques publiques.

Plusieurs réformes ont tenté de corriger ces défauts. Les premières ont mis l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires, grâce à la technique des

« budgets par objectifs ». Plus tard, le système plus ambitieux des « budgets de programme » a mis l'accent sur la définition de stratégies pour les politiques publiques et l'élaboration de documents de planification. Récemment, les experts ont reconnu que l'origine de l'inefficacité des systèmes budgétaires observée dans certains pays résidait moins dans la prédominance des budgets par poste ou par nature que dans la prolifération des contrôles a priori trop détaillés sur les dépenses et dans l'organisation des systèmes institutionnels qui prennent peu en compte la performance.

Le budget par objectifs

Ce sont des considérations d'efficacité à long terme qui ont inspiré la conception des « budgets par objectifs ». Grâce à l'intégration dans le processus budgétaire d'informations relatives aux actions entreprises par le secteur public, les décisions pourront être basées sur le rapport entre les résultats ou la « production » des administrations et les coûts rattachés aux activités correspondantes. L'un des buts principaux des budgets par objectifs est d'aider les gestionnaires publics à mesurer l'activité des administrations dont ils ont la responsabilité et les coûts générés par cette activité.

Normalement, un budget par objectifs est structuré par activités. Les propositions de dépenses émanant des services sont associées à des instruments de mesure qui permettent de comparer la « production » (nombre d'élèves scolarisés, nombre de vaccins administrés, etc.) et les coûts qui y sont rattachés, permettant ainsi de s'intéresser à l'efficacité des services dans chacune de leurs activités. La préparation d'un budget par objectifs ne s'opère pas par l'augmentation ou la diminution forfaitaire des postes de dépenses (comme dans les systèmes budgétaires traditionnels), mais par des prévisions et des projets exprimés en termes d'activités au sein des services. En théorie, un gestionnaire peut calculer son budget en multipliant ses coûts unitaires par le nombre d'unités à produire au cours du prochain exercice. Par exemple, le budget des hôpitaux ne sera pas élaboré en reconduisant les dépenses de personnel, de fournitures, de matériel médical, etc. Il pourra, au contraire, être préparé en fonction du nombre de malades que l'on pense accueillir et du coût moyen d'une journée d'hospitalisation (lui-même fonction de l'évolution des prix et de la composition de la clientèle par âge, pathologie, etc.).

Au contrôle détaillé a priori des dépenses, le budget par objectifs substitue un système de plus en plus dominé par des objectifs de gestion. Il s'agit moins pour les autorités budgétaires (le ministère des Finances le plus souvent) de se

prononcer sur les demandes précises de crédits des ministères gestionnaires que de mesurer les activités de leurs services. Le débat porte sur les tâches à accomplir et non sur l'utilité relative des objectifs. En fait, l'expérience des budgets par objectifs a rarement été étendue à l'ensemble des choix budgétaires d'un pays ; mais le mérite d'un tel système est qu'il intègre dans le processus d'élaboration et de contrôle du budget des informations sur les activités et la productivité des administrations publiques. C'est une nouvelle orientation qui sera reprise dans le cadre des réformes ultérieures.

Les critiques des budgets par objectifs soulignent que l'efficacité d'un service est un objectif important du processus budgétaire mais n'est pas un bon critère d'allocation des ressources. L'un des principaux atouts des budgets par objectifs – la comparaison des produits et des ressources dans le cadre du budget – est aussi son principal défaut. En effet, les budgets par objectifs négligent l'évaluation des résultats des politiques, qui doit être faite dans un cadre dépassant le cycle du budget annuel. Selon ces critiques, il faut que l'efficacité finale des dépenses publiques soit l'un des objectifs du système budgétaire. Ce sont de telles considérations qui ont abouti au concept des budgets de programme.

Le budget de programme

Dès les années 60, la planification de l'emploi des ressources publiques est devenue l'un des principaux thèmes des réformes budgétaires. La plus importante de ces réformes – le budget de programme – est étroitement liée aux efforts entrepris pour introduire le système des « plans, programmes et budgets » (PPBS), sous l'administration du président américain Lyndon Johnson. De nombreux pays ont connu des expériences de ce type ; ainsi, la France a tenté d'introduire la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), qui empruntait beaucoup au PPBS américain. Ce sont les systèmes de ce genre que, dans le présent chapitre, nous appellerons budgets de programme.

À l'inverse du budget par objectifs, le budget de programme organise les choix budgétaires autour de choix de politique publique. Alors que le but du budget par objectifs est d'identifier la méthode la plus efficace pour atteindre un objectif déterminé, les budgets de programme organisent les choix budgétaires autour de la détermination des objectifs. Ils offrent un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des arbitrages dans la poursuite de plusieurs politiques publiques lorsque les ressources disponibles sont limitées : le budget de programme n'est pas un instrument de

gestion, mais une méthode d'allocation des ressources. C'est un mécanisme d'arbitrage très différent des méthodes traditionnelles qui limitent les choix budgétaires à des ajustements marginaux autour du statu quo. Ce sont les coûts et les résultats des programmes (cf. infra) que les budgets de programme tentent de comparer.

La clé de ce type de budget est donc le « programme », c'est-à-dire un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires pour l'accomplir. La classification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services (comme dans le cas des budgets par objectifs), mais sur les programmes et donc sur les finalités des politiques publiques. Dans ce système, les programmes ont des objectifs qui ne peuvent pas être limités au cadre annuel traditionnel de l'exercice budgétaire. En outre, le budget de programme nécessite des mesures de l'efficacité, donc des mesures du volume d'activité et des résultats. Les partisans du budget de programme espéraient même que les choix budgétaires pourraient être basés sur une connaissance précise des niveaux de résultats atteignables en fonction d'un niveau de crédits budgétaires donné. Les promoteurs du budget de programme, notamment aux États-Unis, espéraient que l'on pourrait faire des raisonnements de ce type : si l'on accorde un million de dollars de plus au budget de la santé, la mortalité infantile diminuera de X %.

Avec le système traditionnel du budget par nature et par poste de dépense, le budget de programme est la principale réforme budgétaire que les pays développés ont exportée vers les pays en développement. Mais, en pratique, le budget de programme n'a guère réussi ni dans les pays développés ni dans les pays en développement. Les critiques des budgets de programme se divisent en deux catégories : il y a ceux pour qui le concept n'est applicable en aucune circonstance et il y a ceux qui pensent que les conditions de l'introduction du budget de programme ne sont pas encore réunies dans les pays en développement.

Le principal argument contre le budget de programme est que le système est incompatible avec les traditions budgétaires et ne tient pas compte des caractéristiques des systèmes institutionnels (relations entre le ministère des Finances et les autres ministères, relations entre le Parlement et le gouvernement, etc.) ; beaucoup, en effet, estiment que le processus budgétaire est fondamentalement un processus politique qu'il n'est pas possible de « rationaliser ». Pour eux, structurer l'action d'un gouvernement en programmes, c'est-à-dire en ensembles d'actions visant à poursuivre le même objectif, appelle en soi des choix politiques.

En outre, si l'expérience a souvent échoué, c'est aussi parce qu'il est très difficile de raisonner en dehors des structures administratives existantes, notamment en matière budgétaire. Pourtant, dans bien des cas, plusieurs administrations peuvent concourir au même objectif, et donc au même programme. Par exemple, si l'on prend le cas de la lutte contre la drogue, le gouvernement peut avoir un « programme » visant à diminuer le nombre de jeunes toxicomanes. Ce programme fera appel aussi bien aux services sociaux, aux services de police, à l'éducation, etc. Il est difficile de trouver dans ces cas le moyen d'inciter les fonctionnaires à dépasser les logiques de leurs propres organisations pour réfléchir à l'efficacité du programme et aux moyens qui doivent lui être alloués. La méthode des budgets de programme a en revanche produit des résultats quand le cadre des programmes était limité à un service ou, tout au plus, à un secteur.

Enfin, de nombreux critiques affirment qu'il est impossible de comparer et de choisir les programmes sur la base de leur efficacité comparée, en raison des difficultés souvent rencontrées dans la mesure chiffrée de l'effet des politiques publiques et des actions financées par le budget de l'État et du fait qu'il n'existe aucun dénominateur commun politiquement acceptable. Par exemple, comment peut-on fonder en pratique des décisions d'allocation de ressources entre les rentrées de devises d'un programme de tourisme et les vies sauvées par un programme de vaccination.

D'autres critiques du budget de programme pensent que le concept est pertinent, mais notent que le succès de l'expérience suppose que soient réunies de nombreuses conditions préalables, au premier rang desquelles figure la possibilité de pouvoir disposer d'informations adéquates sur les actions financées par le budget de l'État et d'indicateurs précis et fiables sur la situation économique, sociale et environnementale du pays. Parce que ces conditions ne sont pas réunies, ces critiques jugent qu'il est impossible d'adopter et de développer la pratique des budgets de programme dans la plupart des pays.

Enfin, l'un de leurs arguments – dont ils exagèrent souvent l'importance – est que les pays en développement ont rarement le personnel qualifié dont ils auraient besoin pour faire les analyses qu'implique la préparation de budgets de programme. Un argument sans doute plus sérieux est que certains pays n'ont ni la stabilité nécessaire pour programmer l'utilisation des ressources de l'État à long terme, ni la volonté politique indispensable pour mener à bien le processus de réforme. Les encadrés 1.1 et 1.2 citent des exemples qui montrent que de telles critiques peuvent être justifiées.

Ils montrent surtout que les conditions préalables au succès d'une réforme budgétaire n'étaient pas réunies au Sri Lanka et en Jamaïque.

Les pays en développement ne sont pas les seuls pays que les budgets de programme ont déçu. Plusieurs des problèmes détectés dans les pays en développement sont aussi la cause de l'échec de l'expérience de ces budgets dans les pays développés. Premièrement, l'abondance des données produites par les nouveaux systèmes d'information mis en place, notamment les indicateurs des résultats, peut rapidement compromettre le succès de la réforme. En effet, il y a un risque que les services centraux soient confrontés à une avalanche d'information inexploitable et que les services qui les fournissent soient perturbés dans l'exercice de leurs missions opérationnelles en raison du travail de collecte de données que le système nécessite. Deuxièmement, les instruments conçus pour améliorer la performance des programmes et des services ne sont efficaces que s'ils opèrent dans un milieu où les systèmes institutionnels encouragent la performance (systèmes d'incitation avec liberté de gestion des crédits ou allocation de moyens supplémentaires, suivi régulier des résultats par le ministère des Finances ou les organes comme la Cour des Comptes).

Troisièmement, les données sur la performance et les résultats des programmes ne sont que l'un des éléments d'information qui influencent les décisions d'allocation de ressources. Trop souvent, les partisans de la réforme ont eu l'espoir irréaliste que les informations sur la performance fourniraient la « réponse » et permettraient une rationalisation totale des choix budgétaires, en les encadrant de manière presque mathématique. Force est pourtant de constater que même dans les pays où les budgets de programme ont pris racine, la corrélation entre le niveau des allocations budgétaires et les résultats à long terme des politiques n'est pas évidente.

Encadré 1.1

Le budget de programme au Sri Lanka

C'est en 1969 que le Sri Lanka a décidé de réformer son système budgétaire. La réforme a abouti à la mise en place d'un nouveau système qui ressemble beaucoup aux budgets de programme. En 1974, presque tous les ministères et les services ont soumis leurs propositions budgétaires sous la forme de programmes, c'est-à-dire d'ensembles cohérents d'actions poursuivant le même objectif. En 1975, des données succinctes sur les résultats obtenus ont été présentées par chacun des vingt-trois ministères.

C'est une unité du ministère des Finances – spécialement créée à cette fin en 1971 – qui était chargée d'animer la réforme. Elle a publié des directives sur la préparation du budget, fourni la documentation nécessaire et conseillé les services sur la façon d'identifier leurs objectifs et de mesurer leurs résultats. Elle a ensuite évalué leur performance, comparant leurs résultats aux objectifs fixés lors de l'élaboration des budgets. Vers le milieu des années 70, la réforme budgétaire du Sri Lanka paraissait en voie de réussir.

En 1977, le gouvernement socialiste a été remplacé par un gouvernement favorable à l'économie de marché. Le nouveau gouvernement a supprimé l'unité chargée du budget de programme, brisant ainsi l'impulsion qu'elle avait donnée à la réforme. Certes, pendant quelque temps, les services financiers des différents ministères ont continué de présenter les rapports prévus mais l'abolition du système de sanctions contre les services qui ne respectaient pas les directives a eu pour conséquence un relâchement de la discipline. En outre, dans les années 80, le gouvernement n'était même plus capable de faire des prévisions de trésorerie. Sur la recommandation du FMI, tous les ministères ont reçu instruction de produire des rapports mensuels sur leurs dépenses, mais sans aucune référence aux programmes exécutés et aux résultats obtenus. Le système budgétaire du Sri Lanka retournait ainsi au point de départ, la gestion des flux de trésorerie redevenant plus importante que le suivi de la performance.

Cinq facteurs expliquent l'échec du budget de programme au Sri Lanka : 1) La réforme comptait peu de partisans influents au sein de l'exécutif et du pouvoir législatif et n'était donc pas soutenue par une volonté politique forte et constante. Or, l'expérience des réformes intervenues dans les pays développés en vue d'intégrer la performance aux décisions budgétaires montre précisément que des réformes de ce type ne peuvent réussir que si elles sont appuyées sur une longue période par le pouvoir politique. 2) Le gouvernement n'avait pas tout le personnel qualifié nécessaire à l'exécution de la réforme. 3) La réforme budgétaire ne s'est pas accompagnée des réformes complémentaires requises dans le domaine comptable (mise en place d'instruments de connaissance des coûts, nouvelle présentation des comptes) et dans le domaine du contrôle (renforcement des organes de contrôle a posteriori, nouveaux modes de contrôle des dépenses publiques intégrant une évaluation de ses effets). Dans ces domaines également, les enseignements tirés des réformes qui ont réussi montrent qu'il faut concevoir un plan de réforme intégrant tous ses aspects. 4) Les décisions budgétaires ont continué de se prendre service par service et non programme par programme. 5) Enfin, et surtout, l'environnement administratif au Sri Lanka n'était pas favorable à l'introduction rapide d'un système global et centralisé de budget de programme. La réforme aurait peut-être mieux réussi si elle avait

Encadré 1.1 (suite)

procédé de façon plus prudente et plus sélective. L'expérience montre que les pays qui ont mis en place des réformes de type budget de programme ont en effet prévu des longs calendriers de mise en place, souvent avec des périodes d'expérimentation.

Source : Peter Dean, *Government Budgeting in Developing Countries*, chapitre 6.

Encadré 1.2 Le système budgétaire de la Jamaïque

Le projet de réforme de l'administration publique en Jamaïque – que le Conseil d'administration de la Banque mondiale a approuvé en mai 1984 – comprenait trois composantes : gestion des ressources humaines, gestion des ressources financières et restructuration des services d'exécution. Une somme de six-cent-mille dollars US a été affectée à la réforme de la gestion financière, dont le but était d'aider le gouvernement à transformer un budget par nature et par poste de dépense en un budget axé sur la performance et les résultats.

Cette composante du projet n'a guère réussi. L'échec s'explique en partie par des erreurs de conception. Les promoteurs du projet n'ont pas tenu compte du fait que les problèmes affectant déjà les budgets par poste de dépense (organisation inefficace, programmation déficiente, incapacité de prévoir les recettes et les dépenses) compromettraient également le succès du nouveau système. Autre obstacle, la comptabilité publique était tenue manuellement et la nomenclature budgétaire et comptable était une nomenclature par nature de dépense (personnel, matériel, etc.). Il aurait fallu commencer par une réorganisation du système comptable, qui n'était pas prévue dans le projet.

La mise en application de la réforme a été difficile. Les services oubliaient de préparer ou remettaient trop tard les rapports nécessaires au fonctionnement des nouvelles procédures. La vitesse de mise en œuvre du projet était satisfaisante, mais les problèmes identifiés dès la première phase n'ont jamais fait l'objet de mesures correctrices. L'un de ces problèmes résidait dans le fait que les mesures de performance ne reflétaient que très imparfaitement la nature et la qualité des biens et services publics produits. L'absence de modification de la nomenclature budgétaire pour permettre d'associer crédits et résultats n'a pas permis d'accroître le sentiment de responsabilité chez les fonctionnaires. En fait, les ministères gestionnaires ne se sentaient pas véritablement responsabilisés ; le ministère des Finances contribuait d'ailleurs à affaiblir leur responsabilité dans la mesure où, malgré la mise en place des instruments de suivi de la performance par programme, il exigeait que les ministères gestionnaires continuent à rendre compte de l'emploi de chaque poste de dépense. Les expériences de réformes réussies montrent au contraire que le nouveau système conduit à laisser une grande autonomie aux gestionnaires dans la gestion de leurs crédits, en contrepartie d'un renforcement des contrôles a posteriori sur leurs résultats.

Source : *Project Completion Report, Jamaica: Public Administration Reform Project* (Prêt 2423-JM).

Le système du budget base zéro (BBZ)

Le budget base zéro date des années 70. Dans un système de BBZ pur, les budgets ne sont pas basés sur une évolution différentielle par rapport aux montants attribués au cours des années précédentes, mais sur une évaluation annuelle de l'ensemble des actions financées. Le processus budgétaire part donc véritablement chaque année de zéro. La distinction entre services votés et mesures nouvelles, au cœur du modèle français de finances publiques, n'a donc absolument pas cours.

Théoriquement, cela veut dire que le gouvernement doit s'interroger sur des questions fondamentales, telles que : Que ferions-nous si nous n'avions ni armée ni marine ?, ou encore : Que se passerait-il si le système de sécurité sociale était aboli ? En pratique, aucun pays n'est allé aussi loin dans la mise en œuvre du BBZ. Toutefois, plusieurs gouvernements ont utilisé une variante du BBZ, demandant aux services de hiérarchiser les priorités de leurs actions afin de déterminer celles qu'ils seraient prêts à abandonner si on leur imposait des plafonds stricts – et réduits – de dépenses. La question posée était donc reformulée de la façon suivante : Que se passerait-il si, par exemple, le ministère de la Défense recevait seulement 90 % des crédits accordés pour l'exercice en cours ? La méthode a rarement été intégrée au processus de préparation budgétaire ; mais son utilisation partielle et ponctuelle a donné des résultats intéressants.

Une solution d'avenir

Pour les partisans des réformes, ce sont des problèmes de mise en œuvre et de gestion du changement et non des erreurs de conception qui expliquent l'échec des techniques budgétaires axées sur la performance. Selon eux, les réformes réussiraient si elles bénéficiaient d'appuis politiques puissants, prévoyaient des programmes de formation, étaient introduites de façon graduelle et s'appuyaient sur des réformes complémentaires encourageant la performance. Et pourtant il est difficile de trouver, notamment au niveau des administrations centrales, un seul exemple de réussite véritable des techniques budgétaires basées sur la performance. En fait, on peut seulement affirmer que les objectifs de performance n'influencent les processus budgétaires que dans les pays où le cadre institutionnel lui-même favorise et demande la performance. Ce cadre institutionnel doit comprendre des systèmes d'incitation qui encouragent les ministres à prendre collectivement les grandes décisions stratégiques, laissent à chaque ministre le soin de décider

quelles actions (et donc quels programmes) il entend mettre en œuvre pour atteindre les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement, mais en leur imposant de respecter les plafonds de dépenses. Bref, le système doit donner aux gestionnaires l'autonomie dont ils ont besoin, mais il doit les tenir responsables de leur gestion.

Les chapitres suivants montrent comment il est possible de renforcer simultanément les trois principales fonctions du budget : contrôle des recettes de l'État et de l'utilisation des ressources publiques, programmation des dépenses publiques et de leur allocation et, enfin, détermination des modalités de gestion de ces ressources. Ils soulignent également le rôle crucial que jouent les mécanismes institutionnels favorisant la transparence et la responsabilité. L'analyse restera centrée sur les interventions du pouvoir exécutif. Néanmoins, l'échec de nombreuses réformes basées sur les techniques qui viennent d'être analysées s'explique aussi par le fait qu'elles négligent un grand nombre d'autres parties dont les intérêts sont affectés par la performance budgétaire ; les chapitres suivants mettent donc l'accent sur les mécanismes institutionnels qui permettent de faire partager les objectifs de la réforme à ces autres acteurs. C'est souvent leur intervention qui incite les hommes politiques à prendre au sérieux les impératifs de performance.

Le dernier chapitre analyse les étapes du processus de réforme. Il montre qu'il est possible d'adapter la technique du budget par nature et par poste de dépense pour en faire l'instrument d'un système budgétaire capable d'encourager la performance. Le processus budgétaire traditionnel est donc un élément de base qui doit fonctionner de façon adéquate, avant qu'il soit possible d'introduire de nouveaux instruments intégrant la dimension « performance », comme le budget par objectifs et le budget de programme. Néanmoins, la conclusion de ce manuel est que la performance est moins le produit d'un instrument, d'une technique ou d'une structure, que le reflet de l'efficacité des systèmes institutionnels nationaux.

Des cadres institutionnels pour améliorer la performance budgétaire

LE BILAN de cent ans de réformes (présenté au chapitre 1) et les progrès réalisés dans l'analyse théorique des arrangements institutionnels font ressortir un certain nombre de leçons sur les conditions d'un système budgétaire performant.

Première leçon, il est possible de distinguer trois niveaux de performance pour le secteur public dans le cadre de l'élaboration du budget de l'État et de son exécution :

1. la discipline budgétaire globale ;
2. l'allocation des ressources (en termes de moyens financiers et de personnel) en fonction des priorités stratégiques retenues par le gouvernement ;
3. l'efficacité des actions (et donc des programmes) et des services fournis.

Ces trois niveaux sont en fait une nouvelle façon de voir les trois fonctions – contrôle des recettes et des dépenses publiques, détermination des futures allocations de ressources (recettes et dépenses) et, enfin, gestion de ces ressources – qui, depuis cent ans, dominent les réformes budgétaires.

Deuxième leçon, l'ensemble du système institutionnel – c'est-à-dire les acteurs institutionnels (chef d'État, gouvernement, Parlement, pour n'en citer que quelques-uns), mais aussi les règles du jeu, formelles et informelles – influence la qualité et les résultats du processus budgétaire. Sur ce point, le manuel suppose que l'allocation des ressources résulte fondamentalement de décisions politiques et que le rôle du ministère des Finances, et notamment celui de la direction chargée de l'élaboration du budget, est surtout de discipliner le processus depuis le stade de la décision politique jusqu'au stade de la gestion en cours d'exécution.

Encadré 2.1 Les prévisions de recettes aux Philippines

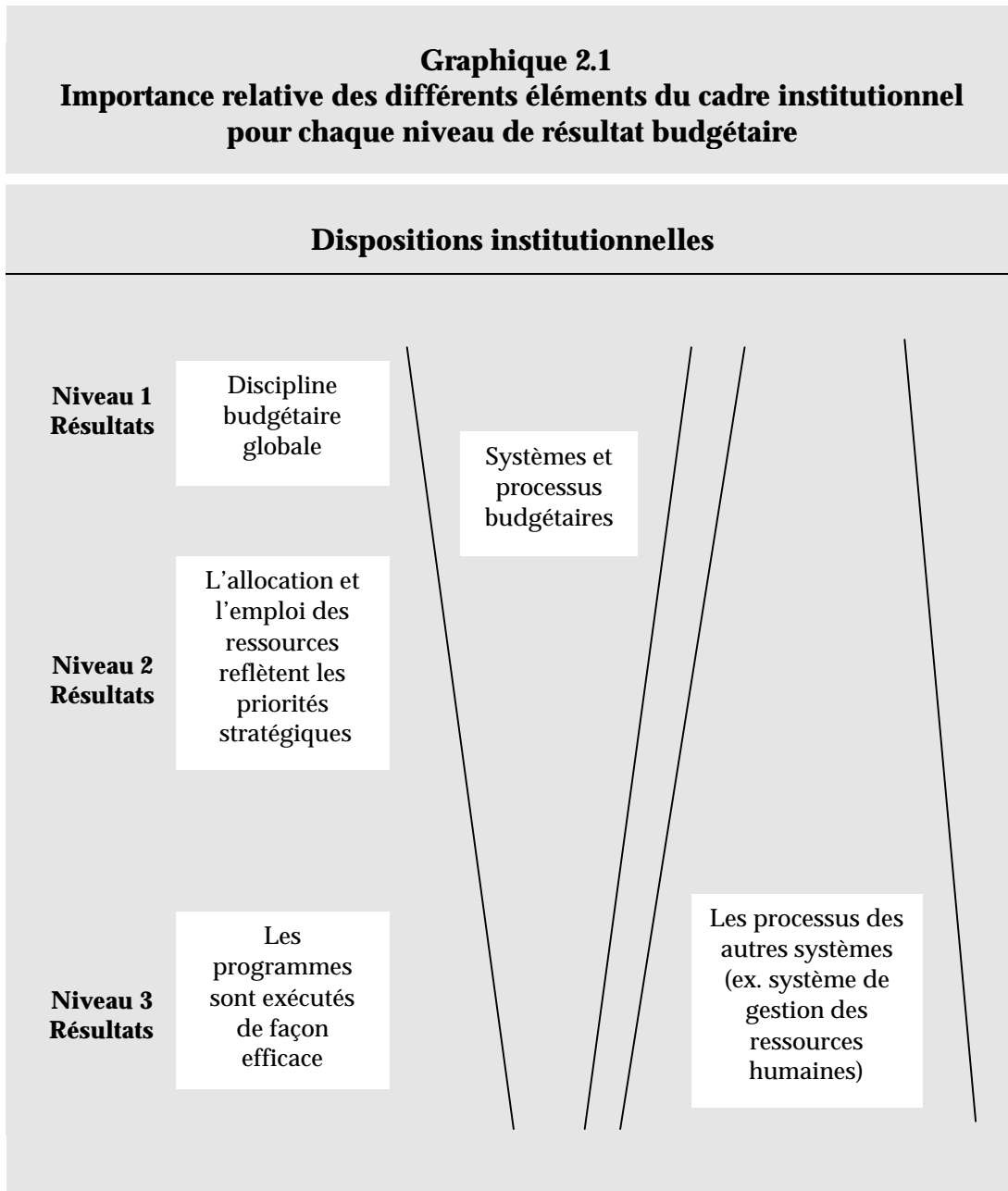
Longtemps, l'une des principales caractéristiques des budgets aux Philippines était un excès d'optimisme dans les prévisions de recettes. Le problème s'explique en grande partie par des facteurs politiques. Les experts qui faisaient ces prévisions – soit dans le cadre de la préparation du budget annuel, soit pour une projection à moyen terme – subissaient en effet des pressions considérables. De fait, l'objectif des hommes politiques était surtout de réduire la charge fiscale et de refuser d'afficher toute mesure comportant une augmentation volontaire des impôts. En conséquence, les prévisions de recettes, volontairement optimistes, étaient rarement réalisées. Par la suite, des « circonstances imprévisibles » imposaient une réduction des crédits accordés aux services.

Deux recommandations ont été faites pour résoudre ce problème :

1. La première a été une assistance technique permettant de faciliter la mise au point d'un modèle de projection des recettes. Comme les erreurs de prévision s'expliquaient en partie par le manque de données adéquates, la première étape devait être la collecte et le traitement des informations nécessaires à une meilleure estimation des recettes. La deuxième étape résidait dans le développement de la capacité du ministère des Finances d'accroître ses informations et dans l'usage de méthodes plus complexes de prévision des recettes.
2. Des réformes institutionnelles pouvaient également favoriser des prévisions plus réalistes. Le gouvernement, et en particulier le premier ministre, le ministre des Finances et leurs conseillers, devaient s'interdire d'exercer des pressions sur les experts pour que leurs prévisions pèchent par excès d'optimisme. L'un des moyens de prévenir ce risque était de confier à un groupe d'experts indépendants les prévisions économiques qui servent de base aux prévisions budgétaires. Plusieurs pays (notamment les Pays-Bas, dont les projections sont préparées par un comité d'experts) utilisent cette solution qui est généralement considérée comme une méthode adéquate pour obtenir des prévisions impartiales.

Source : Penner, Rudt et coll., « Capital Building in the Philippines », projet réalisé en 1994 dans le cadre d'un contrat avec l'USAID (Contrat n° 492-0450-c-00-3091-00).

Cette perspective institutionnelle ne signifie nullement que l'on peut ignorer les concepts traditionnels de performance budgétaire. Au contraire, certains de ces concepts – notamment tout ce qui concerne l'information budgétaire de base – prennent encore plus d'importance. Mais l'approche institutionnelle aborde ces problèmes sous un angle différent – celui des divers acteurs et des règles du jeu qui régissent leurs rapports. Il est possible que, dans certains pays, la surestimation des recettes ne soit pas le résultat d'un manque de capacités techniques, mais simplement le reflet de la structure des règles d'élaboration du budget, donc des incitations offertes aux acteurs.



L'encadré 2.1 montre que des considérations politiques sont l'une des principales causes de la surestimation des revenus. L'échec des systèmes intégrés d'information de gestion financière, reliant divers indicateurs et évaluations des ressources et moyens, n'est peut-être pas seulement réductible à des problèmes techniques et à un manque de capacités ; il peut aussi être en partie dû au fait que les arrangements institutionnels n'encouragent pas les utilisateurs

éventuels, les acteurs de ces systèmes – hommes politiques et hauts fonctionnaires – à demander ces informations.

Troisième leçon, le budget ne permet d'atteindre pleinement les trois niveaux de performance précédemment définis que si les processus de décision et les systèmes de gestion sont axés sur la performance. Les réformes budgétaires ne produisent pas automatiquement de meilleurs résultats budgétaires si l'environnement institutionnel n'y est pas favorable. Le budget est souvent considéré comme un processus autonome, alors qu'il s'intègre dans un ensemble de systèmes de gouvernance et de gestion. Le graphique 2.1 montre que les processus budgétaires et les mécanismes institutionnels correspondants expliquent souvent les résultats constatés en matière de discipline budgétaire globale (niveau 1). Cependant, quand il s'agit d'évaluer l'efficacité des actions – ou programmes – (niveau 3), le budget n'est que l'un des multiples facteurs permettant d'améliorer la performance. Il est dès lors essentiel que l'ensemble des facteurs influant sur la performance soient structurés de manière cohérente afin que les résultats soient satisfaisants.

Concilier discipline et flexibilité

Le chapitre 1 montre que les réformes budgétaires sont souvent trop limitées ou trop techniques (le plus souvent, elles combinent ces deux défauts). L'ensemble du système institutionnel (acteurs et règles) doit avoir une cohérence telle, notamment au niveau des règles, que le processus de décision soit discipliné et que l'ensemble des choix possibles en vue d'une décision soit complet pour tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse du Président, du conseil des ministres, de chaque ministre, du pouvoir législatif, des autorités locales, des services centraux, des services opérationnels, des gestionnaires ou de ceux qui fournissent les services.

Ces différents acteurs ont souvent un double rôle : ils sont à la fois partie prenante du système institutionnel qui détermine l'allocation des ressources (les régulateurs) et ceux qui exécutent certaines tâches (les opérateurs). L'efficacité du secteur public dépend d'un système transparent de délégation des pouvoirs. Le graphique 2.2 décrit comment certains pouvoirs sont délégués à des subordonnés, les comptes rendus que ceux-ci doivent soumettre aux échelons supérieurs, les dispositions institutionnelles correspondantes (législatives, réglementaires ou relevant du domaine de la circulaire d'information), ainsi que les appuis techniques qui leur sont offerts, bref les principales composantes d'un secteur public performant. Le cadre concep-

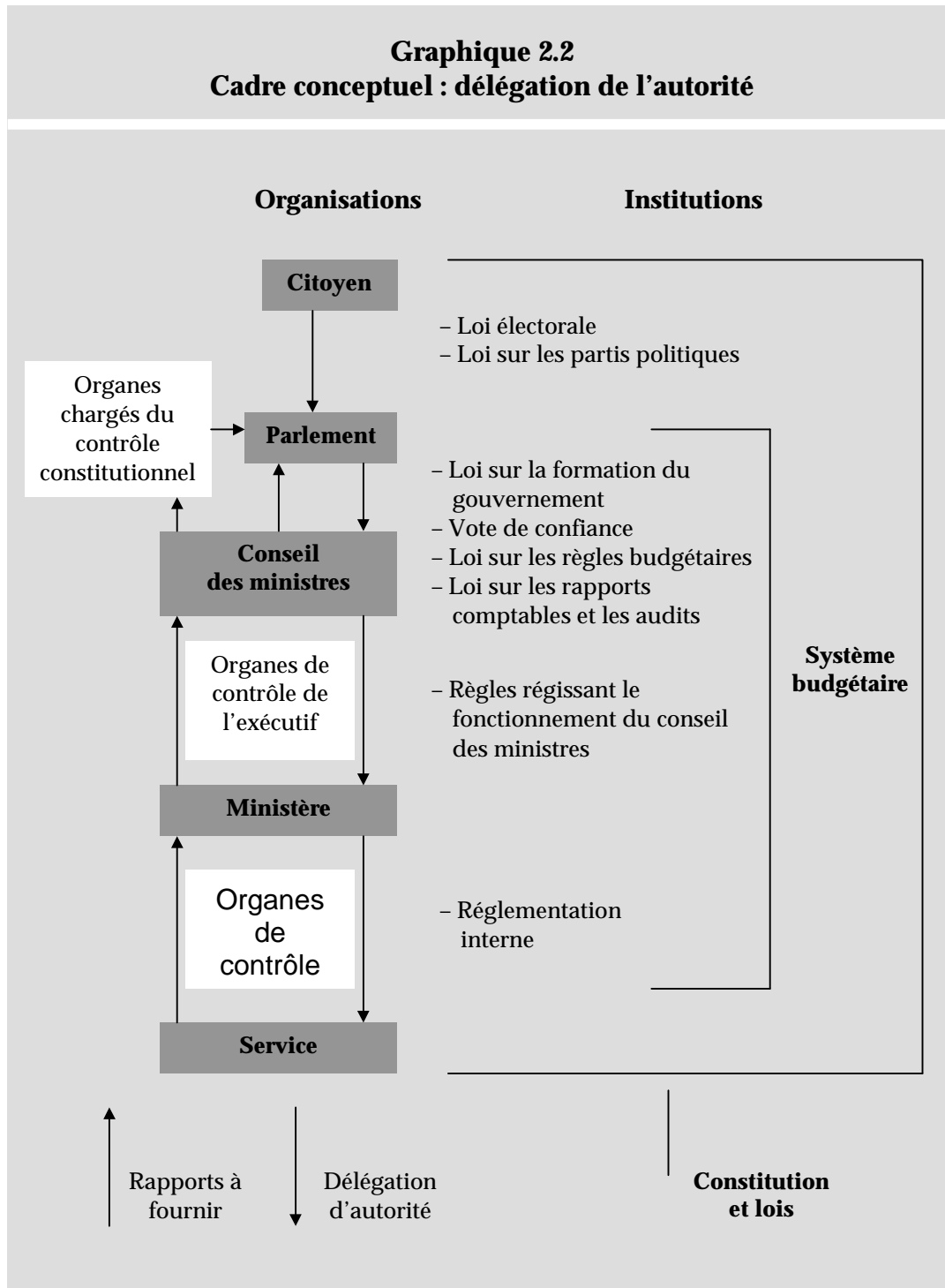
tuel choisi place ces délégations d'autorité et ces mécanismes de contrôle dans le contexte d'un régime parlementaire. Le modèle peut comporter des variantes telles que les méthodes plus complexes de délégation d'autorité et de contrôle des régimes présidentiels. Dans ce cas, les relations entre les différents acteurs sont moins directes ; elles n'en comprennent pas moins des mécanismes (de contrôle et de contrepoids) conçus pour concilier les principes d'autonomie et de flexibilité avec le principe de discipline.

Implicitement ou explicitement, les structures institutionnelles et les décisions relatives à la répartition des responsabilités reflètent un problème connu sous le nom de « problème d'agence ». Les incitations qui influencent le comportement des agents à qui certains pouvoirs ont été délégués ne sont pas les mêmes que celles de leurs supérieurs. Ce phénomène peut avoir pour conséquences des résultats tout à fait différents de ceux que recherchent les supérieurs hiérarchiques, du fait notamment de l'inévitable asymétrie d'information.

Dans la plupart des pays, c'est la constitution qui détermine le cadre institutionnel et réglementaire formel. À un niveau juridique inférieur à celui de la constitution, les règles formelles (lois organiques, lois ordinaires, textes réglementaires) ou informelles (usages et pratiques) pèsent d'un poids non négligeable sur l'efficacité du processus budgétaire tant au niveau de son élaboration qu'à celui de l'exécution des dépenses. Les systèmes institutionnels gouvernent les relations entre les différents acteurs grâce à la combinaison de contrôles externes et de réglementations internes par lesquels l'exécutif impose certaines contraintes, définit des zones de flexibilité, fixe des normes, suit et juge leur application et peut sanctionner en cas de manquement. Pour exercer pleinement la fonction de juge de l'application des normes, il est nécessaire de disposer de systèmes d'information et de mécanismes assurant la transparence et la responsabilité.

Trouver le point d'équilibre entre discipline et flexibilité est le secret d'une bonne réalisation pour chacun des trois niveaux de performance mentionnés au début de ce chapitre. C'est à chaque pays qu'il appartient de découvrir ce point d'équilibre. Les mécanismes servant à promouvoir la transparence et la responsabilité – conditions de la discipline – freinent les abus de flexibilité et créent une demande d'information.

Graphique 2.2
Cadre conceptuel : délégation de l'autorité



Discipline

Trop souvent, les décisions prises au niveau politique et les lois de programme (généralement sur un horizon pluriannuel) ne tiennent pas compte des contraintes budgétaires à long terme. Le manque de discipline – eu égard à la contrainte budgétaire – au début du processus de formulation des politiques sectorielles, des programmes et de leur déclinaison budgétaire a souvent pour conséquence un mauvais contrôle des dépenses à tous les stades du processus ; il s'agit là d'un symptôme habituel caractéristique d'une mauvaise gestion des dépenses et observé dans de nombreux pays. Une discipline budgétaire rigoureuse à tous les stades du processus d'élaboration et d'exécution du budget est l'une des principales caractéristiques d'un secteur public performant (encadré 2.2). Mais cette discipline n'est vraiment efficace que si les contraintes sont réalistes, notamment dans le traitement des politiques sectorielles, et relativement prévisibles.

Le manque de discipline dans le contrôle du volume global des dépenses affecte le degré de réalisation pour chacun des trois niveaux de performance. Une certaine prudence est cependant nécessaire ; en effet, si la hiérarchie impose des contraintes trop rigides, la conséquence sera peut-être un contrôle adéquat du volume global des dépenses, mais pas nécessairement une meilleure répartition entre secteurs et institutions. À titre d'exemple, dans de nombreux pays francophones de la zone CFA, les règles imposées par la banque centrale supranationale ont favorisé le respect d'une certaine disci-

Encadré 2.2

Les mécanismes favorisant une discipline budgétaire globale permettent d'éviter de graves déficits

Une étude récente portant sur vingt pays d'Amérique latine souligne que la transparence et l'autorité (c'est-à-dire des mécanismes renforçant l'autorité et le contrôle du ministère des Finances sur les dépenses totales des services) ont pour corollaire une diminution des déficits budgétaires. L'étude montre que la moyenne des déficits publics atteignait 1,8 % du PIB dans les pays où la transparence et les mécanismes de contrôle des dépenses globales sont particulièrement faibles. Au contraire, dans les pays pratiquant la transparence et disposant de mécanismes efficaces de contrôle des dépenses, les excédents budgétaires atteignaient en moyenne 1,7 % du PIB.

Source : Rapport sur le développement dans le monde de 1997 (sur la base de « Politics, Procedures and Budget Deficits », document de travail préparé par Alberto Alesina).

pline budgétaire globale. Mais dans plusieurs pays, ces règles ont entraîné une augmentation des arriérés ; en outre, elles n'ont pas incité les gouvernements à prêter attention aux problèmes du niveau 2 (l'allocation des ressources et leur usage en fonction des priorités stratégiques) et surtout aux résultats du niveau 3 (l'efficacité des actions et des services offerts).

Trop souvent, l'absence de discipline aux stades de la décision politique et de la définition et de la mise en place des programmes conduit à surengager l'État par rapport aux ressources budgétaires disponibles, ce qui se traduit par un financement inadéquat des coûts d'opération et d'entretien. Les examens des dépenses publiques effectués par la Banque mondiale (RDP) montrent clairement l'origine des déséquilibres entre les programmes et les ressources nécessaires pour financer les nouvelles politiques sectorielles outre les programmes présents et passés. L'encadré 3.3 du chapitre 3 donne des exemples de correctifs possibles. Néanmoins, beaucoup de pays, souvent avec l'appui des bailleurs de fonds, continuent de planifier sur le mode expansionniste. Leurs décisions ne sont pas souvent fondées sur une analyse adéquate des coûts futurs et des contraintes globales de ressources. Les mécanismes institutionnels qui symbolisent et favorisent de telles politiques sont, d'une part, la dualité budgétaire et, d'autre part, le système traditionnel des programmes d'investissement public (PIP).

L'existence de mécanismes renforçant la discipline globale au moment de l'élaboration du budget est essentielle et favorise un meilleur contrôle de l'ensemble des dépenses. Toutefois, le maintien de la discipline budgétaire tout au long de l'exercice est important afin de réduire au minimum les réaffectations de crédits ou les réallocations de ressources en cours d'année. La pratique de ces réallocations est constante dans plusieurs pays, démontrant ainsi que le budget initial ne reflétait pas les priorités véritables du gouvernement, ou que le pays ignore la discipline financière et/ou la nécessité de choix de politique rigoureux (encadré 2.3). Dans les deux cas, il est vraisemblable que les dépenses effectivement constatées ne traduiront guère les priorités stratégiques du gouvernement et que la gestion opérationnelle aura été peu performante, car trop profondément modifiée en cours d'exécution. De plus, le processus budgétaire aura perdu sa légitimité et sa crédibilité, les plafonds de dépenses n'ayant plus beaucoup de signification réelle.

Encadré 2.3

Divergences entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles en Ouganda

Au début des années 90, pour augmenter les crédits affectés à des secteurs importants mais insuffisamment dotés en ressources, l'Ouganda, a établi un certain nombre de « domaines de programmes prioritaires » qui devaient bénéficier d'un traitement de faveur dans les allocations budgétaires. Les bailleurs de fonds ont encouragé cette pratique et ont notamment lié leur financement à des augmentations de crédits en faveur de ces programmes. Cependant, l'examen a posteriori de la structure des dépenses a montré de grandes différences entre les priorités budgétaires et les dépenses réelles. Des ministères puissants avaient nettement dépassé leurs allocations initiales. En conséquence, l'écart moyen entre les allocations budgétaires et les dépenses des programmes prioritaires dépassait 90 %, variant entre 70 % dans le cas du ministère de l'Éducation et 590 % dans le cas du ministère de la Justice.

Source : Ed Campos et Sanjay Pradhan, *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes*, 1996.

C'est non seulement la discipline, mais aussi la flexibilité qui rendent possible une amélioration de la performance budgétaire. La tâche la plus importante, comme le note Schick dans l'Introduction, est « d'assainir les bases du système », c'est-à-dire de concilier discipline et flexibilité. Sur le terrain, les décideurs et les gestionnaires ont besoin de flexibilité pour accomplir leur tâche et améliorer l'efficacité de leur action, donc leur performance. Néanmoins, des contrôles appropriés doivent être mis en place pour éviter que leurs initiatives soient un facteur d'indiscipline. Le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 identifie un certain nombre de mécanismes institutionnels permettant de discipliner l'action des décideurs et des gestionnaires et de maintenir un tel équilibre. Ces mécanismes comprennent d'une part l'influence du marché et la pression de la concurrence, d'autre part la participation de la société civile aux débats et aux décisions. Au niveau de l'ensemble de l'État, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire, ces mécanismes incluent des contrôles et des contrepoids qui limitent les pouvoirs de chacun. Au niveau même de l'exécutif, ils comprennent des règles et des contrôles comme des contraintes budgétaires sévères mais prévisibles, des modes d'élaboration et d'explicitation des stratégies globales et sectorielles qui permettent de définir clairement les priorités, des rapports d'activité obligatoires sur les résultats obtenus, ainsi que des normes comptables et d'audit de bonne qualité.

Flexibilité

L'expérience des réformes du secteur public dans un certain nombre de pays de l'OCDE démontre l'importance du principe de flexibilité. Sur le plan opérationnel, il apparaît clairement qu'une grande liberté des gestionnaires – combinée à une discipline budgétaire ferme mais prévisible – est une incitation puissante à l'efficacité des actions menées, donc à la performance. Sur le plan stratégique, donner plus de responsabilités aux ministres dans les allocations de ressources au sein de leur propre ministère les incite à réexaminer leurs priorités de dépenses, cela dans le cadre de plafonds budgétaires rigoureux et impératifs. C'est aussi le moyen de les rendre plus responsables des résultats obtenus. La réforme australienne des années 80 est un bon exemple à cet égard (encadré 3.4 du chapitre 3).

Dans beaucoup de pays en développement, le manque de flexibilité et un excès de discipline se traduisent souvent par des résultats médiocres à chacun des trois niveaux de performance du secteur public et, plus particulièrement, au niveau 2 (allocation et usage des ressources) et au niveau 3 (efficacité des actions). La séparation des trois processus de définition des politiques, de planification et programmation et de préparation des budgets – étudiée au chapitre 3 – a le grave inconvénient d'éliminer pratiquement toute volonté et toute capacité des gouvernements de réviser leurs priorités et leurs allocations de ressources. L'encadré 2.4 illustre les effets négatifs d'une rigidité excessive des méthodes d'exécution des budgets (au niveau 3).

Trop de flexibilité, sans contrôles et sans contrepois, comporte aussi des dangers. Dans plusieurs pays, un tel contexte a favorisé la corruption. Les études de cas montrent que les principales causes de la corruption sont : les distorsions créées par les politiques économiques du pays ; une forte probabilité que les coupables ne soient jamais pris ni punis ; enfin, des sanctions légères au regard des avantages qui peuvent être retirés de la corruption. Bref, la corruption se développe quand les fonctionnaires disposent de marges de manœuvre importantes et de vastes pouvoirs discrétionnaires, en l'absence de contrôles adéquats pour combattre l'arbitraire. De telles situations affectent la crédibilité de l'État, freinent les investissements et ralentissent la croissance à long terme.

Encadré 2.4

Les inconvénients d'une multiplication des contrôles centraux en Équateur

Au début des années 90, l'Équateur avait un système d'allocation des ressources et de gestion du personnel fortement centralisé et réglementé. Néanmoins, il paraissait de plus en plus évident qu'en dépit de la rigidité du cadre institutionnel, le gouvernement était incapable de limiter et de contrôler l'emploi des ressources humaines et financières du secteur public. En fait, c'est la prolifération des contrôles qui aggravait la situation.

L'excessive centralisation du processus avait suscité l'apparition de nombreux mécanismes – tels que les recettes affectées et les opérations hors budget – visant à court-circuiter les procédures budgétaires normales. De la même manière, la centralisation des contrôles financiers, y compris pour des procédures extrêmement lourdes comme la passation des marchés, ainsi que le recours systématique aux contrôles a priori, a généré une multitude d'organismes autonomes, qui échappaient à la plupart de ces contrôles. Quant à la gestion fortement centralisée du personnel, elle n'a guère contribué à l'amélioration de la performance du secteur public.

Les effectifs du secteur public ont crû de façon incontrôlée au cours des quinze dernières années et le nombre de statuts particuliers – indemnités et autres mécanismes mis en place pour contourner les règles et les contrôles statutaires – a été multiplié. Tous ces facteurs ont eu une influence très défavorable sur les méthodes de gestion et la performance du secteur public.

Aujourd'hui, le pays est en train de démanteler la plupart de ces contrôles et s'oriente vers un cadre institutionnel plus favorable aux délégations de responsabilité.

Cependant, les progrès sont lents ; comme souvent, le passage d'un système de contrôles méticuleux à un régime plus décentralisé rencontre de nombreux obstacles. C'est ainsi qu'un plan de décentralisation du contrôle des paiements proposé en 1995 n'était pas encore en vigueur deux ans plus tard, les services centraux craignant qu'il n'encourage une gestion financière laxiste.

Sources : Gary Reid, *Improving Micro Budgetary Performance : The Case of Ecuador*, document de travail, et Rapport sur le développement dans le monde de 1997.

Si l'excès de flexibilité et le manque de discipline encouragent la corruption, à l'inverse, le manque de flexibilité et l'excès de contrôles créent des rigidités qui entravent l'innovation et freinent le changement. Dès lors, il est fondamental de déterminer, à l'origine même de la réflexion sur la procédure d'élaboration et de suivi du budget, la marge de flexibilité la plus appropriée à chaque niveau de décision, puis de mettre en place les mécanismes de transparence et de responsabilisation qui limitent cette flexibilité.

En règle générale, il faut que les stratégies budgétaires traduisant les politiques publiques soient rigoureuses, mais que leur mise en œuvre reste souple. Autrement dit, c'est au centre (gouvernement, présidence, budget, Parlement) que doivent être prises les grandes décisions stratégiques en matière de politique publique, alors que les décisions opérationnelles, qui sont prises au contact de la réalité quotidienne, doivent être décentralisées.

Une erreur souvent commise par de nombreux pays est la définition d'objectifs de politique publique imprécis et la multiplication des contrôles au niveau de l'exécution. En effet, si les grandes orientations sont vagues, les administrations centrales et les bailleurs de fonds seront d'autant plus tentés de contrôler leur mise en œuvre. Souvent, les objectifs stratégiques d'une politique publique sont vagues parce qu'à l'intérieur du secteur public la définition des politiques est une fonction dispersée entre un grand nombre de services (il advient parfois que les bailleurs de fonds eux-mêmes participent à ce processus) : la multiplicité des intervenants rend d'autant plus complexe la définition de directions précises et le caractère vague des orientations permet de contenter chacun des intervenants. Des mécanismes de coordination efficaces au niveau des administrations centrales sont indispensables afin de définir un cadre stratégique rigoureux pour chaque politique publique. En Géorgie, par exemple, une réforme administrative a éliminé les doubles emplois et les conflits d'attributions et a renforcé les mécanismes de coordination. Avant d'être soumis au Parlement, tous les projets de loi font l'objet d'un débat impliquant l'ensemble des membres du conseil économique du Président. La réforme a contribué au développement des mécanismes de consultation et de coordination, renforçant ainsi la transparence des décisions du gouvernement central.

Transparence et responsabilité

La responsabilité ne peut s'exercer (ou être déléguée) que s'il y a transparence, peu importe qu'elle prenne la forme d'audits externes fiables complétés dans les délais prescrits ou d'une définition a priori d'objectifs de performance précis. La transparence exige que les motifs, les coûts et les conséquences des décisions soient définis et évalués clairement et largement diffusés. Les décideurs doivent être responsables de l'exercice des pouvoirs qui leur ont été confiés (principe de flexibilité). Bref, les décisions prises, leurs raisons d'être, leurs résultats et leurs coûts doivent être rendus publics.

Il faut par ailleurs que les décideurs, avant de prendre une décision, aient une connaissance adéquate de tous les éléments du problème. Cet autre as-

pect de la transparence – qui n’a pas d’incidence directe sur la responsabilité – est d’importance capitale pour garantir que les actions entreprises, donc les programmes, soient efficaces et performants.

Il s’agit par conséquent de définir des mécanismes institutionnels qui, dans la mise au point de systèmes efficaces de gestion des dépenses publiques, aideront les gouvernements à mieux percevoir et comprendre la situation et les problèmes du monde réel. Transparence et responsabilité sont les éléments essentiels d’un système capable d’encourager tous les acteurs à respecter les règles limitant les dépenses et les déficits publics et de sanctionner les hommes politiques et les fonctionnaires violant ces règles. La transparence et la responsabilité font aussi partie du système d’incitation qui encourage les différents acteurs à respecter les règles afférentes aux niveaux de performance budgétaire 2 (allocation et usage des ressources) et 3 (efficacité des actions).

Récemment, le FMI a mis au point un code des bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire, résumé dans l’encadré 2.5. Le texte complet du code figure à l’annexe J.

Information

Le manque d’information adéquate est l’une des caractéristiques des systèmes budgétaires inefficaces. Tout commence habituellement par la production tardive de données peu fiables sur les dépenses et les coûts, alors même que ces données sont essentielles pour les décideurs. De même, un contrôle efficace des dépenses ne peut être réalisé que si ces données sont disponibles rapidement. La fonction d’audit, qui transforme des données sur les dépenses en véritable source d’information, est importante. Certains aspects d’un système d’audit sont essentiels : les audits internes, instruments indispensables de la gestion des services, et les audits externes indépendants du pouvoir exécutif, garants de la responsabilisation. Enfin les rapports d’audit doivent être produits dans des délais satisfaisants sinon ils ôtent tout caractère opératoire au système d’audit.

Le système comptable est la base du système d’information sur les dépenses. La plupart des pays en développement disposent de tous les grands éléments d’un système comptable mais ne les utilisent pas de manière efficace. Dans certains pays, les systèmes comptables ne sont guère intégrés aux processus de planification et programmation, de préparation et d’élaboration des budgets, de gestion de la dette et de la trésorerie, ainsi qu’au système

Encadré 2.5 **Le code des bonnes pratiques du FMI en matière de transparence budgétaire**

1. Des rôles et des responsabilités clairement définis

- Il faut bien distinguer les domaines respectifs du secteur public et ceux du reste de l'économie ; il faut que les rôles respectifs des décideurs politiques et des gestionnaires soient clairement définis.
- La gestion budgétaire doit s'inscrire dans un cadre juridique et administratif clair.

2. L'information est accessible au public

- Le public doit être bien informé de toutes les données concernant la gestion financière passée, présente et future du secteur public.
- Le gouvernement doit s'engager publiquement à publier les informations budgétaires dans des délais appropriés.

3. La préparation et l'exécution du budget et la préparation les rapports budgétaires sont organisés sur la base de processus ouverts et clairs

- La documentation budgétaire doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, le cadre macroéconomique, les politiques qui justifient les choix budgétaires et les risques financiers possibles.
- Le classement et la présentation des estimations de dépenses doivent faciliter l'analyse des politiques et la responsabilisation des politiques et des gestionnaires.
- Les procédures d'exécution et de suivi des dépenses votées doivent être clairement définies.
- Les rapports sur le budget exécuté doivent être produits dans des délais raisonnables ; ils doivent être complets et fiables. Ils doivent identifier les différences avec les prévisions initiales.

4. Vérification indépendante de la fiabilité des données

- La fiabilité de l'information budgétaire doit faire l'objet de vérifications publiques et indépendantes.

d'audit. Souvent les données relatives aux ressources non monétaires (actifs, dettes, ressources humaines) sont absentes.

Rares sont les informations sur les résultats ou les impacts des politiques. Une gestion du secteur public orientée vers la performance a besoin de ces données. Le problème est de définir les informations requises aux différents niveaux décisionnels sans surcharger les administrations centrales. Pour bâtir un système d'information permettant d'orienter la gestion financière vers la performance, il est donc nécessaire d'adjoindre au système de comptabilité des dépenses déjà en place des informations sur les coûts, les résultats obtenus et les impacts.

Un des problèmes essentiels à résoudre afin d'orienter un système budgétaire vers la performance est de parvenir à mettre en place des systèmes institutionnels comportant des incitations adéquates pour les divers acteurs. Un équilibre satisfaisant entre discipline et flexibilité doit être recherché ; des mécanismes garantissant la transparence et la responsabilité doivent être instaurés ; l'ensemble de ces éléments aboutira nécessairement à une demande d'information de qualité et permettra d'améliorer la performance du secteur public.

L'opérationnalisation des trois niveaux de performance à atteindre

On peut imaginer plusieurs façons de classer les systèmes institutionnels. Pour faciliter les diagnostics et les plans d'action (ou programmes), nous concentrerons notre attention sur le rôle et les responsabilités des différents acteurs (régulateurs et exécutants) tout au long du processus de formulation et de détermination des politiques publiques et des programmes, aux différents stades du cycle budgétaire.

Niveau 1 : Discipline budgétaire globale

Les règles institutionnelles renforçant la discipline budgétaire globale peuvent revêtir diverses formes. Elles peuvent venir des articles de la Constitution qui plafonnent et limitent officiellement les dépenses globales (Indonésie), des dispositions prévues par la loi (pays ayant adhéré au Traité de Maastricht, Nouvelle-Zélande, Australie) ou encore, des déclarations publiques des gouvernements (avec ou sans engagement similaire de la part du législateur, comme c'est le cas aux États-Unis). Des obligations de ce genre peuvent être consolidées par des règles stipulant que toutes les recettes de l'État doivent être versées dans une caisse unique et ne peuvent être utilisées que sur la base de crédits votés par le pouvoir législatif. À ces engagements s'ajoutent les pressions des marchés financiers et d'une presse libre. Dans de nombreux pays, les institutions financières internationales peuvent jouer un rôle clé, notamment en l'absence d'un marché financier ouvert. Une banque centrale indépendante peut également être un important instrument de discipline financière. C'est ainsi que la banque centrale supranationale des pays de la zone CFA limite ses avances aux pays membres à concurrence d'un maximum égal à 20 % des recettes fiscales de l'exercice précédent. Il appartient à chaque pays de choisir lui-même la combinaison de mécanismes qui lui permettront de réaliser ses objectifs de discipline budgétaire globale.

Ainsi encadrés par des règles de discipline budgétaire globale, les différents acteurs doivent présenter une estimation de l'ensemble des moyens financiers dont le pays peut disposer dans le cadre d'une perspective à moyen terme. Ces estimations nécessitent en général le recours à la modélisation économique (un article de Jacques Polak, « The IMF Monetary Model – A Hardy Perennial », paru dans *Finance et Développement* de décembre 1997, démontre que de telles prévisions nécessitent la construction de modèles fort complexes). Tantôt le montant maximum de dépenses prévu par le modèle sera le plafond global des dépenses publiques, tantôt il sera l'un des instruments qui servira au calcul de ce plafond. Toutefois, l'estimation des dépenses et des recettes n'est pas seulement une opération technique. Comme il a été souligné précédemment dans ce chapitre, l'expérience montre que les systèmes institutionnels encouragent parfois la surestimation des recettes budgétaires de l'exercice courant et des années futures (encadré 2.1). La surestimation des recettes ne va pas nécessairement compromettre la discipline budgétaire ; mais la réalisation des objectifs budgétaires globaux initialement fixés, notamment en matière de déficit, nécessitera des réductions ou des annulations de crédits, toujours très néfastes en matière de performance pour les niveaux 2 et 3.

La production du cadre économique et budgétaire global incombera généralement aux services économiques de l'administration centrale avec l'appui et le concours de la banque centrale. Le plafond global de dépenses guidera les débats du gouvernement sur les politiques budgétaires appropriées à chaque secteur pour le prochain exercice. Le plafond – et sa justification – doit être précisé dans la circulaire qui lancera le processus budgétaire. Le plafond devra peut-être être rajusté pendant la phase d'élaboration et de formulation du budget pour tenir compte de nouvelles données ; mais il est souhaitable que ces ajustements restent modestes.

Il importe que les plafonds globaux de dépenses fixés (implicitement ou explicitement) lors du vote des crédits soient respectés. Pour ce faire, les dépenses réellement effectuées doivent faire l'objet d'un suivi, en cours d'exécution budgétaire ou a posteriori, comme il a été mentionné précédemment. Il convient en outre d'anticiper le plus tôt possible les pressions éventuelles et susceptibles d'affecter le montant des dépenses totales. Un moyen efficace de discipliner les décideurs est le rapprochement obligatoire et systématique – pendant l'exécution du budget et en fin d'exercice – des dépenses réelles avec les prévisions budgétaires, ainsi que le fait de savoir

que le rapprochement de fin d'exercice interviendra dans des délais raisonnables et sera rendu public.

Globalité et transparence sont les conditions essentielles d'une discipline budgétaire efficace. La simple élaboration de règles formelles imposant une discipline budgétaire globale ne saurait suffire. En effet, le seul respect de ces règles en faisant abstraction des principes de globalité et de transparence pourrait inciter les acteurs à les contourner par la création de mécanismes idoines : transfert d'opérations à des comptes hors budget et autres techniques comptables plus ou moins complexes. Les opérations hors budget, les affectations de recettes et les activités extra-budgétaires sont quelques-uns des procédés les plus souvent utilisés pour échapper aux règles de la discipline budgétaire globale.

Niveau 2 : Allocations de ressources fondées sur les priorités stratégiques

Après le respect de la discipline budgétaire globale, la deuxième tâche à accomplir dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'État pour le rendre performant est le choix des priorités qui domineront l'emploi des ressources rares. Le classement des priorités est fondamentalement un choix politique. Les priorités des hommes politiques sont fondées sur leur perception des préférences de leurs électeurs. L'enjeu est de mettre en place des mécanismes institutionnels qui, d'une part, favoriseront des allocations de ressources fondées sur des choix de politique publique rigoureux et, d'autre part, produiront l'information de qualité nécessaire pour effectuer ces choix.

Le niveau 2 est le plus difficile à mettre en place de façon adéquate ; en effet, c'est celui qui dépend le plus du processus politique. Il est fondamental qu'un gouvernement rende légitime les décisions de politique publique et leurs implications financières et ce pour l'intégralité de leur durée d'application. Les hommes politiques doivent donc être impliqués dans l'effort de conciliation des objectifs stratégiques sectoriels et des contraintes globales de ressources. Ces choix peuvent être éclairés par des informations et des experts. Mais, pour l'essentiel, ils sont déterminés par les systèmes de valeurs et les orientations de la classe politique. Mettre en place et pérenniser des mécanismes institutionnels qui favorisent des choix conformes à l'intérêt public est, par conséquent, une tâche très ardue. Certes, il est essentiel de respecter les contraintes de ressources et les priorités stratégiques en matière de politique publique, mais il faut aussi savoir concilier les réalités politiques et financières en faisant preuve de souplesse.

Les mécanismes institutionnels capables d'appuyer des choix stratégiques sains ont généralement les caractéristiques suivantes :

- Un pouvoir politique homogène qui a une vision ; il sait dans quelles directions il veut orienter le pays et c'est lui qui donne leur légitimité aux décisions prises.
- Le débat sur les décisions à prendre doit être dominé par les contraintes de ressources à moyen terme : le débat a pour but de choisir entre plusieurs options possibles sur le plan idéologique et financier. L'intégration des décisions de politique publique et des programmes peut faciliter l'organisation d'un tel débat. La légitimité des choix politiques arrêtés sera d'autant plus grande que la société civile, le pouvoir législatif et le secteur privé y auront été impliqués.
- Les décisions sur les actions à mener, et donc les programmes à mettre en œuvre, doivent être prises par les ministres sectoriels. Les services directement rattachés au chef du gouvernement et au ministre des Finances doivent cependant avoir la capacité d'évaluer les décisions prises au regard des objectifs stratégiques globaux du gouvernement et des implications financières des programmes pendant la durée de leur exécution. En revanche, les plafonds sectoriels doivent être compatibles avec les contraintes budgétaires globales et, dans toute la mesure du possible, avec les décisions de politique publique prises au cours du débat budgétaire. Le gouvernement devra donc disposer d'estimations du coût à moyen terme des politiques actuelles afin de déterminer au cours du débat initial les plafonds de dépenses sectoriels.
- Quand l'aide extérieure est importante (bailleurs de fonds, par exemple), sa gestion doit s'intégrer dans une politique globale cohérente. Ce sont les priorités stratégiques du gouvernement qui doivent guider les décisions relatives à l'emploi de l'aide.

Le bon fonctionnement de ces différents mécanismes institutionnels nécessite la collecte des données suivantes :

- le coût à moyen terme des politiques gouvernementales en cours ;
- les produits et les résultats de chacune de ces politiques ;
- le coût, les produits et les résultats éventuels des nouvelles propositions de politique publique.

La production de données fiables dans des délais appropriés nécessitera des normes et systèmes comptables adéquats, des systèmes d'information sur la gestion financière et non financière performants et une capacité de suivi et d'évaluation au sein du pouvoir exécutif. Enfin, un audit externe, indépendant de l'exécutif, est un instrument essentiel de ce genre de système institutionnel fondé sur des contrôles et des contrepoids.

Une fois la préparation du budget complétée, le gouvernement devra présenter ses choix de politique publique sous une forme qui facilitera pour le législateur l'exercice de ses pouvoirs de contrôle. Quelle que soit la structure des actions et des programmes retenus par le gouvernement, le législateur devra recevoir des données sur les coûts, les dépenses, les résultats et l'impact prévisible de chaque politique.

Chaque ministre sectoriel sera responsable du suivi de l'exécution de son budget et de sa conformité avec les choix de politique publique entérinés par le gouvernement. Le législateur et les services rattachés au chef du gouvernement et au ministre des Finances pourront à leur tour vérifier l'application de ces politiques en demandant un rapprochement a posteriori des crédits prévus et des dépenses réalisées par secteur d'application et par programme. Ils pourront aussi exiger que les ministères et autres organismes sectoriels publient un rapport d'activité retraçant les actions et les programmes entrepris et les résultats atteints.

Toutes ces informations seront fort utiles au moment du lancement du cycle budgétaire suivant.

Niveau 3 : Performance et efficacité opérationnelle

Le graphique 2.1 montre que la performance opérationnelle dépend de nombreux facteurs dont certains seulement concernent les systèmes d'élaboration et d'exécution du budget. Parmi ceux qui concernent le budget, citons notamment les suivants :

- La légitimité que le processus de décision confère aux politiques, (condition d'une exécution efficace).
- La prévisibilité du financement des politiques approuvées – au cours de l'exercice et pour les années suivantes (ceci ne signifie pas que les dépenses approuvées doivent être protégées à tout prix et en toutes circonstances. Mais il est essentiel de garantir au mieux la visibilité

des gestionnaires en matière de financement futur de leurs programmes, afin que ces derniers soient élaborés et mis en œuvre sur une durée adéquate. Si l'évolution des priorités macroéconomiques et sectorielles nécessite une révision des ressources allouées, il est préférable que ces révisions correspondent à des changements de politique publique et ne soient pas seulement des réductions arbitraires – ou parfois des augmentations – des crédits accordés).

- Une décentralisation au niveau des gestionnaires des décisions financières à prendre pour mettre en œuvre les actions et atteindre les résultats dont ils seront tenus responsables (comme il a été mentionné à propos du niveau 2, une définition préalable précise des actions à entreprendre et des résultats attendus, la production de rapports d'activité sur les actions et programmes entrepris ainsi que les résultats atteints, de même que l'audit externe du budget et de la performance sont autant d'éléments qui permettront d'évaluer les responsabilités des gestionnaires des départements sectoriels et des services opérationnels. Ces derniers, néanmoins, ne peuvent être tenus responsables que s'ils ont le pouvoir de décider de l'emploi des moyens – financiers et non financiers – dans le cadre de contraintes budgétaires rigoureuses mais clairement établies et prévisibles).
- Une discipline sévère, pendant l'exécution du budget, à tous les échelons du gouvernement.

D'autres facteurs permettent d'améliorer la performance opérationnelle, notamment l'organisation d'une certaine concurrence, la consultation des usagers (enquêtes auprès des clients et des usagers des services publics), une gestion du personnel fondée sur le mérite et, plus généralement, un environnement réglementaire qui favorise et exige une bonne performance. Ces différentes questions sont examinées dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 (voir, au chapitre 5, l'encadré 5.8 : « Les obstacles à une bonne performance opérationnelle »).

Les mécanismes institutionnels les plus importants pour une bonne performance opérationnelle peuvent se résumer ainsi :

- des ressources et des appuis correspondant à l'étendue des responsabilités (financières et humaines) ;
- la clarté des objectifs (les résultats escomptés) ;
- la clarté des tâches (les produits attendus et les actions à entreprendre) ;

- l'autorité (flexibilité) accordée dans l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches ;
- la responsabilité dans l'usage de cette autorité.

Le développement d'un cadre

Les deux chapitres suivants poursuivent l'examen des trois niveaux et présentent les éléments d'un système et d'un processus budgétaires adéquats. La gestion des trois niveaux ne peut être effectivement intégrée que dans une perspective dépassant le cycle budgétaire annuel. Le chapitre 3 examine la nécessité de combiner les politiques publiques, les programmes et actions, ainsi que les budgets dans un cadre de dépenses à moyen terme applicable à l'ensemble du secteur public et aux différents secteurs. Le chapitre 4 décrit les principes qui gouvernent la mise en œuvre d'un système adéquat d'information aux fins de la gestion financière, condition fondamentale d'une gestion efficace des dépenses publiques.

La deuxième partie du manuel renferme un questionnaire visant à évaluer la qualité des mécanismes institutionnels (annexe A), une liste de contrôle des indices permettant de préciser le stade de développement d'un pays et une matrice d'évaluation des réformes de la gestion financière et budgétaire et des progrès réalisés (annexe B).

Intégrer les politiques, les plans et les budgets dans un cadre à moyen terme

« Je l'ai dit très souvent devant cette Chambre, et j'ai presque honte de le répéter, mais ce principe n'est pas encore accepté par l'opinion publique. La dépense est le reflet de la politique. »

Disraeli à la Chambre des Communes en 1862 (cité dans Hecló, 1981)

CE CHAPITRE traite de l'intégration des politiques, des actions et des programmes ainsi que de l'élaboration et de l'exécution des budgets à la fois pour l'ensemble du secteur public et pour chacun des différents secteurs. Il comporte des indications sur les mécanismes institutionnels qui favorisent des allocations de ressources conformes aux objectifs stratégiques définis pour les politiques publiques. Il est essentiel de faire jouer un rôle déterminant aux contraintes de ressources dès les premiers choix à opérer en matière de politiques et de programmes. Il est possible que l'évolution de la situation macroéconomique nécessite ensuite des changements de priorités ; mais ces ajustements ne seront durables que s'ils se concrétisent par un changement au niveau des politiques. L'élaboration d'un cadre à moyen terme englobant toutes les dépenses est l'un des instruments de cette intégration. Il facilite l'ajustement des politiques publiques et des réalités budgétaires ; par ailleurs, il permet de mieux gérer d'éventuelles tensions tout au long du cycle budgétaire. Le résultat est un meilleur contrôle des dépenses et une exécution plus efficace des politiques, des programmes et des projets. Le présent chapitre indique comment aborder ces problèmes et comment favoriser l'intégration continue des politiques, des programmes et des budgets (graphique 3.1).

Les déficiences qui conduisent à de mauvais résultats budgétaires

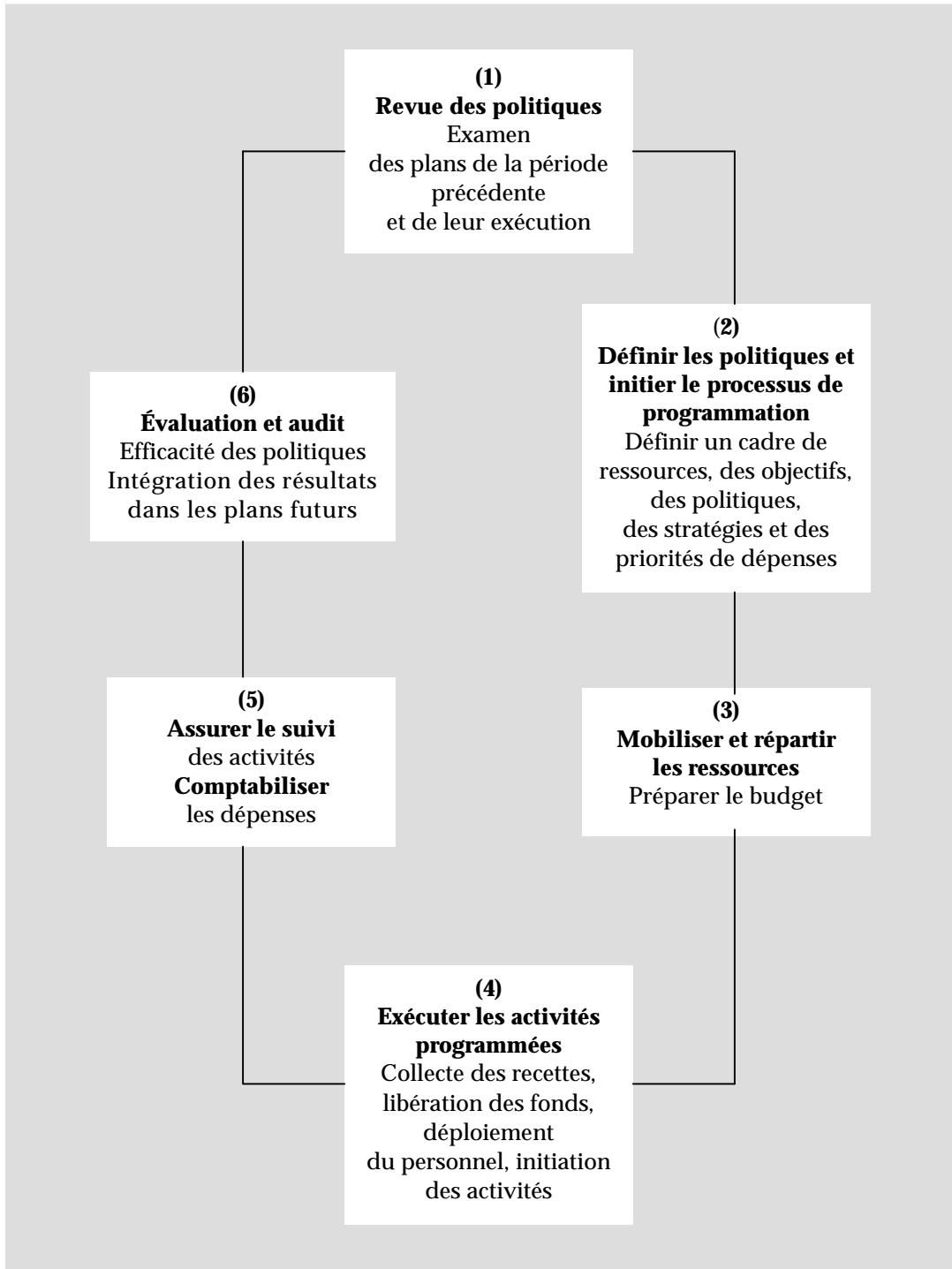
L'absence de coordination des politiques publiques, notamment entre chaque secteur d'action (éducation scolaire et enseignement supérieur, par exemple), des programmes et des budgets est la cause principale des mauvaises performances budgétaires des pays en développement sur l'ensemble des plans : équilibre macroéconomique, stratégie de l'action publique et

réalisation opérationnelle de cette stratégie. Dans bien des pays, les différents systèmes de prise de décision sont fragmentés. Les décisions sur les politiques publiques et les actions à entreprendre, qui se déclinent sous la forme de programmes, et leurs traductions budgétaires sont prises de façon indépendante. Souvent, on planifie seulement les investissements, qui, dans beaucoup de pays en développement, désignent un ensemble de projets financés par les bailleurs de fonds. En général, les dépenses d'investissement sont couvertes par les plans et, parallèlement, une part considérable du budget courant est absorbée par les dépenses de personnel. Dès lors, le processus budgétaire annuel se réduit à saupoudrer quelques ressources limitées sur les projets d'investissement cofinancés par le pays et les bailleurs de fonds et sur les dépenses courantes autres que les dépenses de personnel. Quant aux administrations gestionnaires, la prévision de leur propre budget et les dépenses qu'ils auront réellement effectuées sont souvent le produit de décisions prises au cas par cas, sans véritable cohérence. De fait, ces administrations ne peuvent que difficilement faire des prévisions, même sur l'estimation et la disponibilité effective de leurs plus modestes crédits.

L'incertitude au sujet des financements qui seront accordés, soit au cours d'un exercice, soit sur des périodes plus longues, est l'un des facteurs qui expliquent la médiocre performance opérationnelle (niveau 3) du secteur public. Parmi les autres facteurs, on peut recenser, d'une part, l'impossibilité d'organiser la répartition des ressources en fonction des priorités de politique publique (le budget est considéré comme un mécanisme annuel de financement et non comme un instrument de définition des politiques) et, d'autre part, le fait que les gestionnaires n'ont pas une réelle délégation de gestion dans l'usage de leurs ressources ni, par conséquent, les responsabilités correspondantes. La plupart des autres facteurs ne sont pas liés au processus budgétaire lui-même. L'encadré 5.8 du chapitre 5 énumère la gamme des facteurs qui entravent une performance satisfaisante.

En l'absence de mécanismes de décision efficaces, les politiques publiques et les programmes ne sont pas coordonnés et n'ont pas de rapport avec les budgets élaborés ; ils ne tiennent compte ni des contraintes de ressources, ni des priorités stratégiques de l'action publique. Cela cause un énorme déséquilibre entre les promesses inhérentes aux politiques mises en place par le gouvernement et les ressources réellement disponibles. Au lieu d'être un mécanisme d'allocation des ressources basé sur des choix politiques clairs, au service d'objectifs stratégiques, le processus budgétaire se trouve alors être surtout une série d'efforts désordonnés pour sauver la situation, en rapprochant vaille que vaille besoins affichés et ressources disponibles.

Graphique 3.1
L'intégration des politiques, des plans et des budgets dans le processus de planification et de gestion des ressources



Encadré 3.1 Les besoins et les ressources

Dans beaucoup de pays, le processus budgétaire est gravement affaibli par la psychologie des principaux acteurs, qui attachent plus d'importance aux « besoins » qu'aux « ressources disponibles ». Le ministère des Finances souligne les contraintes de ressources (les revenus domestiques et extérieurs prévisibles), mais les ministères opérationnels continuent de fonder leurs demandes budgétaires sur leurs « besoins ». Le résultat est un processus inadéquat qui menace la stabilité macroéconomique et affecte l'efficacité des programmes et des projets.

De tels conflits sont compréhensibles. Le ministère des Finances est constamment préoccupé par la faiblesse des recettes intérieures, le fardeau du service de la dette et une augmentation constante des demandes de dépenses. Responsable des effets macroéconomiques des déficits budgétaires, il est tenu de prêcher un message de rigueur, mettre de l'avant la « contrainte des ressources » et imposer des plafonds de dépenses. S'il est impossible de préparer un budget satisfaisant, il appartient alors au ministère des Finances de reconstruire un budget en cours d'exécution par le mécanisme des autorisations de dépenses, donc de régulation des crédits. Il s'agit là, toutefois, d'un mécanisme très coûteux sur le plan de l'efficacité des programmes et des projets. Les ministères opérationnels héritent – et se créent – des engagements qu'ils n'ont pas le moyen de financer, mais doivent en même temps résoudre les problèmes quotidiens créés par l'insuffisance des crédits. La croissance démographique, les coûts d'opération des nouveaux projets et des crises imprévisibles accentuent la pression sur des budgets qui n'ont pas été correctement élaborés. Les propositions budgétaires des ministères gestionnaires sont souvent deux ou trois fois supérieures aux plafonds fixés par le ministère des Finances. Invités à concentrer leurs demandes de ressources sur les programmes prioritaires, ceux-ci répondent qu'ils ne sont pas mandatés pour réduire leurs actions dans le cadre de leur champ d'intervention. En pratique, ils reconnaissent en privé qu'ils craignent d'être les principales victimes des compressions budgétaires s'ils réduisent leurs demandes de crédits et respectent les plafonds. Notons enfin que la discussion sur les « besoins » ne fait aucune mention des problèmes d'efficacité dans l'utilisation des fonds affectés aux programmes en cours.

Dans les pays où l'écart entre les engagements liés aux politiques publiques et les ressources réellement disponibles est particulièrement important, le problème ne peut être résolu dans le cadre restreint du cycle budgétaire annuel. C'est une réforme fondamentale de la structure des dépenses publiques qui doit être entreprise conjointement par les Finances, le commissariat au plan, les ministères opérationnels et les services du chef de gouvernement (pour les arbitrages intersectoriels) dans une perspective à moyen terme. Les bailleurs de fonds, qui apportent une contribution importante au financement du budget, doivent eux aussi participer à cet effort. La prévision des ressources internes et de l'aide disponible doit être faite dans un cadre pluriannuel ; une répartition indicative de ces ressources doit être communiquée aux différents services ministériels. Les « besoins » doivent être hiérarchisés en fonction de leur degré de priorité et harmonisés avec les perspectives de ressources. Cet exercice doit être conduit de façon telle qu'il incite les ministères sectoriels à coopérer avec les services du ministère des Finances et du chef de gouvernement dans l'examen de leurs engagements et des ressources envisageables.

L'intégration des politiques, des plans et des budgets dans la planification et la gestion des ressources

L'intégration des politiques, des plans et des budgets signifie surtout la définition de programmes de dépenses, basés sur les priorités de politique publique qui respectent la discipline des réalités budgétaires. L'objectif est alors de gérer plus efficacement les conflits entre les « besoins » et les « ressources » (encadré 3.1). L'instrument de cette intégration est la mise en place d'un cadre à moyen terme, qui facilite la gestion des conflits entre les politiques et les réalités budgétaires et permet de réduire d'éventuelles causes de tension tout au long du cycle budgétaire.

L'avantage d'un cadre à moyen terme et d'une discipline rigoureuse est d'accroître la prévisibilité du financement futur d'un certain nombre de politiques sectorielles. La prévisibilité permet aux ministères gestionnaires de mieux planifier et de gérer plus efficacement leurs ressources, non seulement dans le cadre de l'exercice budgétaire mais aussi dans une perspective à plus long terme. Il en résulte un meilleur contrôle des dépenses publiques et une meilleure utilisation des ressources limitées.

L'objectif d'un cadre à moyen terme est d'accroître la prévisibilité des flux de ressources et de clarifier les critères des décisions de financement. Dans beaucoup de pays en développement, les incertitudes du processus d'allocation des ressources sont un problème grave dont le pays lui-même est en grande partie responsable. Ainsi, c'est l'excès d'optimisme des prévisions de recettes qui, très souvent, rend particulièrement incertains les flux de ressources (encadré 2.1 du chapitre 2). Un autre problème, dont les gouvernements sont aussi responsables, est celui des contradictions entre les décisions de politique publique et les ressources disponibles. Une rigoureuse intégration des décisions de politique publique, des actions à entreprendre (et leur déclinaison, à savoir les programmes) et des budgets aurait permis d'éviter de tels problèmes (encadré 3.2).

Les conditions d'une plus grande prévisibilité et d'une meilleure intégration des politiques, des plans et des budgets sont l'enjeu d'un véritable débat entre les administrations centrales. Par ailleurs, la réalisation de ces principes permet l'élaboration de mécanismes institutionnels qui facilitent la conception et favorisent la mise en œuvre des décisions stratégiques en matière d'allocation des ressources. Les principales caractéristiques d'un cadre de dépenses à moyen terme sont bien décrites dans le discours prononcé par le ministre des Finances d'Afrique du Sud à l'occasion de la présentation de son budget pour 1998 (encadré 3.3).

Encadré 3.2 **Divergences entre les politiques** **et la répartition des dépenses en Guinée**

En 1996, un examen des dépenses publiques en Guinée a mis en évidence de graves divergences entre les déclarations politiques officielles et les priorités véritables que révélait la répartition des dépenses. Le gouvernement affirmait que l'éducation primaire, la santé publique et l'entretien routier étaient prioritaires, mais les bénéficiaires des allocations de ressources étaient en fait d'autres secteurs. Aucun mécanisme ne permettait d'évaluer le coût des propositions officielles de politique publique ou d'analyser attentivement leur justification. L'estimation du coût des priorités officielles du gouvernement montrait que leur mise en œuvre nécessiterait le triplement en quatre ans de la part des programmes prioritaires dans les dépenses totales, donc une réduction radicale des autres postes de dépenses, compte tenu des contraintes budgétaires globales. L'examen montrait également que les crédits affectés aux coûts récurrents des projets d'investissement étaient très inférieurs aux fonds nécessaires à l'entretien et à la gestion opérationnelle de ces projets.

Sur la base des conclusions et recommandations de l'examen des dépenses publiques, le gouvernement guinéen a récemment lancé une initiative visant à définir des politiques compatibles avec les contraintes de ressources. Quatre ministères techniques ont commencé à réexaminer leurs politiques à moyen terme et à évaluer le coût de leur mise en œuvre. Le gouvernement prépare également un cadre de dépenses à moyen terme – limité (initialement) à ces quatre ministères – qui s'intègre dans un programme de réforme économique ; le ministère des Finances et le commissariat au plan préparent un document de politique macroéconomique destiné à aider le gouvernement dans ses arbitrages intersectoriels. Enfin, le commissariat au plan a pris des mesures visant à améliorer la fiabilité du cadre macroéconomique.

Sources : Rapport sur le développement dans le monde de 1997 et « Findings » pour la région Afrique de janvier 1998.

Encadré 3.3 **Le cadre de dépenses à moyen terme de l'Afrique du Sud**

Dans son discours de présentation du budget de 1998, le ministre des Finances d'Afrique du Sud soulignait les nombreuses raisons imposant l'adoption d'un cadre de dépenses à moyen terme. En voici la liste :

1. Faciliter les choix politiques ;
2. Mettre en place un système de gouvernance basé sur la coopération ;
3. Accroître l'efficacité du secteur public ;
4. Créer un environnement de prévisibilité permettant aux organisations du secteur public d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens.

Des mécanismes institutionnels qui facilitent les choix stratégiques

Les allocations de ressources seront conformes aux stratégies de politique publique si les politiques, les plans et les budgets font partie intégrante des grandes décisions politiques et administratives du pays. L'une des principales conditions d'une intégration des politiques publiques, des plans et des budgets est l'existence, au sein de l'appareil central du gouvernement, d'une instance de discussion et de décision capable de faire les choix stratégiques appropriés tout en tenant compte des réalités budgétaires. Si cette instance joue son rôle, non seulement elle prendra de saines décisions en matière d'allocations de ressources, mais encore elle confèrera à ces décisions une légitimité qui facilitera leur application. Pour que cette instance soit efficace, il faut qu'elle dispose des informations qui faciliteront le processus de décision, amélioreront la qualité des choix, accroîtront la transparence et renforceront le sens des responsabilités. Dans la plupart des pays, l'instance habilitée à prendre des décisions stratégiques est le conseil des ministres. Certes, il est difficile d'encadrer et de limiter les décisions prises à ce niveau qui sont fondées sur des considérations politiques et administratives. Néanmoins, des mécanismes institutionnels appropriés peuvent inciter les décideurs à faire des choix compatibles avec les contraintes de ressources, s'ils disposent des informations et des appuis techniques nécessaires et opèrent selon des procédures visant à renforcer la rigueur du processus de décision. Des mécanismes institutionnels semblables doivent aussi être mis en place au niveau de chaque secteur pour encadrer les décisions de stratégie sectorielles et promouvoir une gestion satisfaisante des services opérationnels chargés de mettre en œuvre les politiques.

Les mécanismes capables de promouvoir des choix stratégiques au niveau des principales instances de décision sont des mécanismes qui :

- facilitent les consultations et les débats sur les choix de politique publique ;
- favorisent la transparence et la responsabilisation ;
- facilitent les décisions fondées sur les contraintes de ressources ;
- contribuent au bon fonctionnement du processus de discussion des choix de politique publique au niveau du gouvernement.

L'encadré 3.4 décrit comment la mise en place de tels mécanismes a permis à l'Australie d'améliorer la qualité de ses choix de politique publique.

Encadré 3.4 **Les mécanismes mis en place par l'Australie pour favoriser des choix de politique publique transparents, compétitifs et axés sur la performance**

L'un des principaux objectifs des réformes du secteur public en Australie était de coordonner et de discipliner le processus de sélection des politiques publiques et de favoriser un vigoureux débat sur les diverses options possibles. Les problèmes que devait affronter le gouvernement travailliste, quand il a pris le pouvoir au début des années 80, étaient similaires à ceux que rencontrent aujourd'hui beaucoup de pays en développement. Le gouvernement devait gérer à la fois une crise budgétaire à court terme et les engagements financiers des gouvernements précédents qui étaient insoutenables à long terme.

Pour discipliner le processus d'élaboration des politiques publiques et mobiliser l'appui de l'opinion en faveur d'une révision des choix stratégiques, le gouvernement a décidé de publier une estimation des dépenses futures sur la base des politiques en vigueur. Ces prévisions présentaient un tableau pessimiste de la situation : la croissance des besoins de financement était insoutenable et des compressions de dépenses étaient inévitables. Il convient cependant de souligner qu'ayant pris l'initiative de publier ces prévisions, le gouvernement a été obligé de poursuivre l'expérience et de publier des données démontrant le déclin progressif des engagements futurs, comme il en avait fait la promesse.

La réforme a également conduit le gouvernement à publier des tableaux comparatifs montrant les différences entre les projections basées sur les politiques antérieures et celles correspondant aux nouvelles politiques. Ces tableaux soulignaient les changements de stratégie et indiquaient les coûts à moyen terme des nouveaux engagements. En outre, ces projections aidaient les ministères opérationnels à mieux prévoir les ressources dont ils disposeraient. En effet, sauf changement de politique sectorielle, les projections antérieures étaient automatiquement intégrées aux nouveaux budgets. Cette capacité de prévision a permis aux services gestionnaires et opérationnels d'améliorer à la fois leurs mécanismes de décision et leur efficacité opérationnelle.

La réforme demandait aussi aux ministères techniques de proposer des économies de dépenses chaque fois qu'ils soumettaient soit de nouvelles politiques sectorielles soit des modifications aux politiques sectorielles impliquant de nouvelles dépenses. Cette procédure avait l'avantage de contenir le volume des dépenses dans les limites de l'enveloppe approuvée par le gouvernement. C'est surtout par de véritables changements de politique publique – adoption de nouvelles politiques sectorielles, donc de nouveaux programmes, ou abrogation de politiques ou programmes existants – que le gouvernement a réalisé les ajustements imposés par les contraintes macroéconomiques. Les propositions de politique sectorielle étaient vigoureusement débattues au sein du gouvernement et tous les ministères concernés devaient commenter par écrit les raisons et les buts des propositions émanant de leurs propres services. Ces méthodes favorisaient

Encadré 3.4 (suite)

le développement d'un consensus et légitimaient les nouvelles priorités. Enfin, ces réformes soulignaient les résultats obtenus, grâce à des mécanismes obligatoires d'évaluation périodique des politiques publiques (nouvelles et anciennes) et à la production de rapports sur la performance et les résultats.

Bilan de ces réformes : le déficit australien – 4 % du PIB en 1983 – s'est transformé en excédent vers la fin de la décennie. Ce succès a été complété par d'importants changements dans la structure des dépenses publiques reflétant, d'une part, les changements de priorité décidés par le gouvernement et, d'autre part, des ajustements dans les politiques sectorielles gérés par les ministères, souvent à l'initiative des services responsables.

Source : Texte basé sur le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 – *The State in a Changing World*.

Les principales leçons de l'expérience australienne durant les années 80 sont les suivantes : l'ajustement des allocations de ressources doit être le produit de changements de politique publique (et non celui d'une simple modification de la répartition des crédits, pratique habituelle de l'Australie avant la réforme et de beaucoup d'autres pays encore aujourd'hui) ; les plus hautes autorités doivent définir des contraintes budgétaires globales qui sont imposées à tous les échelons de la hiérarchie ; l'estimation du coût des politiques publiques et des programmes gouvernementaux doit se situer dans une perspective qui dépasse le cadre limité du budget annuel ; des mécanismes institutionnels doivent être mis en place au niveau du gouvernement lui-même, c'est-à-dire au niveau du chef de gouvernement et de ses ministres (au moins les principaux portefeuilles) pour imposer une révision des priorités et l'ajustement des allocations de ressources sur la base de ces priorités ; enfin, la prévisibilité des financements favorise une meilleure gestion opérationnelle.

Des mécanismes favorisant les consultations et les débats

C'est en garantissant la discussion préalable de toutes les options possibles que ces mécanismes permettent d'améliorer la qualité des décisions stratégiques et d'optimiser les choix. Grâce à eux, les choix de politique publique sont prévisibles et clairement établis – et donc ouverts à une possible contestation lors de la prise de décision – condition essentielle d'une gestion efficace des ressources. Ils ont le double avantage d'améliorer la qualité des

politiques publiques et l'efficacité de leur exécution. La promotion de ces mécanismes nécessite l'institutionnalisation (définition et application de certaines règles) de modalités de consultation pour garantir la participation de toutes les parties concernées au débat précédant la présentation au gouvernement des propositions de politique publique.

Les procédures doivent aussi prévoir que tous les ministères techniques intéressés soient responsables des propositions de politique publique, connaissent leurs implications financières et, en fin de course, acceptent les résultats des arbitrages rendus au sommet. L'unité administrative appuyant l'instance centrale de décision (par exemple, un secrétariat rattaché au chef du gouvernement) peut multiplier les consultations avec les ministères opérationnels et les autres services centraux concernés (notamment le ministère des Finances, le commissariat au plan, les services du chef du gouvernement) par divers moyens : contacts formels et informels, correspondants, réseaux informels et groupes de travail intersectoriels spécifiques, dont la tâche serait de préparer la discussion des politiques publiques. L'encadré 3.5 montre comment une initiative appuyée par la Banque mondiale est devenue un mécanisme institutionnel transparent de consultation pour la recherche d'un consensus impliquant la société civile.

Il est essentiel que tous comprennent : a) la nécessité de poursuivre un tel effort pendant plusieurs exercices budgétaires ; b) la nécessité de renforcer les systèmes d'information et de gestion financière, comme d'ailleurs la nécessité d'efforts parallèles pour améliorer les analyses macroéconomiques et sectorielles.

Jusqu'à présent, nous avons surtout parlé de choix de politique publique dans le cadre du processus budgétaire. Il est également important (voire davantage, puisque les discussions budgétaires sont souvent centrées sur les problèmes de financement et non sur les politiques publiques elles-mêmes) de soumettre au même type d'évaluation les propositions de politique publique faites en dehors du processus budgétaire. L'une des caractéristiques des pays en développement, notamment ceux qui sont fortement tributaires de l'aide-projet, est qu'il est beaucoup plus facile d'adopter de nouvelles politiques sectorielles que d'abolir celles qui sont en place. En toute hypothèse, le débat sur le financement de nouvelles politiques publiques doit tenir compte des contraintes globales de ressources : La dépense nouvelle sera-t-elle compensée par des économies ? Le financement sera-t-il différé jusqu'au prochain exercice budgétaire ? S'agira-t-il d'un crédit supplémentaire ?

Encadré 3.5

Des journées de réflexion à un processus institutionnalisé de consultation

En février 1993, l'équipe de la Banque mondiale chargée des pays du Sahel organisait au Mali quatre jours de débats intitulés : les « Journées de réflexion ». Cette initiative rassemblait 75 Maliens (presque tous les ministres, quelques députés et leurs assistants, des syndicalistes et des journalistes) et 16 représentants de la Banque mondiale. Des discussions libres ont évoqué la plupart des problèmes de développement du Mali. L'idée était de jeter les bases d'un programme de réformes que le gouvernement nouvellement élu souhaitait entreprendre. Le premier ministre a présidé ces débats marqués de part et d'autre par la plus grande franchise. Plusieurs problèmes fondamentaux pour le développement du pays ont été, pour la première fois, sinon résolus du moins portés à la connaissance de tous les participants. Il était clair que les ministres n'étaient pas tous d'accord sur le rôle de l'État et les orientations de la réforme. Plus étonnant, la plupart d'entre eux paraissaient ignorer les causes profondes de la crise qui frappait le pays. L'un des grands avantages de ce premier dialogue a été d'améliorer la communication (première étape d'un consensus) non seulement entre la Banque et le gouvernement, mais aussi au sein du gouvernement.

Cette première étape s'est transformée en un mécanisme institutionnalisé de consultation annuelle. En janvier 1998, un article du *New York Times* rapportait que le Mali avait institué un débat public annuel au cours duquel tous les Maliens pouvaient interroger leurs gouvernants sur n'importe quel sujet. Les discussions sont diffusées en direct à la radio (facteur important de transparence) et sont suivies, dit-on, par la quasi totalité de la population.

Sources : Katharine Marshall, « Mali – Les Journées de réflexion », note de 1993, et le *New York Times* du 4 janvier 1998.

Les redéploiements éventuels de ressources seront-ils décidés dans le cadre du futur budget ? Le ministère des Finances (direction du budget) doit approuver l'estimation des coûts à moyen terme et les propositions de nouvelles politiques sectorielles doivent préciser les résultats attendus et les critères de réussite.

Des mécanismes visant à promouvoir la transparence et la prise de responsabilité à tous les niveaux de la hiérarchie (du gouvernement aux services gestionnaires, chargés de mettre en œuvre les politiques publiques arrêtées)

L'accès à l'information est la condition fondamentale de la transparence et de la responsabilisation. Les mécanismes institutionnels relatifs aux grandes décisions doivent être conçus de façon telle que l'instance responsable puisse exiger la fourniture – dans des délais adéquats – des informations détaillées dont elle aura besoin. C'est ainsi que le gouvernement – dans le cadre de débats sur les allocations de ressources de l'exercice suivant – peut demander une évaluation de la performance des programmes en cours. La transparence, et par conséquent la responsabilité, nécessitent l'amélioration des systèmes comptables et d'audit, la définition et l'emploi de mesures de performance des programmes et des activités et, enfin, l'application de règles de publication des données. La publication des données dans les délais voulus renforcera aussi la crédibilité et la responsabilité du gouvernement. C'est ainsi que les procédures australiennes imposant la publication de tableaux comparant les prévisions à moyen terme et les dépenses réellement effectuées produisent des informations qui permettent d'évaluer la responsabilité du gouvernement ; on notera par ailleurs que si les différences sont minimales, c'est la crédibilité des nouvelles prévisions du gouvernement qui sera renforcée.

L'intégration des contraintes de ressources aux mécanismes de décision

Il s'agit de mettre en place des mécanismes qui permettent de transformer une vision politique en choix stratégiques compatibles avec les moyens financiers disponibles. C'est ce que prévoit la législation de pays comme la Nouvelle-Zélande (encadré 3.6). Il faut aussi que les mécanismes institutionnels en question soient transparents, révélant les coûts et les avantages d'autres options de politique publique. Le meilleur moyen de parvenir à un tel résultat (notamment l'évaluation des coûts des politiques, etc.) est de mettre au point des cadres de dépenses à moyen terme. Mais il est particulièrement important que la présentation au gouvernement de nouvelles propositions soit coordonnée avec le calendrier budgétaire et la programmation des prévisions de dépenses : en l'absence d'une telle coordination, les procédures seront déconnectées et, de fait, inopérantes. De même, les divers documents élaborés durant le processus budgétaire doivent aborder explicitement la totalité des problèmes financiers correspondants (coût des différentes options de politique sectorielle, estimation du coût à moyen

Encadré 3.6

La loi néo-zélandaise sur la responsabilité budgétaire

La loi sur la responsabilité budgétaire de 1994 définit un cadre juridique global pour la formulation et l'exécution de la politique budgétaire et pour l'intégration dans le budget d'une perspective à long terme. Plusieurs pays ont adopté des pratiques similaires ; mais la Nouvelle-Zélande est l'un des rares pays à les avoir codifiées dans une loi.

Le principal objectif de la loi est d'établir les fondements d'une politique budgétaire saine et de rendre plus difficile toute déviation future. C'est ce que font les deux principales dispositions de la loi.

La première prévoit deux étapes successives pour la définition des objectifs budgétaires : d'une part, l'adhésion aux « principes d'une gestion budgétaire responsable » ; d'autre part, la préparation par le gouvernement d'une Déclaration annuelle de politique budgétaire. Les principes d'une gestion budgétaire responsable stipulent que le volume de la dette, des dépenses et des impôts ne devra pas dépasser des limites prudentes. En cas de déviation par rapport à ce principe, le ministre des Finances devra donner les explications nécessaires et préciser quand et comment le gouvernement reviendra aux principes de base. Le texte relatif aux déclarations de politique budgétaire oblige le gouvernement à définir annuellement sa politique budgétaire pour les trois prochaines années et ses objectifs budgétaires à plus long terme ; il doit aussi montrer que son programme et ses objectifs sont compatibles avec les principes d'une gestion budgétaire responsable.

Source : PUMA, *Budgeting for the Future*, OCDE, 1997.

terme et en fin de période de programmation de chacune de ces options, dépenses figurant déjà au budget, besoins de financements supplémentaires et économies possibles). Parallèlement, les services du ministère des Finances et du chef de gouvernement doivent avoir la capacité d'évaluer les options présentées par les ministères sectoriels (à la fois en termes financiers et en fonction de la véracité des coûts et résultats envisagés) et de vérifier qu'elles sont compatibles avec les contraintes de ressources globales.

Des mécanismes organisant les procédures et le calendrier de l'examen des politiques publiques par le gouvernement

Le calendrier de l'examen par le gouvernement des politiques publiques et des dépenses afférentes est important. Il nécessite en effet une contribution

essentielle des ministères opérationnels et des services chargés de veiller à l'équilibre financier et politique global (Finances, commissariat au plan, services rattachés au chef du gouvernement) et surtout une bonne coordination de l'ensemble de ces services. La présentation de propositions au gouvernement fait généralement l'objet de procédures qui évitent l'envoi simultané d'un grand nombre de propositions, imposent un format standard pour la documentation accompagnant les propositions et, enfin, organisent le suivi des décisions du gouvernement.

En outre, le processus doit être conçu de façon telle que les objectifs globaux de recettes et de dépenses et les principes généraux de la politique gouvernementale aient déjà été décidés avant l'examen des propositions détaillées de dépenses. Des prévisions de politique publique et de programme doivent être produites et étudiées par le gouvernement avant l'examen détaillé du budget. Quand les instances supérieures ont fixé les principales allocations, les services peuvent s'occuper des détails, donc des déclinaisons pratiques des grandes orientations, à l'intérieur du cadre politique et financier retenu par grand secteur. Des délais appropriés doivent séparer les différentes étapes du processus.

Des directives générales, précisant les grandes orientations politiques et financières (notamment le plafond de ressources du secteur) doivent être communiquées en temps utile aux services opérationnels pour qu'ils puissent les intégrer dans leurs propositions. Sans ces directives, les questions stratégiques seront vite oubliées dans la précipitation qui caractérise le bouclage du budget à venir avant la fin de l'exercice en cours. C'est ce qui s'est passé au Malawi du fait de retards dans la communication des plafonds budgétaires aux ministères sectoriels lors de la préparation du budget pour 1997-1998. Les ministères et les services ont dû revenir à des méthodes de prévision budgétaire par poste de dépense, perdant ainsi la cohérence d'ensemble et aboutissant à une moindre performance des allocations budgétaires.

Les services principalement responsables de la cohérence politique et financière du budget (Finances, commissariat au plan, services rattachés au chef du gouvernement) doivent préparer un premier document-cadre analysant la situation et les perspectives économiques et financières, proposant des objectifs budgétaires globaux pour l'exercice et la période de programmation, identifiant les grands problèmes de stratégie et de politique publique et, enfin, proposant aux ministères gestionnaires des allocations de ressources par secteur qu'ils devront respecter dans leurs propositions. Dans les pays où coexistent un ministère des Finances et un commissariat (ou ministère) au

plan, les deux doivent coordonner leurs travaux, soumettre au gouvernement des propositions conjointes dès le début du cycle budgétaire et revoir ensemble les propositions des ministères sectoriels.

La préparation et la mise en œuvre d'un cadre à moyen terme

La préparation et la mise en œuvre d'un cadre à moyen terme intégrant les politiques publiques, les actions à entreprendre et les budgets sont des méthodes que l'on peut introduire de façon progressive en fonction des capacités de chaque pays. Certains pays (comme l'Afrique du Sud et l'Ouganda) ont commencé au sommet avec la préparation par le ministère des Finances d'un cadre global à moyen terme – répartissant les ressources entre les secteurs. D'autres (tels le Malawi) sont partis de la base, produisant d'abord des cadres à moyen terme des dépenses sectorielles qui définissent des allocations de ressources à l'intérieur de chaque secteur.

Beaucoup de pays préfèrent commencer par les cadres sectoriels, qui représentent un changement moins radical par rapport au statu quo. Néanmoins, l'approche sectorielle doit être considérée seulement comme la première étape du développement d'un cadre à moyen terme global. Dans le cas du Pakistan, l'approche sectorielle a été le catalyseur qui a permis d'attirer l'attention sur l'ensemble des problèmes de gestion du secteur public.

Cependant, beaucoup des avantages de l'approche sectorielle ne peuvent être réalisés qu'en combinant cette approche avec une prévision globale du budget et des allocations de ressources favorisant une répartition équilibrée des politiques publiques et des ressources entre les différents secteurs. En outre, si la réflexion est centrée sur les problèmes sectoriels, il est plus difficile d'identifier des solutions qui débordent le cadre d'un seul secteur. Par exemple, il est possible que des interventions dans le secteur de l'eau soient le moyen le plus efficace de s'attaquer aux problèmes de santé ; une simple approche sectorielle de la santé risque de négliger ce point.

De la même manière, un cadre de répartition des ressources entre les différents secteurs n'est vraiment efficace que s'il est complété par un mécanisme analogue d'allocation des ressources à l'intérieur des secteurs selon les informations produites par les ministères sectoriels. L'idéal est donc un cadre à moyen terme de décision et d'allocation des ressources pour l'ensemble du secteur public qui combine les méthodes centralisées et décentralisées. La planification à moyen terme des dépenses sectorielles et des dépenses globales doit être intégrée. Cette planification, qui se doit impérativement d'être

globale, nécessite : des données au niveau de chacun des secteurs de l'action publique (et donc des programmes qui sont en cours ou que l'on envisage de mettre en place), une bonne évaluation des contraintes de ressources et un mécanisme permettant d'arbitrer les conflits et de définir les priorités intersectorielles et intrasectorielles. Quelle que soit la méthode choisie, l'élaboration d'un cadre à moyen terme des dépenses prendra toujours plusieurs années, car le cadre doit englober la totalité des dépenses.

Les deux sections suivantes portent sur l'intégration dans un cadre à moyen terme des politiques, des actions à entreprendre et programmes afférents, ainsi que des budgets au niveau des secteurs et de l'ensemble du secteur public.

L'intégration des politiques, des plans et des budgets au niveau sectoriel

La longue domination des préoccupations à court terme sur la préparation des budgets et leur ajustement en cours d'exercice a eu pour conséquence une accumulation d'engagements irréalistes et une piètre performance au niveau opérationnel. La séparation des mécanismes décisionnels en matière de politique publique, de programme et de budget, si fréquente au niveau des services centraux (ministère des Finances, commissariat au plan, services du chef du gouvernement et directions financières des ministères gestionnaires) au moment de l'élaboration des grandes lignes du budget, se retrouve aussi au niveau sectoriel. La condition qui permettra aux ministères et aux services opérationnels de planifier leur avenir est une plus grande certitude. La réalisation de cette condition les encouragera à prévoir en leur donnant les informations nécessaires pour pouvoir prendre les grandes décisions stratégiques et opérationnelles. Bref l'outil indispensable est la conception et la mise en œuvre d'un cadre global de dépenses à moyen terme. Cependant, l'intégration au niveau sectoriel des politiques publiques, des plans et des budgets – grâce à des cadres sectoriels de dépenses à moyen terme – présente des avantages et peut constituer la première étape d'un cadre à moyen terme global. Un bon exemple est celui du Malawi (encadré 3.7) où la réforme a commencé par l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme dans des secteurs pilotes, avant d'être progressivement étendue à d'autres secteurs et devenir globale. La préparation et la mise en œuvre d'un cadre sectoriel à moyen terme nécessitent une estimation des ressources disponibles, un examen des mécanismes de financement et la définition de plans de dépenses prioritaires. Les résultats ne sont pas immé-

diats ; le processus est itératif et doit tenir compte de l'évolution constante des besoins et des priorités des secteurs et de celle de l'enveloppe globale.

Les principales étapes d'un cadre de dépenses à moyen terme au niveau sectoriel

Une évaluation des activités publiques entreprises dans le secteur et un accord sur les politiques publiques et les objectifs sectoriels

C'est la première étape d'un cadre sectoriel à moyen terme. En effet, le point de départ doit être un accord sur une vision claire de l'avenir du secteur. Idéalement, cet accord doit être le produit de discussions au sommet et de consultations à la base en vue de réaliser un consensus politique et technique. Après l'accord sur la vision du secteur, il conviendra d'identifier et/ou de réviser les priorités sectorielles. Des évaluations portant sur l'ensemble du secteur seront très utiles à cette étape. Elles permettront de déterminer quelles activités sont essentielles pour atteindre les objectifs sectoriels. Tout examen sectoriel doit amorcer une interrogation sur la pertinence de l'action du gouvernement dans le secteur : Est-il possible que certaines interventions ou certaines activités sectorielles soient abandonnées par l'État au profit du secteur privé et de la société civile ? Si la réponse est négative, à savoir que l'on juge que le gouvernement est responsable des politiques publiques mises en place dans le secteur, l'interrogation suivante concerne les instruments de cette politique publique et le rôle du budget dans sa mise en œuvre. Enfin, il convient de définir les objectifs des ministères sectoriels et de leurs services opérationnels, y compris les résultats attendus et les actions spécifiques à entreprendre pour atteindre les objectifs et les résultats et impacts souhaités. Il est cependant possible qu'un accord final sur les priorités sectorielles soit une entreprise difficile à mener avec tact. Inévitablement, chaque groupe à l'intérieur du secteur considère que ses activités sont importantes, peut-être même plus importantes que toutes les autres. Il faut donc impliquer les acteurs sectoriels dans une série de débats visant à arbitrer les conflits au sujet de la priorité relative des différentes activités sectorielles. Toute question de fonds sur le rôle de l'État dans le secteur devra vraisemblablement être tranchée au niveau du gouvernement. Le graphique 3.2 montre l'ensemble des décisions qu'un gouvernement doit prendre sur la nature de ses interventions et des méthodes de mise en œuvre.

Encadré 3.7 **Le premier cadre de dépenses à moyen terme du Malawi**

En 1995, l'accroissement des déficits publics a incité le gouvernement du Malawi à adopter le mécanisme du cadre de dépenses à moyen terme. Les quatre principaux ministères dépensiers (éducation, santé, travaux publics et agriculture) et les services de police ont lancé un programme pilote de cadre à moyen terme des dépenses pour l'exercice 1996-1997. Le programme était limité au budget de fonctionnement et, à l'intérieur de ce budget, aux dépenses autres que les frais de personnel. C'était en effet la catégorie de dépenses qui permettait de tester les priorités du gouvernement. En 1997-1998, l'expérience a été étendue à 12 ministères ; en outre, les secteurs ont tenté l'intégration des dépenses de fonctionnement et de développement. En 1998-1999, le cadre à moyen terme englobera tous les ministères. Les dépenses de fonctionnement et de développement seront intégrées et les prévisions couvriront le prochain exercice et les trois années suivantes.

L'objectif du cadre de dépenses du Malawi est d'intégrer les stratégies, les actions à prendre à moyen terme et les budgets afin de restructurer les dépenses de fonctionnement et de développement en fonction des contraintes de ressources, sur la base de priorités clairement définies. Cette restructuration sera le produit de débats au sommet sur les priorités et la répartition des ressources entre les différents secteurs et de discussions à la base sur les coûts réels des politiques et des stratégies de chaque secteur.

Jusqu'à présent, les ministères ont utilisé la méthode suivante pour la planification intégrée de leur secteur :

- l'examen approfondi de l'intervention publique dans le secteur et la définition des politiques publiques et des objectifs sectoriels ;
- l'identification des activités nécessaires à la mise en œuvre des politiques sectorielles (certains ministères ont entrepris à cette fin une réforme radicale des classifications budgétaires ; c'est ainsi que le ministère de la Santé a réparti la gestion des hôpitaux en programmes classés par type d'activité : par exemple les services préventifs et les soins curatifs) ;
- une estimation des coûts réels de la fourniture de ces services ;
- l'identification des activités qui peuvent être réduites ou supprimées pour respecter les plafonds de dépenses.

Les progrès réalisés au niveau sectoriel sont déjà évidents. L'intégration des objectifs de politique publique et des coûts est en cours, même si les résultats sont inégaux selon les secteurs. Les objectifs du cadre à moyen terme sont bien compris, notamment par les quatre ministères du programme pilote, et tous reconnaissent que ce mécanisme est la solution d'avenir. Les améliorations les plus visibles sont une articulation plus claire des programmes et des structures de coûts, les premières étapes d'une révision des priorités et l'élimination des doubles emplois.

Encadré 3.7 (suite)

Sur la base des résultats obtenus, les phases ultérieures du processus visent les objectifs suivants :

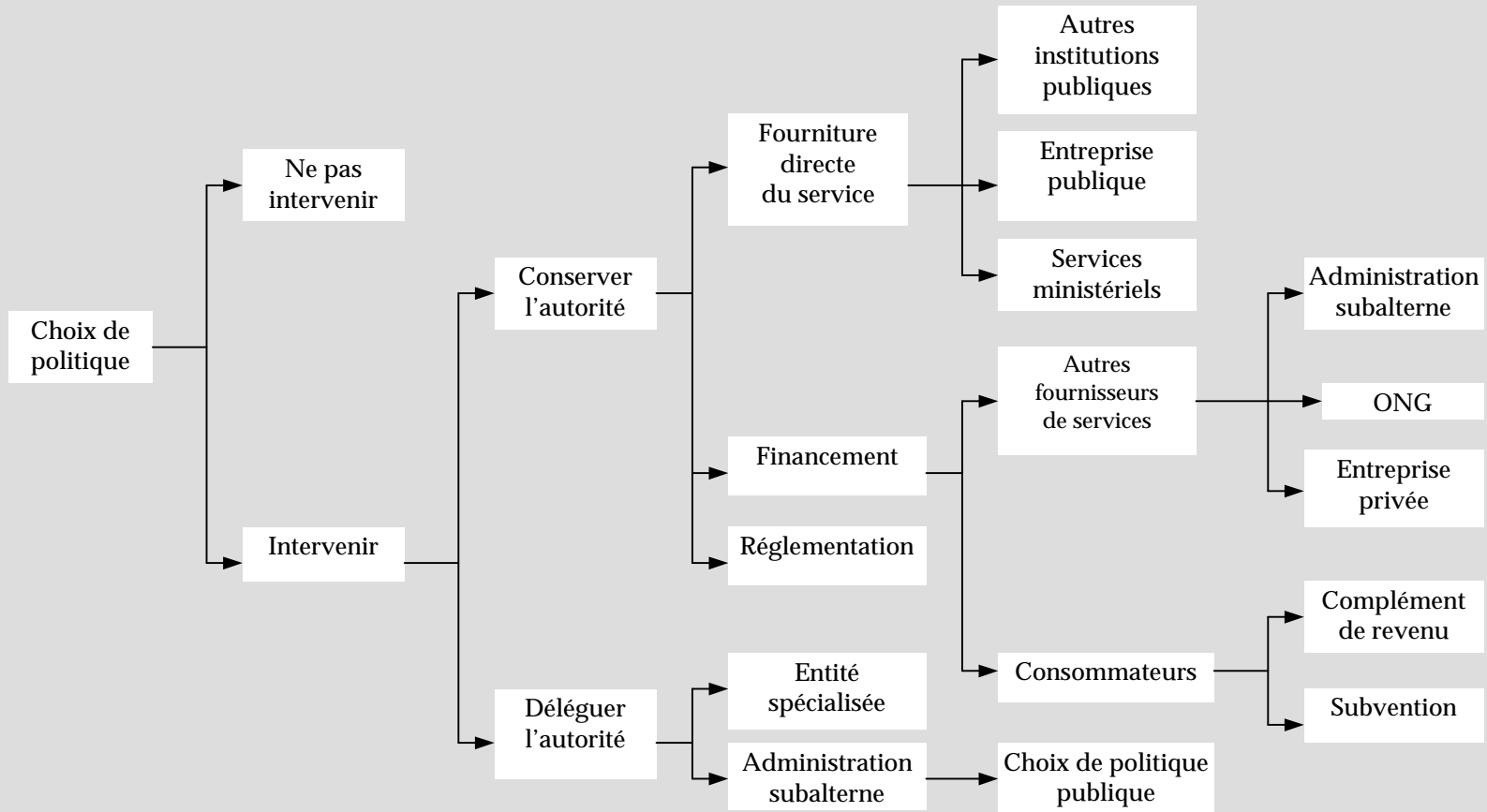
- faire en sorte que les services continuent de s'identifier au processus et que la participation des gestionnaires renforce leur sens des responsabilités dans la gestion de leurs programmes et de leurs budgets ;
- développer un cadre à moyen terme fiable compatible avec l'objectif de la stabilité macroéconomique ;
- renforcer les liens entre le cadre à moyen terme et le processus budgétaire, et assurer l'intégration du mécanisme dans les méthodes de travail du ministère des Finances ;
- étendre le cadre à la gestion de l'aide extérieure ;
- institutionnaliser des mécanismes intégrant les contraintes de ressources dans la définition des politiques publiques ; accroître la prévisibilité des flux de ressources, grâce à l'emploi efficace de méthodes de prévision (cette mesure incitera les ministères sectoriels à reconnaître les avantages du cadre à moyen terme).

Déterminer l'enveloppe financière du secteur

La détermination du volume total des ressources affectées au secteur doit être aussi complète que possible. Idéalement, l'enveloppe devrait comprendre toutes les ressources du secteur – qu'elles proviennent de recettes fiscales, des bailleurs de fonds, de redevances, de contributions d'organisations bénévoles ou d'entreprises privées². La prévision à moyen terme des ressources comporte nécessairement des incertitudes ; il convient cependant d'éviter les erreurs volontaires. Il s'agit là d'un domaine où l'approche sectorielle est particulièrement délicate, voire déficiente compte tenu de sa complexité. La prévision des ressources d'un secteur est particulièrement incertaine quand elle ne s'inscrit pas dans un cadre à moyen terme pour l'ensemble du secteur public.

² Il convient également de tenir compte d'autres sources de revenus, selon le secteur considéré. Par exemple, dans le cas de la santé, il conviendra d'évaluer les flux de ressources provenant de divers types d'assurances médicales.

Graphique 3.2
Gestion du secteur public : interventions et gouvernance



Évaluer les coûts et les dépenses qu'impliquent les politiques sectorielles et élaborer un cadre à moyen terme

Les décideurs doivent évaluer l'incidence des politiques sectorielles sur les dépenses, en fonction des priorités définies dans les revues sectorielles. Il convient de commencer par l'estimation du coût des politiques sectorielles existantes comme si elles étaient effectivement financées, c'est-à-dire si l'entretien des installations, les salaires du personnel et les autres intrants essentiels étaient assurés à des niveaux acceptables. L'agrégation de ces estimations permet d'évaluer les besoins totaux du secteur sur la base des coûts réels et non de coefficients d'augmentation par rapport à l'exercice précédent. L'évaluation des coûts est ensuite analysée en fonction des priorités définies dans les examens sectoriels et de l'enveloppe financière attribuée au secteur. Des rajustements peuvent être nécessaires pour que la prévision de dépenses à moyen terme soit compatible avec les contraintes de ressources.

Plusieurs raisons justifient les projections de dépenses à moyen terme. Premièrement, ces projections sont nécessaires pour faire comprendre l'orientation des nouvelles stratégies de politique publique. En l'absence d'un plan à moyen terme, les compressions de crédits dictées par les circonstances prennent généralement la forme de décisions ponctuelles de réduction globale des postes de dépenses pour lesquels des ajustements à court terme sont possibles. Or de tels ajustements ne sont pas soutenables s'ils ne reflètent pas des changements de politique sectorielle. Deuxièmement, des projections de dépenses à moyen terme qui font voir l'incidence des politiques sectorielles présentes sur les budgets futurs permettent aux gouvernements d'évaluer le rapport coût-efficacité de leurs programmes ; elles leur permettent aussi de voir si leurs moyens sont à la hauteur de leurs ambitions. Enfin, un cadre à moyen terme oblige le gouvernement à se poser certaines questions fondamentales : Faut-il que tel ou tel service ou action soit confié au secteur privé ? à la société civile ? Doit-il être assuré par une collectivité locale ? par le gouvernement ?

Vision de l'ensemble des dépenses publiques dans un secteur

Les cadres sectoriels doivent englober la totalité des activités et des institutions du secteur et l'analyse doit porter surtout sur le volume global des dépenses (sans distinction entre les dépenses courantes et d'investissement). On doit évaluer un ensemble cohérent de politiques sectorielles, de programmes et d'activités pour tout le secteur. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, les trois principaux sous-secteurs (primaire, secondaire et supérieur) doivent rivaliser pour obtenir la priorité et, partant, les ressources disponibles.

Encadré 3.8 **Les programmes sectoriels d'investissement**

L'intégration des politiques, des actions à entreprendre (et leur déclinaison opératoire, à savoir les programmes) et des budgets au niveau des secteurs est une pratique courante dans toutes les régions du monde. En Afrique, c'est cette approche qui justifie l'élaboration de programmes sectoriels d'investissement. Un programme sectoriel d'investissement est la somme des activités de développement à moyen terme des pouvoirs publics dans un secteur donné. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- il doit englober la totalité du secteur ;
- il doit être fondé sur des stratégies claires et des politiques bien définies ;
- le gouvernement est responsable du programme ;
- les principaux bailleurs de fonds approuvent le programme et sont prêts à participer à son financement ;
- les bailleurs de fonds doivent, dans toute la mesure du possible, standardiser les modalités d'exécution des programmes ;
- le programme doit, autant que possible, reposer sur les capacités locales et ne pas dépendre d'une assistance technique à long terme ;
- un programme sectoriel doit renoncer progressivement à la distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement pour englober la totalité des dépenses.

L'acceptation par les bailleurs de fonds des contraintes de l'approche sectorielles est essentielle au succès du programme.

L'unité du budget renforce la discipline des allocations de ressources et augmente le réalisme et la prévisibilité du processus budgétaire. Elle facilite l'harmonisation entre les promesses et engagements du gouvernement avec les moyens financiers disponibles à court et à moyen terme. Dès la première année, le Malawi a mis au point un modèle permettant de projeter les dépenses (courantes et d'investissement) nécessaires pour réaliser les objectifs, les politiques sectorielles et les programmes du secteur de l'éducation.

L'expérience montre que la définition d'un secteur – ou d'un champ d'intervention de l'action publique – et de ses frontières est souvent l'objet de controverses. Ces conflits doivent être résolus le plus rapidement possible : en effet, l'approche sectorielle nécessite une analyse globale de tous les problèmes du secteur. Même si, pour des raisons pratiques, certains examens sont centrés sur des aspects particuliers, il est essentiel que tous les grands problèmes de politique sectorielle soient abordés.

Encadré 3.9

Un programme sectoriel d'investissement agricole en Zambie

En 1995, le document budgétaire du ministre de l'Agriculture notait que le développement du secteur avait beaucoup souffert de la fragmentation de l'approche par projet. Plus de 180 projets, financés par un grand nombre de donateurs, étaient en cours d'exécution. Chaque projet avait ses propres objectifs, souvent différents des objectifs sectoriels de la Zambie. Aujourd'hui, le gouvernement évolue vers une approche intégrée qui assure la cohérence des politiques et des ressources. Cette approche servira à coordonner tous les financements des bailleurs de fonds.

Le gouvernement a formulé un ensemble de sous-programmes qui recouvrent tous les sous-secteurs de l'agriculture. L'approche intitulée Programme d'investissement du secteur agricole, réduit la fragmentation des projets financés par les bailleurs de fonds et renforce l'efficacité de l'aide au développement. Les buts de la réforme sont : une plus grande efficacité, un programme pris en charge par le pays, le développement des capacités nationales et la durabilité à moyen et à long termes. Le programme sectoriel diffère de l'approche par projet traditionnelle sur les points suivants :

- il couvre la totalité du secteur agricole ;
- il a été préparé par une équipe zambienne comportant des représentants du secteur public et du secteur privé ;
- les unités responsables de l'exécution des sous-programmes opèrent dans le cadre de la structure actuelle du ministère de l'Agriculture ;
- les procédures d'exécution (passation des marchés, rapports, comptabilité et audits) des bailleurs de fonds sont standardisées ;
- seuls les responsables de l'exécution du programme peuvent demander une assistance technique à long terme ;
- le programme s'intègre dans des réformes du secteur public agricole ayant pour but la décentralisation et la participation des bénéficiaires.

Le programme est dirigé par une équipe zambienne compétente qui accorde une haute priorité au renforcement des capacités et à la durabilité du programme. La complexité du programme et le recours à une assistance technique à long terme trop importante sont des points qui devront faire l'objet d'un suivi attentif.

Le programme met l'accent sur des investissements publics et privés prioritaires et sur la réforme des institutions et des politiques sectorielles agricoles. L'un des objectifs à long terme du gouvernement est d'accroître sensiblement la contribution du secteur à l'amélioration de la balance des paiements grâce à l'expansion des exportations agricoles.

Le rôle de l'aide extérieure

Dans beaucoup de pays tributaires de l'aide extérieure, la gestion des programmes d'aide est totalement séparée de la gestion administrative et budgétaire des activités intérieures. Les cadres à moyen terme tentent d'abolir cette distinction ; ils examinent la totalité des dépenses et l'ensemble des activités (quelle que soit la source de financement). Dans les pays fortement tributaires de l'aide, un cadre sectoriel à moyen terme est sans valeur s'il n'inclut pas les activités financées par les bailleurs de fonds. Les cadres de dépenses à moyen terme sont donc particulièrement utiles quand il s'agit de définir des « programmes sectoriels d'investissement » et des « approches sectorielles globales ». Ces nouveaux instruments reçoivent de plus en plus l'appui des bailleurs de fonds conscients des problèmes de fragmentation causés par la multiplication des projets financés par l'aide. L'encadré 3.8 décrit les principales caractéristiques des programmes sectoriels d'investissement. Ces programmes sont de plus en plus populaires en Afrique (encadré 3.9) parce qu'ils permettent d'intégrer tous les financements intérieurs et extérieurs d'un secteur dans le cadre d'un processus stratégique global d'allocation des ressources.

Développer des mécanismes facilitant la réallocation des ressources en fonction des changements de priorité

Il convient de mettre en place des mécanismes qui permettent le redéploiement des ressources quand la priorité donnée à certaines politiques publiques et à certains programmes change. Ces mécanismes comprennent, d'une part, des instances de décision chargées des questions stratégiques et, d'autre part, des règles garantissant que les décideurs disposeront des informations nécessaires. Les décisions sectorielles sont prises à différents niveaux (ensemble du secteur, ministère, service gestionnaire, etc.). Chaque niveau doit appliquer les décisions prises au niveau supérieur, mais peut faire ses propres choix stratégiques dans le cadre de ces contraintes. Les priorités sectorielles sont définies au niveau le plus élevé – confirmation du principe selon lequel tout cadre à moyen terme doit être global et centralisé – et traduites en allocations de ressources sous la forme de plafonds sectoriels décidés par l'ensemble du gouvernement (normalement le conseil des ministres, le cas échéant sur proposition des services du ministère des Finances, du commissariat au plan et des services rattachés directement au chef du gouvernement). À l'intérieur de chaque secteur, les responsables ont de larges pouvoirs de décision, mais opèrent dans le cadre de contraintes budgétaires rigoureuses et doivent faire en sorte que la structure des dépenses sectorielles soit conforme aux objectifs budgétaires du gouvernement. Aux niveaux

inférieurs, les décideurs opèrent de la même façon, prenant des décisions stratégiques dans le cadre des mêmes contraintes.

Ce sont les mêmes instances de décision, et dans le même ordre hiérarchiquement descendant, qui revoient la répartition des ressources quand changent les priorités. C'est ainsi qu'elles peuvent revoir les modalités de prestation de certains services, éliminer des programmes et des activités et ajuster certaines politiques publiques (par exemple, augmenter les ratios élèves-enseignants). L'annexe E de la deuxième partie décrit comment certains aspects de la politique d'éducation ont été modifiés au Malawi.

L'intégration des politiques, des plans et des budgets du secteur public : un cadre à moyen terme pour l'ensemble des dépenses

Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministres et les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources. La réussite d'un tel cadre dépend de mécanismes institutionnels qui incitent les décideurs à harmoniser les priorités avec les contraintes de ressources du pays. Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles. Normalement, l'ajustement des coûts est décidé dans le cadre du cycle budgétaire annuel. Les discussions budgétaires doivent porter principalement sur les changements de politique sectorielle rendus nécessaires par l'évolution des conditions macroéconomiques ou des priorités gouvernementales. Une prévision à moyen terme prudente des ressources financières disponibles peut encourager une évolution des mentalités, remplacer un processus budgétaire axé sur les « besoins » par une meilleure appréciation des « contraintes de ressources » et, par conséquent, accroître la prévisibilité à court et à moyen terme des politiques et des flux de ressources. L'annexe F de la deuxième partie décrit les éléments du système adopté par l'Australie.

Les objectifs du CDMT sont :

- la définition d'un cadre de ressources cohérent et réaliste, favorable à la création d'un environnement macroéconomique équilibré ;
- un système de répartition des ressources plus conforme aux priorités stratégiques sectorielles et intersectorielles ;
- des politiques et des financements prévisibles, qui permettent aux ministères d'élaborer des stratégies d'action et de mettre en place des programmes plus soutenables ;
- un emploi des ressources plus efficace par des services opérationnels jouissant d'une plus grande autonomie dans le cadre d'une discipline budgétaire rigoureuse.

Les modalités de la préparation d'un CDMT dépendent de la situation de chaque pays. L'instabilité des politiques budgétaires accentue les déséquilibres entre les ressources et les propositions de politique publique, de programmes et de projets. Plus l'intégration des politiques, des plans et des budgets est déficiente, plus les débats budgétaires se limiteront à la discussion des problèmes de financement. La mise en place d'un CDMT crédible sera d'autant plus longue que certaines catégories de dépenses (par exemple, les salaires, les pensions et les charges d'intérêts) sont insoutenables à moyen terme, parce qu'elles présentent un risque d'accroissement des dépenses qui ne pourra pas être financé. Dans un tel environnement, il faudra vraisemblablement prendre des mesures brutales de réduction des dépenses avant d'envisager la mise au point d'un CDMT efficace.

La gravité des déficits budgétaires peut justifier que le gouvernement fixe unilatéralement des plafonds de dépenses pour toute la période couverte par le CDMT. Cependant, les incertitudes qui dominent la situation des pays les plus gravement en déficit sont telles que les plafonds à moyen terme ont tout au plus une valeur indicative. Les responsables des secteurs doivent comprendre que les plafonds seront révisés à chaque année en fonction de l'évolution de l'environnement macroéconomique, des priorités de politiques publiques (voire, tout simplement, de meilleures informations). Les CDMT amélioreront la performance budgétaire pour autant que le système des plafonds sera un facteur de prévisibilité. Il convient donc de faire preuve de la plus grande prudence dans la fixation de ces plafonds. Il est indispensable que les choix de politique publique – plutôt que les problèmes de financement – dominent les débats budgétaires. C'est seulement

quand les grands choix stratégiques ont été faits par le gouvernement (au niveau du conseil des ministres ou du président, éventuellement sur proposition des administrations centrales des ministères et après avis du ministre des finances, du commissariat au plan et des services rattachés au chef du gouvernement) que les plafonds sectoriels peuvent être fixés. Ces plafonds doivent être communiqués aux secteurs dans des délais adéquats pour que les ministres et leurs principaux fonctionnaires aient la possibilité de réviser leurs priorités, leurs programmes et leurs modes de gestion.

Un ajustement durable des priorités et des allocations de ressources est impossible tant que les décisions portent sur les intrants, c'est-à-dire des postes de dépenses tels que la rémunération du personnel, les frais d'entretien et de fonctionnement, les investissements à des fins de développement et les intérêts sur la dette. Pour mobiliser l'adhésion des décideurs, il faut que l'harmonisation des demandes exprimées par les ministères sectoriels et des ressources qui leur seront allouées soit fondée sur des choix de politique sectorielle et de programme.

Si les déficits sont modestes ou en baisse, la fixation autoritaire de plafonds doit de limiter aux dépenses de l'exercice. Les éléments les plus importants d'un CDMT sont l'estimation à moyen terme des contraintes globales de ressources et des coûts des politiques existantes, ainsi que les mécanismes institutionnels qui facilitent l'ajustement des priorités et la réallocation des ressources.

Les étapes d'un CDMT global

La préparation et la mise en œuvre d'un CDMT s'inscrit dans le cadre d'un processus intégré de planification globale – à la fois centralisé et décentralisé – qui comprend sept étapes, chacune préparant la suivante. Le graphique 3.3, largement basé sur l'expérience du Malawi, résume ces étapes.

Première étape

Cette étape comprend la mise au point du cadre macroéconomique qui servira de base pour établir des prévisions de recettes et de dépenses sur trois ans. Il s'agit d'analyser et de modéliser l'évolution macroéconomique, condition préalable d'une discipline budgétaire globale. Une gestion budgétaire saine nécessite des données adéquates sur les moyens financiers disponibles, ce qui requiert l'intégration des projections économiques et des objectifs budgétaires ainsi que la construction et l'emploi de modèles.

L'intégration des projections économiques et des objectifs budgétaires – Certaines contradictions, notamment des engagements irréalistes, compliquent souvent l'harmonisation des actions et programmes aux budgets qui peuvent être élaborés au niveau sectoriel. Ces contradictions ont pour origine des décisions qui ne tiennent pas compte des contraintes de ressources ou du coût réel des programmes engagés. Les modèles facilitent l'identification de tels problèmes, quand ils vérifient la cohérence interne des programmes et produisent des projections fiables. Les modèles permettent également de comparer les options en matière d'emploi des ressources et de clarifier les hypothèses faites sur les priorités et les corrélations entre choix de politique publique et ressources envisageables. La construction d'un modèle peut révéler des erreurs de données et des contradictions entre les hypothèses relatives aux facteurs influençant les décisions et les corrélations attendues. La multiplication des ordinateurs individuels et des logiciels a permis de développer à coût minime l'emploi des modèles pour toute une série d'analyses et d'hypothèses.

La construction et l'emploi des modèles – L'avantage de la modélisation est que cette activité oblige les parties intéressées à participer à l'examen des données, à la discussion des différentes hypothèses sur les corrélations appropriées et à l'identification des informations nécessaires. Il est possible que la création d'un groupe de travail, autour d'un modèle macroéconomique, soit la première occasion d'une collaboration directe entre responsables des finances, planificateurs, statisticiens et représentants de la banque centrale. Cette coopération peut être le point de départ d'une coordination systématique de leurs travaux futurs.

Deuxième étape

La deuxième étape, dont le déroulement peut coïncider avec la première, est un examen des activités publiques du secteur qui permet de définir d'un commun accord les objectifs et les activités que l'on aura décidé de maintenir au sein du secteur (ou du ministère) puis d'estimer leurs coûts. L'examen sectoriel (des détails complémentaires sur cette deuxième étape figurent au début du présent chapitre) comprend trois phases :

- un accord sur les objectifs, les produits et les activités ;
- l'examen et la mise au point des programmes et sous-programmes retenus ;
- l'estimation des coûts des programmes retenus.

Après avoir passé en revue les programmes et les sous-programmes et estimé leurs coûts, les ministères doivent définir des priorités et faire en sorte que le coût total des programmes soit compatible avec les ressources disponibles. Ils doivent déterminer les activités qui feront éventuellement l'objet d'une réduction, d'un report ou d'un arrêt. En cas de besoin, pour des activités rejoignant le champ d'intervention de plusieurs ministères, ces derniers doivent s'entendre entre eux. Les ministères doivent également évaluer l'impact de ces réductions sur certains objectifs (tels que les ratios élèves-enseignants ou les kilomètres de routes remises en état). Ces données, qui sont communiquées au ministère des Finances, servent de base pour la définition de cadres et de plafonds de dépenses. Tout au long de cette étape, les ministères ont la possibilité de définir des indicateurs de performance pour les programmes et sous-programmes retenus, permettant ainsi de suivre avec plus d'attention les résultats obtenus à partir des ressources qui leur sont accordées.

Troisième étape

Il s'agit d'une série de réunions entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels pour passer en revue les conclusions issues de l'examen sectoriel (deuxième étape).

Quatrième étape

À partir du cadre macroéconomique et des conclusions des examens sectoriels, le ministère des Finances prépare un cadre stratégique des dépenses. Ce cadre permet des arbitrages intersectoriels et intrasectoriels. Il sert de base à l'établissement de plafonds sectoriels de dépenses pour le prochain exercice et les deux années suivantes.

C'est ce cadre qui guidera les débats de l'instance chargée des décisions stratégiques de répartition des ressources (généralement, le conseil des ministres). Ce cadre, dont le but est d'imposer une discipline budgétaire globale rigoureuse, doit être approuvé par tous les principaux acteurs. Un tel consensus est indispensable pour garantir à la fois le respect des objectifs de dépenses et le bon fonctionnement des mécanismes d'ajustement. Le cadre est à moyen terme (trois à cinq ans) et doit comprendre des énoncés clairs sur les points suivants :

- les objectifs généraux des politiques publiques et le rôle économique du gouvernement ;
- la nécessité d'une gestion macroéconomique disciplinée ;

- des objectifs globaux de recettes et de dépenses publiques ;
- des procédures d'établissement et de révision du cadre de dépenses ;
- les responsabilités des principaux services et organismes.

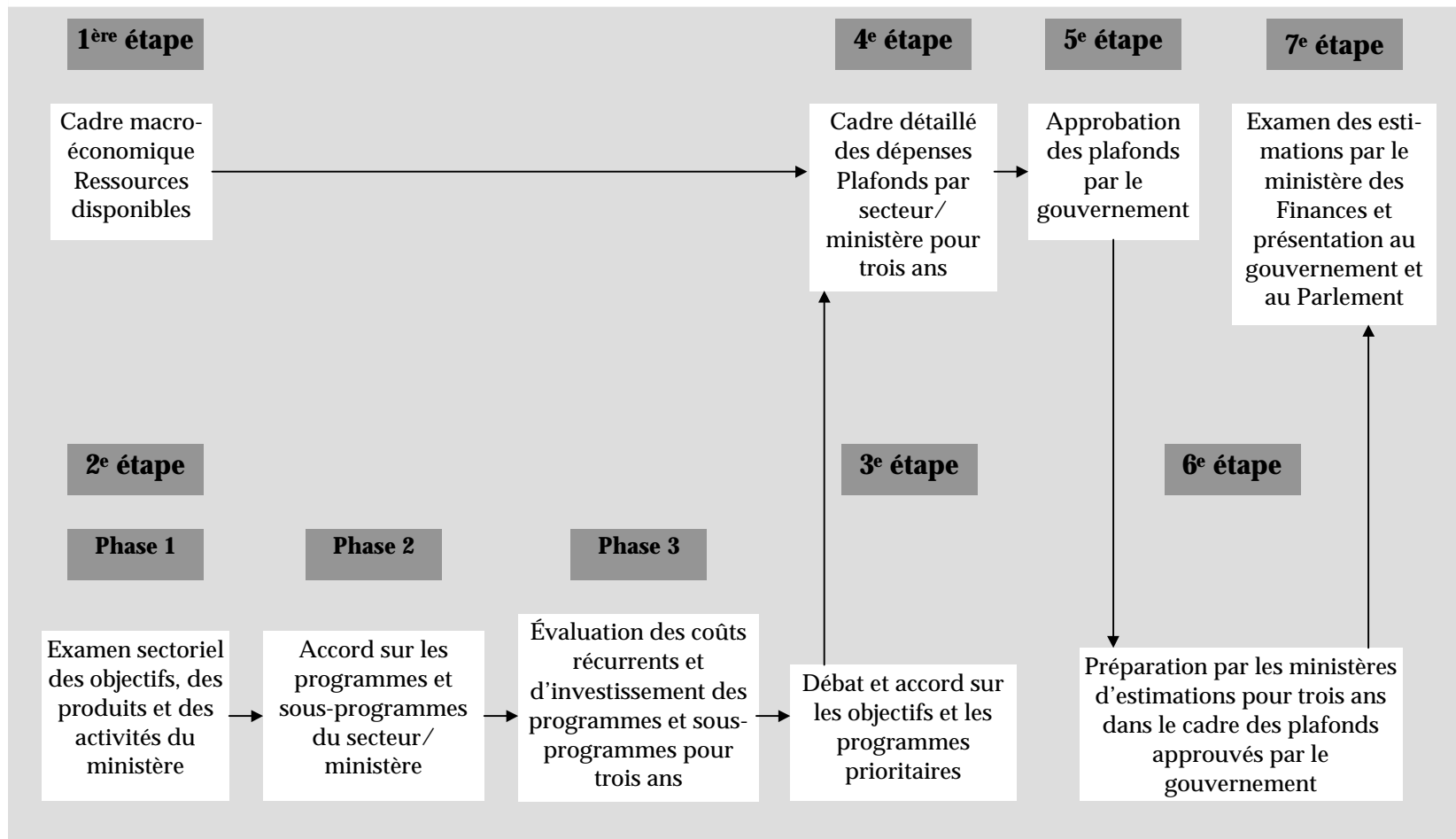
Ce consensus doit rassembler les instances politiques et techniques, comme d'ailleurs les bailleurs de fonds quand leur aide est importante. Néanmoins, l'amélioration des prévisions stratégiques, des plans et des budgets afférents ne sera durable que si le gouvernement prend en charge le processus.

Cinquième étape

C'est l'étape la plus importante du CDMT. Chaque secteur doit obtenir des allocations de ressources à moyen terme compatibles avec les moyens financiers disponibles ; les priorités intersectorielles et, par conséquent, les ressources afférentes, doivent être décidées, pour chaque secteur, par l'instance gouvernementale responsable (le conseil des ministres). Ces décisions prennent la forme d'enveloppes sectorielles (plafonds budgétaires) pour les trois prochaines années. S'il y a initialement un important déséquilibre entre objectifs et ressources, une attention particulière doit être portée aux enveloppes financières prévues pour les dernières années de la programmation : ce seront elles qui donneront de la crédibilité à l'exercice. Il n'en reste pas moins que la persistance de ces déficits sera un obstacle au respect des plafonds quand les prévisions initiales pour les années ultérieures deviendront les plafonds d'un nouvel exercice. Le test de l'efficacité des enveloppes est leur fiabilité : elles doivent rester valables en dépit d'ajustements modestes tout au long du cycle budgétaire. Dans la pratique, les plafonds tendent à devenir de plus en plus contraignants. Au départ, ce sont des prévisions indicatives pour les dernières années du cadre à moyen terme ; mais au moment de la préparation des budgets subséquents, ils deviennent des contraintes rigoureuses qui doivent être strictement respectées durant l'élaboration et l'exécution du budget.

La définition par les autorités d'enveloppes financières à moyen terme pour chacun des secteurs est un important facteur de prévisibilité qui facilite les choix stratégiques et permet des décisions opérationnelles efficaces. Si les enveloppes sectorielles sont définies de façon rigoureuse, c'est-à-dire en ayant respecté les quatre étapes précédentes du CDMT, alors la prévisibilité des ressources devient un gage d'efficacité opérationnelle. En pratique, la prévisibilité des enveloppes autorise une gestion plus souple des ressources du secteur (y compris la décentralisation de certaines décisions d'allocation

Graphique 3.3
Les différentes étapes d'un CDMT
(du sommet vers la base)



de ressources, dans le cadre de contraintes globales rigoureuses), ce qui accroît l'efficacité en responsabilisant tous les échelons de la chaîne hiérarchique. Les enveloppes sectorielles peuvent être définies en fonction d'un plafond global de dépenses (c'est-à-dire pour l'ensemble des dépenses publiques) – le niveau jugé soutenable à moyen terme – réparti ensuite par secteur. La procédure décrit ainsi une cascade descendante d'enveloppes financières, partant du niveau le plus élevé (l'ensemble des dépenses publiques) pour descendre progressivement au niveau de chaque secteur. Dans les enveloppes sectorielles, on doit faire la distinction entre les dépenses discrétionnaires et non discrétionnaires. Dans une perspective à moyen terme, il est possible d'augmenter la part des dépenses discrétionnaires (en ajustant par exemple les effectifs et les niveaux de salaires, si à mesure que l'on avance dans la période de programmation pluriannuelle on constate un surcroît effectif de ressources). Il peut être utile de prévoir une allocation pour imprévus afin de tenir compte des incertitudes de l'environnement et des dépenses imprévisibles. Il est toutefois impératif de limiter strictement le montant de ces allocations. Sinon, le danger est grand qu'elles deviennent une véritable « caisse noire », sorte de chambre d'appel des décisions prises par le gouvernement lors de l'établissement des plafonds, pour obtenir de nouvelles ressources ; de ce fait, elles peuvent discréditer toute la procédure des CDMT.

Parce que les allocations de ressources sont des décisions politiques, il est souhaitable de définir des critères. Un accord sur ces critères guidera les ajustements rendus nécessaires par l'évolution des circonstances et renforcera la discipline et la prévisibilité du processus. L'encadré 3.10 identifie quelques-uns des critères pouvant ainsi encadrer les principales allocations de dépenses. La liste n'est pas exhaustive et ne propose pas de priorités. L'objet de cette liste est simplement de donner quelques exemples de critères utilisés dans différents systèmes de répartition des dépenses. Trop souvent, les enveloppes sectorielles reflètent à la fois l'inertie des politiques existantes et le dynamisme des nouvelles priorités (politiques économiques et sociales). Les enveloppes sectorielles doivent faciliter les arbitrages entre différentes options de politique et de programme au sein de chaque secteur. Ce sont les mêmes directives qui doivent s'appliquer aux ressources intérieures et aux financements extérieurs, aux investissements et aux dépenses courantes. Cette approche globale est un premier pas vers l'unité budgétaire et l'élimination des distorsions entre dépenses courantes et d'investissement. Le cas du Malawi (encadré 3.7) montre cependant que la mise en œuvre d'une approche globale prend du temps, notamment quand elle est appliquée à l'ensemble des dépenses publiques.

Encadré 3.10

Exemples de critères applicables aux principales allocations de dépenses

- Identifier les grandes catégories de dépenses publiques qui doivent être supprimées conformément aux priorités établies ou aux principes relatifs au rôle du gouvernement.
- Analyser la classification fonctionnelle des dépenses pour identifier d'éventuelles contradictions entre les allocations de ressources et les vues du gouvernement sur le rôle du secteur public.
- Faire des comparaisons internationales en ce qui concerne les ratios de dépenses des différents secteurs.
- Identifier les crédits trop importants et les financements insuffisants ; analyser notamment la structure des dépenses et l'équilibre entre les coûts de personnel et les autres frais de fonctionnement, l'évolution des salaires réels et des dépenses globales, le financement caché des dépenses courantes par le budget d'investissement dans le cadre des projets financés par l'aide.
- Analyser le recouvrement des coûts.
- Étudier l'incidence des dépenses d'investissement sur les dépenses courantes.
- Identifier les engagements de dépenses explicites ou implicites qui ne sont pas intégrés aux projections.

Sixième étape

À ce stade ce sont les ministères qui révisent leurs prévisions budgétaires pour les rendre compatibles avec les plafonds approuvés.

Septième étape

Les prévisions budgétaires révisées des ministères sont revues encore une fois par le ministère des Finances et sont soumises à l'approbation finale du gouvernement et du Parlement.

La mise en œuvre d'un CDMT est une tâche complexe qui suppose un changement radical d'attitude de toutes les parties prenantes. Il ne s'agit plus, comme cela a été souligné abondamment, de raisonner sur un mode incrémental lors de l'élaboration des budgets : les sept étapes précédentes supposent une remise en cause profonde et une coopération étroite entre tous les acteurs. Le succès du processus dépend de plusieurs facteurs, notamment :

- un engagement politique au plus haut niveau : le gouvernement doit être prêt à prendre et à appliquer des décisions difficiles de restructuration des dépenses (certains ministères devront réduire leurs activités

pour que les secteurs prioritaires puissent bénéficier de ressources supplémentaires) ;

- une coordination efficace des bailleurs de fonds pour que leurs activités s'inscrivent dans le cadre du CDMT ;
- la volonté de soumettre les décisions de politique ayant des implications financières à la discipline du CDMT, même quand elles sont prises hors du processus budgétaire ;
- la coopération des ministères sectoriels qui doivent comprendre et accepter la nécessité de certaines décisions difficiles ;
- un engagement à tous les niveaux de respecter les décisions budgétaires : aucune décision relative à des dépenses nouvelles nécessitant une réallocation de ressources ne doit être prise pendant l'exécution du budget (ces décisions ont souvent pour conséquence de remettre en cause les priorités convenues lors de l'approbation du budget par le Parlement) ;
- un meilleur contrôle des dépenses pour éviter, en cours d'exécution du budget, des dépassements de crédits et des réallocations de ressources contraires aux décisions initiales ;
- une amélioration de la gestion macroéconomique et de la perception des recettes pour éviter qu'une baisse des revenus ne nécessite l'ajustement des prévisions budgétaires ;
- une information adéquate des hommes politiques et des hauts fonctionnaires pendant l'exécution du budget ;
- une amélioration des rapports sur les dépenses et les résultats obtenus pour les actions ou programmes entrepris ;
- l'informatisation des systèmes comptables.

Les programmes d'investissement public (PIP)

Les programmes d'investissement public sont un instrument employé depuis longtemps par les pays en développement. Le but des PIP est d'améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des projets d'investissement. Dans les pays développés, les programmes de dépenses en capital sont l'équivalent des PIP. Dans les pays en développement, les PIP jouent aussi un rôle dans la gestion des financements extérieurs.

Bien que leurs objectifs soient louables, les PIP ont eu des effets très défavorables sur le processus budgétaire, les allocations de ressources et la gestion financière dans toutes les régions du monde. Les PIP sont notamment responsables de la dualité budgétaire, qui traite de façon distincte le budget d'investissement et le budget de fonctionnement (encadré 3.11). Plus inquiétant encore, les PIP ont tendance à inciter les pays à concentrer leur attention sur les projets aux dépens des choix de politique publique et de programme. Cette tendance s'est traduite par une expansion excessive des dépenses, des engagements financiers insoutenables et une forte instabilité aux trois niveaux de la performance budgétaire : cadre macroéconomique, stratégies de politique publique et gestion opérationnelle (encadré 3.12).

Un système budgétaire performant subordonne les politiques publiques aux réalités financières même si ce sont les politiques qui guident le choix des projets. Le système intègre totalement la planification des investissements et des dépenses de fonctionnement, l'aide extérieure et les activités financées par les ressources intérieures. Il est donc probable que l'intégration des politiques publiques, des plans et des budgets – tant au niveau sectoriel que pour l'ensemble du secteur public – va progressivement priver les PIP de leur raison d'être.

On trouvera ci-dessous une liste de bonnes pratiques permettant d'améliorer le mécanisme des PIP tant que leur survie paraît nécessaire et que l'adoption d'un cadre de dépenses à moyen terme est jugée prématurée :

- Reconnaître que la préparation d'un PIP est un processus à la fois politique et technique.
- Intégrer les projets dans le cadre de contraintes de ressources réalistes. Le processus doit commencer par la définition du cadre macroéconomique ; viennent ensuite la définition d'enveloppes sectorielles et la sélection des politiques publiques et des programmes prioritaires dans les limites des contraintes sectorielles.
- Le processus de sélection doit comporter deux phases : le projet doit d'abord être jugé conforme aux critères de sélection ; il doit ensuite faire l'objet d'une évaluation, complétée par l'identification des financements nécessaires à sa réalisation.
- Assurer l'intégration des objectifs, des politiques publiques et des dépenses au niveau de chaque secteur.
- Développer les capacités locales d'élaboration du PIP.

- Harmoniser le PIP avec les procédures budgétaires normales et coordonner sa mise en œuvre avec les réformes budgétaires et comptables en cours.
- Discipliner l'emploi de l'aide.
- Élargir la définition des projets du PIP pour qu'elle concorde avec celle des programmes.

Dans les pays en développement où les budgets de fonctionnement et de développement sont séparés, il est important d'intégrer les décisions de politique sectorielle et la gestion des dépenses. Les bonnes pratiques que nous venons de définir restent donc valables, même si la solution du problème est plus difficile. Il convient notamment :

- de vérifier que le PIP englobe tous les projets ;
- d'estimer les dépenses futures qu'implique le programme ;
- d'évaluer la justification des projets en cours en vue de garantir le financement et la réalisation finale de tous les projets prioritaires ;
- d'intégrer l'analyse et la planification des dépenses d'investissement et des dépenses courantes.

Un nouveau modèle de PIP

Les déficiences du mécanisme traditionnel des PIP ont inspiré une transformation progressive du concept et de la pratique des PIP. Les experts reconnaissent que le taux de rendement interne est un guide imparfait pour la formulation des PIP. Désormais, le principal but de l'analyse économique est de tester la viabilité des grands projets controversés et d'éclairer les choix entre des options similaires (choix de politique publique et de programme) dans le même secteur. Par conséquent, on considère généralement qu'il est préférable d'assujettir les dix plus grands projets du PIP à une analyse économique que de tenter de couvrir la totalité des projets.

En outre, les experts reconnaissent de plus en plus que toute une gamme de critères (économiques et autres) doit présider à la sélection des projets, dont l'un des plus importants est le rôle du gouvernement dans le secteur considéré. La sélection sera d'autant plus facile que le rôle du secteur public aura été clarifié.

Encadré 3.11 La dualité budgétaire

La dualité budgétaire est peut-être la principale cause de l'intégration inadéquate des politiques publiques, des plans et des budgets, ainsi que de la mauvaise performance budgétaire. Le système est fondé sur l'hypothèse (fausse) que les investissements publics sont plus productifs que les dépenses courantes. La séparation des budgets de développement et de fonctionnement a généralement pour conséquence une sélection moins rigoureuse des dépenses de développement. Tous les services tentent de définir leurs dépenses comme des dépenses d'investissement pour qu'elles fassent partie du budget de développement. Les contraintes budgétaires s'appliquent seulement aux dépenses de fonctionnement et personne n'ose prétendre que les projets de dépenses courantes correspondent à des priorités de politique publique.

Plusieurs pays gèrent un système budgétaire qui comprend : a) un budget régulier (BR) ou budget de fonctionnement, b) un budget d'investissement ou de développement (BD). En Afrique, les budgets de développement ont joué un rôle utile pendant les deux premières décennies qui ont suivi l'indépendance, quand les gouvernements ont commencé à étendre leurs activités à d'autres secteurs que la police et la sécurité. Les BD finançaient surtout des investissements publics tels que la distribution de l'électricité, le logement, les routes et les ponts, les écoles et les universités, les hôpitaux et les cliniques. Cependant, ils comprenaient aussi des activités qui auraient dû être classées dans les dépenses courantes, comme la lutte contre la malaria et la recherche agricole. Les bailleurs de fonds étaient prêts à financer cette politique expansionniste et la dualité budgétaire facilitait la coordination de l'aide.

Le budget de développement correspondait généralement à la première année d'un programme d'investissement public sur cinq ans englobant des projets sectoriels et institutionnels. Un PIP bien préparé permettait au gouvernement : a) de définir la priorité relative des projets futurs ; b) d'évaluer les coûts des projets de développement pour les dernières années du programme. Le gouvernement pouvait donc étaler le calendrier des dépenses et le financement national des coûts locaux. La taille du PIP était limitée par les flux d'aide extérieure et par la capacité du gouvernement de financer les coûts de fonctionnement. Quand un projet impliquait des dépenses courantes élevées, il était toujours possible de le reporter, de le restructurer ou d'introduire un mécanisme de recouvrement des coûts. Les PIP et les BD étaient planifiés de façon à être compatibles avec les capacités de construction et de gestion du pays.

À l'inverse des budgets de fonctionnement, les BD couvraient des projets spécifiques. Les bailleurs de fonds pouvaient suivre les projets qu'ils finançaient et identifier des projets futurs. La dualité budgétaire avait donc leur préférence. Des plafonds rigoureux limitaient le budget de fonctionnement, dont le financement dépendait des ressources internes. Le budget de développement ne subissait pas cette contrainte : sa taille dépendait de l'aide extérieure disponible et n'était que la simple addition des projets financés.

Encadré 3.11 (suite)

Au cours des dernières années, la composition des budgets de développement a changé devant la difficulté d'assumer les coûts récurrents à même le budget de fonctionnement et la tendance des bailleurs de fonds à financer uniquement des projets émargeant au budget de développement. Les projets sont intégrés au budget de développement parce qu'ils bénéficient de financements extérieurs et non parce qu'ils représentent de véritables dépenses en capital. La distinction entre les dépenses courantes et d'investissement a perdu de sa clarté. Aujourd'hui, les projets couvrent souvent trois types de dépenses : a) les nouveaux investissements ; b) la réhabilitation d'investissements antérieurs (souvent financés par l'aide) qui n'ont pas été entretenus de façon satisfaisante, alors qu'ils auraient dû être pris en charge par les ressources nationales ; c) de véritables dépenses courantes.

Les contradictions internes de la dualité budgétaire sont aujourd'hui évidentes. L'échec du système s'explique par les facteurs suivants : a) une gestion publique inadéquate entraînant un relâchement de la discipline budgétaire et de la gestion financière ; b) de mauvaises politiques économiques provoquant l'effondrement des revenus intérieurs ; c) une expansion accélérée du secteur public qui, en Afrique, a généralement été financée par l'aide (ce phénomène s'observe également en Amérique latine). Les budgets courants sont devenus les budgets des salaires et du service de la dette et peu de moyens sont disponibles pour financer les coûts d'entretien et de fonctionnement des projets terminés et des programmes en cours.

Théoriquement, le mécanisme du PIP et des budgets de développement n'aurait pas dû affecter la discipline budgétaire. Mais, en pratique, dans la plupart des pays pauvres, c'est l'importance de l'aide extérieure et les préférences des bailleurs de fonds pour certains projets qui ont affaibli cette discipline.

Ce point est particulièrement important dans les économies en transition où les PIP privilégient deux pratiques : a) un émondage impitoyable des projets hérités de l'époque de la planification centralisée, sur la base de critères économiques et non économiques concernant le « rôle du secteur public » ; b) des mécanismes permettant de vérifier que les investissements proposés correspondent à la nouvelle conception du rôle de l'État, alors que des capitaux importants doivent être mobilisés pour la réhabilitation du secteur public. De nouveaux types de projets dominent les PIP des économies en transition. Le choix des nouveaux investissements est fondé sur des critères d'efficacité de la gestion de ces investissements.

Encadré 3.12

Des inquiétudes au sujet des PIP

Le mécanisme des PIP est devenu une source d'inquiétude. Tout d'abord, les projets du PIP ne peuvent pas être classés en fonction de leur rendement économique. Au début, quand le projet n'est encore qu'une idée, les données sont insuffisantes. Quand ces données sont disponibles, il est impossible d'exclure le projet du PIP. En effet, une impulsion a déjà été donnée et le cycle du projet est trop avancé. Même s'il était possible de classer les projets en fonction de leur rentabilité économique, les taux de rendement interne applicables aux différents secteurs ne sont pas comparables ; en outre, les taux de rendement de nombreux projets ne peuvent pas être calculés. Même s'il était possible de calculer les taux de rendement et que les données nécessaires étaient disponibles, la plupart des pays en développement n'ont pas assez d'économistes pour examiner tous les projets. Si un taux de rendement minimum est la condition de l'inscription d'un projet au PIP, les ministères techniques auront une forte tendance à manipuler l'estimation. En outre, ceux qui préparent les PIP disposent d'une marge de manœuvre limitée, car les projets en cours de réalisation représentent près de 90 % du PIP.

Autre sujet d'inquiétude, le modèle de croissance – qui est à la base du PIP – est jugé inadéquat. Le fondement de l'ajustement structurel est l'adoption de politiques qui améliorent l'efficacité de l'emploi des ressources. Cette approche n'est pas nécessairement compatible avec le mécanisme du PIP.

Un problème connexe est la priorité que le modèle traditionnel du PIP accorde à l'investissement, ce dernier déterminant à son tour le niveau des dépenses courantes. Dès lors, le modèle traditionnel du PIP est un facteur d'accélération des dépenses publiques. Les gouvernements négligent le calcul des coûts financiers et des coûts récurrents qu'ils devront supporter pour gérer au quotidien l'investissement lorsque le financement extérieur aura pris fin. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que, dans beaucoup de pays, le rôle du gouvernement évolue : l'une des principales tâches du secteur public est de créer un environnement favorable au développement du secteur privé. C'est une combinaison d'investissements, de dépenses courantes et de politiques appropriées qui rendra possible l'atteinte de cet objectif.

Certains affirment aussi que le PIP est un instrument de contrôle et de planification centralisée. Les choix de projets sont faits en général par le commissariat au plan, le ministère des Finances, voire les services rattachés au chef du gouvernement, et non par les ministères et les services responsables de l'exécution des programmes sectoriels. Normalement, les investissements des entreprises publiques ne devraient figurer dans le PIP que s'ils sont financés par le budget, directement ou au moyen de garanties ; dans la pratique, il est fréquent de voir inclus dans le PIP des projets d'entreprises publiques qui ne seront en aucune manière financés par le gouvernement. De tels procédés nuisent à l'autonomie et à la responsabilité des entreprises.

Enfin, compte tenu de l'influence de l'aide extérieure dans plusieurs pays qui utilisent le PIP, certains craignent que le mécanisme n'accorde une priorité excessive aux projets

Encadré 3.12 (suite)

aux dépens des programmes et des politiques publiques. Complication supplémentaire : les projets financés par les bailleurs de fonds sont de plus en plus des combinaisons de dépenses courantes et de dépenses en capital : le PIP n'est donc plus un véritable programme d'investissement.

Les nouvelles conceptions soulignent aussi l'importance du budget de fonctionnement, point de départ de toute analyse. En fait, le PIP, le budget de développement et le budget courant doivent être intégrés dans une sorte de cadre financier à moyen terme – c'est-à-dire appréhendés en même temps, comme faisant partie de l'ensemble des dépenses publiques – qui permettra au gouvernement – et non pas aux bailleurs de fonds – de déterminer les enveloppes financières. Les nouvelles méthodes accentuent le rôle des autorités centrales du pays dans la définition du PIP, contrairement aux méthodes traditionnelles qui focalisaient l'attention sur chaque projet individuel. Elles mettent en avant les choix de politique publique et de programme. Elles soulignent également l'importance d'une bonne gestion de l'ensemble de l'aide extérieure par le gouvernement.

Désormais, une attention plus grande est accordée à la définition des composantes qui doivent ou ne doivent pas faire partie du PIP. Faut-il, par exemple, inclure les projets d'assistance technique, les projets financés directement par les bailleurs de fonds, les investissements financés entièrement par le gouvernement, les projets des collectivités locales, ceux des entreprises publiques, etc. ? Ces décisions ne sont plus dominées par la conception que se font les économistes d'un investissement public, mais par les priorités des gestionnaires qui font du PIP un instrument de la gestion des dépenses publiques et notamment des financements extérieurs.

Des efforts croissants sont faits pour dissiper l'image négative du PIP, considéré comme l'instrument de la planification centralisée. Un exemple concret est, dans les limites d'un certain pourcentage du PIP, la plus grande latitude laissée aux ministères opérationnels pour le choix de leurs projets dans le cadre de leurs enveloppes sectorielles. Néanmoins, les grands projets nécessitent encore une évaluation par les services centraux (commissariat au plan, ministère des Finances, services rattachés au chef du gouvernement) et des décisions prises par le gouvernement. Les encadrés 3.13 et 3.14 illustrent par des exemples l'évolution des PIP.

Encadré 3.13

Les nouvelles orientations des PIP

Un certain nombre d'examens (« revues » en terminologie anglo-saxonne) des investissements publics (RIP) et des dépenses publiques (RDP) entrepris par la Banque mondiale en Europe centrale et en Europe de l'Est montrent l'évolution du modèle traditionnel de PIP. L'examen des investissements sectoriels en Pologne définit les critères qui permettent de trier les projets hérités de l'économie planifiée. L'examen des dépenses publiques en Estonie met l'accent sur la clarification du rôle du secteur public. La RDP en Bulgarie examine surtout le processus de sélection et d'intégration au PIP des projets financés par un fonds hors budget et les façons de mieux coordonner le PIP et le budget annuel. Le PIP de l'Albanie combine la plupart de ces méthodes (notamment des critères précis pour le choix des projets qui doivent ou ne doivent pas faire partie du PIP).

En dépit des critiques formulées à l'endroit du PIP, beaucoup reconnaissent aujourd'hui l'utilité d'un PIP modifié, à condition qu'il soit le résultat des choix politiques et budgétaires nationaux et non qu'il s'y substitue. En un sens, le PIP est le volet financement extérieur du budget du gouvernement. C'est l'instrument d'une meilleure gestion de l'aide que le pays reçoit principalement sous forme de projets. Les pays industrialisés n'ont pas de PIP et, le plus souvent, ne font pas la distinction entre le budget en capital et le budget courant. Deux raisons expliquent cette situation : d'une part, les programmes des gouvernements sont financés par des ressources totalement fongibles et, d'autre part, dans l'économie de marché d'un pays industrialisé, les investissements représentent une part modeste des dépenses publiques (surtout des dépenses sociales). En outre, les budgets des pays industrialisés sont beaucoup plus stables, et les réallocations de dépenses entre différents secteurs beaucoup moins fréquentes que dans les pays en développement ou les économies en transition. À long terme, ces derniers pourront abolir les PIP mais, pour l'instant, les PIP sont un instrument commode pour la gestion de l'aide extérieure et des dépenses publiques en général.

Les situations respectives des pays en développement et des économies en transition sont très différentes. Les systèmes budgétaires de type occidental et les principes de l'économie de marché viennent seulement de faire leur entrée dans les économies en transition. Au contraire, les pays en développement pratiquent depuis longtemps le système de la dualité budgétaire pour la gestion de l'aide extérieure.

Les économies en transition ne doivent pas pratiquer la dualité budgétaire. Cependant, la préparation d'un PIP peut constituer une première étape indispensable, sous réserve des conditions suivantes : tout d'abord, le PIP doit être intégré à l'ensemble des politiques et des programmes de dépenses du secteur public ; ensuite le processus doit être pris en charge par le pays ; enfin, il doit combiner un système de décisions prises au sommet et de consultations à la base. L'encadré 3.14 décrit le cas de la Lettonie, où l'introduction d'un système de PIP triennal continu a été recommandé au terme d'un examen des dépenses publiques effectué en 1994.

Encadré 3.14 **Le programme d'investissement public de la Lettonie**

C'est sur la base des recommandations d'un examen des dépenses publiques (RDP) en 1994 que le gouvernement de la Lettonie a décidé de lancer un programme d'investissement public triennal continu. Le but était de renforcer la gestion des investissements publics du pays et de préparer le développement progressif d'un cadre de budgétisation à moyen terme.

L'examen des dépenses publiques avait montré que, jusqu'en 1994, la sélection des projets d'investissement était inadéquate, le pays n'avait ni stratégie d'investissement ni définition précise de ses priorités, et surtout aucun mécanisme ne permettait d'harmoniser les décisions d'investissement à des objectifs de développement à long terme. De surcroît, aucune prévision réaliste des moyens financiers disponibles ne permettait d'assurer la cohérence et la durabilité de ces projets d'investissement. C'est pour résoudre ces problèmes que la Banque avait proposé la préparation d'un PIP coulissant.

À cette fin, le système de PIP proposé à la Lettonie recommandait :

1. La définition et l'adoption de stratégies sectorielles claires et de priorités gouvernementales précises dominant la préparation du PIP et les principales allocations de ressources.
2. Une sélection rigoureuse des projets du PIP (y compris certains projets en cours) ; plus précisément, on recommandait des analyses coûts-avantages et coût-efficacité pour tous les projets financés par l'État et les collectivités locales afin de définir les priorités relatives des projets. Auparavant, seuls les projets financés par l'aide extérieure faisaient l'objet de telles analyses.
3. Des allocations de ressources adéquates pour l'entretien et l'amortissement des actifs (afin de réduire les coûts des futurs projets de réhabilitation et d'assurer le remplacement des installations désuètes).
4. L'harmonisation des besoins d'investissement aux ressources disponibles (comparant une liste préliminaire des projets de haute et moyenne priorité avec une projection des ressources disponibles, la RDP avait conclu que moins de la moitié des projets de haute et moyenne priorité pourrait être financée au cours des trois prochaines années. Des mécanismes efficaces de sélection des projets étaient donc indispensables pour réduire le nombre des projets prioritaires et refermer l'écart de financement).
5. Une meilleure préparation et exécution des budgets annuels, comportant notamment une meilleure coordination de la préparation du PIP avec le cycle budgétaire annuel et l'interdiction de tout financement budgétaire pour des projets d'investissement ne figurant pas au PIP.

Les systèmes d'information pour la gestion financière

LES SYSTÈMES D'INFORMATION pour la gestion financière (SIGF) mettent à la disposition des décideurs et des gestionnaires du secteur public une série d'instruments à l'appui :

- du contrôle des dépenses globales et du déficit budgétaire ;
- du classement des crédits selon leur priorité stratégique pour favoriser une répartition efficace et équitable des dépenses entre les politiques publiques, les programmes et les projets ;
- d'un meilleur emploi des ressources budgétaires en vue de fournir les services au moindre coût et d'obtenir les résultats attendus.

Pour améliorer les systèmes d'information budgétaire et financière, il est indispensable de bien comprendre les interactions entre ces trois niveaux. Il faut donc faire en sorte qu'un système de base de données unique et intégré puisse répondre à ces trois préoccupations. Le système d'information pour la gestion financière doit servir de la même façon au processus de programmation et de planification qu'à la gestion au quotidien. Il doit aussi permettre de gérer de manière intégrée les opérations comptables et budgétaires, et faciliter la gestion de la trésorerie et les contrôles. Le présent chapitre examine les différentes modalités d'une telle intégration.

Dans les systèmes traditionnels, le contrôle des opérations de dépenses était la principale (voire la seule) raison d'être d'un SIGF. Cette fonction de contrôle sera toujours très importante. Néanmoins, pour que le système soit efficace dans les trois fonctions décrites plus haut, il doit faciliter la définition de stratégies et permettre de focaliser l'action des services vers la recherche des meilleurs résultats au moindre coût. Il est tout à fait fondamental de réunir les données financières qui permettront d'intégrer sur des bases solides et précises l'information sur les coûts et les résultats, dans les processus de choix des politiques et des programmes. Les progrès de la décentralisation et de la déconcentration des responsabilités, et donc de la gestion des crédits, à tous les niveaux du secteur public, accroissent en outre l'importance d'un SIGF qui puisse permettre de piloter efficacement les dépenses publiques, dans une perspective de contrôle de gestion.

Le présent chapitre ne recommande pas l'adoption immédiate de mesures radicales en matière d'information financière. Une approche graduelle est souvent plus appropriée. Tous les pays possèdent, sous des formes diverses, la plupart des éléments d'un système complet. Le rythme et les modalités de leur intégration variera selon les pays ; mais chacune des étapes doit être conçue en fonction de l'objectif final, à savoir la production, dans des délais raisonnables, de données fiables et utiles au processus d'allocation des ressources, de préparation du budget et de gestion financière. Certains pays sauront profiter du progrès des technologies de l'information pour passer plus rapidement d'un système manuel inefficace à un système intégré et informatisé. Cependant, l'informatisation ne résoudra pas les problèmes causés par des structures inadéquates ou par le manque de discipline des responsables politiques ou administratifs (encadré 4.1)

Les déficiences des systèmes d'information financière

Les défauts des SIGF affectent tous les éléments du processus de budgétisation, d'allocation des ressources et de gestion financière. Les symptômes les plus visibles de ces déficiences sont les suivants :

1. Au niveau macroéconomique, l'évaluation de la situation budgétaire est basée sur les comptes de la banque centrale et non sur les informations données par le gouvernement.
2. Au niveau stratégique, le pays ne dispose pas d'information sur les coûts des politiques et des actions financées à même les fonds publics (programmes).
3. Au niveau des gestionnaires, les informations financières ne sont pas disponibles dans des délais adéquats et leur présentation ne facilite ni le contrôle des dépenses ni une gestion efficace des services, des programmes ou des projets.

De façon plus générale, les symptômes englobent aussi la production tardive et, dans des formes inadéquates, de l'information financière nécessaire à la formulation des budgets et des plans ; la lenteur et le manque de fiabilité des données financières relatives à l'exécution du budget et, enfin, le manque de rapports sur la situation des finances publiques ou de comptes-rendus en temps utile sur la gestion financière.

Encadré 4.1

Les réformes budgétaires et comptables dans les économies en transition et les pays en développement

Dans les économies en transition, le développement des systèmes budgétaires et comptables doit être conçu en premier lieu pour faciliter un contrôle rigoureux de l'exécution du budget et une gestion plus saine de la trésorerie et de la dette publique. Par conséquent, une des priorités réside dans la mise en place d'un système de gestion de la trésorerie qui contrôlera les autorisations de dépenses accordées aux ministères et unifiera au sein d'une même structure (le Trésor) l'exercice de la fonction comptable, ainsi que les opérations de trésorerie et de gestion de la dette. La mise en place du système assaini de gestion de la trésorerie facilitera le développement ultérieur de la fonction budgétaire. Mais cette réforme ne résout pas tout. Les incertitudes sur le niveau des recettes, les pressions politiques en faveur des dépenses sociales et la résistance à toute réduction de dépenses dans les autres secteurs font que les budgets approuvés prévoient souvent un niveau de dépenses non soutenable. Il est donc important d'entreprendre en même temps une réforme de la préparation du budget. En effet, l'exécution et le contrôle d'un budget mal préparé posent des problèmes considérables.

Dans les pays en développement, la réforme et l'élaboration des systèmes budgétaires dépend de l'efficacité des systèmes comptables et budgétaires qui sont en place dans les administrations centrales, notamment au ministère des Finances. La plupart des pays en développement ont hérité de systèmes manuels qui constituent encore une base de contrôle raisonnable. Cependant, la complexité croissante de la gestion administrative ne s'est malheureusement pas accompagnée du développement nécessaire des qualifications et de la modernisation corollaire des systèmes comptables et budgétaires. La plupart des pays produisent leurs comptes publics en retard, sans qu'ils soient fiables ou complets. L'efficacité des systèmes budgétaires et comptables est affaiblie par le recours fréquent à des systèmes de gestion dérogatoires, qui permettent d'échapper à la règle générale. Cet éclatement pose de sérieux problèmes en termes de contrôle mais aussi en termes d'efficacité car il empêche d'avoir une vision unifiée de l'exécution du budget et favorise des pratiques frauduleuses. La meilleure stratégie est de renforcer les systèmes comptables au niveau central, tout en adoptant des schémas souples permettant de satisfaire des besoins particuliers au niveau de services lorsque les particularités de gestion le justifient. Une autre solution est de trouver les moyens d'intégrer les systèmes centraux et ces systèmes auxiliaires. Mais il est crucial, pour assurer l'efficacité des contrôles, que les pays corrigent le principal défaut de leurs systèmes : l'absence d'intégration entre la planification, les politiques publiques et les budgets.

Parmi les facteurs qui expliquent ces déficiences, citons notamment :

- un cadre juridique inadéquat ;
- l'absence de système uniforme de classification et de codage des dépenses publiques (problèmes de nomenclature) ;
- des règles imprécises au sujet de la production des comptes-rendus d'exécution budgétaire et des rapports sur la gestion financière, aussi bien à usage interne qu'externe ;
- la multiplication des contrôles a priori sur les dépenses ;
- la prolifération dans les différents services de systèmes d'information financière, souvent informatisés, sans communication entre eux ;
- l'incapacité de transférer les données utilisées à un stade du processus budgétaire au stade suivant.

Développement institutionnel et réforme des politiques

La mise en place et l'amélioration des systèmes d'information financière doit faire partie d'un programme plus ambitieux de développement institutionnel et de réforme des politiques. Les systèmes d'information influencent le cadre réglementaire et réciproquement. Le cadre réglementaire comprend :

- des systèmes de contrôle de l'emploi des fonds publics dont les règles sont définies par le législateur ;
- une classification des comptes permettant d'utiliser les données relatives à chaque transaction financière pour le contrôle des dépenses, l'estimation des coûts et l'analyse économique et statistique ;
- la production obligatoire de rapports, notamment : a) des rapports à usage externe visant à informer le législateur, le public, les autres pays, les organisations internationales, les investisseurs étrangers et les marchés financiers ; b) des rapports internes destinés aux gestionnaires et aux responsables de la définition des politiques.

L'informatisation est un élément essentiel de la mise en place d'un SIGF efficace. Avant de définir les systèmes informatiques qui appuieront la gestion financière, il convient tout d'abord d'étudier et, au besoin, de réviser le cadre réglementaire et d'analyser les capacités institutionnelles des services

concernés (identification des insuffisances et définition des mesures correctrices). Les avantages des systèmes informatiques dépendront des résultats obtenus dans l'amélioration des procédures, la réforme du cadre réglementaire et le renforcement des structures institutionnelles. Les problèmes d'informatisation sont analysés plus loin.

Développement d'un système de base

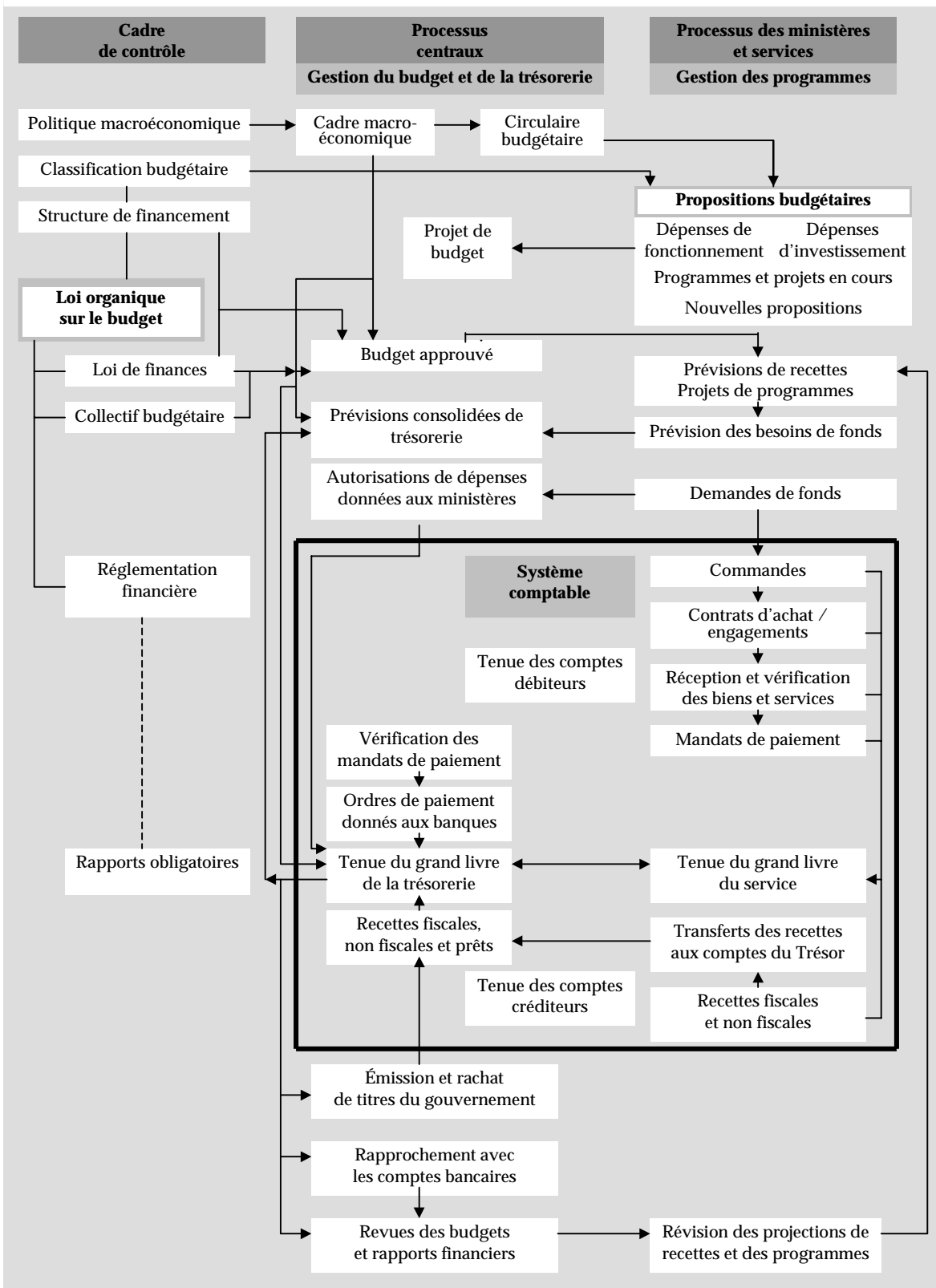
La principale conclusion qui se dégage du présent chapitre est que les conditions techniques d'un système comptable et budgétaire efficace sont similaires dans tous les pays du monde. Il est donc possible de définir un système de base commun remplissant toutes ces conditions. Un tel système satisfera les besoins de la plupart des pays. Toutefois, certains éléments du système devront être adaptés pour tenir compte des problèmes spécifiques de certains pays. Le rythme d'implantation du système dépendra des capacités de chaque pays. Le but ultime étant d'intégrer tous les éléments qui constituent le système d'information financière, il est important de faciliter cette intégration et de développer cette capacité dès le début du processus.

La plupart des pays peuvent commencer par la mise en place d'un système comptable de base comportant des catégories de comptes précises pour les différents comptes débiteurs, les comptes créditeurs et les modalités d'établissement du grand livre. L'informatisation du système comptable permettra de saisir la totalité des données. Aucune transaction ne doit être traitée en dehors de ce système et toutes les transactions traitées par le système doivent faire l'objet de contrôles rigoureux. Quand le système de base aura été établi, le gouvernement pourra le développer et l'enrichir, au rythme du renforcement des capacités.

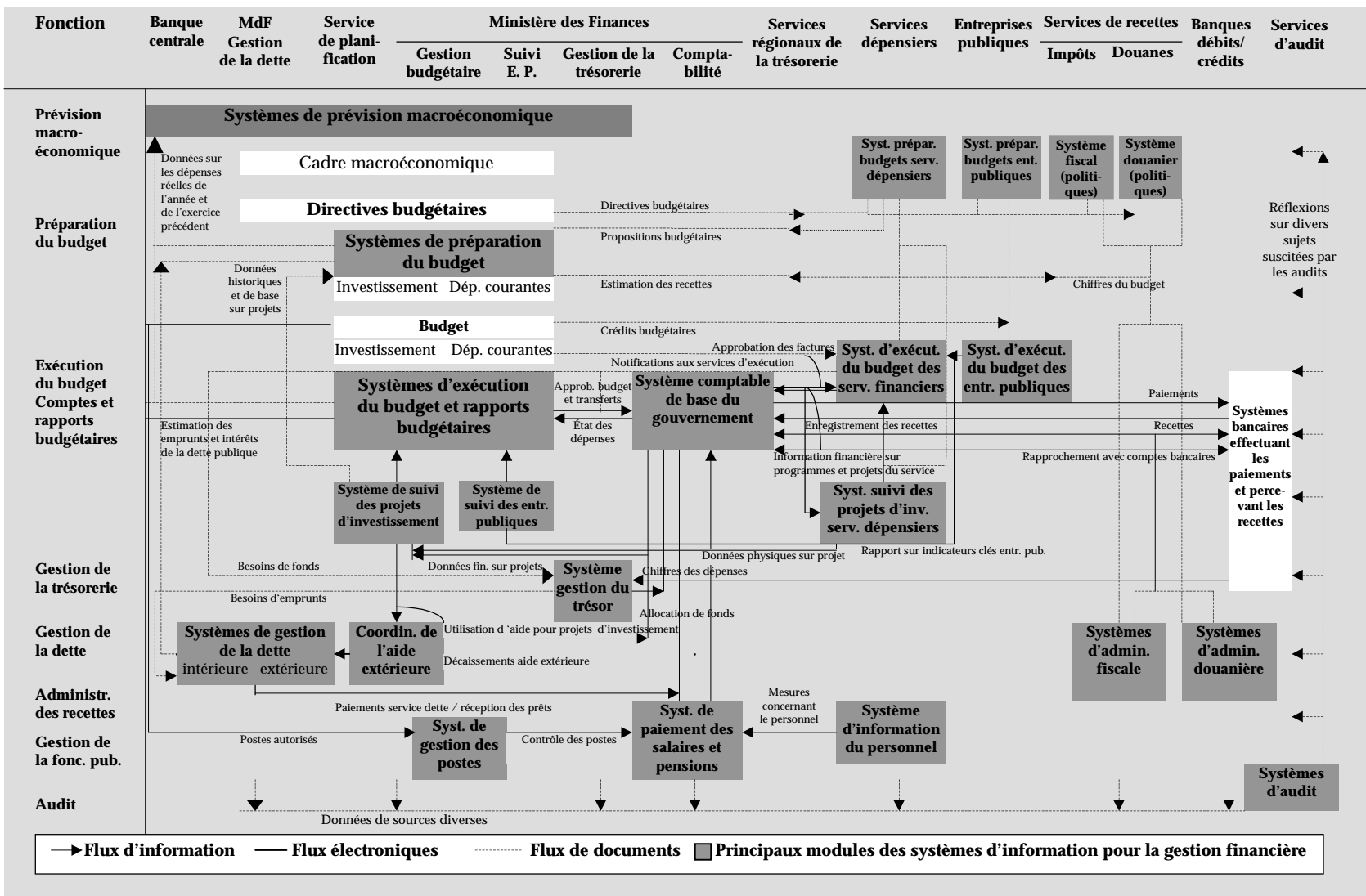
Le développement d'un système d'information financière comprend :

- a) l'analyse des procédures budgétaires ;
- b) l'analyse des modalités de circulation de l'information financière, notamment la détermination de son utilisation aux différents stades du processus budgétaire ;
- c) le choix de l'architecture générale du système, basée sur la structure des flux d'information. L'architecture générale du système servira de base pour la conception et le développement des logiciels d'application ou pour la sélection de logiciels déjà disponibles sur le marché et qui correspondent aux besoins.

Graphique 4.1
Analyse fonctionnelle, cadre de contrôle et processus fonctionnels



Graphique 4.2
Architecture des systèmes d'information pour la gestion des finances publiques



Le graphique 4.1 décrit les processus utilisés par le gouvernement central dans l'exercice de ses fonctions budgétaires et comptables et les liens entre ces processus et le cadre général de contrôle. Les processus fonctionnels peuvent être classés en deux catégories : ceux qui relèvent des services centraux (du ministère des Finances en général) et ceux qui dépendent des ministères et autres services dépensiers. Les premiers concernent surtout le cadre général de contrôle. En effet, l'une des principales fonctions des services centraux est de vérifier que le cadre de contrôle est respecté par tous les services.

Le graphique 4.2 décrit les principaux éléments du réseau de systèmes d'information dont le gouvernement a besoin pour la gestion du budget et les principaux flux d'information qui relient ces différents éléments. Cette architecture du système d'information est basée sur l'analyse des procédures de gestion financière utilisées par certains pays et des systèmes d'information nécessaires pour les soutenir. Les principales procédures sont indiquées sur l'axe vertical tandis que les institutions et services normalement responsables de ces procédures sont indiqués sur l'axe horizontal. Les encadrés décrivent l'intersection entre les procédures et les institutions responsables et représentent le système d'information utilisé à l'appui des procédures. Chaque système peut comprendre un certain nombre de sous-systèmes. Le graphique 4.2 indique également les principaux flux d'information qui relient les modules. Les annexes G, H et I précisent la façon dont les systèmes d'information soutiennent le processus budgétaire.

Apports du SIGF au niveau macroéconomique, stratégique et opérationnel

Prévisions macroéconomiques

L'information financière est normalement utilisée à des fins de prévision macroéconomique par le ministère des Finances, les services de planification et la banque centrale pour aider à la formulation de la politique budgétaire. Un SIGF adéquat facilite la programmation des finances publiques et la mise au point du cadre macroéconomique qu'utilise le ministère des Finances pour définir les paramètres budgétaires globaux et les grandes lignes d'évolution des recettes, des dépenses et du solde budgétaire. Tout cela repose sur l'obtention de données économiques provenant de sources extérieures et sur les hypothèses relatives au PNB, au taux d'inflation et au déficit. Cela nécessite aussi des informations sur les actions, les politiques et les projets que le gouvernement compte mener pendant la période, ainsi que des données sur

les recettes fiscales et non fiscales et les emprunts intérieurs et extérieurs (données gérées par d'autres éléments du réseau d'information financière).

Préparation et approbation du budget

Les systèmes d'information financière qui appuient la préparation des prévisions budgétaires doivent contribuer à la définition des priorités stratégiques. Pour ce faire, les systèmes d'information mis en place doivent être alimentés par des données précises sur les programmes et projets – en cours et envisagés – les services doivent consolider ces données et produire les documents qui servent de base aux négociations qui se dérouleront avec le ministère des Finances. Quand le budget final est prêt, le système d'information financière peut produire les données relatives au budget.

Afin d'être pleinement efficace, le SIGF doit pouvoir enregistrer et conserver en mémoire les propositions budgétaires et les estimations de recettes des différents services, ainsi que les modifications intervenues tout au long du processus de préparation, d'approbation et de révision du budget. L'examen des propositions budgétaires doit comprendre l'évaluation des dépenses de personnel, d'entretien et fonctionnement et d'investissement, en s'appuyant sur une comparaison avec les données des périodes précédentes. L'évaluation du budget d'investissement nécessite l'analyse de données sur l'état d'avancement – matériel et financier – des projets déjà approuvés par le gouvernement, qu'ils soient financés par le pays ou par des fonds extérieurs. Pour ce faire, le SIGF doit être capable de retrouver et de reproduire les données de base correspondant aux exercices antérieurs.

Exécution du budget, principaux comptes et rapports budgétaires

Un système d'information pour la gestion financière doit accomplir les fonctions comptables de base et permettre de mener à bien les opérations nécessaires à l'exécution, au suivi et au contrôle du budget. Il doit produire les informations requises pour la gestion de la trésorerie et pour l'estimation des dépenses déjà engagées dans le cadre de projets en cours et doit permettre le contrôle des plafonds de décaissement. En outre, le SIGF doit pouvoir être utilisé pour suivre l'exécution du budget et produire les comptes-rendus d'exécution requis par la réglementation.

Un SIGF efficace fournit des données financières que les ministères et les services dépensiers peuvent utiliser pour mieux gérer les programmes dont ils sont responsables et optimiser la gestion des crédits dont ils ont la charge.

Il faut pour cela que le SIGF soit complet et fournisse sans retard des données fiables, afin d'être une base d'information adéquate pour les utilisateurs.

Un système d'information budgétaire et financière doit être en mesure de produire des données sur :

- les crédits budgétaires approuvés (dépenses courantes et dépenses d'investissement) ;
- les sources de financement des programmes et des projets ;
- les redéploiements de crédits (transferts au sein d'une même structure ou virements d'une structure à l'autre) ;
- les crédits supplémentaires octroyés en cours d'exercice budgétaire ;
- les autorisations de dépenses en cours d'exercice dans le cadre des crédits budgétaires approuvés ;
- les engagements et les dépenses effectives, de manière à pouvoir suivre le taux de consommation de crédits et la différence entre dépenses engagées et dépenses réalisées.

Les systèmes d'exécution budgétaire fonctionnent normalement à deux niveaux : au niveau des services et des ministères dépensiers et au niveau du ministère des Finances. Les systèmes des ministères dépensiers sont gérés par leurs services financiers ; ils permettent aux responsables de suivre l'exécution du budget et de mettre en place des mécanismes de contrôle interne des dépenses. Les systèmes centraux du ministère des Finances suivent l'exécution de l'ensemble des opérations budgétaires.

Le budget approuvé par le législateur constitue la base du SIGF au début de l'exercice. Les redéploiements de crédits, y compris les crédits et engagements supplémentaires, alimentent le système au cours de l'exercice pour lequel ils ont été autorisés. En ce qui concerne les engagements et les dépenses des ministères dépensiers, les systèmes mis en place doivent : a) vérifier l'existence du crédit budgétaire et les engagements antérieurs (contrôle de disponibilité des crédits) ; b) enregistrer l'opération vérifiant la prestation du service ; c) autoriser les paiements ; d) mettre à jour les données relatives au total des engagements (comptabilité des engagements) et des dépenses effectivement payées (comptabilité des paiements ou, au stade antérieur, comptabilité des mandatement). Ces systèmes sont alimentés par les engagements, les attestations et les mandats de paiement que les services et ministères dépensiers envoient sur papier ou par courrier électronique.

Les sous-systèmes

Un certain nombre de systèmes auxiliaires sont essentiels au bon fonctionnement du système d'information financière du secteur public.

Les systèmes auxiliaires de gestion de certains paiements

Ces systèmes concernent certaines catégories de paiements, telles que les dépenses de personnel et les pensions (communément appelées « la solde »). Les particularités de gestion de ce type de dépenses (volume à traiter, règles automatiques, périodicité des paiements) rendent nécessaires des systèmes de traitement spécifiques (le plus souvent informatiques), qui soient en mesure de produire des états comptables synthétiques destinés à être intégrés au SIGF général.

Le système auxiliaire de gestion de la trésorerie

Ce système tient à jour l'état des liquidités et des besoins de trésorerie du gouvernement. Les données relatives aux dépenses effectives de l'ensemble des services ministériels et à l'encaisse du gouvernement sont obtenues à partir du grand livre, de la retranscription comptable des opérations d'encaissement de recettes, des opérations d'emprunt, des décaissements de prêts, des opérations sur bons ou obligations du Trésor et des échéances des dépôts. Ces données sont fournies soit par le grand livre, soit par des systèmes de gestion auxiliaires (par exemple le système de gestion de la dette). Le gouvernement peut se servir de ces données pour prendre les décisions suivantes : a) fixation de plafonds budgétaires et d'autorisation de dépenses pour les ministères et services dépensiers ; b) calendrier des émissions et rachats de titres d'État pour le financement à court terme des déficits.

Le système auxiliaire de gestion de la dette

Ce système gère l'information sur la dette publique intérieure et extérieure. Il retrace sous une forme synthétique les données contenues dans les contrats de prêts, et les données relatives aux transactions et aux émissions de titres d'État. Outre des données comptables, ces systèmes fournissent des informations importantes pour la formulation de la politique budgétaire, telles que les prévisions relatives au décaissement des emprunts et au service de la dette. Les systèmes d'information dédiés à la gestion de la dette doivent aussi mesurer l'incidence sur l'évolution de la dette des choix de politique budgétaire et des choix relatifs aux modalités de financement du déficit.

Le système auxiliaire de gestion de la fonction publique

Ce système traite les informations relatives à la gestion de la fonction publique qui ont une incidence sur la gestion financière. Il s'agit notamment des procédures de gestion des postes et de paiement des salaires et des pensions. Les modules correspondants sont une importante composante du SIGF. La constitution d'un fichier informatique fiable de la solde constitue une orientation souvent prioritaire dans les pays en développement.

Les systèmes auxiliaires de gestion des recettes

Cette catégorie de systèmes appuie le gouvernement dans le processus de formulation des politiques fiscales et douanières et dans le recouvrement de recettes fiscales et non fiscales. Les systèmes de gestion des recettes fiscales doivent produire des données synthétiques sur les recettes perçues qui alimentent la comptabilité générale de l'État.

Audits

Ces systèmes constituent des aides à la conduite des audits internes et externes. Les audits interviennent à deux niveaux : d'une part, les audits internes dans les différents ministères tout au long de l'exercice et, d'autre part, les audits externes par des organes de contrôle indépendants (tels la Cour des Comptes) sous la forme de vérifications ponctuelles et d'audits des comptes définitifs de l'exercice (à l'occasion de l'étude de la loi de règlement, par exemple).

L'intégration des systèmes d'information

L'intégration des différents éléments qui composent le SIGF sera impossible sans de sérieux efforts impliquant la collaboration de l'ensemble des acteurs concernés. Trop souvent, l'introduction de systèmes d'information pour la gestion financière s'opère uniquement sur la base de projets individuels correspondant aux besoins particuliers de certains services ou de certaines fonctions sans que la conception de ces projets ne tienne compte des besoins des autres services ou des autres fonctions et des problèmes de liaison. Les systèmes ainsi mis en place sont souvent disparates, fractionnés et ne permettent pas l'échange d'informations. Les fonctions des différents systèmes comportent des doubles emplois, voire des contradictions ; ils sont souvent incomplets, notamment en ce qui a trait aux données utiles à la gestion qui concernent des domaines desservis par plusieurs sous-systèmes.

Le manque d'intégration des systèmes d'information pour la gestion financière a pour conséquence :

- des données fragmentées et peu fiables ;
- des doubles emplois et des contradictions difficiles à réconcilier ;
- des plans et des budgets qui ne sont pas basés sur les résultats réels ;
- des comptes-rendus incomplets et inaccessibles au public sur les résultats opérationnels et financiers ;
- la domination excessive de l'un des sous-systèmes, généralement celui du budget, avec pour conséquences des doubles emplois, voire l'abandon des autres sous-systèmes.

Mettre en place des systèmes informatisés modernes englobant les principaux domaines du SIGF est une opération coûteuse dont la réalisation peut nécessiter plusieurs années. Il peut s'agir d'investissements variant entre 10 et 50 millions de dollars US sur une période de cinq ans. Pour que des investissements de cette taille produisent les résultats escomptés, il est indispensable que tous les sous-systèmes auxiliaires du SIGF soient intégrés. Il ne s'agit pas d'une option mais bien d'une obligation. La mise en place de systèmes incompatibles ou comportant des doubles emplois conduit à un gaspillage de ressources, sans apporter de progrès réel dans l'obtention des informations dont le gouvernement a besoin pour assurer une gestion économique saine.

Les éléments d'un système intégré de gestion financière

Un système intégré de gestion financière est un ensemble de sous-systèmes interconnectés, capables d'aider à la programmation, de gérer les emplois de ressources et de produire les comptes-rendus d'exécution financiers correspondants. Normalement, les sous-systèmes de base sont la comptabilité, le budget, le système auxiliaire de gestion de la trésorerie, le système auxiliaire de gestion de la dette et les procédures de contrôle interne afférentes. Un des éléments importants de la constitution d'un système moderne de contrôle dans le secteur public est la mise en place d'un audit interne de qualité, composante essentielle d'un système intégré de gestion financière.

Le facteur qui assure cette « intégration » est l'élaboration d'un système fiable et commun de bases de données retranscrivant l'ensemble des informations

disponibles en termes financiers. Tous les sous-systèmes et tous les utilisateurs de données financières doivent participer à la mise en commun de ces données. La vérification, l'imputation selon une nomenclature prédéfinie et l'enregistrement des données dans le sous-système comptable permettent de produire, dans des délais raisonnables, des états synthétiques et exhaustifs pour l'ensemble des opérations enregistrées. La base de données commune peut être entretenue en mode manuel, mais une base de données informatique est beaucoup plus souple et facile d'utilisation.

Le développement d'un système intégré de gestion financière est indépendant des structures chargées des quatre fonctions de base (comptabilité, budget, gestion de la dette, gestion de la trésorerie), mais le système fonctionnera mieux si ces structures sont étroitement reliées et placées sous la direction d'un gestionnaire unique.

Les différentes composantes des réseaux intégrés d'information financière peuvent échanger et partager des données communes. Les systèmes intégrés doivent être organisés sur une base fonctionnelle et non sur la base des structures ou de particularités institutionnelles. Le système doit être au service d'une fonction commune à toutes les organisations qui interviennent dans la gestion financière. Cette méthode permet de créer des systèmes et des bases de données conçus de telle façon que l'institution exerçant une fonction est responsable de la production d'un sous-ensemble de données. Néanmoins, l'ensemble des données doivent être accessibles à certains services centraux (en particulier, le ministère des Finances), sous réserve de contrôles de sécurité appropriés. Tous les services et institutions travaillent avec les mêmes données, éliminant ainsi les doubles emplois au stade de la collecte des données, ainsi que toute contradiction entre les données de provenances différentes.

Un cadre d'intégration

La première étape de l'intégration est le développement d'un cadre définissant la structure générale du réseau de systèmes nécessaires pour disposer d'une information financière complète et utile aux gestionnaires comme au gouvernement. Le développement de ce cadre nécessite l'analyse : a) des fonctions de base et des informations qui sont nécessaires pour les remplir ; b) des responsabilités des services chargés de l'exécution de ces fonctions de base ; c) des flux d'information générés par les liens entre les différents services (notamment la nature, le volume et la fréquence de ces flux) ; enfin, d) des caractéristiques des informations utilisées et créées aux différentes

étapes des processus de gestion financière. Les questions suivantes doivent être examinées au moment de la préparation de ce cadre :

- Quels sont les modules de systèmes d'information nécessaires à la gestion financière ?
- Quelles sont l'importance et la nature de tel ou tel élément du système ?
- Quels sont les liens entre les différents sous-systèmes ?

Le cadre comprendra :

- Une architecture identifiant les principaux modules du réseau nécessaires à la gestion financière, les types d'information enregistrés par chaque module et les flux d'information reliant ces modules.
- Une structure technologique identifiant les choix technologiques (équipements et logiciels) appropriés pour la création de ces modules.

Une fois le cadre défini, l'intégration des différents modules peut être réalisée de façon progressive, pour autant que les critères et les conditions de l'intégration auront été précisés et intégrés dans le plan d'exécution, dès la phase initiale de conception. Ce cadre constituera ainsi un plan de marche, dont l'exécution pourra se poursuivre sur plusieurs années. Mais il est crucial que les étapes finales aient été prévues au début du processus, pour éviter que l'on se retrouve dans une situation où une coordination insuffisante des efforts conduirait *in fine* à obérer les chances d'une intégration à terme de l'information financière.

Informatisation

La gestion financière est faite d'une multitude d'opérations. L'emploi de systèmes manuels pour retrouver les données et les reclasser selon le format approprié engendre un travail fastidieux et des délais considérables. L'informatisation permet des gains importants au titre de la fiabilité des données nécessaires à la gestion économique et financière et de leur disponibilité en temps utile.

Il est important que les systèmes informatisés possèdent les trois caractéristiques suivantes :

- La possibilité de réunir très rapidement des informations en provenance de sources très différentes et de produire dans de brefs délais les données nécessaires sous la forme prescrite par le législateur ou par les systèmes de contrôle interne.
- La capacité de vérifier, dès l'origine de l'opération, que les procédures et contrôles prescrits ont bien été appliqués.
- La capacité de réaliser simultanément les opérations d'enregistrement et d'imputation des opérations (par exemple, les opérations de paiement) dans le système. Cette caractéristique est la garantie que les données produites seront complètes, sans possibilité de rupture de chaîne, et disponibles dans les délais appropriés.

Recommandations technologiques

Le bon fonctionnement d'un système d'information dépend de l'emploi des technologies suivantes : a) une architecture en réseau permettant l'échange d'information entre des sous-systèmes différents ; b) des systèmes mobiles et adaptables (dimension) ; c) des technologies particulières pour des applications spécifiques.

Des réseaux à plusieurs niveaux

Plusieurs éléments d'un système intégré de gestion financière nécessitent la mise en place de différents modules au niveau des ministères et services dépeniers et des services centraux (au ministère des Finances, notamment). Ces modules doivent être capables de produire, de stocker et de traiter l'information et d'échanger des données. Le volume des données varie beaucoup selon les « nœuds du réseau », c'est-à-dire les points de communication nécessités par la manière dont est organisée la circulation de l'information financière. Des systèmes intégrés d'information financière utilisés pour l'ensemble du secteur public nécessitent des réseaux qui font communiquer plusieurs structures et niveaux différents. Ces réseaux peuvent faire communiquer des micro-ordinateurs indépendants, des réseaux locaux ou des mini-ordinateurs uniquement dédiés à la communication de l'information et placés aux différents nœuds (ministère des Finances, autres services centraux, services opérationnels, bureaux régionaux et locaux du Trésor), tous raccordés par des lignes téléphoniques.

Le traitement des opérations et la gestion des bases de données sont assurés par les ordinateurs « locaux » placés à chaque « nœud » du système. Les données synthétisées ou détaillées nécessaires aux différentes applications sont transmises à l'ordinateur du service responsable de chaque système auxiliaire (par exemple, le service du budget du ministère des Finances pour le système du budget, la trésorerie générale pour les opérations de comptabilité et de gestion de trésorerie). Cette structure est jugée préférable pour deux raisons : a) les capacités des systèmes informatiques sont réparties en fonction des besoins de chaque « nœud », réduisant ainsi la vulnérabilité du système à des pannes du site central ; b) les utilisateurs des services gestionnaires contrôlent mieux la technologie et les données qu'ils utilisent et, par conséquent, se sentent davantage responsables du bon fonctionnement de leurs systèmes. En l'absence de services de télécommunications adéquats, les transferts de données entre les nœuds du système et le centre peuvent être groupés et assurés de façon périodique (sur une base quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle selon la nature du système d'application). La taille des ordinateurs de chaque nœud dépendra du volume des données et du nombre d'opérations à traiter. Il peut s'agir de micro-ordinateurs indépendants, de micro-ordinateurs reliés à un réseau local ou de mini-ordinateurs d'une assez grande capacité dans les services centraux et les grands services gestionnaires.

Mobilité et capacité d'adaptation des systèmes

Pour les modules des systèmes qui font intervenir plusieurs services utilisateurs, les logiciels doivent pouvoir être utilisés dans chaque structure sur des ordinateurs de toute taille sans que des changements éventuels dans l'architecture du réseau n'oblige à des changements importants dans le matériel utilisé. L'un des moyens d'atteindre cet objectif est le choix d'ordinateurs compatibles avec des configurations multiples. Mais, dans ce cas, l'extension du réseau ne peut généralement être assurée que par une seule marque ou un seul fournisseur. Pour pallier à cet inconvénient, il convient d'utiliser des instruments et des logiciels DBMS (systèmes de gestion de bases de données) qui peuvent fonctionner sur des machines de tailles différentes offertes par plusieurs fournisseurs.

L'adaptabilité du système informatique et sa flexibilité dépendent du choix des équipements. Il est préférable que les équipements choisis fassent partie d'un système ouvert, c'est-à-dire qu'ils soient fabriqués à partir de composants conformes à des standards généralement (mais non universellement) acceptés. Les équipements et les logiciels sont alors interchangeables, ce qui

est un important facteur de flexibilité. Il faudra encore longtemps pour trouver sur le marché un ensemble complet de produits véritablement compatibles avec tous les autres produits disponibles. Pour l'instant, c'est l'environnement UNIX qui se rapproche le plus de cet objectif. La plupart des fournisseurs offrent l'une des versions d'UNIX. Comme les différentes versions varient légèrement selon les fournisseurs, il est possible que certaines applications requièrent des modifications pour pouvoir être utilisées sur les machines d'autres fournisseurs. Néanmoins, les efforts et les délais nécessaires pour effectuer ces modifications sont minimes par rapport aux efforts nécessaires pour réécrire les applications en cause.

Certains outils, tels que les langages de la quatrième génération et les interfaces graphiques facilitent des ajouts ou des changements dans les caractéristiques des applications, notamment des changements permettant d'augmenter leur productivité, et donc de réduire les délais de développement.

Ces outils permettent également aux utilisateurs finaux d'avoir accès aux bases de données et d'élaborer des programmes simples.

Des technologies pour des applications spécifiques

Les technologies requises pour les différents modules des systèmes d'information financière dépendent des caractéristiques fonctionnelles de ces modules, et notamment du volume de données traitées, de la taille des bases de données, du nombre et de la fréquence des opérations et du volume des flux d'information entre les modules. Le choix entre un système informatique centralisé et un système réparti entre plusieurs sites (informatique répartie) est à cet égard très important. Si l'architecture choisie conduit à répartir l'information entre plusieurs sites séparés par de grandes distances, il convient de tenir compte des facteurs suivants : la fréquence avec laquelle les données doivent être regroupées au niveau central, les exigences particulières qui se rattachent à la production de certains produits (graphiques, production et publication de rapports), ainsi que les besoins d'analyse des différents acteurs.

Le marché offre des ensembles cohérents de produits capables de satisfaire la plupart des besoins propres à un système de gestion des finances publiques : production d'un grand livre, gestion des comptes débiteurs et créditeurs. Néanmoins, la plupart des produits actuellement offerts sur le marché nécessitent d'importants travaux d'adaptation afin de répondre précisément aux besoins complexes des services budgétaires et comptables

centraux d'un État. L'expérience montre en effet que chaque pays a ses besoins propres et qu'il utilise des systèmes spécifiques.

Gérer la mise en œuvre

La mise en œuvre des réformes des systèmes budgétaires et comptables est une entreprise de longue haleine. Dans les pays de l'OCDE, il a fallu plusieurs décennies pour en assurer l'entière application. Il faudra autant ou plus de temps pour implanter ces réformes dans des pays dont les systèmes administratifs sont moins développés.

Pour parvenir à une meilleure efficacité dans le processus d'allocations des ressources et dans la gestion budgétaire et financière, les systèmes d'information financière doivent être développés autour des grandes fonctions décrites dans les sections précédentes. En outre, comme les normes de base sont à peu près semblables dans tous les pays, il doit être possible de tirer parti du nombre croissant d'offres de logiciels intégrés disponibles sur le marché pour mettre en place un système budgétaire et comptable central (SBCC) permettant : a) d'organiser les principales fonctions de traitement des opérations financières et de gestion des bases de données nécessaires à la gestion budgétaire ; b) d'adapter aux besoins de chaque pays les fonctions de contrôle, d'enregistrement des données et de production des comptes-rendus d'exécution. Cependant, les produits intégrés disponibles sur le marché ne doivent pas être considérés comme des solutions instantanées. Ils nécessitent toujours d'importantes adaptations pour que les besoins spécifiques du pays, compte tenu de son système d'allocation de ressources et de gestion budgétaire et financière, soient pris en compte. En fait, l'expérience montre qu'en raison des particularités institutionnelles de chaque pays, chacun a un système intégré de gestion financière qui lui est propre.

Dans les économies en transition, il est particulièrement important de développer un système qui puisse servir de socle commun ou d'identifier des systèmes informatiques déjà existants mais bien adaptés aux spécificités de ces économies. Pour ces pays, la création d'institutions capables de gérer une économie de marché revêt une importance cruciale. Avant la transition, toutes les structures publiques des pays concernés étaient caractérisées par un système administratif similaire. Toutes doivent donc pouvoir utiliser un système commun. Dans ce contexte, le développement d'un SBCC commun peut réduire considérablement les délais nécessaires à la mise en place des systèmes d'information financière nécessaires à une gestion assainie.

La création d'un SBCC peut devenir un objectif important de l'aide technique internationale et bilatérale. Le FMI, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le PNUD ont contribué à l'amélioration de nombreux aspects des systèmes budgétaires et comptables. La nécessité de poursuivre cet effort est reconnue par tous. La disponibilité d'un SBCC aurait les avantages suivants : les caractéristiques du système pourront être adaptées aux besoins spécifiques de chaque pays et la durée de sa mise en place sera vraisemblablement beaucoup plus courte que celle nécessitée par l'adoption des méthodes actuellement appliquées de manière fragmentée dans chaque pays. Un appui global sera nécessaire dans ce cadre. Il ne dispensera pas d'une analyse complète des besoins des systèmes et des contraintes administratives de chaque pays. Il faudra également adapter le calendrier en fonction de l'ensemble de ces spécificités.

Néanmoins, concentrer les efforts sur la mise en place d'un SBCC unifié devrait éviter les difficultés que comporte le développement disparate et fragmenté des différents éléments qui constituent les systèmes d'information financière. Des critères clairement définis permettront de concevoir des systèmes capables de servir tous les besoins des systèmes budgétaires et comptables. Au contraire, l'informatisation des systèmes comptables préexistants ne permettrait de répondre qu'à un objectif limité : l'amélioration des conditions de contrôle du respect de la réglementation financière à l'occasion de chaque opération. Le développement de systèmes d'information financière peut également jouer un rôle important dans l'amélioration des pratiques comptables et budgétaires, pour autant que les politiques suivies et l'évolution des pratiques administratives créent un environnement favorable à cette amélioration.

La coopération des futurs utilisateurs est essentielle au succès de la mise en place d'un système intégré d'information financière fonctionnant en réseau. La préparation et l'exécution d'un tel projet dans une structure comportant plusieurs services est une tâche complexe. Deux conditions sont indispensables : l'appui des plus hautes autorités du pays et la participation du plus grand nombre possible d'utilisateurs à toutes les phases du projet. La réforme du système d'information financière n'aura des effets durables que si les plus hautes autorités de l'État estiment que l'information est essentielle à l'exercice de leurs fonctions (encadré 4.2). En outre, la création d'un comité de pilotage comptant des représentants de tous les principaux services intéressés sera utile pour s'assurer que les besoins de tous les services soient pris en considération pendant la conception du nouveau système.

Encadré 4.2

L'information au service du processus de décision au Burkina Faso

Les réformes récemment entreprises au Burkina Faso sont un bon exemple de mise en œuvre d'un système intégré de gestion financière. Ce succès s'explique par les facteurs suivants : a) le programme s'intègre dans le cadre d'une réforme institutionnelle plus vaste ; b) tous les intéressés y participent ; c) l'accent est mis sur la gestion de l'information et non sur l'informatisation.

Dans le cadre de son programme d'ajustement structurel, le gouvernement avait trois grands objectifs (connexes) en ce qui concerne la gestion du secteur public :

1. Améliorer la gestion financière grâce à un meilleur contrôle et à un meilleur emploi de l'information, notamment de l'information financière qui n'influait guère les décisions avant la démocratisation du régime. On attendait de cette mesure :
 - a) l'amélioration des conditions de préparation et d'exécution du budget ; b) une meilleure comptabilité publique adaptée à la nouvelle structure du budget ; c) une meilleure gestion de la trésorerie ; d) la déconcentration et la décentralisation de la gestion.
2. Faire de la responsabilité l'un des principaux instruments de gestion grâce à une définition plus claire des règles et procédures (cette mesure impliquait une révision de la réglementation régissant le fonctionnement de l'administration.
3. Hausser l'efficacité et l'efficacé et réduire les coûts de la fonction publique grâce à une réforme comportant une définition plus précise des postes et des compétences requises pour les exercer, une nouvelle grille de salaires et de nouvelles règles de promotion et de formation des fonctionnaires, conçues en fonction des besoins de l'administration.

L'un des résultats les plus importants de ces réformes réside dans le fait que, pour la première fois, les responsables des services gestionnaires ont commencé à réfléchir ensemble à leurs problèmes communs. Auparavant, les gestionnaires savaient résoudre leurs propres problèmes, mais leurs solutions ne tenaient pas toujours compte des problèmes des autres acteurs et services de l'administration. Les échanges de vues ainsi initiés se sont poursuivis tout au long de la mise en œuvre du projet.

Le fait que le ministre des Finances ait compris qu'il était de la plus haute importance qu'une information de qualité soit disponible à tous les stades des décisions relatives aux allocations de ressources et à la gestion budgétaire et financière a été à l'origine du processus de réforme. Une période de plus d'un an a été consacrée à la définition de la structure du système d'information financière, et non aux moyens de son informatisation, qui ne constitue qu'un problème technique de second rang (ou un révélateur de problèmes plus graves de comportement ou de régulation) qui doit être traité une fois l'architecture générale du système d'information décidée. C'est la caractéristique la plus importante et la plus originale de la réforme.

Encadré 4.2 (suite)

Un seul assistant technique a été recruté pour une longue période. Ce n'est pas un économiste ou un expert en finances publiques, ni un informaticien, mais un spécialiste de la gestion de l'information. Sa fonction est de gérer le système d'information (pas les ordinateurs), le dictionnaire de données, les flux d'information, la qualité des données et la rapidité de leur production. Le plan d'informatisation n'a été mis au point qu'après l'évaluation des besoins d'information des différentes entités du ministère des Finances.

C'est seulement après avoir fait les principaux choix concernant la structure des données, les opérations à informatiser et le rythme de l'informatisation que le gouvernement a défini le cadre de la gestion des données, les procédures administratives et les méthodes d'informatisation appropriées, et qu'il a mis en place le plan d'informatisation (réseau). La structure du réseau et les procédures qui régissent son fonctionnement ont ensuite été traduites en programmes. Le système de gestion financière a commencé à fonctionner au début de 1996, après trois ans de travaux préparatoires. Pendant la première phase, tous les efforts ont été concentrés sur l'amélioration des conditions d'exécution du budget.

De cette façon, les services ne seront pas incités à lancer leurs propres initiatives et à prendre le risque de faire double emploi. La coopération entre les utilisateurs permettra d'adopter des mécanismes, des procédures et des calendriers de mise en commun des données qui permettront à tous les services d'avoir accès aux données financières. La responsabilité de la mise en œuvre de cette transmission d'information incombera au service responsable de la fonction de traitement des données afférentes.

Le nombre de techniciens et la diversité des compétences nécessaires pour mettre en place de tels systèmes sont considérables. Les systèmes ne pourront s'inscrire dans la durée que si une organisation spécifiquement vouée aux systèmes d'information est créée ou que si les services existants sont renforcés de manière à pouvoir attirer et retenir les compétences nécessaires et gérer la programmation, le développement et le fonctionnement des systèmes. Les compétences requises sont : a) une capacité élevée de conception et de planification des projets ; b) des qualités de gestion ; c) des compétences techniques axées sur le fonctionnement des équipements et des logiciels ; d) une capacité d'appui aux utilisateurs : élaboration de la documentation technique, programmes de formation, appui par téléphone aux utilisateurs finaux.

Il est généralement souhaitable que plusieurs ministères et services soient impliqués dans la mise en place des systèmes d'information. Il convient

donc de créer des mécanismes de coordination permettant d'unifier les politiques, les procédures et les normes régissant la gestion des données et le fonctionnement des systèmes d'information utilisés dans l'ensemble du secteur public. Des normes communes doivent régir les matières suivantes : a) les procédures de communication ; b) l'enregistrement des données ; c) la révision et la mise à jour du format des entrées et des sorties de données ; d) les caractéristiques des systèmes auxiliaires et les méthodes de sauvegarde des données ; e) la nature des systèmes de sécurité mis en place pour assurer la gestion des imprévus et d'éventuelles catastrophes ; f) le format et le contenu des documents techniques et de la documentation destinée aux utilisateurs.

Des méthodes appropriées de planification du projet sont indispensables pour la conception, l'exécution et le suivi de la mise en place du système intégré de gestion financière. Il convient notamment d'identifier clairement qui est responsable de la gestion du projet. En outre, les différents services se familiariseront d'autant plus facilement avec la gestion du système que son introduction sera progressive.

Des appuis locaux doivent être organisés pour assurer le bon fonctionnement et la maintenance des équipements et des logiciels. Les représentants locaux des fournisseurs peuvent former le personnel et apporter un soutien technique aux services pendant toute la durée de vie du système.

Les conditions de l'intégration

Une véritable intégration du système de gestion et d'information financière nécessite la combinaison de plusieurs préalables : une formation efficace, une coordination des initiatives, une harmonisation des procédures, un effort de communication et de collaboration. L'échec de nombreux systèmes de gestion et d'information financière s'explique par l'absence d'un ou plusieurs de ces éléments.

Un programme complet de formation couvrant tous les aspects du SIGF est essentiel pour garantir que toutes les personnes impliquées dans les sous-systèmes comprennent le rôle, la nécessité et les concepts de base de chaque sous-système, y compris ceux où ils n'interviennent pas directement. Par exemple, les systèmes de gestion financière échouent trop souvent parce que les services chargés du budget ignorent les problèmes de gestion de la trésorerie, tandis que les services responsables de la gestion de la dette ne tiennent pas compte des règles comptables. La formation du personnel à l'ensemble des objectifs et des modalités du SIGF doit faciliter la réussite de l'expérience.

La coordination et l'harmonisation des systèmes auxiliaires (sous-systèmes) composant le SIGF sont nécessaires pour réussir « l'intégration ». L'harmonisation est obtenue au moyen de règles et de normes cohérentes et applicables à chaque système auxiliaire. Les principes, les politiques, les normes, les manuels et les procédures doivent être harmonisés pour éviter les incohérences et les contradictions entre les systèmes auxiliaires. Les règles internes gouvernant chaque système auxiliaire doivent être coordonnées avec celles des autres sous-systèmes avant d'être finalisées et publiées.

La collaboration entre les participants est également importante. Le personnel des différentes entités de la chaîne de gestion financière doivent pouvoir communiquer entre eux de façon libre. Des réunions, conférences ou tables rondes doivent être organisées périodiquement pour discuter des sujets d'intérêt commun, des possibilités de contradiction et de double emploi et des mesures générales qui peuvent être prises pour accroître l'efficacité du SIGF.

Il est normal que les systèmes d'information influencent la façon dont les personnes accomplissent leurs tâches quotidiennes. Des procédures de gestion du changement et des formations adéquates doivent être mises en place pour que le personnel se familiarise avec le nouvel environnement et ne s'inquiète pas de son avenir.

Les systèmes d'information peuvent également affecter l'autorité et les pouvoirs relatifs des personnes et des groupes à l'intérieur des différentes organisations. La gestion du changement doit aussi traiter les incidences complexes de tels phénomènes.

Intégration partielle

Pour certains pays, l'intégration absolue, comme d'ailleurs l'informatisation totale, n'est pas toujours bénéfique. Différents types d'intégration partielle peuvent alors être considérés comme des solutions viables. L'élément le plus important de toute forme d'intégration partielle est que soit au moins entreprise l'intégration des systèmes budgétaires et comptables, ce afin que la même base de données appuie les décisions des gestionnaires et la formulation du budget. De tels systèmes doivent être conçus de façon à ce que le développement des autres systèmes périphériques (gestion de la dette, gestion de la fonction publique) ne nécessite pas une révision de l'architecture de base au moment de leur intégration au SIGF général.

Chaque gouvernement doit choisir son système d'information financière après avoir évalué les points suivants : les acquis et les succès des systèmes déjà existants, la nécessité de les améliorer et la capacité d'utiliser le processus d'intégration des systèmes auxiliaires pour accomplir cette amélioration. Les gouvernements sont alors à même de décider quel niveau d'intégration du SIGF est raisonnable, quelles compétences doivent être réunies et quels financements sont disponibles.

Différentes conceptions de la réforme budgétaire

LE CHAPITRE 1 note que les différentes conceptions à propos des budgets, du processus d'allocation des ressources et des pratiques de gestion financière évoluent constamment selon la priorité accordée à l'une ou l'autre des trois fonctions qui peuvent être assignées au processus budgétaire : contrôle des ressources publiques, programmation de l'allocation des fonds publics et modalités de gestion des ressources publiques. L'enseignement le plus important est que l'échec des réformes s'explique généralement par le fait que celles-ci ne s'attaquent pas à l'ensemble des trois dimensions. Le chapitre 2 renferme une analyse des trois fonctions précitées à l'aune de trois thématiques qui constituent les éléments-clés la performance budgétaire : discipline budgétaire globale, définition des priorités stratégiques, gestion efficace des services. Ces trois éléments sont la base du cadre conceptuel qui permet de définir les paramètres d'un système efficace de gestion des dépenses publiques. Les chapitres 3 et 4 donnent des indications sur les principales composantes d'un système de gestion des dépenses publiques qui réponde à ces critères de performance et d'efficacité. Le présent chapitre examine comment les améliorations recherchées peuvent être conçues et organisées.

Au départ, le contrôle – faire en sorte que les impôts soient utilisés conformément aux volontés du Parlement³ – était l'objectif principal de la réforme. D'autres objectifs, notamment la stabilité macroéconomique grâce au contrôle du niveau global des dépenses, ont ensuite complété ces préoccupations. Le chapitre 1 note que des réformes plus récentes avaient aussi pour but d'améliorer l'allocation et la gestion des ressources. Les chapitres 2, 3 et 4 montrent que les réformes budgétaires des années récentes introduisent des systèmes et des processus dont le but est d'améliorer simultanément la performance dans ces fonctions de contrôle, de programmation des dépenses publiques et d'incitation à l'efficacité de la gestion des services.

³ Ce principe est constitutif de l'avènement de la démocratie dans sa forme moderne dans la plupart des pays développés. Le vote par le Parlement du montant des impôts à payer et le contrôle de l'utilisation que le pouvoir royal faisait des fonds ainsi levés représentent des éléments importants du processus de démocratisation dans ces pays.

Le présent chapitre est fondé sur l'idée que les réformes échouent non seulement parce qu'elles sont incomplètes, mais aussi parce qu'elles ont souvent été conçues pour résoudre des problèmes techniques, alors que les véritables obstacles sont d'ordre institutionnel et politique. Il convient en effet de reconnaître que les réformes budgétaires soulèvent rarement l'enthousiasme, notamment chez les hommes politiques. La thèse de ce manuel est qu'il faut engager dans la réforme tous leurs bénéficiaires potentiels, qu'il faut afficher clairement les objectifs finaux et généraux de la réforme, c'est-à-dire accroître la performance du système budgétaire dans sa contribution à une meilleure discipline, à un recentrage des dépenses publiques en fonction des priorités stratégiques et à une meilleure efficacité des services publics. L'avantage d'une définition aussi large de la performance budgétaire est qu'elle donne à tous ceux qui ont intérêt au bon fonctionnement du système budgétaire une raison de soutenir la réforme. L'expérience de pays de culture politique aussi différente que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède montre ainsi que l'objectif d'offrir au citoyen un meilleur service au moindre coût et celui d'explicitier à travers le processus budgétaire les priorités stratégiques des politiques publiques peuvent constituer un élément de motivation en faveur de la réforme pour les hommes politiques et les fonctionnaires et servir de levier à la modernisation.

Mais, dans beaucoup de pays, les instruments et les techniques budgétaires les plus modernes ont monopolisé l'attention des autorités et mobilisé des ressources excessives. Les instruments et les techniques ont leur utilité, mais la plupart des réformes en cours leur accordent trop d'importance. Ce ne sont pas des instruments qui résoudront les problèmes des systèmes budgétaires si la volonté politique d'avancer vers un processus budgétaire plus performant n'est pas au rendez-vous, avec tous les changements de structure et de comportement que cela implique.

L'environnement et les problèmes de réforme budgétaire

Les réformes récentes les plus réussies diffèrent sensiblement des réformes entreprises dans le passé. Les nouvelles réformes tirent en grande partie les leçons des lacunes des réformes antérieures, qui négligeaient les liens entre l'organisation du contrôle des dépenses publiques et l'attention portée à leur efficacité ; de surcroît, elles ne s'inspiraient pas d'une vision cohérente de la nécessaire prise en compte de la performance à tous les stades du processus

budgétaire, des arbitrages gouvernementaux dans l'affectation des crédits à la gestion quotidienne des services publics. S'il est vrai que les réformes budgétaires ne peuvent pas, à elles seules, conduire à une amélioration des performances, il n'en reste pas moins qu'il est impossible d'améliorer les performances dans un environnement où les caractéristiques du système budgétaire sont un facteur limitant la modernisation de la gestion publique.

D'importantes leçons sur le contenu et les modalités des réformes peuvent être tirées de l'expérience de plus de cent ans de réformes budgétaires dans des pays extrêmement divers. Voici ces leçons :

1. Avant de se lancer dans un processus de réforme, il est important d'étudier les défauts du système budgétaire actuel. Sur quel point n'est-il pas performant ?
2. Les principales fonctions budgétaires – contrôle de l'utilisation des ressources publiques, programmation dans le temps des allocations de crédits et détermination des modalités de gestion des fonds publics – comportent aussi des sous-fonctions, qui ont une incidence sur les trois niveaux précités de la performance budgétaire. Ces sous-fonctions comprennent : la définition des politiques publiques, la résolution des conflits entre les différents acteurs du processus budgétaire (gestionnaires de crédits, ministères dépensiers, ministère des Finances, Parlement), la communication, la comptabilité, les orientations macroéconomiques, le choix des actions financées par le budget de l'État (programmes), l'évaluation, ainsi que le contrôle et la gestion de l'aide. Un programme de réforme peut être limité à quelques-unes de ces sous-fonctions, mais il doit tenir compte de leurs interactions. Les aspects suivants sont particulièrement importants :
 - a. Les systèmes budgétaires ne sont pas des produits uniformes qu'il est possible d'implanter sans adaptation et de manière identique d'un pays à l'autre. En outre, les processus évoluent dans le temps et les solutions mises au point ne sont pas éternelles. Enfin, le fonctionnement des systèmes budgétaires dépend en partie des caractéristiques des régimes politiques et institutionnels et des liens avec d'autres systèmes, notamment les systèmes politiques et les systèmes de gestion. Si l'on observe des déficiences ou des incohérences à ce niveau, aucun système budgétaire ne donnera de bons résultats, notamment en ce qui concerne la détermination des priorités stratégiques et l'efficacité de la gestion des services publics.

- b. Les fondements des systèmes budgétaires doivent être bien compris. L'économie générale des systèmes budgétaires est issue de la combinaison de nombreux éléments tels que la nature des comptes, les procédures relatives au vote du budget, la manière dont se font les prévisions et les affectations de crédits, ou encore les modalités de suivi de l'exécution budgétaire et d'évaluation des dépenses publiques. Si ces différentes composantes de base fonctionnent de manière inadéquate, il est peu probable que le système budgétaire fonctionnera correctement. Ainsi, les budgets sont peu performants quand ils sont finalisés trop tard pour influencer l'événement, quand ils sont basés sur des hypothèses irréalistes, quand ils sont constamment révisés en cours d'exercice (de façon implicite ou explicite), quand ils encouragent la corruption ou, tout simplement, quand ils manquent de réalisme. Ce sont tous ces éléments qu'il faut étudier patiemment avant de se lancer tête baissée dans une réforme d'envergure. Il faut analyser comment les fonds sont décaissés et comptabilisés (et analyser notamment l'organisation de la fonction comptable et le rôle du Trésor), structurer les services afin de rendre le circuit de la dépense plus efficace (supprimer les contrôles redondants, renforcer ceux qui sont utiles), développer les capacités des institutions qui interviennent dans le processus budgétaire et examiner avec attention les objectifs qui leur sont fixés et les méthodes qu'elles emploient. Très souvent, le vrai problème ne se situe pas dans la nature des systèmes budgétaires, mais plutôt dans le contexte où ils s'inscrivent.
- c. Cependant, les systèmes budgétaires doivent résoudre des problèmes spécifiques. Ils doivent notamment permettre :
- une articulation harmonieuse entre les aspects macroéconomiques (niveau du solde budgétaire, niveau des dépenses) et microéconomiques (actions sectorielles de l'État, modalités de l'intervention publique) ;
 - la conciliation entre les engagements à moyen et à long terme et les marges de manœuvre conjoncturelles dont dispose le gouvernement pour tenir ses engagements ;
 - des conditions efficaces d'arbitrage entre les vues des services du budget (ministère des Finances) et celles des services de planification (ministère du plan) qui s'expliquent par l'origine

de ces services, leurs habitudes et valeurs et les fonctions différentes qui leur incombent dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

- d. Les systèmes budgétaires sont des moyens d'organiser la circulation de l'information au sujet des prix, des priorités du gouvernement, de ses intentions et de ses engagements. Les réformes budgétaires doivent s'intéresser tout particulièrement aux problèmes de diffusion de l'information. La communication doit se faire dans les deux sens et faciliter l'engagement de toutes les parties intéressées dans le processus de réforme. Une attention particulière doit être accordée aux relations avec les bailleurs de fonds.
 - e. Dans les pays où l'aide est importante, il convient d'harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds avec les objectifs de la réforme. Il est souhaitable que tout le financement provenant des bailleurs de fonds au gouvernement soit intégré au budget.
3. La mise en œuvre des réformes budgétaires n'est pas une tâche facile. Une programmation détaillée doit être définie dès la phase de conception de la réforme ; mais cette programmation doit être souple et capable d'adaptation en fonction des leçons tirées de l'expérience. À ce jour, aucune des réformes qui ont réussi ne précisait au départ tous les éléments éventuellement mis en place. Au contraire, dans des pays où l'on a cherché à planifier de manière très précise et exhaustive tous les aspects de la réformes budgétaire, le calendrier n'a pas été respecté ou a été modifié.
 4. Quelles que soient leurs vertus, les systèmes budgétaires ne fonctionnent pas de façon autonome. Leur efficacité est affectée par de multiples facteurs d'incertitude tels que l'instabilité politique, la vulnérabilité des régimes, les guerres, des habitudes de dépenses difficiles à corriger, l'intervention des bailleurs de fonds, de graves pressions inflationnistes ou un déséquilibre structurel entre les espérances et les ressources. Les systèmes budgétaires doivent tenir compte de ces réalités ; ils doivent aussi éviter d'aggraver les problèmes existants par leurs propres incertitudes et rigidités (notamment celles qui sont le résultat des pratiques des donateurs).

5. Améliorer la qualité des renseignements de base pour faciliter le processus de décision est un élément essentiel de toute réforme ; mais l'introduction d'informations supplémentaires dans le processus de décision budgétaire (données sur les résultats d'une action, sur ses coûts) ne signifie pas que les décisions seront nécessairement meilleures. Outre la difficulté de mesurer la performance, il est rare que l'intégration de toutes les informations disponibles dicte à elle seule des choix incontestables. Les choix qui affectent les politiques publiques sont fondamentalement des décisions politiques faisant écho à des valeurs, à des intérêts ou à des priorités qui ne peuvent souvent être réduits à des considérations de gestion. Le renforcement du processus de décision doit tenir compte de la multiplicité des facteurs qui influent sur les décisions.
6. Il ne suffit pas de mettre en œuvre les techniques et les outils les plus modernes pour que les systèmes budgétaires favorisent l'efficacité de l'action de l'État au moindre coût. Souvent, les pays surestiment les possibilités de ces instruments et notamment leur capacité de faciliter, voire de remplacer, les décisions des services centraux (la direction du budget du ministère des Finances dans la plupart des cas) en matière de répartition des crédits. Or, les indicateurs de résultats et les mesures de coûts sont d'un intérêt beaucoup plus évident et immédiat quand ils sont utilisés pour rationaliser l'emploi des ressources au niveau des services opérationnels qui sont directement responsables de la gestion (écoles, hôpitaux, services décentralisés des ministères). En dernière analyse, les techniques visant à promouvoir la performance ne sont utiles que si l'évolution des modes de répartition des crédits au niveau central et des méthodes de gestion budgétaire et financière encourage une meilleure performance au niveau des services opérationnels.

En outre, ces techniques ne peuvent contribuer à améliorer les choses que si une politique nouvelle en matière de gestion du personnel et d'organisation administrative permet de mieux intégrer les considérations de performance dans le comportement des agents et des services, le plus souvent sous la forme d'incitations, d'autonomie de gestion et de capacité d'initiative.

7. La réforme budgétaire ne se réduit pas à un choix entre le maintien du système actuel et la mise en place de tous les éléments d'un nouveau système. Plusieurs des nouveaux concepts décrits dans le cha-

pitre 1 – budgets à base zéro, budgets par objectifs, budgets de programme – peuvent être introduits progressivement au sein même des systèmes budgétaires traditionnels. La performance d'un système budgétaire est liée à la qualité de l'équilibre qu'il permet entre la rigueur et la flexibilité. Cela signifie que la réforme doit imposer des contraintes budgétaires qui sont à la fois rigoureuses et prévisibles, mais qu'elle doit aussi donner aux décideurs toute l'autorité dont ils ont besoin pour accomplir leurs fonctions, c'est-à-dire la marge de manœuvre qui leur permet d'exercer au niveau politique le pouvoir budgétaire.

Des instruments, des techniques, et des structures doivent renforcer les mécanismes institutionnels de base. Les commentaires qui précèdent s'appliquent également aux instruments et techniques décrits au chapitre 1 (budgets de programme, budgets par objectifs, budgets base zéro) et aux nouvelles techniques (budgets axés sur les résultats et la « production » des administrations, mesure de la performance, méthode de la comptabilité d'exercice). Les nouvelles techniques ont donné des résultats dans certains pays développés. Notons toutefois que le succès des systèmes de gestion basés sur la performance est encore limité. Ces techniques ont bien réussi en Nouvelle-Zélande mais, comme le signale Allen Schick, les autres pays ne doivent pas les considérer comme des panacées universelles. La leçon de ces expériences est que l'assainissement des bases des systèmes existants est une condition préalable à la mise en place de toute réforme.

8. Les réformes sont longues et demandent de la persévérance. Il ne s'agit pas d'un court voyage, mais d'un véritable pèlerinage. Le facteur le plus important n'est pas le choix de l'instrument de la réforme budgétaire, mais l'engagement solennel et institutionnalisé en faveur des principes qui sous-tendent l'emploi de l'instrument.

Récentes initiatives en matière de réforme budgétaire

Une nouvelle vague de réformes budgétaires a surgi au cours des années 80 et 90. Dans les pays de l'OCDE, dans les nouveaux pays industrialisés et, de plus en plus, dans les pays en développement, les pays à revenu intermédiaire et les économies en transition, les réformateurs mettent l'accent sur des réformes budgétaires dont le but est d'améliorer la performance du secteur public. L'un des principaux messages de ce manuel est qu'une réforme – qu'elle soit globale ou limitée à l'une des composantes du système

budgétaire – ne sera durable que si sa conception prend en compte les trois aspects de la performance budgétaire décrits ci-dessus, mais aussi l’environnement politique, économique et social du pays. Les nouvelles directives de la Région Afrique sur les revues des dépenses publiques (encadré 5.1) sont l’expression de cette nouvelle tendance.

Lorsqu’on parle de réformes conduites dans le but d’améliorer l’efficacité de la gestion des dépenses publiques, sur la base des principes décrits dans ce manuel, on peut penser qu’il s’agit d’initiatives très ambitieuses, qui ne peuvent que s’inscrire dans un cadre complet, global et, en quelque sorte, imposé. Or, les réformes de ce type déclenchent souvent des réactions très négatives. Il faut tenir compte de ces réactions dans le choix des modalités d’application des réformes budgétaires. Les sceptiques prétendent que les réformes globales demandent beaucoup plus de temps que les initiatives plus limitées. Ils estiment en outre que les gouvernements (et les bailleurs de fonds) ont rarement la persévérance nécessaire pour soutenir des réformes globales sur une longue durée. À noter toutefois que le programme en cours en Bolivie appuyé par la Banque a un horizon de dix ans. Enfin, ils soulignent les conséquences négatives sur la réalisation de la réforme que peut avoir un environnement inadéquat, caractérisé par des marchés financiers cloisonnés, des flux incertains de ressources à moyen terme et de sérieux problèmes de corruption, par exemple. Ils concluent donc qu’une discipline budgétaire globale est un objectif irréaliste et que les décisions budgétaires seront toujours dominées par des préoccupations à court terme.

Ces arguments ne sont pas valables. Un marin qui a décidé de naviguer du Caire à Punta Arenas n’abandonnera pas son objectif parce qu’il frappe une tempête. Son bateau a été construit pour résister aux plus violentes secousses et il a emporté avec lui les provisions supplémentaires dont il aura besoin. En fait, l’expérience montre que les réformes limitées, celles qui n’ont attaqué que certains éléments du problème, sont souvent celles qui ont échoué. L’échec des réformes globales s’explique en effet surtout par une mauvaise analyse des problèmes de base. Il n’en est pas moins vrai que les réformes globales prennent beaucoup plus de temps que les réformes partielles.

Encadré 5.1

Directives pour le renforcement de la gestion des dépenses publiques

La Région Afrique estime que les revues des dépenses publiques (RDP) ont un rôle à jouer dans une meilleure gestion des dépenses publiques. Cependant, les revues antérieures avaient un certain nombre de défauts qu'il convient de corriger. Les nouvelles directives recommandent des méthodes dont les objectifs sont :

- Le renforcement des procédures d'élaboration et d'exécution du budget ;
- le développement des capacités du gouvernement en matière de gestion et de suivi des dépenses publiques ;
- un système adéquat et transparent d'allocation des ressources basé sur la comparaison des différentes options possibles ;
- l'intégration complète des revues des dépenses publiques au processus budgétaire normal et l'adhésion des gestionnaires locaux à ces mécanismes;
- une meilleure consultation des bailleurs de fonds sur la répartition, la gestion et le financement des dépenses publiques.

Les RDP doivent faciliter le développement d'un système de gestion des dépenses publiques qui permettra :

- de produire, de mettre en œuvre et d'ajuster tous les ans un cadre de programmation à moyen terme de l'ensemble des dépenses publiques, conforme au programme de réforme macroéconomique, qui décrira les principaux programmes de dépenses en précisant comment le budget global sera financé. Ce cadre peut comprendre des prévisions basées sur différents scénarios ; il doit tenir compte du service de la dette et de l'incidence possible d'un rééchelonnement ou d'une réduction de la dette ;
- de mettre en place des normes adéquates pour la gestion des dépenses de l'année, qui s'inspireront du principe de responsabilité, dans un cadre transparent pour le public et les bailleurs de fonds ;
- de définir des priorités de dépenses, d'arbitrer efficacement les conflits qu'engendrera la répartition des ressources et d'intégrer les objectifs politiques du gouvernement ;
- de garantir que les dépenses reflètent les priorités budgétaires réelles du gouvernement et que leur exécution est conforme à la réglementation budgétaire ;
- de couvrir l'ensemble du champ des dépenses publiques, y compris les dépenses financées par les bailleurs de fonds, et de produire des résultats justifiant les dépenses engagées.

Source : Site Web Africa.

Le scepticisme à l'égard des réformes globales s'explique peut-être par une mauvaise interprétation du mot « global ». Une réforme globale ne tente pas de régler tous les problèmes à la fois. Mais elle est basée sur un diagnostic complet des problèmes posés par le système budgétaire, sur une analyse exhaustive et poussée des liaisons entre ces différents problèmes, sur une évaluation des obstacles institutionnels à la performance et sur l'identification du meilleur point d'entrée pour lancer les différentes étapes de la réforme. Le calendrier peut être lent ou rapide selon le pays ; mais il peut être prolongé en fonction des circonstances jusqu'à l'accomplissement d'une réforme globale.

En raison de son impact sur le mode de répartition des ressources, la réforme budgétaire est un puissant instrument de refonte du secteur public. Il est important que les données relatives à la performance soient disponibles au moment des décisions stratégiques sur l'allocation des ressources. Néanmoins, ces données ne seront que l'un des éléments de la décision. Des progrès significatifs peuvent être réalisés sans bouleverser le processus d'allocation des ressources. Il est de la plus haute importance de commencer à définir les obligations de performance des services ou des ministères chargés de l'exécution des actions financées par le budget de l'État, dans le but de les inciter à mieux utiliser les ressources qui leur sont confiées. Les conceptions dominantes au sujet des systèmes budgétaires sont basées sur l'idée que les progrès sont particulièrement rapides quand les données sur la performance sont utilisées au service de la gestion, c'est-à-dire au stade de l'exécution et non au stade de l'allocation de ressources.

Un rapport émanant du Deuxième séminaire avancé du Commonwealth sur les stratégies de réforme du secteur public (qui s'est tenu en Nouvelle-Zélande en 1997) notait que : « seuls certains aspects de la réforme néo-zélandaise pouvaient être généralisés » (encadré 5.2). Selon le rapport, « certaines techniques sont éminemment exportables » :

- L'inscription dans la loi des principaux éléments de la réforme ;
- La définition d'une stratégie globale pour le gouvernement et d'une stratégie individuelle pour les services ministériels, associée à des objectifs précis. C'est ce que l'on appelle dans plusieurs autres pays développés la « planification stratégique » ;
- La mise en place d'un système de responsabilité qui met l'accent sur la « production » des administrations et les résultats, non sur les moyens (nombre de fonctionnaires, montant des crédits) et les processus.

Encadré 5.2

Les réformes néo-zélandaises mettent l'accent sur les valeurs et les interactions

Le rapport de 1997 intitulé « Stratégies pour la réforme du secteur public », présenté au Séminaire du Commonwealth, notait que : « les réformateurs néo-zélandais souhaitaient protéger un certain nombre de valeurs et de principes fondamentaux – l'égalité des citoyens, une fonction publique apolitique, l'honnêteté – qui sont la base du service public. Mais ils ont revu et transformé presque tout le reste. Il fallait en effet développer de nouvelles valeurs, telles que la transparence, l'ouverture, la confiance et la satisfaction des besoins des usagers des services publics, qui deviennent d'ailleurs des clients ». Les rapports entre les différents acteurs ont également été revus et transformés.

Le secteur privé – La priorité du gouvernement est de fournir les biens et les services publics que le marché ne peut produire. Les entreprises publiques ont été exposées à la concurrence. Elles ont été privatisées quand elles n'étaient pas au service d'un objectif politique prioritaire.

Les services publics – Les services restés dans le secteur public ont obtenu la même autonomie de gestion que ceux du secteur privé en matière de personnel et de budget. Ils peuvent acheter directement au secteur privé (au lieu de faire transiter leurs commandes par les services centraux des ministères ou le ministère des Finances) ; ils peuvent vendre directement aux entreprises privées et peuvent concurrencer des activités similaires du secteur privé (par exemple, les services météorologiques). Des réglementations centrales tatillonnes ont été abolies. Par exemple, 147 pages de réglementation sur le remboursement des frais de déplacement des fonctionnaires ont été remplacées par une phrase : « les dépenses seront remboursées dans les limites du raisonnable ».

Désormais, les directives données aux services sont principalement axées sur les produits que fournit l'administration (nombre de malades soignés, nombre de jugements rendus) et les résultats. Le gouvernement a intégré les objectifs des différents services dans une stratégie globale qui s'applique à tous les services. Cette stratégie donne aux services des objectifs de performance clairs, définis en termes de produits et tenant le plus grand compte des coûts. Les dirigeants des services sont personnellement responsables devant leur ministre de la performance de leur organisation. Les objectifs de performance sont précisés sous la forme de contrats de performance qui définissent précisément les résultats à atteindre en termes de produits. Les rapports sur les résultats effectivement atteints par les services sont rendus publics. Les leçons qui peuvent être tirées de ces rapports sont analysées par tous les intéressés. L'évaluation de la performance a des conséquences (positives et négatives) pour les responsables. Le système comptable public est harmonisé avec les principes comptables communément utilisés par le secteur privé et comporte une comptabilité d'exercice et des bilans.

Au début de la réforme, les gestionnaires semblaient penser que les techniques de gestion du secteur public étaient très différentes de celles du secteur privé. Ils considéraient aussi leur pays comme un cas unique, plus influencé par les conditions locales que par

Encadré 5.2 (suite)

l'environnement global. Aujourd'hui, tout en reconnaissant que les deux secteurs sont distincts – notamment en ce qui concerne les principales fonctions de service public – nombreux sont ceux qui pensent que les gestionnaires du secteur public ont beaucoup à apprendre des méthodes de gestion appliquées par l'ensemble des entreprises.

Citoyens et clients – Les services publics sont incités à définir des normes de qualité sur lesquelles ils s'engagent devant leurs « clients » et à les intégrer dans des mesures de performance. Cette orientation vers le service rendu aux citoyens a été renforcée par la mise en place d'institutions telles que le « Médiateur », personnalité indépendante chargée de résoudre les conflits entre l'administration et les usagers, et la loi sur le libre accès aux documents administratifs.

Personnel – Le système traditionnel de gestion de la fonction publique – salaires modestes, objectifs limités, emploi à vie, pension généreuse, compétences très spécialisées – tend à être remplacé par un système de salaires et pensions concurrentiel et incitatif, tourné vers la progression en fonction des résultats, avec une mobilité à l'intérieur du secteur public et entre le secteur public et le secteur privé. La relation avec le personnel est devenue très proche de celle qui existe entre les employeurs et les employés du secteur privé.

Source : *Report*, Second Commonwealth Advanced Seminar, Nouvelle-Zélande, 1997.

Le « modèle néo-zélandais » est-il applicable aux pays en développement et aux économies en transition ? Cette question est de plus en plus débattue. Il sera donc très intéressant de suivre les résultats de l'expérience de la Mongolie qui a décidé d'adopter le modèle néo-zélandais (encadré 5.3).

D'importantes leçons peuvent être tirées du modèle néo-zélandais et de son application. Néanmoins, ce manuel fait valoir que le modèle en question ne constitue pas un bon point de départ pour la plupart des pays en développement. (La Mongolie est peut être un cas exceptionnel, qui s'explique par les facteurs suivants : une population peu nombreuse et relativement homogène, peu de corruption et l'appui des plus hautes autorités politiques au processus de réforme). Tout programme de réforme doit être axé sur la recherche de la performance ; mais il ne réussira que s'il est axé sur l'essentiel. Nous verrons ci-dessous que ce but peut être atteint grâce à la mise en place de deux processus parallèles de réforme, l'un concernant la réforme des systèmes et processus des ministères au niveau central et l'autre, les services directement chargés de la gestion et de l'exécution des politiques publiques.

Encadré 5.3

La réforme du secteur public en Mongolie suivant le modèle néo-zélandais

La stratégie de gestion du secteur public est décrite dans un projet de « loi sur la gestion et les finances du secteur public », qui définit un nouveau cadre politique. Voici les principaux éléments de la réforme :

- les ministres, les ministères, les services et le Parlement adoptent un système budgétaire, des méthodes de gestion et un système de comptes-rendus d'exécution basés sur les résultats et les produits – les services effectivement assurés ;
- les ministères, les services, le Parlement et l'ensemble du secteur public adoptent le système du budget et de la comptabilité d'exercice ;
- les décisions relatives à la gestion des moyens sont déléguées aux ministres et aux chefs de services ;
- les ministères, les services et le Parlement prépareront des stratégies et des plans d'action ; les ministres et les chefs de services seront responsables de leur exécution en fin d'exercice ;
- les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont intégrées dans un même budget ; les ministères et les services reçoivent des crédits pour leurs investissements (pour le compte de l'État et des services) et pour les autres dépenses nécessaires à la prestation des services dont ils ont la charge, pour l'exécution des transferts, etc.
- les ministères gestionnaires (et non le ministère des Finances) préparent leurs prévisions budgétaires et leurs rapports annuels ;
- le gouvernement prépare des prévisions financières et des rapports d'exercice pour l'ensemble du secteur public.

Source : Document d'évaluation de l'octroi d'un crédit à la Mongolie pour un projet d'assistance technique. Rapport No. 17460-MOG, annexe II, 1998.

Le calendrier des réformes

Il n'y a pas de méthode standard pour établir le calendrier des réformes. Trop de facteurs influencent ce calendrier, notamment la qualité du système actuel et de certains de ses éléments, la qualité des structures institutionnelles ainsi que la nature et le niveau du soutien et d'opposition à la réforme. Cette dernière section est consacrée à l'examen d'un certain nombre de ces questions, analysées dans le contexte des autres questions abordées dans les chapitres précédents. Elle indique aussi que les étapes du calendrier doivent être conçues de façon à ce que la prise en compte des trois principaux éléments

qui participent de la performance budgétaire, tels que décrits ci-dessus, domine l'exécution de la réforme.

Trop souvent, les mesures prises comprennent surtout une réallocation des dépenses en faveur des secteurs prioritaires, une réduction générale des dépenses publiques, des réformes techniques et des changements de procédures, comme le renforcement du contrôle des dépenses, un nouveau système comptable capable de produire en temps utile des données fiables et l'adoption d'un budget de programme. Ce manuel souligne un certain nombre de facteurs qui doivent dominer les différentes étapes de mise en place de la réforme d'un système budgétaire :

- Analyser les problèmes et concentrer les efforts sur la recherche de résolutions ;
- Savoir prendre en compte et s'adapter aux situations ;
- Assainir en premier lieu les bases du système existant ;
- Comprendre les règles du jeu institutionnelles ;
- Concentrer l'effort sur les règles et les contraintes affectant la performance dans ses trois principaux éléments (Introduction et chapitre 2) ;
- Développer des systèmes et des processus qui intègrent dans le même ensemble les politiques, les programmes et les budgets (chapitre 3) ;
- Un système intégré de gestion financière bien conçu est le fondement de toute réforme (chapitre 4) ;
- Mobiliser l'appui de ceux qui profiteront de la réforme, prendre en considération les inquiétudes de ceux qui pourraient éventuellement y perdre et expliquer les raisons de la réforme (pour chacun des trois niveaux) à ceux qui n'y sont pas directement intéressés mais qui peuvent influencer sa réussite. Un ministre des Finances se préoccupe surtout de l'impact de la réforme sur le processus de contrôle des dépenses publiques, tandis le responsable d'un service opérationnel s'intéresse surtout à l'incidence de la réforme sur les garanties (niveau, discrétion, calendrier) qu'il peut avoir au sujet de l'obtention de ses crédits ;
- L'engagement du pays et le soutien en longue durée des partisans de la réforme sont la condition du succès ; mais la qualité des conseils donnés influence l'engagement du pouvoir politique en faveur de la réforme ;
- Exiger des budgets complets et transparents.

Deux modes d'intervention parallèles

L'une des méthodes – qui a d'ailleurs de nombreuses variantes – comporte l'adoption parallèle de réformes au niveau des administrations centrales et, singulièrement, du ministère des Finances (services centraux) ainsi qu'au niveau des services directement chargés de la gestion dans les différents secteurs d'intervention publique.

La tâche des services centraux est surtout de réformer les processus de définition des politiques, des programmes et des budgets pour qu'ils créent des conditions favorables à l'amélioration de la performance. Il s'agit notamment d'introduire progressivement un cadre de dépenses à moyen terme (chapitre 3), qui permettra une véritable intégration des politiques, des plans et des budgets en vue de produire de meilleurs résultats. Le succès de la méthode dépend du renforcement de la capacité des services centraux à faire des choix stratégiques et à définir des politiques cohérentes, tout en établissant une discipline financière stricte, notamment par une surveillance efficace du respect des plafonds de dépenses. Ce sont ceux qui ont le pouvoir de prendre de telles décisions qui doivent acquérir ces capacités, y compris la capacité de faire exécuter leurs décisions. Dans la plupart des pays, ces autorités comprennent les plus hauts responsables des ministères, en particulier ceux du ministère des Finances, mais aussi – et surtout – les cabinets ministériels et le conseil des ministres.

Selon la Banque mondiale, les programmes sectoriels d'investissement ou les approches sectorielles globales – qui sont en fait des cadres sectoriels de dépenses (chapitre 3) – sont des instruments utiles pour appuyer ce type d'intervention. La Banque mondiale a introduit un nouveau type de crédit – les prêts pour la réforme des dépenses publiques (PRDP) – qui semblent se prêter au soutien de l'ensemble des réformes décrites dans ce manuel. Alors que les partisans du nouvel instrument affirment que les PRDP sont en fait des programmes d'investissement sectoriel qui visent l'ensemble du secteur public, le point de vue adopté dans ce manuel est qu'un programme d'investissement sectoriel constitue un cadre de dépenses à moyen terme pour un secteur. Il est donc raisonnable d'espérer que les PRDP contribueront à la définition de cadres de dépenses à moyen terme pour l'ensemble du secteur public.

Parallèlement aux réformes entreprises au niveau des services centraux, la principale tâche des ministères et services sectoriels est de développer des informations sur les produits et les résultats, complétées par des données

sur les coûts. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les données sur la performance sont devenues d'utiles instruments de gestion des initiatives financées par le budget de l'État (programmes). Ces informations sont parfois intégrées au processus budgétaire. Cependant, comme le recommande un rapport du FMI de 1997, ces réformes axées sur l'utilisation des mesures de performance doivent être menées avec prudence (encadré 5.4).

Il ne faut pas, au début du processus, intégrer trop rapidement les deux aspects de la réforme. Néanmoins, les services centraux doivent exiger que les propositions de politique publique et d'initiatives gouvernementales contenues dans les programmes soumis à l'autorité politique soient accompagnées d'informations sur la performance attendue ou observée dans le passé, lesquelles seront progressivement intégrées dans les documents budgétaires et les autres documents publics. Parallèlement, les ministères sectoriels et les services gestionnaires de crédits doivent demander aux services centraux d'améliorer la prévisibilité des ressources et de ne plus intervenir dans les détails de leur gestion. Il faut que les ministres et les services disposent de pouvoirs plus étendus en matière de programmation et de gestion, mais qu'ils soient tenus responsables de leurs décisions. L'encadré 5.5 décrit comment l'Ouganda a utilisé les deux méthodes dans la réforme de son système budgétaire.

Contrairement aux thèses de certains, l'adoption d'un « budget par résultats », établi en fonction des « produits », n'est pas la première étape de la réforme. Dans beaucoup de pays, les budgets par produit ne sont pas un instrument adéquat, notamment au plan national. Il est à cet égard important de retenir la leçon des budgets de programme. Trop souvent, la méthode a été introduite dans un contexte non approprié, quand les bases du système existant n'avaient pas encore été assainies. L'échec inévitable est la conséquence d'une intégration trop rapide, alors même que les processus budgétaires centraux ne sont pas encore prêts à absorber les effets induits par la réforme et que les services se méfient encore de ses conséquences.

Le cas de Singapour est très différent de celui de l'Ouganda. C'est de façon progressive que Singapour a mis en place un système budgétaire axé sur la performance. Il s'agit d'une véritable odyssée qui a duré vingt-cinq ans et qui n'est pas encore terminée (encadré 5.6).

Encadré 5.4

Les indicateurs de performance et les systèmes budgétaires

Les indicateurs de performance peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la gestion des dépenses publiques ; mais les liens entre les montants de crédits affectés à tel ou tel type d'actions et les résultats qui en découlent ne sont pas toujours évidents. Jusqu'à présent, les indicateurs ont surtout servi, au stade de l'exécution du budget, pour accroître l'efficacité de la gestion des programmes et des projets publics. Dans plusieurs pays de l'OCDE, l'utilisation d'indicateurs et les réformes de gestion que cette utilisation encourage sont de plus en plus orientés vers la performance et l'amélioration des services offerts. Ainsi, en Suède, on demande à tous les ministères et services d'inclure dans leurs rapports d'activité annuels des indicateurs de performance (avec mention des résultats atteints) en complément des états financiers. En Finlande, une gestion financière plus autonome des services va également de pair avec le développement d'indicateurs de performance dans les rapports annuels et dans les budgets « orientés vers les résultats ». Au Royaume-Uni, on accorde également beaucoup d'importance aux contrats de performance que les responsables des services concluent tous les ans avec leur ministre et qui renferment des objectifs chiffrés en termes de résultats à atteindre.

Les indicateurs de performance améliorent non seulement les conditions de mise en œuvre des politiques publiques et d'exécution du budget, mais aussi le processus d'allocation des ressources entre les différents programmes. En effet, les indicateurs de performance permettent aux analystes des services budgétaires centraux (l'équivalent de la direction du budget) de critiquer plus efficacement les propositions budgétaires des ministères gestionnaires qui leur paraissent inappropriées. En même temps, les indicateurs peuvent fournir à ces ministères des arguments supplémentaires pour justifier leurs demandes. La Nouvelle-Zélande a institutionnalisé ce processus et les indicateurs de performance jouent un rôle important dans les décisions d'allocation de ressources prises dans le cadre du budget annuel. En Nouvelle-Zélande, la plus grande partie des crédits budgétaires est basée sur des contrats d'achat entre le ministre et les responsables du ministère ou du service. En échange des crédits accordés, les contrats prévoient la prestation de services et de produits dont la nature, le volume, le calendrier, la qualité et les coûts sont définis d'un commun accord. Le processus budgétaire prévoit l'analyse des raisons pour lesquelles les résultats atteints par les services ont éventuellement différé des spécifications du contrat.

Bien que les indicateurs de performance produisent des informations très utiles en regard de la productivité et de l'efficacité des services, l'expérience des pays de l'OCDE montre que ces indicateurs doivent être utilisés avec prudence. En effet, plusieurs facteurs limitent la portée opérationnelle des indicateurs de performance dans le secteur public (certains indicateurs sont basés sur des critères très subjectifs ; ils peuvent être instrumentalisés pour faciliter des décisions ; ils ne peuvent pas être le seul facteur qui détermine la décision). Il faut donc choisir de bons indicateurs, comportant le moins de distorsion possible. Par exemple, on peut vouloir mesurer l'efficacité d'un service fiscal sur la base du coût unitaire des recettes perçues, mais cette solution risque

Encadré 5.4 (suite)

d'inciter les responsables à négliger les opérations dont le coût unitaire est trop élevé – donc les cas les plus difficiles – au risque d'encourager ainsi la fraude. Le vieil adage « vous obtiendrez ce que vous mesurez » est toujours d'actualité. Il conduit non seulement à la prudence dans la définition des mesures, mais invite à revoir périodiquement les effets imprévus (souvent imprévisibles initialement) qu'ils peuvent entraîner.

Source : FMI, « The Role of Performance Indicators in Public Expenditure Management », Département des affaires budgétaires, 1997.

Les enquêtes auprès des usagers des services publics sont un puissant instrument d'incitation à une meilleure performance. Les effets sur la gestion sont particulièrement importants quand viennent s'ajouter à ces enquêtes les pressions des administrations centrales exigeant des informations sur la performance. L'avantage des enquêtes auprès des usagers est qu'elles impliquent des acteurs qui ont intérêt à améliorer la performance (notamment les résultats du niveau 3 de la performance budgétaire, telle que précédemment définie : l'efficacité dans la gestion des services). L'encadré 5.7 décrit un certain nombre d'exemples d'enquêtes dont les données ont été utilisées pour améliorer la gestion du secteur public.

Encadré 5.5

Vers un système budgétaire axé sur les résultats en Ouganda

Trois budgets financent les services publics en Ouganda : le budget de fonctionnement des ministères et services centraux, les budgets des collectivités locales et le budget de développement. Cette division complique la vision que l'on peut avoir de la répartition des ressources entre les services publics les plus importants. Le problème est aggravé par des pratiques budgétaires basées sur une revue détaillée des moyens et des dépenses (évolution du montant des crédits, nombre de fonctionnaires) beaucoup plus que sur l'évaluation de la nature et de la quantité des services offerts. Pour résoudre ce problème, un plan d'action pour une réforme budgétaire, appuyé par la Banque mondiale dans le cadre du CAS III, a été élaboré. Il vise à transformer le budget en un processus stratégique orienté vers les résultats.

Encadré 5.5 (suite)

Fondé sur le succès d'une initiative antérieure – l'introduction d'une programmation à moyen terme de la répartition des ressources et des principaux postes de dépenses – le plan d'action comprend trois éléments :

- Une orientation plus stratégique de la planification des dépenses et du processus budgétaire grâce au renforcement du rôle de la programmation des dépenses à moyen terme et de la stratégie budgétaire pluriannuelle dans les analyses et les décisions concernant les allocations de ressources au niveau des différents ministères et des programmes.
- Un mode de présentation du budget et des procédures budgétaires qui accentuent le caractère stratégique du budget, renforcent la rigueur et accroissent l'efficacité (il s'agit ici, grâce à une intégration systématique des préoccupations de performance dans les divers aspects du processus budgétaire, d'améliorer la nomenclature budgétaire, de renforcer la rigueur du contrôle des dépenses et d'accroître la prévisibilité des affectations de crédits. Une analyse et un suivi plus attentifs du budget ne manqueront pas de créer une demande d'information sur ce que « produisent » les différents services publics et leurs résultats).
- Une amélioration du contenu du budget grâce à l'élaboration de programmes sectoriels intégrés, c'est-à-dire d'ensembles cohérents d'actions qui visent les mêmes objectifs dans le même secteur d'intervention de l'État (santé, éducation, développement rural). Trois secteurs pilotes ont à cet égard été choisis. La définition de programmes sectoriels intégrés constitue un bon moyen de se familiariser avec l'orientation de la gestion publique vers les résultats. Il s'agit en effet de définir les objectifs et les missions des ministères (par exemple, pour l'éducation, lutter contre l'analphabétisme), d'identifier les principaux résultats escomptés qui permettront d'évaluer l'accomplissement des objectifs (par exemple, la diminution du taux d'analphabétisme) et de préparer des plans d'action renfermant une estimation des coûts nécessaires pour réaliser les objectifs. Des enquêtes nationales annuelles sur les services offerts permettront de comparer les objectifs définis dans les plans d'actions et les performances effectives atteintes et de mesurer les progrès dans le sens d'une plus grande efficacité des services publics. Les enquêtes auprès des citoyens joueront un rôle majeur dans l'amélioration de la performance du secteur public.
- L'exemple de l'Ouganda montre comment il est possible de mener parallèlement différents volets d'une réforme budgétaire. Les deux premiers éléments du plan d'action mettent l'accent sur la définition de stratégies. Il s'agit de réformer l'ensemble du processus budgétaire et de mettre en place des mécanismes permettant de renforcer la rigueur et de donner plus de visibilité pour les gestionnaires de crédits comme pour les bailleurs de fonds et les citoyens. Il s'agit aussi de demander aux entités directement en charge des services publics d'accorder une priorité élevée à la performance. Le troisième élément de cette grande réforme en Ouganda comporte la production de données sur la performance au niveau des ministères et des services et utilise le mécanisme des enquêtes auprès des clients pour mesurer la qualité des services offerts.

Encadré 5.6

Singapour : les étapes de la réforme budgétaire

Avant 1978 : des budgets par nature et par poste de dépenses – Tout au long de cette période, la détermination des crédits par nature de dépenses (matériel, personnel, types de fournitures) et le contrôle de l'utilisation des crédits sur cette base étaient la priorité du système budgétaire. Aucun mécanisme ne permettait d'établir une correspondance entre les allocations de ressources et les objectifs assignés aux services publics. Les salaires de la fonction publique étaient peu élevés et les détournements de fonds publics fréquents.

De 1978 à 1989 : des budgets de programme – En net progrès par rapport au passé, le budget mettait l'accent sur les tâches à accomplir et établissait des liens entre les missions, les objectifs et les ressources. L'approche par « programme » rendait en outre le système plus flexible : les transferts de crédits d'un poste de dépenses à l'autre étaient possibles à l'intérieur du même programme. Néanmoins, l'expérience a montré que des progrès supplémentaires étaient nécessaires, notamment la possibilité de transférer des ressources d'un programme à un autre quand les priorités du gouvernement changeaient.

De 1989 à 1996 : des budgets votés en bloc – Le vote de budgets en bloc permettait d'assouplir les conditions dans lesquelles on pouvait réaffecter des crédits d'une action ou d'un type de dépenses à l'autre. D'importants blocs de crédits étaient accordés aux services, qui pouvaient procéder à des redéploiements internes sans que l'accord de la direction du budget soit nécessaire. Néanmoins, le nouveau système était encore trop restrictif : impossibilité de reporter des crédits d'une année à l'autre, absence de données sur les services rendus et les résultats, et maintien d'un trop grand nombre de contrôles a priori sur la gestion du personnel et les décisions financières.

Depuis 1996 : des budgets axés sur les résultats – C'est l'étape la plus récente de l'évolution du système budgétaire de Singapour. Désormais, l'accent est mis sur ce que les services « produisent » avec les crédits qui leur sont affectés. Il s'agit d'une nouvelle philosophie de gestion qui, pour améliorer la performance, délègue plus d'autorité aux gestionnaires du secteur public en échange d'une plus grande responsabilité. Les services publics doivent être gérés comme des services autonomes. Les accords conclus entre les responsables de ces services sur le niveau des crédits spécifient les objectifs de performance que les services doivent atteindre en contrepartie des crédits accordés. L'accord est ainsi un moyen de responsabiliser les gestionnaires. Il sert de base aux allocations de ressources et permet d'évaluer la performance. Les détails de l'accord sont définis en commun par le service, le ministère de tutelle, le ministre et les services du ministère des Finances responsables du budget. Les résultats atteints déterminent en partie les affectations de ressources ultérieures.

Source : Singapour, ministère des Finances, 1997.

Encadré 5.7

Les enquêtes auprès des usagers incitent les services publics à améliorer leur performance

Dans plusieurs pays, les enquêtes auprès des usagers (souvent appelés « clients ») ont contribué à améliorer la gestion du secteur public. Ces enquêtes se sont appuyées sur l'expérience et les desiderata des usagers pour identifier des mesures permettant d'améliorer la performance, par exemple des changements dans les méthodes de prestation ou des réformes dans la conception et la qualité des services offerts au public. L'identification d'aspects importants de la qualité du service public et le suivi du comportement des services sur ces aspects ont favorisé des progrès constants vers les objectifs d'amélioration des services offerts.

À Bangalore, en Inde, des cartes (« carnets de notes ») gérées par une ONG locale – the Public Affairs Center – sont distribuées aux citoyens et aux entreprises en leur demandant de noter les services publics auxquels ils s'adressent pour résoudre un problème ou obtenir un service. Les questions portent sur la qualité et les coûts, y compris les coûts informels pour « accélérer l'obtention du service ». Les résultats les plus intéressants sont largement diffusés grâce à la publication de graphiques simples en première page des journaux. La première série de cartes donnait la plus mauvaise note à la Bangalore Development Authority (BDA) sur plusieurs points, notamment l'attitude du personnel et la qualité du service. Le directeur de la BDA s'est servi de ces résultats pour instaurer des changements. Une initiative conjointe des citoyens et du gouvernement a été lancée pour résoudre les problèmes rencontrés. Des mesures ont été prises pour améliorer la répartition interne des crédits et la performance du personnel. Cette expérience a incité d'autres institutions de Bangalore à prendre des initiatives semblables pour améliorer leur performance. Cinq autres villes de l'Inde ont adopté le système de cartes de Bangalore.

Au Nicaragua, des enquêtes sur la manière dont les services publics s'acquittent de leurs tâches servent à mesurer les progrès des réformes institutionnelles entreprises dans le cadre d'un programme national de réforme du secteur public. C'est ainsi que le ministère de la Construction et des Transports a été amené à prendre des initiatives originales basées sur les résultats de deux séries d'enquêtes. Une première enquête auprès des usagers des autobus a montré que la qualité du service était mauvaise. Pour les répondants, la sécurité était un élément important de la qualité. Or, 14 % d'entre eux avaient été attaqués dans l'autobus au cours de l'année précédente. L'enquête notait également que les conducteurs respectaient rarement le tarif officiel de 85 cordobas : 90 % des chauffeurs ne rendaient pas la monnaie (15 cordobas) quand on leur donnait un billet de 100 cordobas. L'enquête a montré que les usagers étaient prêts à payer davantage pour une amélioration de la qualité du service. À la suite de l'enquête, le ministère a relevé le tarif officiel et a pris des mesures pour sensibiliser le public. Une enquête de suivi a été réalisée un an plus tard. Contrairement à la première enquête, 90 % des usagers ont noté que le nouveau tarif était respecté. Mais la qualité du service s'était dégradée et le nombre d'agressions avait augmenté de 60 %. Cela a incité le ministère, la police nationale, la mairie de Managua et les compagnies d'autobus à examiner ensemble les moyens d'améliorer la sécurité. Ces discussions ont abouti à des recommandations, notamment de poster des policiers en civil et d'offrir des récompenses adéquates pour bonne performance.

Les exemples de l'Équateur et de la Colombie montrent comment il est possible de créer un environnement favorable à la performance. En Équateur, une plus grande souplesse dans la gestion du budget (et des autres ressources) a été accordée en échange d'une restructuration des services et d'une réduction des effectifs. En Colombie, conformément aux dispositions constitutionnelles qui imposent l'évaluation des programmes de développement, le gouvernement a mis en place un système de contrats entre les services des administrations centrales et les services directement chargés de l'exécution des services publics, par lesquels l'administration centrale garantit aux services gestionnaires une plus grande prévisibilité de financement en échange d'informations sur la performance.

Encadré 5.8 **Les obstacles à une bonne performance opérationnelle**

L'imprévisibilité des fonds disponibles – au cours de l'année et d'une année à l'autre – est l'un des nombreux facteurs d'une mauvaise performance du secteur public dans la gestion des services opérationnels. Les autres facteurs décrits ci-dessous n'ont pas de rapport direct avec le système budgétaire. Il s'agit notamment de l'érosion des salaires et de la croissance des effectifs observées dans de nombreux pays, que les gouvernements et les donateurs continuent de définir comme des problèmes financiers et non comme des problèmes de politique. En Afrique, il est évident que les ressources – modestes – utilisées en théorie pour financer des dépenses autres que les salaires servent en fait de plus en plus à verser des salaires et des indemnités supplémentaires. Tous ces problèmes reflètent les multiples faiblesses des systèmes d'incitation. Citons notamment :

- le manque de clarté des objectifs et des tâches ;
- une politique du personnel non fondée sur le mérite ;
- l'absence de définition d'objectifs de performance préalablement à l'octroi des crédits ;
- le manque d'information sur la performance ;
- l'absence d'évaluations ;
- le manque de transparence (notamment en ce qui concerne les rapports sur la performance) ;
- l'absence de responsabilité ;
- le manque de concurrence et d'émulation ;
- l'absence de prise en compte de l'avis des usagers.

Si l'on ajoute à cette liste le manque de flexibilité dans la gestion des ressources non financières et la dilution des responsabilités (causée par l'aide), le plus surprenant est peut être que, malgré tout, certains services continuent d'être assurés.

Tout cela confirme les enseignements que l'on peut tirer du succès des réformes dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Une plus grande discipline budgétaire et une meilleure articulation entre la définition des priorités stratégiques et le processus budgétaire de répartition des crédits présentent de nombreux avantages sur le plan de la performance du secteur public. L'un de ces avantages est la création d'un environnement favorable à l'efficacité des services directement responsables de la prestation des services au public. L'encadré 5.8 souligne à cet égard le fait que l'amélioration de la performance de ces services implique la mise en place d'un système diversifié d'incitations, mais seules certaines de ces incitations ont une incidence directe sur le système budgétaire.

Les points d'entrée

Il n'y a pas de point d'entrée unique pour entreprendre une réforme budgétaire. Le processus peut être initié de façons très diverses. La réforme doit partir de la nécessité de trouver une solution à un problème spécifique et il faut savoir saisir les occasions quand elles se présentent. Par exemple :

- Un président souhaite qu'on l'informe mieux avant qu'il prenne ses décisions. C'est une occasion d'améliorer le système d'information budgétaire et financier qu'il importe de saisir, comme d'ailleurs toute opportunité de développer des systèmes d'information permettant d'évaluer ce que les administrations « produisent » et les résultats obtenus. C'est aussi le moment d'examiner et de renforcer l'appui apporté au conseil des ministres et à la préparation des décisions qu'il doit prendre.
- Une campagne contre la corruption est une bonne occasion d'examiner avec attention les conditions d'une gestion financière saine, notamment :
 - un système comptable qui fournit dans des délais raisonnables des données sur les dépenses ; un suivi efficace de l'utilisation des crédits ;
 - des audits financiers (notons que des audits financiers a posteriori se concluant par un avis favorable inspireront confiance aux services chargés de contrôler les dépenses a priori et les inciteront à accorder plus d'autonomie financière aux services) ;

- Un pays exécute une série de programmes d'investissement sectoriels. C'est une occasion de tester la cohérence entre la conduite de ces programmes et les processus budgétaires classiques, et de commencer à mieux articuler les politiques, les plans et les budgets au niveau central par une programmation des dépenses publiques à moyen terme.
- Il faut saisir toutes les chances de développer l'information sur la performance des services, en échange d'une plus grande autonomie de gestion (assouplissement des transferts de crédits, des reports).
- Un pays a adopté une réglementation imposant l'évaluation des initiatives du gouvernement. C'est une occasion d'analyser la réglementation budgétaire et son impact sur la performance.
- Un pays doit réaliser certains objectifs (par exemple, accéder à l'Union européenne). C'est un moment propice pour réformer le système budgétaire.

L'un des moyens d'identifier des points d'entrée pour la réforme est de se poser les questions suivantes sur les systèmes d'incitation :

1. Quel type de problème budgétaire peut motiver une réforme en profondeur ?

Quel type de résultat sera alors une preuve du succès ?

Quelle doit être l'attitude des acteurs impliqués dans la réforme (ou des bénéficiaires) pour que la réforme réussisse ? En quoi cette attitude doit-elle changer ?

2. Quelles sont les principales mesures qui permettront d'obtenir les résultats escomptés ? Qui doit prendre ces mesures ?

Quelles sont les principales mesures que doivent prendre les intéressés pour en arriver aux résultats recherchés ?

Quelles mesures doit prendre l'État ?

Quelles lois et quels règlements doivent être promulgués ou modifiés ? Qui doit en prendre l'initiative ?

Quels pouvoirs et quelles responsabilités doivent être mis en place, harmonisés, clarifiés et révisés ?

Quelles données sont nécessaires ? Quel mécanisme de rétroaction doit être mis en place ?

Qui peut empêcher la mise en œuvre d'une mesure ?

3. Quelles règles formelles et informelles déterminent :

- les acteurs qui contrôlent les ressources et qui ont l'autorité nécessaire pour les octroyer ?
- la manière dont les acteurs responsables de ces décisions agissent pour obtenir les crédits dont ils ont besoin et pour les répartir ?

Quelles incitations (avantages monétaires, facteurs affectant la fortune personnelle, autorité, avantages intangibles tels que le statut, la renommée, l'appui de groupes extérieurs à l'organisation) influencent les acteurs qui contrôlent les ressources et ceux chargés de prendre les principales décisions en matière budgétaire et financière ?

Quelles sanctions pénaliseront les acteurs qui ne respectent pas les règles du jeu ?

L'un des principaux objectifs de la réforme est de contribuer à une meilleure gestion des ressources mises à la disposition des différents acteurs responsables de l'utilisation des deniers publics. Des résultats peuvent être obtenus dès lors que l'on dispose d'informations sur la performance de chaque gestionnaire de crédits.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons défendu l'idée qu'il n'y avait pas de méthode universelle pour entreprendre une réforme budgétaire. Fidèle à ce principe, le chapitre décrit la diversité des processus de réforme et analyse les nombreux problèmes dont il faut tenir compte. Définir une méthode plus cohérente pour l'organisation de la réforme figurera au premier plan du programme de travail de la Banque mondiale sur les dépenses publiques en 1998. Ce travail sera basé sur l'analyse des principales conditions d'un système budgétaire efficace, résumées ci-dessous.

Des objectifs budgétaires globaux contraignants – Plusieurs pays engagés dans un processus de réforme ont des objectifs budgétaires précis et ont mis en place des mécanismes visant à assurer la réalisation de ces

objectifs. La libre circulation de l'information et la libéralisation des marchés financiers sont aussi des facteurs de discipline. Cette politique doit s'inscrire dans une perspective à moyen terme, ce qui signifie que les décisions politiques et la planification de l'action gouvernementale sont constamment évaluées en fonction des contraintes globales.

Des incitations à une meilleure allocation et à un meilleur emploi des ressources – Les institutions (conseil des ministres, comités interministériels, Parlement) qui font des choix difficiles dans le cadre des contraintes globales sont légitimes et, par conséquent, elles peuvent assurer l'exécution de leurs décisions. La transparence et la responsabilité – et la mise en place d'un bon système d'information – sont la condition d'une amélioration de la répartition et de l'emploi des ressources. En Nouvelle-Zélande, les responsables des organismes publics opèrent sur la base de contrats qui précisent les niveaux d'activité et de qualité attendus des services. Les crédits budgétaires sont attribués en fonction de ces paramètres. Une perspective pluriannuelle domine les allocations de ressources et les budgets. Elle met en évidence l'impact des politiques publiques dans le temps et offre plus de prévisibilité aux gestionnaires de crédits et aux bénéficiaires des fonds publics.

Autonomie des services gestionnaires – L'un des fondements des réformes des années 90 est que les gestionnaires peuvent gérer plus librement leurs budgets dans le but de réaliser leurs objectifs de « production » et de résultats. Ils ont même le droit de recruter et de congédier du personnel. Cette délégation de pouvoir implique le remplacement du système des budgets par nature et par poste de dépenses par un système dans lequel les crédits sont globalisés, avec la possibilité pour le gestionnaire de décider lui-même de la répartition de ces crédits entre différents types de moyens et différentes nature de dépenses, y compris le personnel. Comme nous l'indiquons à propos de l'évolution des budgets de Singapour (encadré 5.6), le système des crédits budgétaires globalisés doit être complété par des informations qui précisent les liens entre les moyens, la « production » du service qui consomme ces moyens et, *in fine*, les résultats. Nous avons déjà noté que la Nouvelle-Zélande répartit les crédits sur la base de la production des services (encadré 5.2). Plusieurs pays ont adopté des systèmes où les crédits budgétaires ne sont pas présentés en fonction de la nature de la dépense, mais par ensemble d'actions visant le même objectif (programmes).

Encadré 5.9

Une gestion publique orientée vers les résultats

Les pratiques des pays de l'OCDE montrent que les éléments suivants ont contribué à l'amélioration de la performance :

Des rapports sur la performance – Il s'agit de publier de façon régulière et systématique des rapports sur les résultats à l'usage des citoyens et des usagers. Ce principe suppose que des mesures de performance ont été définies au préalable et que les rapports sur la performance sont publiés (dans la presse, sur Internet) ou transmis au Parlement. La plupart de ces rapports rappellent les objectifs assignés, décrivent les résultats obtenus au moyen d'indicateurs préalablement définis et dressent un bilan détaillé de l'usage qui a été fait des moyens pour expliquer les choix financiers des responsables.

Des objectifs de performance – Il s'agit de préciser à l'avance les résultats escomptés à court et à long terme. Le but des objectifs de performance est d'inciter le secteur public à concentrer ses ressources sur les activités prioritaires. Il convient cependant de limiter ces priorités à un petit nombre d'objectifs quantifiables et de la plus haute importance. Une large diffusion de ces objectifs souligne leur importance et l'engagement du gouvernement.

Des points de repère – Il s'agit d'identifier les activités les plus importantes, les indicateurs clés et les meilleures pratiques correspondant à ces indicateurs. Les points de repère sont des objectifs de performance qui représentent les meilleures pratiques observées dans des organisations ayant à résoudre des problèmes semblables ; par exemple, comparer les règles d'admission des hôpitaux (ou des hôtels). La méthode des points de repère peut inciter certains services à identifier des « modèles » dont la performance sera l'objectif à égaler ou à surpasser (pratique du « benchmarking »)

L'audit de la performance – Il s'agit de confier à des auditeurs l'évaluation de la performance du secteur public ou d'un service. Ce type d'audit est relativement nouveau. L'audit financier est le modèle dont s'inspirent les audits de performance. Le rôle des auditeurs est d'examiner et de comparer les objectifs de performance préalablement définis avec les rapports des responsables sur les résultats obtenus ; il est aussi de vérifier l'exactitude et la fiabilité des rapports, notamment par une analyse indépendante de la nature des indicateurs de résultats choisis et des modalités de leur constitution. Les auditeurs s'inspirent dans leur pratique des mêmes exigences de méthode et de rigueur que lorsqu'ils pratiquent des audits plus classiques de gestion financière.

Les contrats de performance – Les contrats de performance spécifient en règle générale le niveau d'activité ou les résultats qu'un service ou un gestionnaire s'engage à produire avec les ressources qui lui ont été accordées par le ministère de tutelle ou le service du ministère des Finances chargé du budget. Le contrat peut être conclu pour un an ou pour une période plus longue ; la performance sera suivie tout au long de cette période pour vérifier que les conditions prévues sont satisfaites.

Encadré 5.9 (suite)

Les budgets par objectifs – Ce système lie les ressources octroyées à un niveau d'activité à atteindre ou, moins souvent, à des engagements de résultats. Ce lien peut être très rigoureux, stipulant qu'un dollar supplémentaire, par exemple, doit produire une amélioration de X % de l'activité ; il peut aussi être plus souple et consister en une liste plus générale de résultats escomptés en échange du niveau de ressources prévu dans le budget.

Aucun pays de l'OCDE n'a appliqué un système budgétaire dans lequel des objectifs chiffrés de performance sont la base unique des décisions d'affectation de crédits. En général, les mesures de performance sont plus utiles pour optimiser l'emploi des ressources disponibles au sein d'un service ou d'un programme que pour effectuer des choix de répartition des crédits entre différents services et différents programmes. Des considérations d'ordre pratique empêchent les gouvernements d'établir des liens très stricts entre les ressources et la performance. Les rapports réciproques entre le budget et la performance sont complexes. Accorder une priorité excessive aux liens entre les budgets et les mesures de performance peut même avoir un effet négatif sur la performance. Les mesures de performance ne servent pas seulement à améliorer les processus budgétaires, elles servent aussi à transformer le mode de gestion dans son ensemble et l'attitude (« culture ») des gestionnaires.

Source : PUMA, « Budgeting for Results », OCDE, 1995.

Responsabilité des gestionnaires – Dans un système traditionnel de budget par nature et par poste de dépenses, le contrôle des dépenses publiques est principalement un contrôle a priori, qui a pour objet de vérifier, dépense par dépense, que l'emploi des moyens s'inscrit en parfaite cohérence réglementaire avec les crédits votés selon la nomenclature budgétaire par nature. Une des caractéristiques importantes des systèmes budgétaires axés sur la performance réside dans le fait que ces derniers s'accompagnent d'un allègement des contrôles a priori (et donc d'une simplification du circuit de la dépense) au profit d'un renforcement des contrôles a posteriori, qui comportent non seulement un examen de la régularité des opérations de dépenses, mais aussi une analyse critique des résultats obtenus. Cela suppose nécessairement que les gouvernements soient capables de mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs.

S'ils ne sont pas menés de front, ces quatre éléments ne produiront pas d'améliorations durables de la performance budgétaire au sens où nous

l'entendons au début de ce chapitre. Tous sont interdépendants. Les théories actuelles reconnaissent également que la réforme des systèmes budgétaires n'est pas suffisante en soi ; elle doit faire partie d'une stratégie intégrée et plus vaste de réforme du secteur public. Les systèmes comptables doivent être revus afin de fournir des données utiles sur les coûts effectifs des programmes. Le statut de la fonction publique doit faire une place plus importante au mérite, à l'intégrité et à la déontologie. Le système budgétaire doit en outre viser la prévisibilité, encourager la souplesse et créer un environnement favorable à la performance.

L'encadré 5.9 décrit les éléments d'un système de gestion publique orienté vers les résultats, que les pays de l'OCDE étudient aujourd'hui avec la plus grande attention. Trois principes dominent un tel système : une définition claire des responsabilités, un lien étroit entre le pouvoir de décision et la responsabilité et une autonomie plus grande de gestion pour les responsables.

Diagnostic des faiblesses de la gestion budgétaire et financière du secteur public

Méthodes permettant de l'améliorer

Listes de contrôle des pratiques

DEUX RÈGLES de la plus haute importance doivent être respectées quand on traite des problèmes de gestion dans les pays en développement ou les pays en transition : a) il faut éviter tout ce qui peut avoir des effets pervers sur l'économie du pays ; b) il faut bien connaître le pays. Un chef de projet dont le rôle est de conseiller le gouvernement en matière de gestion budgétaire et financière doit d'abord rassembler et analyser des données sur la performance des systèmes de gestion budgétaire et financière du pays.

La présente section décrit les principaux points qu'un chef de projet doit examiner au moment d'évaluer la situation du pays, en vue de présenter des recommandations appropriées. Ces éléments déterminent la gestion budgétaire et financière du pays :

- le cadre législatif
- la structure et la portée du budget
- la prévision et la programmation budgétaire
- la préparation du budget
- l'exécution du budget
- la gestion de l'aide extérieure
- les systèmes comptables et la tenue des comptes publics
- les systèmes d'audit
- les évaluations
- les systèmes intégrés d'information financière
- les mesures de la performance.

Pour évaluer les forces et les faiblesses d'un pays, les chefs de projet pourront se servir des listes de contrôle et des descriptions de ce qui peut être considéré comme de bonnes pratiques, que nous présentons dans les pages suivantes. Ils pourront, s'ils le souhaitent, distribuer des copies de ces listes à toutes les parties concernées dans le pays en vue de faire une évaluation conjointe de la qualité des systèmes et des processus de gestion budgétaire et financière.

Un cadre de règles formelles et informelles

Les stratégies de réforme s'intéressent tout d'abord au cadre juridique. Les systèmes institutionnels définissent les règles du jeu – formelles et informelles – qui déterminent les allocations et l'efficacité de l'emploi des ressources. Les règles formelles sont définies par le cadre juridique – Constitution, loi organique sur le budget, lois de finances, autres documents budgétaires, règlements financiers – et par les procédures régissant l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Les règles informelles sont le reflet des pratiques courantes. Les règles formelles les mieux conçues sont sans effet si de puissantes conventions informelles entre diverses parties en détournent la finalité et, de ce fait, entravent leur exécution conforme, non seulement sur la forme mais aussi sur le fond. La confiance à tous les niveaux de la chaîne de décision (dans un ministère, entre les ministères et entre les agents externes de contrôle) est la clé d'un emploi efficace des ressources. Il est essentiel que tous les acteurs aient la conviction que les autres parties respecteront les règles (formelles ou informelles). Bref, toute évaluation des systèmes institutionnels nécessite une bonne compréhension des règles formelles et informelles et de leurs modalités d'application.

Le tableau A-1 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité du cadre juridique et d'analyser les règles informelles.

Tableau A-1
Liste de contrôle des pratiques relatives
au cadre juridique et aux autres règles

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Le système comprend des contrôles et des contrepoids ou garde-fous (p. ex., un équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, une procédure d'engagement préalable à la dépense, audits internes et externes).			
L'universalité est prévue par les règles : l'ensemble des recettes fiscales et des autres revenus publics sont versés dans un fonds unique (unicité de caisse). Les dépenses ne peuvent être financées par ce fonds que sur la base des crédits votés par le législateur.			

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les règles formelles prévoient seulement un minimum de contrôles des dépenses a priori. Elles privilégient l'efficacité de la gestion.			
L'autorité des gestionnaires, dans la gestion de leur service, n'est pas entravée de manière excessive par les règles existantes.			
Selon les lois en vigueur, le budget doit être un document complet. Il doit notamment faire une présentation complète du cadre économique et financier dans lequel il s'inscrit (surtout les éléments permettant d'apprécier l'éventuelle déclinaison annuelle du cadre pluriannuel) et l'ensemble des informations permettant d'apprécier les choix effectués en matière de politiques publiques et leurs traductions financières.			
Le cas échéant, les fonds extrabudgétaires sont gérés de façon légitime et transparente.			
Le budget exécuté est conforme au budget voté.			
Les rajustements au budget voté, soit les éventuels redéploiements de crédits en cours d'exécution, sont soumis à des règles précises et transparentes d'information du public.			
Le système budgétaire encourage les services à opérer sur la base de prévisions de ressources aussi exactes que possible.			
L'élaboration du prochain budget ne se fait pas sur la base des crédits accordés ou des dépenses réelles de l'exercice en cours.			
Les services de la direction du budget et les directions financières des ministères sectoriels ne sont pas constamment en quête d'éventuelles économies pouvant être réalisées aux fins de soulager la trésorerie.			
Des règles imposent la publication de l'information dans des délais précis, en vue de promouvoir la transparence, la responsabilité des gestionnaires et la confiance.			
Des sanctions sont réellement appliquées en cas de dépassement de crédits et de mauvaise performance dans l'exécution des programmes et des projets.			

Structure et portée du budget

Le fondement d'une politique financière saine est généralement l'existence d'une trésorerie centrale unique qui reçoit l'ensemble des recettes (principe d'unicité de caisse) et qui assure le financement de toutes les activités publiques en faveur des citoyens. Une bonne gestion macroéconomique suppose que toutes les recettes et toutes les dépenses soient soumises à des contrôles. En effet, les activités financées en dehors du budget officiel ne sont généralement pas soumises à la discipline du processus d'allocation des ressources. Un système budgétaire englobant l'ensemble des dépenses publiques est donc le gage d'une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources : il oblige les décideurs à faire des arbitrages entre diverses options pour l'utilisation des fonds publics, en ne permettant pas de recourir à diverses sources plus ou moins transparentes de financement.

Afin de favoriser un emploi efficace des ressources, le budget doit couvrir :

- l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, y compris les fonds dont l'emploi n'est généralement pas couvert par les rapports financiers, tels que les dépenses extrabudgétaires ;

Une structure budgétaire favorable à un emploi efficace des ressources doit notamment permettre de faire la distinction entre :

- les dépenses courantes (de fonctionnement) et d'investissement ;
- les dépenses financées par le pays et par l'aide extérieure.

Le tableau A-2 énumère les points à examiner au moment d'évaluer la portée réelle et la structure du budget.

Tableau A-2
Liste de contrôle des pratiques relatives
à la structure et à la portée du budget

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Le budget englobe l'ensemble des recettes et des dépenses.			
Il n'existe aucun fonds ou mécanisme financier qui ne figure pas au budget.			
Les financements des bailleurs de fonds sont intégrés au budget.			
Peu ou pas de recettes ne font l'objet d'une affectation directe à une dépense.			
Il est possible d'amender les lois relatives aux affectations directes ou, à tout le moins, d'en limiter la portée.			
Le nombre de fonds spéciaux et de budgets annexes est limité.			
Des mesures sont prises pour mieux coordonner les investissements des organismes autonomes, sans qu'il soit nécessaire d'intégrer ces investissements au budget.			
Des mesures sont prises pour tenter de calculer et de prévoir l'incidence des investissements sur les charges récurrentes. Ces données sont incluses dans le budget annuel et les prévisions budgétaires à moyen terme.			

Politique et programmation budgétaire

Les politiques budgétaires et les systèmes de prévision et de programmation budgétaire doivent être conçus de façon à obliger le gouvernement à estimer de la manière la plus réaliste possible le niveau des dépenses que le pays peut financer sur son propre budget à moyen terme et, ainsi, définir stratégiquement ses priorités sectorielles. Le système doit donc comprendre :

- un cadre de dépenses publiques à moyen terme permettant de prévoir les ressources disponibles et d'identifier les priorités sectorielles qui domineront l'emploi des ressources ;
- un système de ratification politique (principe de légitimité) des politiques et des programmes qui seront à la base des futures propositions de dépenses publiques.

Le tableau A-3 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité du processus de prévision et de programmation budgétaire.

Tableau A-3
Liste de contrôle des pratiques relatives
à la politique et à la programmation budgétaire

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les politiques budgétaires et sectorielles, et la programmation connexe, proposent une vision réaliste du cadre de ressources qui dominera l'évolution des dépenses publiques. Elles n'incitent pas les services à présenter des listes de demandes incontrôlées.			
Les projections macroéconomiques et les prévisions de recettes sont intégrées aux propositions de dépenses publiques.			
Le cadre de prévision et de programmation budgétaire est publié et largement diffusé.			
Le cadre de prévision et de programmation budgétaire est mis à jour de façon périodique (examen annuel de la situation économique, examen du cadre pluriannuel de prévision et programmation à mi-parcours).			
Les politiques sectorielles de l'État sont clairement expliquées et connues du public.			

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Ce sont les choix et les décisions de politique sectorielle qui guident les programmes d'investissement public.			
La définition des politiques sectorielles et la programmation qui en résulte sont intégrées au processus budgétaire annuel. Les politiques sectorielles dictent les choix et les décisions ne peuvent être prises qu'au regard des ressources disponibles.			
Les conflits entre les besoins et les ressources disponibles sont résolus grâce à des mécanismes décisionnels appropriés.			
Les besoins, tels que perçus par les ministères et les services gestionnaires, sont classés par priorité et rajustés en fonction des ressources disponibles.			
Une instance supérieure du gouvernement (p. ex., la direction du budget du ministère des Finances, ou un service rattaché au chef du gouvernement) est chargé de demander et de rassembler les informations nécessaires pour faciliter le processus de décision et accroître la transparence et le sens des responsabilités (en termes de résultats). Des dispositions semblables dans chaque secteur de l'action publique (l'instance concernée peut être la direction financière du ministère sectoriel, relevant du ministre) encadrent les décisions stratégiques et favorisent une gestion opérationnelle efficace.			
À tous les niveaux, les décideurs sont responsables en fonction de l'autorité (principe de flexibilité) qui leur a été déléguée.			

La préparation du budget

La préparation du budget annuel doit s'appuyer sur un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Idéalement, le processus devrait comprendre les étapes suivantes :

- évaluation des ressources totales disponibles et adoption d'objectifs globaux de dépenses et de recettes ;
- répartition des objectifs globaux sous forme de plafonds ministériels ;
- élaboration et diffusion des directives budgétaires (circulaire budgétaire), y compris les plafonds par ministère, et distribution de la circulaire aux ministères dépen­siers ;
- préparation des propositions des ministères et services dépen­siers ;
- examen de ces propositions par le ministère des Finances ;
- élaboration d'un projet de budget ;
- présentation du budget au Parlement et approbation.

La détermination du total des ressources disponibles et des plafonds de dépenses par ministère est une étape essentielle pour assurer la fiabilité du processus budgétaire. Les objectifs globaux doivent être expliqués et approuvés au niveau politique avant que ne débute la préparation du budget. En pratique, l'élaboration de la plupart des budgets sectoriels se fait en appliquant un modeste facteur de majoration aux crédits de l'année précédente pour tenir compte de l'inflation ; parfois, on y ajoute une marge supplémentaire correspondant à un léger accroissement des ressources réelles. Cette méthode engendre habituellement d'importantes contradictions entre les objectifs de politique sectorielle et les ressources. Par ailleurs, elle signifie que le débat budgétaire est centré sur la répartition des moyens financiers et non sur les politiques sectorielles à mettre en œuvre.

Le tableau A-4 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité du processus de préparation du budget.

Tableau A-4
Liste de contrôle des pratiques relatives
à la préparation du budget

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Le cycle de la préparation du budget (calendrier et principales étapes) est organisé de façon rationnelle.			

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les plafonds budgétaires reposent sur les projections macroéconomiques et les prévisions de recettes.			
La circulaire budgétaire est distribuée à temps et définit clairement les règles relatives à la préparation du budget.			
Des plafonds de dépenses sont fixés pour les ministères sectoriels. Ces plafonds ne sont pas réduits sensiblement par la suite.			
Les plafonds s'appliquent à la fois aux dépenses courantes et aux composantes du budget d'investissement			
Les plafonds sont communiqués avant la préparation des propositions des secteurs.			
Des mécanismes prévoient que les décisions s'inscrivent dans une perspective à moyen terme.			
Les prévisions du budget d'investissement reflètent les coûts totaux des projets et non seulement ceux de l'exercice (ensemble du projet et coûts récurrents).			
Les affectations directes de recettes jouent un rôle marginal et ne sont pas un facteur de distorsion dans l'allocation des ressources.			
Les crédits accordés ne sont pas réduits de façon arbitraire.			
Les estimations de dépenses sont basées sur des coûts de fonctionnement et d'entretien réalistes.			
Les ministères sectoriels sont consultés avant que le document budgétaire soit finalisé.			
Le calendrier des débats permet une réelle discussion du financement des politiques sectorielles existantes.			
Le processus de discussion des propositions de politique sectorielle au sein du gouvernement et au Parlement est clairement défini.			
Les décideurs ont accès à une expertise et à des analyses des problèmes qui se posent, et à toute l'information nécessaire. Ils connaissent le point de vue des parties concernées.			

L'exécution du budget

Un processus budgétaire déficient est l'une des causes premières d'une mauvaise exécution des programmes et des projets. Les résultats sur le terrain ne correspondent pas aux priorités stratégiques du gouvernement et les ressources sont mal employées. Des raisons tactiques peuvent inciter le ministère des Finances à réduire le montant des crédits votés en accordant des autorisations de dépenses inférieures aux prévisions budgétaires. Ce sont les dépenses de fonctionnement et d'entretien – non salariales – qui sont d'abord touchées par ces compressions, avec des conséquences pour la prestation des services publics. Les dépenses d'investissement sont aussi la cible fréquente de réductions de crédits, mais les dépenses de personnel sont rarement visées.

Même lorsque les dépenses ont été autorisées, l'exécution du budget peut être entravée par des facteurs tels qu'un retard dans l'octroi des autorisations, des fonds insuffisants pour régler les dépenses, l'utilisation de crédits à d'autres fins que celles prévues et la lourdeur des règles de passation des marchés. Dans le cas du budget de développement, ces problèmes sont aggravés par la multiplicité des règles de décaissement des bailleurs de fonds.

Un autre problème a trait à l'emploi des fonds. Certaines dépenses conformes aux rubriques budgétaires servent en fait à des fins autres que celles prévues. Ainsi, le budget de fonctionnement et d'entretien des véhicules du service d'encadrement agricole peut être utilisé par l'administration centrale du ministère. Ces pratiques sont fréquentes lorsque les prévisions de dépenses sont irréalistes. Ces détournements de crédits peuvent être directs ou indirects (p. ex., l'emploi d'un véhicule du gouvernement à des fins privées).

Le tableau A-5 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité du processus d'exécution du budget.

Tableau A-5
Liste de contrôle des pratiques relatives
à l'exécution du budget

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Le budget est approuvé par le Parlement et les crédits budgétaires communiqués aux services dépensiers avant le début de l'exercice.			

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les besoins de trésorerie de chaque service font l'objet de prévisions. La gestion de la trésorerie est efficace et facilite l'exécution des dépenses autorisées.			
Les ministères opérationnels gèrent efficacement leurs dépenses courantes et leurs projets d'investissement.			
Le système comporte des mécanismes rationnant les autorisations de dépenses en cours d'exercice et permettant des dépenses ponctuelles importantes.			
Le ministère des Finances a le droit de modifier en cours d'exercice les crédits accordés aux services opérationnels.			
Ces modifications doivent être peu fréquentes et divulguées aux intéressés et au public.			
Les services peuvent facilement obtenir des crédits supplémentaires.			
La décentralisation des paiements n'affecte pas l'efficacité du contrôle des dépenses.			
Les données relatives aux dépenses réellement effectuées sont disponibles dans les délais requis pour les fonctions de suivi.			
Les arriérés de paiement ne dépassent pas une faible proportion des dépenses totales.			
Les ministères et les services gestionnaires ont des systèmes de programmation et de contrôle qui permettent de prévenir et d'interdire les dépassements de crédits.			
Les décisions sont prises par ceux qui sont le mieux placés pour le faire, qu'il s'agisse des collectivités locales (p. ex, les communes), du secteur privé ou des services gestionnaires.			
Les commissions chargées de l'attribution des marchés se réunissent souvent et régulièrement et leurs décisions sont respectées.			
Les paiements sont centralisés et effectués à temps. Si les paiements sont décentralisés, il ne doivent pas dépasser les crédits. Ces dépassements donnent lieu à des sanctions.			

La gestion de l'aide

L'aide extérieure a une incidence sur plusieurs étapes du processus budgétaire. Parmi les problèmes de coordination, citons notamment :

- les problèmes de cohérence entre les priorités du gouvernement et celles des bailleurs de fonds (certains projets sont financés parce que des fonds sont disponibles, non parce qu'ils sont conformes aux priorités gouvernementales) ;
- les problèmes de suivi des dépenses des bailleurs de fonds, de l'emploi de ces fonds et de l'évaluation des résultats (du point de vue du gouvernement).

Le tableau A-6 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité du processus de gestion de l'aide.

Tableau A-6
Liste de contrôle des pratiques relatives
à la gestion de l'aide

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Tous les financements extérieurs sont intégrés au budget.			
Les projets financés par l'aide sont basés sur les politiques et les programmes du gouvernement et non sur les priorités des bailleurs de fonds.			
La coordination de l'aide est adéquate. Les rôles sont clairement définis. Il n'y a pas de conflit entre les attributions des ministères.			
Les engagements des bailleurs de fonds sont bien coordonnés. Le gouvernement prépare soigneusement ses réunions avec les organismes d'aide.			
Des procédures adéquates permettent d'optimiser le choix des bailleurs de fonds pour les différents projets.			
C'est le gouvernement qui mène les discussions avec les organismes d'aide et qui coordonne la préparation des projets.			
Les dépenses effectuées par décaissement direct sont approuvées par le gouvernement.			
Les organismes d'aide remettent au gouvernement des états de dépenses et ces dépenses sont intégrées aux comptes publics.			
Les rapports d'étape et les états de dépenses remis aux organismes d'aide ne sont pas des documents spéciaux. Ils sont le sous-produit des systèmes d'information du pays. Ces systèmes fonctionnent de façon satisfaisante.			
La gestion de l'aide est facilitée par un mécanisme de coordination. Le programme d'investissement public (PIP) peut utilement jouer ce rôle.			

Les sous-systèmes comptables

Les sous-systèmes comptables sont une composante essentielle de tout système intégré de gestion financière. En effet, tous les autres sous-systèmes dépendent des systèmes comptables pour la production, en temps utile, des données fiables nécessaires à l'ensemble des décisions relatives à l'allocation des ressources, au budget et à la gestion financière.

Un système comptable performant enregistre les intrants et les coûts correspondant à chaque intervention publique. Un bon système assure également les fonctions suivantes :

- il donne aux gestionnaires les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions ;
- il inspire la confiance ; il peut produire en temps utile des documents de base bien structurés pour justifier des transactions financières ;
- il permet de produire des rapports sur les résultats, exprimés en termes financiers, et permet aussi d'évaluer les coûts pour autant que les données relatives à la performance soient entrées de façon adéquate ;
- il permet de contrôler l'exécution du budget de l'exercice en cours au fur et à mesure des décaissements ; il permet aussi de préparer les budgets futurs sur la base des dépenses effectives ;
- il permet de produire des rapports financiers périodiques qui peuvent faire l'objet d'un audit ; il rend plus crédible l'action gouvernementale et renforce le sens des responsabilités.

Le tableau A-7 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité des sous-systèmes comptables.

Tableau A-7
Liste de contrôle des pratiques relatives
aux sous-systèmes comptables

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les nomenclatures comptables et budgétaires et les systèmes de codage s'intègrent dans une classification unique et commune qui reste stable pendant plusieurs années.			
Le plan comptable est complet. Il comprend des comptes pour les actifs, les obligations, les participations, les recettes et les dépenses et il facilite la production des états financiers.			
Les états financiers et les comptes publics suivent des normes comptables reconnues.			
Le système comptable (opérations de caisse, engagements et autres) fonctionne bien.			
Des manuels définissent les procédures et les règles comptables.			
Les données relatives à l'exécution du budget (recettes et dépenses) sont classées et enregistrées de la même façon que toute autre transaction. Elles ne font pas l'objet d'un sous-système d'information distinct.			
Des états de dépenses sont produits en cours d'exercice, ils sont distribués fréquemment aux intéressés et englobent toutes les dépenses.			
Les rapports annuels sur les dépenses sont produits et publiés peu de temps après la fin de l'exercice. Les données sur les dépenses sont exactes et diffèrent peu des prévisions budgétaires.			
Les comptes englobent les dépenses financées directement par les organismes d'aide.			

Les systèmes d'audit

Le but principal de l'audit est de déterminer si les fonds publics ont été utilisés à des fins correspondant aux objectifs initiaux. Le champ de l'audit doit être assez vaste. Les objectifs d'un audit doivent être de vérifier : a) que les dépenses sont conformes aux crédits votés ; b) que l'emploi des fonds publics a produit des résultats appropriés.

Trois principales recommandations peuvent être faites pour améliorer les audits internes et externes :

- renforcer, dans la mesure du possible, les compétences du personnel ;
- établir et respecter des normes et des procédures uniformes et transparentes en matière de comptabilité et de gestion des finances publiques (il peut être utile de commencer par une formation interne de base, et d'offrir ensuite des programmes plus avancés sur la gestion des finances publiques) ;
- standardiser et centraliser le contrôle du système d'information financière.

Le tableau A-8 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité des systèmes d'audit.

Tableau A-8
Liste de contrôle des pratiques relatives
aux systèmes d'audit

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les comptes publics sont audités dans des délais appropriés.			
Les services répondent rapidement aux questions posées par les auditeurs.			
L'auditeur général est indépendant. Des mesures adéquates sont prises lorsqu'il produit un rapport défavorable.			
Le gouvernement définit les priorités de l'audit.			
Un rapport d'audit a été publié pour le dernier exercice.			

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Les rapports de l'auditeur général sont publiés.			
Le législateur a mis en place des mécanismes pour donner suite aux rapports de l'auditeur général.			
L'auditeur général respecte certaines normes dans l'exécution des audits. Un manuel définit les normes appliquées par le bureau de l'auditeur général.			
Les travaux de l'auditeur général font l'objet de contrôles de qualité externes. Ses rapports renferment des conclusions et des recommandations visant à améliorer les méthodes.			
Le bureau de l'auditeur général a la capacité d'auditer des systèmes.			
Les audits financiers ont atteint un niveau d'efficacité tel qu'il est possible de passer au stade des audits de performance.			
Les auditeurs examinent les objectifs de performance définis au préalable et les rapports sur les résultats selon des principes et des normes de performance permettant de vérifier l'exactitude et la fiabilité des rapports.			
L'auditeur général emploie des auditeurs du secteur privé qui vérifient en son nom les opérations du secteur public. Des règles interdisent de retenir les services d'une société d'audit comme consultant du même client.			
Les ministères opérationnels sont tenus de procéder à des audits internes. L'audit interne relève directement du plus haut responsable du ministère.			

Évaluations

Un système efficace d'évaluation permet aux gestionnaires de déterminer dans quelle mesure les ressources employées ont permis d'atteindre les objectifs visés. Une règle empirique est qu'aucun nouveau programme d'une certaine ampleur ne doit être entrepris sans faire une évaluation complète des programmes semblables qui l'ont précédé ou sans réaliser un projet pilote. Un suivi attentif et une évaluation préliminaire peuvent fournir des indications importantes aux fins de décider d'étendre la portée d'un programme, de le modifier ou de l'interrompre.

L'évaluation peut se faire a priori, en cours d'exécution ou a posteriori. Une évaluation bien conduite, réalisée au moment opportun, peut : a) produire des informations qui serviront à modifier des programmes et des projets à mi-parcours ; b) permettre l'analyse et la solution de problèmes de système ou de politique ; c) améliorer la conception des activités futures ; d) jouer un rôle dans les décisions stratégiques sur les politiques et les programmes.

Les évaluations périodiques sont les plus efficaces. Elles doivent impliquer le personnel participant à l'exécution du programme. Il convient aussi de réaliser périodiquement des évaluations indépendantes. Le ministère des Finances doit disposer d'une capacité d'évaluation satisfaisante pour faire un examen rigoureux des propositions budgétaires fondé sur des analyses coût-efficacité et des analyses avantages-coûts.

Le tableau A-9 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité des pratiques relatives aux évaluations.

Tableau A-9
Liste de contrôle des pratiques relatives
aux évaluations

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Des règles imposent l'évaluation d'un certain pourcentage des programmes et des projets (100 %, 50-99 %, 20-49 %, moins de 20 %) par les services centraux, les services opérationnels et les organismes externes.			
Les résultats des évaluations servent aux décisions budgétaires.			
Les résultats des évaluations a posteriori sont publiés.			
Des enquêtes auprès des clients sont effectuées fréquemment et régulièrement dans le cadre des évaluations des ministères et des services. Leurs résultats sont publiés.			
Le système d'allocation des ressources et de décisions budgétaires incite les services opérationnels à évaluer les politiques en vigueur.			
Toute proposition de nouvelle politique doit s'accompagner d'une stratégie d'évaluation.			

Systemes intégrés d'information pour la gestion financière

Des systèmes de renseignements informatisés sont essentiels pour appuyer la gestion des dépenses. Mais, dans beaucoup de pays, les systèmes d'information ne sont guère capables de partager leurs données et peuvent même comporter des fonctions conflictuelles ou faisant double emploi. Un système intégré renforce les systèmes financiers des services centraux : budget, comptabilité et gestion de la trésorerie.

Les données sommaires produites par les modules informatisés pour des transactions semblables doivent être transférables et utilisables dans l'ensemble du système. Les modes de communication entre les personnes sont également importants. Pour qu'un système intégré fonctionne bien, tous les participants (au niveau de l'ensemble du système et des structures des différents programmes) doivent parler le même langage et utiliser les mêmes termes techniques et juridiques.

Le tableau A-10 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité des systèmes intégrés d'information pour la gestion financière.

Tableau A-10
Liste de contrôle des pratiques relatives aux systèmes
intégrés d'information pour la gestion financière

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
La fiabilité du système comptable permet d'évoluer vers un système intégré d'information pour la gestion financière.			
Toutes les règles, normes et directives financières nationales utilisent le même langage.			
Les catégories budgétaires et comptables sont basées sur le même type de classification.			
Les données financières produites par un ministère ou un service opérationnel et celles produites par les services centraux et régionaux sont intégrées dans une base de données unique à laquelle tous les systèmes ont accès.			
Tout au long du cycle de gestion, les décisions se fondent sur un flux de données uniforme.			
Des liens clairs intègrent les flux de données et la production des rapports dans les différents services et l'ensemble du secteur public.			
Les bases des sous-systèmes de gestion financière de chaque service (budget, comptabilité, gestion de la dette et gestion de la trésorerie) sont compatibles, cohérentes et coordonnées, sous la responsabilité d'une seule personne.			
Les bases des sous-systèmes de gestion financière nationale ont une direction et des contrôles unifiés. Tout changement est coordonné et convenu au préalable.			
Des critères professionnels uniformes gouvernent l'emploi du personnel responsable de la gestion financière.			
Les données non financières sont accumulées et traitées en vue de mesurer la performance et de produire des données cohérentes sur la mesure des coûts.			

Mesures de performance

Par mesures de performance, nous entendons les instruments qui permettent d'évaluer la performance d'un programme, d'un service ou d'une fonction. L'annexe C donne la définition d'un certain nombre de termes relatifs aux principales mesures de la performance. Une liste des différentes catégories de résultats mesurables figure sous chaque indicateur de performance. Les indicateurs de performance sont des indices qui permettent aux gestionnaires de répondre à la question suivante : Comment savoir quand nous avons réussi ? Les indicateurs de performance définissent avec précision ce qu'ils mesurent pour chacun des aspects de la performance. Ils comprennent, par exemple, des indications chiffrées telles que le nombre de plaintes ou le pourcentage de clients qui se disent satisfaits du service obtenu.

Dans le cas d'un programme d'éducation, les produits peuvent être mesurés par les notes d'examen ou par le pourcentage d'élèves atteignant un certain niveau de connaissances en mathématiques. Les résultats peuvent être mesurés par le pourcentage d'élèves terminant l'école primaire ou admis à l'enseignement supérieur. En faisant cette distinction, les gouvernements confient généralement la responsabilité des produits aux gestionnaires et la responsabilité des résultats aux hommes politiques. Néanmoins, quel que soit le partage des responsabilités, les gestionnaires doivent recueillir des données sur les produits et les résultats.

Les mesures et les indicateurs de performance optimaux ont les caractéristiques suivantes :

- ils sont cohérents et stables dans le temps et d'une unité à l'autre ; seuls les programmes semblables font l'objet de comparaisons ;
- ils doivent être simples, clairement définis et faciles à comprendre ; ils mettent l'accent sur des points importants pour les décideurs ;
- la priorité doit être accordée à un petit nombre de mesures et d'indicateurs clés qui reflètent les objectifs du programme et indiquent si le programme doit être maintenu ;
- la mesure de la performance des gestionnaires est limitée aux activités qu'ils contrôlent.

Les mesures doivent aussi porter sur la qualité des services, notamment les délais, la sensibilité aux besoins des consommateurs et les méthodes de prestation des services. La qualité peut être mesurée par des enquêtes auprès

des consommateurs ou par des paramètres objectifs, tels que les résultats obtenus. Ces mesures sont un outil servant surtout à améliorer la performance une fois les allocations de ressources définies. L'exercice n'a d'intérêt que si les données recueillies sont analysées et utilisées dans les processus décisionnels. Les projets de la Banque accordent une attention de plus en plus grande à la performance.

Le tableau A-11 énumère les points à examiner au moment d'évaluer l'efficacité des mesures de performance.

Tableau A-11
Liste de contrôle des pratiques relatives
aux mesures de performance

Points à examiner	Satisfaisant	Non satisfaisant	Doit être amélioré
Le gouvernement crée un environnement qui encourage et demande la performance.			
Les gestionnaires opèrent selon des objectifs de performance à court et à long terme clairement définis.			
Des mécanismes de rétroaction fournissent des données sur la performance qui sont publiées.			
Le système comptable servant à la gestion lie les coûts et la performance et mesure de façon régulière les charges de travail, les produits et les résultats.			
Les données sur la performance sont recueillies, analysées et présentées systématiquement pour vérifier l'atteinte des objectifs stratégiques et établir des bases solides aux fins des décisions futures sur les politiques et l'exécution.			
Les services utilisent des points de repère inspirés des meilleures pratiques et des meilleurs résultats obtenus par des organisations confrontées à des problèmes semblables, dont ils tenteront d'égaliser ou de surpasser la performance.			
Les services ou les gestionnaires s'engagent, explicitement ou implicitement, à produire les résultats escomptés avec les ressources qui leur sont accordées.			

Questionnaire pour un diagnostic

1. Discipline budgétaire globale

A. Préparation et approbation du budget

- 1a. Des règles formelles (constitutionnelles ou législatives) limitent-elles les dépenses ou les déficits globaux ?
- 1b. Le gouvernement est-il tenu de publier les résultats chiffrés correspondant à ces limites ?
- 1c. Ces contraintes sont-elles imposées et respectées par les bailleurs de fonds ?
- 2a. Des règles formelles (constitutionnelles ou législatives) limitent-elles la dette publique et les emprunts intérieurs et extérieurs : i) du gouvernement central ; ii) des collectivités locales ; iii) des entreprises publiques ?
- 2b. L'observation de ces règles fait-elle l'objet d'un suivi par la banque centrale ?
- 2c. Les bailleurs de fonds ont-ils imposé ces règles ? En font-ils le suivi ?
- 2d. Le gouvernement est-il tenu de publier la comparaison des résultats effectifs et des plafonds d'endettement ?
- 3a. Le pays dispose-t-il d'un cadre de dépenses à moyen terme prévoyant des plafonds globaux de dépenses, pour une période de trois à cinq ans, basé sur des objectifs macroéconomiques ?
- 3b. Ce cadre est-il publié ?

- 3c. Quelle est la différence, en pourcentage, entre les plafonds globaux de dépenses prévus dans les projections à moyen terme et ceux du budget annuel ?
- 4a. Quelle est la différence, en pourcentage, entre les plafonds de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires (tels qu'énoncés dans la circulaire budgétaire) des services chargés de l'élaboration du budget (le ministère des Finances, en particulier la direction du budget, et, le cas échéant, le commissariat général au Plan) et ceux approuvés par le gouvernement au terme des débats budgétaires ?
- 4b. Quelle est la différence, en pourcentage, entre les plafonds globaux de dépenses proposés par le gouvernement et ceux approuvés par le législateur ?

B. Exécution et suivi du budget

- 1a. Y a-t-il des règles formelles interdisant les dépassements de crédits au niveau des services (p. ex., le droit accordé aux organismes centraux, aux responsables des directions financières sectorielles, voire aux banques, d'approuver une dépense si les fonds nécessaires ne sont pas disponibles dans le compte du ministère ou en trésorerie) ?
- 1b. La comparaison des dépenses réellement effectuées et des crédits votés est-elle publiée ?
- 1c. Des sanctions sont-elles appliquées aux services pour les dépassements de crédits ?
- 2a. Une règle formelle ou informelle impose-t-elle une comparaison des résultats budgétaires et des objectifs ?
- 2b. Cette comparaison est-elle publiée ?
- 2c. Si oui, avec quel délai ?
- 2d. Quelle est la différence, en pourcentage, entre les plafonds globaux de dépenses du budget annuel et le total des dépenses réelles à la fin de l'exercice ?

2. Priorités dans les dépenses et efficacité de l'allocation des ressources

A. *Étendue des consultations au moment de l'élaboration et de l'approbation du budget*

- 1a. Quel est le pourcentage des dépenses publiques dont la répartition est décidée par le gouvernement central (par opposition aux collectivités locales) ?
- 1b. Quelles activités, parmi les suivantes, relèvent des collectivités locales au chapitre des dépenses : i) enseignement primaire ; ii) enseignement secondaire ; iii) enseignement supérieur ; iv) hôpitaux ; v) cliniques ? Cocher seulement les activités pertinentes.
- 2a. Les priorités budgétaires font-elles l'objet de consultations – avant la préparation du budget – entre le gouvernement et les groupes privés suivants : i) milieux d'affaires ; ii) groupements d'intérêt public (p. ex., ONG) ; iii) syndicats ; iv) associations paysannes ? Cocher seulement les activités pertinentes.
- 2b. Comment ces consultations ont-elles influencé les priorités du budget en cours : de façon négligeable, modeste, importante ?
- 2c. Les mêmes groupes sont-ils consultés de nouveau – quand le budget est finalisé – sur la base d'une comparaison entre les priorités telles qu'elles ressortent des crédits budgétaires approuvés par le législateur et les priorités définies avant le début du cycle budgétaire ?
- 3a. Le législateur tient-il un débat sur les priorités budgétaires au début de la préparation du budget ?
- 3b. Le cas échéant, comment ce débat a-t-il influencé les priorités du budget en cours : de façon négligeable, modeste, importante ?
- 4a. Classer les autorités suivantes en fonction de leur influence sur le choix des grandes priorités de dépenses : i) ministère des Finances/commissariat général au Plan ; ii) gouvernement ; iii) législateur ; iv) bailleurs de fonds ; v) comités consultatifs secteur privé-gouvernement ; vi) partis politiques ; vii) groupes de pression.

- 4b. Moyenne, en pourcentage, des différences dans la répartition des dépenses par secteur et programme : i) entre le budget proposé par les ministères sectoriels et celui retenu par le gouvernement ; ii) entre les propositions du gouvernement et le budget approuvé par le législateur. Ces différences sont négligeables (0-10 %), modestes (10-30 %), importantes (plus de 30 %) ?
- 5a. Le gouvernement publie-t-il les priorités de dépenses aux niveaux suivants : i) dépenses des secteurs de l'action publique ; ii) programmes ; iii) projets ? Cocher seulement les niveaux pertinents.
- 5b. Dans l'affirmative, ces priorités sont-elles énoncées en termes de résultats attendus (impact sur les bénéficiaires, par exemple le taux de mortalité infantile), de produits (production de biens et services, par exemple le nombre de cliniques ou de vaccinations) ?
- 5c. Les résultats des dépenses sectorielles sont-ils publiés (p. ex., le nombre de vaccinations) ?
- 5d. Dans l'affirmative, le gouvernement publie-t-il une comparaison des résultats avec les objectifs initiaux (p. ex., le taux de mortalité infantile visé au début du programme et celui effectivement observé) ?
- 6a. Quelle part des dépenses publiques est financée par les bailleurs de fonds ?
- 6b. Les bailleurs de fonds s'entendent-ils au préalable sur la structure des dépenses qu'ils financent conjointement ?
- 6c. Dans l'affirmative, cet accord s'explique-t-il par le rôle de chef de file joué par un donateur important ?

B. Règles et critères d'allocation des ressources au moment de la préparation et de l'approbation du budget

- 1a. Les crédits accordés aux différents ministères et programmes ont-ils tendance à évoluer dans les mêmes proportions (à la hausse ou à la baisse) ?

- 1b. Y a-t-il des règles imposant des affectations spéciales de recettes à des dépenses spécifiques ? Quelle part des dépenses totales représente des dépenses ainsi financées par affectation de recettes ?
- 2a. Une règle formelle ou informelle oblige-t-elle le gouvernement à examiner la possibilité de confier au secteur privé des programmes ou projets financés par le budget de l'État ?
- 2b. Quels secteurs cette pratique vise-t-elle ? Pour quel pourcentage des programmes et projets (100 %, 50-99 %, 20-49 %, moins de 20 %) ?
- 3a. Est-il obligatoire d'évaluer au préalable les coûts (d'investissement mais aussi de fonctionnement et d'entretien courant) et les avantages attendus d'un nouveau programme ou projet avant son lancement ?
- 3b. Quels secteurs cette règle vise-t-elle ? Pour quel pourcentage des programmes et projets (100 %, 50-99 %, 20-49 %, moins de 20 %) ?
- 4a. Mesure-t-on l'impact de la structure et de la répartition des dépenses publiques entre les divers secteurs et, pour un secteur donné, entre les diverses actions envisagées ? Cette évaluation intervient-elle dans l'allocation des crédits aux programmes et aux projets ?
- 4b. Quels secteurs cette pratique vise-t-elle ? Pour quel pourcentage des programmes et projets (100 %, 50-99 %, 20-49 %, moins de 20 %) ?

C. Normes relatives à la préparation et à l'approbation des budgets

- 1a. Y a-t-il un mécanisme permettant de prévoir l'incidence des programmes et projets en cours et proposés sur les dépenses futures ?
- 1b. Ces prévisions sont-elles automatiquement intégrées au budget suivant ? Les rajustements effectués se limitent-ils à l'actualisation des paramètres macroéconomiques tels que le taux d'inflation ?
- 1c. Ces prévisions sont-elles publiées ?

- 1d. Le gouvernement publie-t-il un rapport décrivant et expliquant tout écart substantiel dans la structure des dépenses entre les prévisions initiales et le budget de l'exercice ?
- 2a. Les services sectoriels sont-ils tenus d'indiquer quels programmes en cours feront l'objet de réduction de crédits pour compenser les nouvelles propositions de dépenses ?
- 2b. Les nouvelles propositions de dépenses et les réductions de crédits envisagées pour les financer sont-elles systématiquement discutées au niveau du gouvernement ou d'un comité interministériel ?

D. Préparation et approbation des budgets de fonctionnement et d'investissement

- 1a. Le budget de fonctionnement et le budget d'investissement sont-ils deux documents distincts ?
- 1b. Est-il obligatoire d'estimer l'incidence des nouveaux investissements sur les dépenses courantes ?
- 1c. Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont-ils préparés par des ministères différents : par exemple, le commissariat général au Plan (budget d'investissement) et le ministère des Finances (budget de fonctionnement) ?
- 1d. Quel pourcentage du total des investissements publics est financé par les bailleurs de fonds ?

E. Règles des bailleurs de fonds en ce qui concerne la préparation et l'approbation des budgets

- 1a. Les bailleurs de fonds imposent-ils des conditions en ce qui a trait à la structure générale des dépenses ?
- 1b. La structure des dépenses a-t-elle été modifiée pour satisfaire ces conditions ?
- 1c. Dans quelle proportion les dépenses financées par les bailleurs de fonds sont-elles affectées à des programmes et projets spécifiques ?

F. Exécution et suivi du budget

- 1a. Quelle est l'importance relative (pourcentage moyen) des différences entre la structure des dépenses prévues dans le budget voté et celle des dépenses réellement effectuées en fin d'exercice ?
- 1b. Quels facteurs expliquent ces différences : i) Décisions ad hoc et arbitraires ? ii) Réaction à des problèmes spécifiques ?
- 1c. Quels sont les rôles respectifs des acteurs suivants dans les décisions affectant la structure des dépenses : i) ministère des Finances et/ou commissariat général au du Plan ; ii) gouvernement ; iii) législateur ; iv) comités consultatifs secteur privé-gouvernement ? Classer le rôle de chacun de ces acteurs par ordre d'importance, allant de 1 si son influence est faible à 4 si cette influence est très importante.
- 2a. Est-il obligatoire de faire une évaluation a posteriori des programmes et des projets ? Qui en est responsable : Les administrations centrales des ministères sectoriels ? Les services du ministère des Finances et/ou du commissariat général au Plan ? Les services gestionnaires concernés ? Des organismes indépendants ? Cocher seulement les services pertinents.
- 2b. Quel pourcentage des programmes et projets fait l'objet d'une évaluation a posteriori (100 %, 50-99 %, 20-49 %, moins de 20 %) ?
- 2c. La répartition des dépenses de l'exercice suivant tient-elle compte des résultats de ces évaluations ?
- 2d. Ces résultats sont-ils publiés ?
- 3a. Des enquêtes auprès des clients sont-elles menées systématiquement dans le cadre de ces évaluations ?
- 3b. Quels ministères ou services sont concernés par ces enquêtes ?
- 3c. Quelle est la périodicité de ces enquêtes ?
- 3d. Leurs résultats sont-ils publiés ?

3. Efficacité technique

A. *Autonomie*

- 1a. Pourcentage et catégories de dépenses dont la répartition dépend des décisions des départements sectoriels, voire des services gestionnaires dans le cadre de la préparation du budget.
- 2a. Pourcentage des crédits votés qui font l'objet d'autorisations de dépenses automatiques en faveur des départements sectoriels ou des services gestionnaires.
- 2b. Pourcentage des crédits pour lesquels les départements sectoriels doivent soumettre des documents complémentaires et obtenir l'approbation des services du ministère des Finances et/ou du commissariat général au Plan. Pourcentage des crédits pour lesquels les services gestionnaires doivent soumettre des documents complémentaires et obtenir l'approbation de l'administration centrale (direction financière, notamment) du ministère.
- 2c. Délais moyens (en semaines) pour obtenir ces approbations.
- 3a. Combien de fois, au cours des quinze dernières années, le gouvernement a-t-il remplacé les responsables des départements chargés de la santé, de l'éducation et des transports ?
- 3b. Un changement de gouvernement entraîne-t-il aussi des changements dans les départements sectoriels ? Le cas échéant, à quel niveau interviennent ces changements ? Indiquer les postes visés.

B. *Responsabilité*

- 1a. Les biens et services que doivent produire : i) les ministères ; ii) les différents services des ministères ; iii) les divisions, les unités de programme et de projet et les services gestionnaires au sein des départements ministériels sont-ils clairement définis ?
- 1b. Le cas échéant, les définitions de produits et les indicateurs de services sont-ils publiés ?

- 2a. Les indicateurs de performance ont-ils une influence sur : i) la position ; ii) l'avancement ; iii) la rémunération des hauts fonctionnaires responsables de la mise en œuvre ?
- 2b. Les indicateurs de performance sont-ils basés sur les produits (les biens et services produits, tels que le nombre de vaccinations dans une clinique) ou les résultats (l'incidence de la performance sur les bénéficiaires, par exemple un taux de mortalité infantile plus faible). Cocher la réponse appropriée.
- 2c. Des hauts fonctionnaires ont-ils été congédiés en raison d'une mauvaise performance ?
- 3a. Quelle est la différence, en pourcentage, entre les salaires du secteur public et du secteur privé (à divers niveaux) ?
- 3b. Y a-t-il une relation explicite entre les salaires et la performance (à divers niveaux) ?
- 4a. Des appels d'offre sont-ils requis pour les achats importants ?
- 4b. Les règles relatives aux appels d'offre sont-elles publiques ?
- 5a. Les départements sectoriels, notamment leurs services gestionnaires, préparent-ils des comptes : i) tous les trimestres (en cours d'exercice) ; ii) tous les semestres (en cours d'exercice) ; iii) au plus tard six mois après la fin de l'exercice ; iv) entre six mois et un an après ; v) entre un et trois ans après ; vi) plus de trois ans après ?
- 5b. Des sanctions sont-elles prises : i) en cas de retard ; ii) en cas d'erreur ?
- 5c. Ces comptes sont-ils soumis à une approbation explicite du législateur ? À quel niveau de détail se fait cette approbation : ensemble des comptes du budget ; par département sectoriel ; par service gestionnaire ?
- 5d. Ces comptes sont-ils publiés ?
- 6a. Les comptes des départements ministériels font-ils l'objet d'un audit ?

- 6b. Le cas échéant, par qui : un auditeur interne ; la Cour des Comptes ou son équivalent ; un auditeur indépendant ? Cocher la réponse appropriée.
- 6c. Quand les audits des comptes des départements ministériels ont-ils lieu : i) à tous les trimestres en cours d'exercice ; ii) à tous les semestres en cours d'exercice ; iii) dans un délai de six mois après la fin de l'exercice ; iv) dans un délai de plus de six mois mais de moins d'un an ; v) entre un et trois ans après ; vi) plus de trois ans après ?
- 6d. Quel est le pourcentage des programmes ayant fait l'objet d'un audit au cours des cinq dernières années ?
- 6e. Quel est le pourcentage des audits financiers et des audits de performance ?
- 6f. Leurs résultats sont-ils publiés ?
- 6g. Ces audits entraînent-ils des sanctions ou des promotions ?
- 7a. Des enquêtes auprès des clients sont-elles effectuées ?
- 7b. À quelle fréquence ?
- 7c. Leurs résultats sont-ils publiés ?
- 7d. Ces enquêtes mesurent-elles si les clients sont satisfaits du service offert (produits) ou des effets du programmes (résultats) ou des deux ? Cocher la réponse appropriée.
- 8a. Combien de bailleurs de fonds financent des projets ? Indiquer leur nombre.
- 8b. Les projets précisent-ils le montant et les catégories de dépenses que couvriront les ressources allouées par les bailleurs de fonds ?
- 8c. Chaque bailleur de fonds a-t-il des règles de décaissement et d'achat, des systèmes comptables et des mécanismes d'audit ?
- 8d. Ces règles sont-elles compatibles avec celles du gouvernement ?

Pratiques de gestion budgétaire et financière	Pays									
	Stade de développement 1-non satisfaisant 5-satisfaisant 10-excellent									
La gestion financière										
Est fondée sur des normes comptables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Assure une gestion efficace de la trésorerie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Autorise le décaissement des crédits approuvés dans des délais appropriés	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Responsabilise les services gestionnaires pour les dépenses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prévoit des mécanismes internes de contrôle	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prévoit un audit des dépenses (rapports compétents produits dans des délais appropriés)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
S'inscrit dans un SIGF qui intègre les actions entreprises, les programmes, les budgets et les comptes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Veille à ce que les classifications budgétaires et comptables soient compatibles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Garantit que les achats de biens et de services se déroulent dans des conditions de transparence et de concurrence entre les fournisseurs	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

La matrice suivante est spécialement conçue pour l'examen des processus de décision d'un pays et de ses méthodes de prévision et de programmation.

Instructions : Pour chaque type de décision, si deux ou plusieurs acteurs peuvent être associés à la prise de décision, il faut préciser l'importance relative de chacun (influence) ; le total, pour chaque type de décision, doit être égal à 100.

Qui prend les décisions suivantes	Législateur	Président	Premier ministre	Gouvernement	MF*	MP	MS	MdF	MdP	Ministère sectoriel	Bailleur de fonds
Cadre macroéconomique											
Allocations par secteur											
Allocations intra-sectorielles											
Changements dans les allocations aux programmes et projets en cours d'exercice											
Allocations des ressources administratives en cours d'exercice											

* MF : Ministre des Finances
 MP : Ministre du Plan ou Commissaire au Plan
 MS : Ministre sectoriel

MdF : Ministère des Finances
 MdP : Ministère du Plan ou Commissariat au Plan
 En cas d'omission de l'un des acteurs, l'ajouter à la liste)

Définition des principales mesures de la performance

VOUS TROUVEREZ, ci-dessous, les définitions de certains termes relatifs aux mesures de performance et aux systèmes nationaux d'évaluation.

1. **Mission.** Raison d'être d'une organisation ou d'un programme ; définition générale des objectifs.
2. **Programme.** Activité menée par un service, dont les objectifs sont quantifiables, ayant un lien direct avec la mission du service, un budget et des moyens en personnel, et visant une population donnée.
3. **Activités.** Activités au service d'objectifs spécifiques, constituant un programme, qui permettent d'atteindre les buts du programme.
4. **Performance.** Travail par lequel une organisation transforme des intrants en produits et en résultats grâce à certains processus. Les intrants, les produits et les résultats du processus sont les différents éléments de cette performance.
5. **Mesures de performance.** La mesure de la performance d'un programme, d'un service ou d'une fonction. Les types de résultats mesurables sont énumérés à la rubrique « Indicateurs de performance ».
6. **Indicateurs de performance.** Indicateurs permettant aux gestionnaires de répondre à la question suivante : Comment savoir si nous sommes en voie de réussir ? Ils concernent les éléments mesurables de chaque aspect de la performance, c'est-à-dire des mesures spécifiques telles que « le nombre de plaintes traitées » ou « le pourcentage de clients se disant satisfaits du service reçu ». Les différentes catégories d'indicateurs de performance sont :
 - a) **Intrants.** Les ressources utilisées pour obtenir les produits ou les résultats. Les intrants sont généralement exprimés en montants de dépenses ou en temps de travail (nombre d'heures-personnes ou de jours-personnes travaillés).
 - b) **Produits.** Les produits et services issus d'un programme ou d'une activité. Les produits sont les résultats d'une activité interne.

Ils servent à évaluer la performance interne d'un travail, mais ils ne permettent pas d'établir dans quelle mesure les objectifs finaux du programme ont été atteints (p. ex., la mission des services fiscaux est de lutter contre la fraude ; le produit de ces services sera le redressement fiscal ; le résultat intermédiaire, (cf. infra.) pourra être l'augmentation spontanée du nombre de déclarations fiscales pour des impôts déclaratifs, tandis que l'objectif poursuivi, ou le résultat final, est une diminution de la fraude fiscale).

- c) **Résultats final ou impact.** Événements ou situations qui mesurent les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs du programme. Les mesures de résultats peuvent quantifier les progrès réalisés, évaluer la qualité du service offert ou mesurer la satisfaction du client à l'égard des différents éléments du service.

Il est utile de faire la distinction entre les « résultats intermédiaires » et les « résultats finaux ». Les deux types de résultats sont applicables à la plupart des programmes.

c-1 **Résultats finaux (ou impacts).** Ils représentent le but ultime ou le résultat final attendu des activités du programme. Ces résultats ont un lien direct avec la mission du service. Par exemple, l'amélioration de la situation des clients du service, une réduction de la criminalité, un air ou une eau non pollués, une hausse du niveau des connaissances de la population.

c-2 **Résultats intermédiaires.** Événements, comportements, situations, etc. qui sont la conséquence de l'intervention des services publics, qui vont normalement conduire au résultat final, mais sans être ce résultat (p. ex., une amélioration du niveau moyen des connaissances d'une cohorte d'âge à la fin du cours primaire). L'analyse des résultats intermédiaires est très intéressante pour les gestionnaires. Souvent (mais pas toujours), ces résultats sont obtenus avant les résultats finaux et, par conséquent, ils donnent très tôt des informations utiles pour la gestion. Grâce aux indicateurs de résultats intermédiaires, les premiers résultats peuvent être portés au crédit des programmes (et des gestionnaires), même si les résultats finaux ne peuvent être mesurés avant longtemps. Néanmoins, les résultats finaux sont importants et ne doivent pas être négligés.

Les programmes contrôlent mieux les résultats intermédiaires que les résultats finaux. Les résultats finaux sont plus souvent

influencés par des facteurs exogènes. Il convient d'encourager les gestionnaires à identifier les différents stades des résultats escomptés et à faire la distinction entre les résultats intermédiaires et les résultats finaux.

c-3 **Qualité.** Les indicateurs de qualité n'évaluent pas les résultats finaux, mais la façon dont les produits ou services ont été fournis ou produits. Parmi les indicateurs de qualité mesurables, citons les délais de production, l'accessibilité du service (aux clients), l'exactitude et la conformité aux spécifications. La qualité est en fait un résultat intermédiaire.

Exemples :

- Pourcentage de cas où le temps nécessaire à la prestation du service demandé n'a pas dépassé deux jours.
- Pourcentage des tests de laboratoire ayant correctement identifié les facteurs de pollution de l'eau.

c-4 **Satisfaction des clients.** Ces indicateurs mesurent la satisfaction des clients à l'égard de certains aspects du service, comme la rapidité de la production, l'accessibilité du service et l'amabilité des prestataires du service. La satisfaction des clients est généralement un résultat intermédiaire. Dans certains cas, elle peut être un résultat final (p. ex., des clients satisfaits de la qualité du service offert dans les parcs nationaux).

d) **Impacts.** Indicateurs mesurant les effets des programmes sur la population (ils reposent souvent sur des évaluations détaillées des programmes, comme l'évolution du taux de mortalité infantile).

e) **Efficiences (ou, à la rigueur, efficacité*)** et productivité. Ces termes désignent les ratios des intrants aux produits ou aux résultats. L'efficacité et la productivité sont deux concepts similaires, qui diffèrent seulement par la façon dont le ratio est exprimé. L'efficacité est le ratio des intrants aux produits (ou résultats) ;

* Formellement, les termes efficacité et efficience sont distincts : l'efficacité (effectiveness) est une mesure financière, donc s'approchant du coût unitaire ; l'efficience (efficiency) est, à strictement parler, une mesure de l'évaluation des résultats. Toutefois, il est fréquent d'assimiler les deux notions dans un sens financier. La distinction classique entre les deux termes se retrouve dans les questions suivantes : a) Le service gère-t-il ses activités au moindre coût, pour des résultats intermédiaires donnés (EFFICIENCE) ? b) Le service a-t-il choisi d'entreprendre les bonnes activités, celles qui contribuent le plus à l'atteinte de l'objectif final (EFFICACITÉ) ?

Il s'agit généralement du nombre d'employés ou du temps de travail nécessaire pour produire une unité du produit (ou du résultat). C'est souvent ce que l'on appelle le coût unitaire. La productivité mesure la quantité de produits ou de résultats obtenus grâce aux intrants ; il s'agit généralement du ratio de la quantité de produit (ou de résultat) par unité d'intrant.

Exemples de produits :

- Nombre de personnes (ou de jours) nécessaires pour effectuer une réparation (efficience ou efficacité).
- Nombre de prisonniers transportés, divisé par le coût de transport (productivité).

Exemples de résultats :

- Coût nécessaire pour réparer, dans des conditions satisfaisantes, un kilomètre de route (efficience ou efficacité)
- Nombre de criminels condamnés par jour de procureur (productivité).

7. **Population cible.** Les catégories de population visées par un programme (elles peuvent être classées selon leur lieu de résidence, leur âge, leur groupe ethnique, leur sexe, leur niveau de revenu, le type de handicap dont elles sont victimes, etc.).
8. **Objectifs de performance.** Il s'agit d'objectifs chiffrés de performance qu'il est possible de comparer avec les résultats obtenus. Les programmes doivent définir une série d'objectifs pour chaque indicateur et pour chacune des périodes faisant l'objet d'un rapport. Si, par exemple, on déclare que le service offert aux clients doit avoir un taux de réussite de 85 % en 1997, l'objectif de performance est de 85 %.
9. **Évaluation des programmes.** Il s'agit ici d'examen en profondeur de certains programmes dont le but est d'évaluer l'incidence des programmes sur les résultats obtenus. Ces évaluations supposent habituellement l'emploi de techniques diverses, telles que des analyses statistiques. Ces évaluations sont généralement coûteuses. Un service peut rarement entreprendre plus d'une évaluation par an.

Indicateurs de performance pour la gestion des finances

LES PRINCIPALES COMPOSANTES de la gestion des finances publiques sont : la programmation financière, la préparation et l'exécution du budget, la gestion comptable, les audits internes et externes, la gestion de la trésorerie, la gestion de la dette, l'administration fiscale et les systèmes d'information pour la gestion financière. Les prêts d'ajustement de la Banque et ses travaux économiques et sectoriels encouragent les pays à développer les règles et systèmes nécessaires dans tous ces domaines afin d'accroître la rigueur nécessaire à une saine gestion financière. Une grande partie de ces travaux mettent l'accent sur les systèmes clés, notamment le système comptable et les audits, conditions essentielles d'une saine gestion financière.

Mais aujourd'hui, la banque s'intéresse de plus en plus à la réforme des aspects stratégiques de la gestion du secteur public et appuie les mécanismes institutionnels qui la rendent plus rigoureuse et en facilitent la pratique :

- le respect d'une discipline budgétaire globale ;
- le classement des dépenses selon la priorité relative des différents programmes et projets ;
- un emploi des ressources budgétaires techniquement efficace.

La discipline budgétaire globale est une règle de gestion qui vise à assurer la stabilité macroéconomique (donc, à éviter les déficits budgétaires élevés et insoutenables, impossibles à financer à moyen terme) dans une situation où les demandes de crédits se concurrencent et dépassent, au total, les ressources publiques limitées. La définition de priorités stratégiques est la hiérarchisation, soit le classement de demandes de crédits concurrentes ; à cette fin, des mécanismes institutionnels appropriés visent à dégager un consensus sur les objectifs de développement prioritaires dont le classement déterminera la structure des dépenses budgétaires. Quant à l'efficacité technique, il s'agit de la capacité des ministères sectoriels ou des services gestionnaires (ou d'entreprises privées ou d'ONG à qui la prestation d'un service a été confiée) à employer efficacement les ressources dont ils disposent pour la production de biens et services publics.

Les chefs de projet doivent parallèlement mener deux tâches connexes : a) vérifier que les éléments de base d'une bonne gestion des finances publiques (capacités techniques, systèmes de gestion et systèmes d'information) sont disponibles et fonctionnent correctement ; b) vérifier que les systèmes institutionnels existants permettent l'accomplissement des résultats escomptés dans le respect de la discipline budgétaire, des priorités et de l'efficacité technique. En effet, la présence des éléments de base mentionnés en a) ne suffit pas : l'obtention des résultats escomptés nécessite aussi des mécanismes institutionnels appropriés. Notons en outre que la réforme des systèmes de gestion budgétaire et financière ne peut se faire indépendamment des autres systèmes et processus de gestion du secteur public.

Les pratiques actuelles de la Banque mettent l'accent sur les intrants, les processus et le suivi des produits au niveau des projets ; peu d'intérêt est accordé aux choix stratégiques permettant d'obtenir les résultats escomptés en matière de gestion des finances publiques. L'intégration d'instruments permettant de mesurer l'impact des stratégies rendra possible une évaluation plus équilibrée de cet aspect.

Les indicateurs d'intrants et de processus

Les audits de la Banque mettent l'accent sur des évaluations sommaires (oui/non/date) des différents éléments de la gestion des finances publiques, le but étant de vérifier que l'emprunteur a respecté les conditions de l'accord passé avec la Banque, comme l'adoption d'une politique sectorielle, l'installation d'un système, l'adoption d'une nouvelle technologie ou d'une innovation en matière de gestion, ou encore l'atteinte d'objectifs d'efficacité dans les délais prescrits. Ces « notations » peuvent être complétées par des indicateurs chiffrés des mesures prises pour améliorer la préparation et l'exécution du budget et mieux contrôler les recettes et les dépenses. La Banque finance souvent de telles innovations au moyen de prêts parallèles d'assistance technique.

Voici une liste d'indicateurs d'intrants et de processus liés à la gestion des finances publiques.

Prévision et programmation financière :

- Amélioration de la capacité d'analyse macroéconomique ;
- organisation de programmes de formation sur la prévision économique ;
- Initiation de nouvelles méthodes de définition des politiques macroéconomiques ;
- Production de documents intégrés de stratégie sectorielle ;
- Élaboration de cadres de dépenses à moyen terme ;
- Mise en place de systèmes de projection des dépenses et des recettes ;
- Mise en place de systèmes de prévisions budgétaires ;
- Coordination des prévisions et de la programmation financière entre le ministère des Finances, le commissariat au Plan (le cas échéant) et les ministères sectoriels ;
- Rationalisation des programmes d'investissement public ;
- Réalisation d'enquêtes auprès des usagers aux fins des décisions relatives à l'allocation des ressources.

Préparation et exécution du budget :

- Organisation de programmes de formation sur la préparation du budget ;
- Développement des capacités liées à la gestion des budgets d'investissement ;
- Intégration au budget de la totalité des recettes et des dépenses ;
- Unification de la structure budgétaire ;
- Comparaison du programme d'investissement public à la structure des recettes et des dépenses ;
- Vérification du budget exécuté dans les quinze jours suivant la clôture de l'exercice ;
- Réduction de X % de la sous-estimation ou de la surestimation du budget (recettes et dépenses).

Systèmes de gestion financière :

- Mise en place de systèmes intégrés de gestion financière ;
- Renforcement des contrôles financiers axés sur les engagements et les dépenses ;
- Renforcement des fonctions comptables et des audits ;
- Décentralisation de la gestion financière ;

- Mise en place de mécanismes de suivi du budget dans X (nombre) ministères.

La plupart de ces indicateurs nominaux ne sont pas très utiles pour vérifier qu'une réforme de la gestion des finances publiques a été réellement menée à terme. Outre le transfert de technologies – telles que l'informatisation des données financières – c'est surtout par ses conseils et ses programmes de formation que la Banque appuie le processus de réforme, mais ce genre d'assistance produit seulement des effets à long terme.

L'expérience des évaluations montre que la multiplication des mesures d'intrants et de processus peut produire des rendements décroissants. La gestion comptable et les audits doivent assurer un suivi des processus en cours. Beaucoup d'emprunteurs n'accordent pas assez d'importance à la production de données comptables fiables dans des délais appropriés, notamment sur le coût des politiques sectorielles et l'efficacité de l'exécution des programmes et des projets. Des progrès constants dans ces domaines peuvent être la preuve que les gouvernements respectent les règles de transparence et de discipline des systèmes modernes de gestion financière.

Les indicateurs nominaux ne permettent guère de produire des données adéquates pour l'évaluation du fonctionnement d'un cadre de dépenses à moyen terme capable, à la fois, de mesurer et de révéler les coûts à plus long terme des politiques sectorielles et des programmes et d'imposer des arbitrages sur le plan des politiques (intersectorielles et intra-sectorielles) dans une perspective à moyen terme. Le suivi des processus doit distinguer – et suivre de façon continue – les trois principaux éléments suivants :

- l'élaboration et la publication des prévisions budgétaires des départements ministériels et des services gestionnaires ;
- les convergences et les divergences entre les prévisions budgétaires et les résultats effectifs ;
- la publication des décisions discrétionnaires concernant les rajustements de dépenses (comparaison des dépenses et des prévisions).

La rapidité d'exécution de ces éléments et l'exactitude des résultats connexes témoignent de l'engagement du gouvernement à adopter un cadre de dépenses à moyen terme et de ses capacités techniques en matière de préparation et d'exécution du budget. L'évaluation des capacités de gestion budgétaire ne permet pas nécessairement de mesurer la capacité de respecter la discipline financière. Néanmoins, cette évaluation – dans le cadre d'un examen des

prévisions de dépenses à moyen terme – permet de vérifier que les conditions internes de la discipline budgétaire sont réunies. Mais ces indicateurs évaluent seulement le processus de prévision et de programmation des dépenses à moyen terme ; ils ne mesurent pas les produits du secteur public, ni la qualité des mécanismes d'exécution ou de contrôle.

C'est aux chefs de projet qu'il appartient de décider si un suivi des processus – assorti de données supplémentaires – permet d'évaluer les produits et les impacts à plus long terme. Normalement, la Banque suit seulement les processus techniques et administratifs de gestion financière et n'évalue pas le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent ces processus.

Indicateurs de produits

La rigueur et l'utilité des indicateurs de produits qu'utilise actuellement la Banque pour l'évaluation de la gestion des finances publiques varient considérablement. Les indicateurs relatifs à la programmation, à la prévision et à la gestion financière sont les moins robustes. En effet, ils permettent seulement une évaluation qualitative d'impondérables tels que la transparence et la responsabilité. Les indicateurs axés sur les mécanismes budgétaires sont de meilleure qualité ; en effet, ils utilisent des données chiffrées pour mesurer l'évolution de la performance financière et de l'efficacité administrative. Néanmoins, les indicateurs chiffrés ne sont pas nécessairement supérieurs aux évaluations qualitatives si celles-ci permettent des comparaisons systématiques.

Voici des indicateurs de produits liés à la gestion des finances publiques.

Prévision et programmation financière :

- Les projets d'investissement public sont fondés sur des considérations de stratégie macroéconomique et de politique sectorielle ;
- La part des dépenses affectée aux secteurs sociaux a progressé (en dollars ou en euros, ou en pourcentage) ;
- La gestion de la dette publique est plus efficace.

Préparation et exécution du budget :

- Des données précises sont disponibles en temps utile pour les analyses économiques, financières et statistiques ;

- Le budget est présenté au Parlement dans les délais prévus ;
- Les retards dans la mise à disposition des crédits ont été réduits (nombre/temps) ;
- Le ratio du déficit budgétaire a été réduit (en pourcentage du PIB) ;
- Les divergences entre les crédits budgétaires et les décaissements effectifs ont été réduites (ratio \$/\$) ;
- Les fonds extrabudgétaires ont été intégrés au budget (\$\$\$) ;
- Des données budgétaires vérifiées sont disponibles quotidiennement ;
- La qualité des données sur les dépenses publiques est meilleure et leur production est plus rapide ;
- Le taux d'exécution du PIP a été amélioré (% des projets/période).

En matière de gestion des finances publiques, la Banque donne la priorité à l'amélioration des procédures fiscales et budgétaires. Les produits attendus de l'aide et des conseils de la Banque sont une plus grande efficacité, des délais plus courts et une plus grande exactitude, avec pour résultats de meilleurs ratios financiers, des rotations plus rapides, des objectifs mieux respectés et quelques autres variables du même genre. Les effets visés par ces produits sont une amélioration globale de l'épargne publique et une réduction des déficits.

Cependant, aucun indicateur ne permet de mesurer les produits clés que sont la transparence et la responsabilité. Le volume des intrants, des processus et des indicateurs de produits, leurs relations complexes et l'imperfection — ou l'absence — des indicateurs de transparence et de responsabilité nécessitent un système d'évaluation capable d'appréhender les dimensions techniques et institutionnelles de la gestion des finances publiques.

Indicateurs de résultats

Les résultats peuvent être mesurés en vérifiant que les principaux produits ont été effectivement réalisés et les principaux services effectivement livrés. Le tableau D-1 montre les relations nominales entre produits et résultats en matière de gestion financière. La matrice révèle comment il est possible de relier les dispositions institutionnelles et les mécanismes de transparence et de responsabilité aux résultats stratégiques.

Tableau D-1
Gestion des finances publiques
Matrice produits/résultats

	Produits de la gestion des finances publiques	Résultats de la gestion des finances publiques
Discipline budgétaire		
Dispositions institutionnelles	Cadre de dépense à moyen terme Contrôles centraux des dépenses/sanctions Contrainte budgétaire sévère Caractère complet du budget	Réalisation effective du ratio cible revenus/dépenses
Responsabilité	Rapprochement a posteriori des dépenses Sanctions contre les ministères et services gestionnaires en cas de dépassement	Réduction des dépassements de crédit par les départements ministériels
Transparence	Publication des résultats budgétaires	
Priorités stratégiques		
Dispositions institutionnelles	Caractère consultatif de la programmation budgétaire Liens étroits entre allocations et objectifs stratégiques Pouvoir discrétionnaire accordé aux départements et services gestionnaires	Les dépenses budgétaires correspondent aux objectifs stratégiques
Responsabilité	Rapports sur les résultats Évaluation a posteriori des résultats	
Transparence	Mécanismes d'écoute des clients Publication des résultats	
Efficacité technique		
Dispositions institutionnelles	Réforme de la fonction publique Autonomie relative des services	Maximisation de l'efficacité des services offerts
Responsabilité	Audits des comptes Politiques de personnel fondées sur la performance Normes de services Enquêtes sur la satisfaction des bénéficiaires	
Transparence	La performance des programmes est connue du public Mécanismes d'écoute des clients	

La matrice est fondée sur les hypothèses suivantes : a) un cadre de dépenses à moyen terme, des contrôles rigoureux des dépenses exercés par les administrations centrales des ministères, la comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles et la publication des résultats budgétaires sont des facteurs constitutifs d'une règle de discipline budgétaire ; b) un mécanisme de consultation pour préparer les arbitrages budgétaires, une certaine flexibilité, qui permet aux départements ministériels de prendre des décisions d'allocation de ressources dans le cadre de plafonds définis par la direction du budget du ministère des Finances, en collaboration avec le commissariat général au Plan et les services rattachés au chef du gouvernement, et enfin la publication de ces décisions sont des conditions favorables à l'émergence de choix stratégiques prioritaires ; c) des départements ministériels compétents et autonomes capables de gérer leurs ressources et leurs services gestionnaires, la prévisibilité des flux de ressources et la publication des données sur la performance financière et l'exécution des programmes sont autant de facteurs d'efficacité technique.

La plupart de ces indicateurs sont approximatifs. Pour être mesurables, ils doivent faire l'objet de définitions plus précises. Les chefs de projet peuvent évaluer l'efficacité des dépenses obligatoires et des plafonds d'emprunt en mesurant l'importance des dépassements de dépenses par les départements ministériels et la fréquence des sanctions.

Les autres indicateurs de la gestion des finances publiques sont fondés sur des données chiffrées. Dans certains cas, ce sont seulement des corrélations approximatives qui permettent de mesurer les activités et les processus en question. Les données ainsi produites doivent être utilisées avec prudence, notamment si elles sont intégrées à des évaluations sous forme de formules mathématiques de la performance. Citons les exemples suivants :

- Mesure de l'influence des ministères sur la prévision et la programmation budgétaire : différence, en pourcentage, entre les propositions de dépenses des ministères et les crédits votés ;
- Flexibilité dont disposent les départements ministériels et les services gestionnaires pour décider des allocations de ressources dans la limite de leurs plafonds : pourcentage des dépenses pour lesquelles ces entités disposent de pouvoirs discrétionnaires ;
- Capacité technique des fonctionnaires des départements ministériels et des services gestionnaires : différence, en pourcentage, entre les

salaires du secteur privé et ceux du secteur public à niveau de responsabilité équivalent ;

- Prévisibilité (annuelle et à moyen terme) des ressources affectées aux ministères sectoriels : pourcentage des crédits accordés aux divers ministères et, au sein de ceux-ci, aux divers services gestionnaires, qu'ils reçoivent effectivement ;
- Efficacité des audits financiers : différence (en mois/années) entre les délais prévus et la présentation des rapports ;
- Attention accordée aux populations cibles : délais (en mois/années) entre les enquêtes auprès des clients et la publication des résultats.

Il est particulièrement difficile d'évaluer et de mesurer les dimensions institutionnelles de la gestion des finances publiques, par exemple les choix de priorités et la délégation de l'autorité. Les indicateurs strictement financiers – fondés sur des écarts entre le niveau des dépenses et le flux de ressources – sont plus facilement quantifiables, mais ne permettent pas de savoir si les choix de priorités correspondent à des objectifs précis, s'ils sont fondés sur de bons renseignements et s'ils ont un caractère consensuel. Il faudrait pouvoir déterminer si les allocations de ressources ont un but, intègrent et réconcilient les demandes concurrentes des divers départements ministériels (et, en leur sein, entre services gestionnaires) et favorisent une gestion orientée vers les résultats. Néanmoins, dans l'évaluation de la gestion des finances publiques, les chefs de projet doivent utiliser les instruments de mesure disponibles. Ils doivent aussi prendre en considération l'impact sur les dépenses des dimensions qualitatives de la gestion.

Les délais dans lesquels les budgets sont élaborés et approuvés, les accords ou désaccords créés par les mécanismes de décision budgétaire et les méthodes employées pour en débattre peuvent refléter l'efficacité du processus budgétaire. Ces trois éléments (délai, mécanisme de décision, débat) sont toutefois intimement liés : la rapidité des décisions budgétaires révèle l'existence d'un consensus sur les buts stratégiques guidant les allocations de ressources ; ce consensus lui-même dépend du caractère consultatif et participatif des débats.

Les audits de performance de la Banque mondiale utilisent couramment la rapidité comme indicateur de produit révélant l'efficacité de la préparation et de l'exécution du budget. Les données ainsi obtenues peuvent être plus utiles si elles sont complétées par l'examen des facteurs institutionnels

(consensus et nature des débats) qui influencent l'efficacité des processus. C'est ainsi que le niveau de consensus sur les priorités stratégiques peut être évalué en notant le pourcentage des politiques sectorielles et des programmes dont le financement n'est pas contesté – permettant ainsi de centrer la discussion gouvernementale sur les nouvelles priorités qui, normalement, sont plus controversées. Pour évaluer le caractère délibératif des décisions budgétaires, il faudrait utiliser des indicateurs plus complexes, adaptés à chaque cas. Ces indicateurs pourraient comprendre :

- La concentration de l'autorité budgétaire au sein des ministères selon les règles constitutionnelles ou les autres textes statutaires ;
- Le rôle des départements ministériels, et, en leur sein, des services gestionnaires, dans l'élaboration du budget ;
- L'importance de la dimension sectorielle dans la prévision et la programmation budgétaire ;
- L'importance et l'ouverture des communications officielles (transparence) ;
- La contribution et la participation des parties concernées (leur voix) ;
- L'intensité des débats sur les propositions de politique sectorielle ;
- Le degré de délégation aux départements ministériels et aux services gestionnaires des pouvoirs d'exécution.

La plupart de ces indicateurs sont qualitatifs et supposent donc une description des règles du jeu (formelles et informelles) qui dominent les décisions budgétaires. Néanmoins, plusieurs indicateurs peuvent être quantifiés. Par exemple, la dimension sectorielle de la prévision et de la programmation budgétaire peut être mise en évidence en observant le nombre de départements ministériels qui participent effectivement à la formulation de politiques sectorielles qui ne concernent pas directement leur secteur. L'intensité des débats autour des propositions de politique sectorielle peut être révélée par le nombre de participants qui donnent leur avis et influencent la formulation de ces propositions.

La rigueur et la précision des indicateurs de résultats sont très variables. C'est généralement le ratio du déficit au PIB qui mesure la discipline budgétaire. La soutenabilité du déficit est mesurée par le ratio du déficit au taux de croissance du PIB. La capacité d'établir des priorités stratégiques est mesurée par le rapport entre la répartition sectorielle des prévisions de dépenses et

celle des dépenses effectives : la comparaison est généralement fondée sur les changements intervenus – en cours d’année ou, mieux, au cours de la période de programmation pluriannuelle lorsqu’un CDMT a été établi – par rapport à la structure initiale (p. ex., l’augmentation des dépenses sociales ou la diminution des subventions aux entreprises publiques). La mesure de l’efficacité technique est fondée sur les coûts unitaires moyens de certaines activités dans un échantillon de ministères et de services gestionnaires.

L’amélioration de la performance budgétaire (en termes de résultats) devrait avoir pour conséquence une amélioration des conditions de vie de la population, notamment des groupes bénéficiaires de la hausse des dépenses sociales. Cependant, la présence d’externalités rend difficile l’établissement de relations de cause à effet. En matière de gestion des finances publiques, le Département de l’évaluation des opérations recommande, à juste titre, d’utiliser la fourniture du service et la réponse des bénéficiaires comme mesure de rechange d’une évaluation directe de l’impact.

La gestion du secteur public commence à intégrer des enquêtes sur la fourniture des services à l’évaluation qualitative des services publics (accessibilité, normes, délais, qualité, commodité). Les données sur la performance issues de ces enquêtes peuvent remplacer les mesures d’impact et donner aux départements ministériels et aux services gestionnaires concernés des indications utiles qui leur permettront d’améliorer leur gestion.

Le financement de l'éducation au Malawi

Au Malawi, dans le secteur de l'éducation, le cadre de politique sectorielle qui va aussi régir les projets d'investissement décrit les objectifs que le gouvernement s'est assignés pour les dix prochaines années et les politiques qui permettront de les atteindre. Néanmoins, l'exécution de ces politiques et des programmes dépendra des moyens financiers disponibles et des ressources humaines du ministère de l'Éducation. La présente annexe traite surtout de la première contrainte et de l'incidence possible du manque de ressources publiques sur la formulation de la politique sectorielle.

L'annexe est fondée sur trois scénarios correspondant à des contextes économiques différents et à divers degrés d'enthousiasme et d'engagement en faveur de l'éducation. Voici ces trois scénarios.

- **Hypothèse basse** – L'environnement macroéconomique se détériore et l'activité économique stagne ou croît à un rythme nettement plus lent que prévu. En raison de taux d'inflation élevés, les dépenses publiques en éducation ne peuvent être maintenues au niveau actuel ; les objectifs et les programmes sont réduits.
- **Hypothèse moyenne** – L'environnement macroéconomique est stable, l'activité économique croît de façon constante. Le gouvernement accorde une haute priorité à l'éducation, mais la politique d'austérité et la concurrence des autres secteurs créent une situation où les dépenses d'éducation n'augmentent que de manière graduelle. Les programmes d'éducation sont généralement maintenus, mais des choix de priorités sont essentiels et la contribution du secteur privé et des parents doit augmenter.
- **Hypothèse haute** – L'environnement macroéconomique est stable et l'activité économique croît de façon constante. Le pays et les échelons supérieurs du gouvernement s'entendent pour donner la plus haute priorité à l'éducation, dont la part dans les dépenses publiques va constamment augmenter. Il y a donc une hausse notable des objectifs et une forte expansion des programmes du secteur de l'éducation.

Dans la présente annexe, nous examinons comment chaque scénario, qui correspond à des niveaux différents de ressources, affecte les choix de politique sectorielle et de programmes d'éducation. Nous espérons que cet exercice sera utilisé par le ministère de l'Éducation pour revoir le cadre général de la politique sectorielle et les choix d'investissement dans ce secteur. De même, il importe que le ministère vérifie régulièrement que les initiatives à mettre en œuvre et les programmes définis dans ce document peuvent être exécutés et maintenus de façon durable sur la base des prévisions de financement faites par les planificateurs des ministères de l'Éducation et des Finances pour la période 1994-1995 à 2009-2010.

Un modèle de simulation

Un modèle fondé sur la structure et les caractéristiques du secteur de l'éducation au Malawi a été élaboré pour projeter les ressources financières nécessaires à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs et à la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions et de programmes. La flexibilité du modèle permet d'adapter les paramètres à l'évolution de la situation et de définir un certain nombre de scénarios pour la période 1994-1995 à 2009-2010. Le modèle comprend quatre modules :

1. Projections des effectifs élèves/étudiants par cycle d'enseignement, sur la base de la population d'âge scolaire et des taux d'abandon, de redoublement et de progression. Les projections d'effectifs et le choix du ratio enseignants/élèves déterminent les besoins d'enseignants.
2. Coûts unitaires, par cycle d'enseignement, calculés sous forme de dépense publique moyenne par élève. Les coûts unitaires englobent à la fois les coûts récurrents et les dépenses d'investissement. Les coûts unitaires initiaux portent sur l'année de référence 1994-1995 ; les coûts unitaires futurs augmentent ou diminuent en fonction des actions entreprises et des programmes exécutés.
3. Les projections d'effectifs sont combinées aux coûts unitaires (et à la projection des coûts unitaires) pour déterminer le total des dépenses courantes et d'investissement par cycle d'enseignement.
4. La prévision des dépenses d'éducation est comparée aux projections des dépenses publiques totales pour déterminer la part relative des dépenses d'éducation.

Les données historiques sont utilisées pour déterminer les effectifs initiaux et les coûts unitaires nécessaires pour les modules 1 et 2, ainsi que les dépenses publiques totales pour le module 4. Chacun des trois scénarios est donc fondé sur les données de la même année de référence (1994-1995).

Trois scénarios : différences dans les objectifs de politique

Les hypothèses de base et les variables de politiques de chaque scénario sont définies ci-après. Certains programmes et choix de politique sectorielle sont identiques dans chaque scénario ; en effet, il est souhaitable d'introduire plus de cohérence entre les scénarios et éviter les complications inutiles afin de faciliter la comparaison des politiques. Ainsi, chaque scénario prévoit la même quantité de matériel scolaire par élève. Mais le partage des coûts entre le gouvernement et les parents n'est pas le même. La constance du premier facteur (quantité de matériel scolaire par élève) permet de mieux comparer les effets du partage des coûts sur le budget de l'éducation. De la même façon, chaque scénario retient le même taux de scolarisation pour l'enseignement primaire. Il suppose que tous les enfants de six ans entrent à l'école primaire et que les taux d'abandon et de redoublement sont les mêmes. De cette façon, il est possible de calculer les effets de certaines variables comme le ratio enseignants-élèves et inspecteurs-enseignants (tableau E-1).

Néanmoins, dans d'autres cas, chaque scénario envisage une politique sectorielle et des programmes différents. Plusieurs variables de politique sectorielle sont particulièrement importantes pour la détermination des moyens financiers nécessaires et pour la définition des caractéristiques de chaque scénario. Elles comprennent :

- le ratio enseignants/élèves jugé souhaitable pour le primaire et le secondaire (des ratios bas impliquent une augmentation du nombre d'enseignants et des dépenses du gouvernement) ;
- le temps nécessaire pour achever la formation des enseignants non encore formés (une période plus courte de formation plus intensive nécessitera plus de ressources, avancera la date à laquelle les enseignants formés recevront leur diplôme et demanderont des augmentations de salaires) ;
- les modalités de partage des dépenses pour le financement du matériel pédagogique (une augmentation de la part financée par le gouvernement hausse le niveau des dépenses publiques d'éducation) ;

- le nombre de nouveaux bâtiments et équipements scolaires (salles de classe, logements d'enseignants, services administratifs, points d'eau, autres services, etc.) mis en place par l'État et le rythme auquel ces bâtiments entreront en service ;
- le nombre de nouvelles classes d'enseignement secondaire mises en service pendant la période considérée ;
- l'expansion de l'enseignement supérieur et les modalités du partage des coûts envisagées.

Sommaire des conclusions

Effectifs scolaires

Sur la base des effectifs de 1994-1995 et des prévisions de redoublement, d'abandon et de progression, le modèle prévoit que les effectifs de l'enseignement primaire vont décliner lentement pendant les dix premières années avant d'augmenter vers la fin de la période considérée (tableau E-2). Ce phénomène s'explique par une forte augmentation des effectifs en 1994-1995 quand la gratuité de l'enseignement primaire a incité un grand nombre d'élèves plus âgés à entrer dans le système. Avec le départ progressif de ces élèves plus âgés et la diminution des taux de redoublement, les effectifs totaux vont diminuer. Cependant, vers la fin de la période, ces facteurs seront compensés par l'augmentation du nombre d'enfants âgés de six ans qui entreront dans le système.

Tableau E-1
Résumé des politiques possibles d'éducation

Variable de politique	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
Ratio enseignants/élèves dans l'enseignement primaire	1/60 en 1994-1995, passant à 1/70 en 2004-2005	1/60 tout au long de la période	1/60 en 1994-1995, tombant à 1/45 en 2004-2005
Ratio enseignants/élèves dans l'enseignement secondaire	1/40 en 1994-1995, passant à 1/50 en 2004-2005	1/40 en 1994-1995, passant à 1/45 en 1999-2000	1/40 tout au long de la période
Formation des enseignants	23 000 enseignants non formés reçoivent leur diplôme sur une période de 12 ans ; des programmes modestes d'appui pédagogique à l'école sont graduellement introduits	23 000 enseignants non formés reçoivent leur diplôme sur une période de 9 ans ; des programmes modestes d'appui pédagogique à l'école sont introduits	23 000 enseignants non formés reçoivent leur diplôme sur une période de 4 ans ; d'importants programmes d'appui pédagogique à l'école sont introduits
Partage des coûts	en fin de période, la part du matériel pédagogique financée par l'État aura baissé de 15 %	la part du matériel pédagogique financée par l'État reste stable à 20 %	la part du matériel pédagogique financée par l'État atteint 50 % en fin de période
Dépenses d'investissement	Construction de 9 000 classes primaires et de 45 écoles secondaires durant la période	Construction de 12 000 classes primaires et de 75 écoles secondaires durant la période	Construction de 38 000 classes primaires et de 250 écoles secondaires durant la période
Effectifs du secondaire	Les effectifs augmentent en moyenne de 3 % par an	Les effectifs augmentent en moyenne de 6 % par an	Les effectifs augmentent en moyenne de 7,5 % par an
Enseignement supérieur	Les dépenses restent constantes en termes réels	Les dépenses restent constantes en termes réels	Les dépenses augmentent de 5 % par an en termes réels

Tableau E-2
Résumé des effectifs au cours de la période 1994-1995 à 2009-2010

Année / cycle		1994-1995	1999-2000	2004-2005	2009-2010
Primaire	Population 6-13 ans	2 270 015	2 657 218	3 110 468	3 641 029
	Effectifs totaux	3 184 069	2 840 627	2 552 499	3 166 971
	Nombre de redoublants	248 665	284 063	176 122	152 015
Secondaire	Effectifs totaux (I)*	34 180	38 960	46 140	54 780
	Nouveaux admis	12 000	13 445	15 240	19 400
	Effectifs totaux (II)	34 180	45 096	74 096	86 547
	Nouveaux admis	12 000	14 520	17 520	21 120
	Effectifs totaux (III)	34 180	49 589	90 131	91 613
	Nouveaux admis	12 000	13 657	18 652	28 824
MCDE	Effectifs totaux	45 220	44 775	83 121	82 104
	Nouveaux admis	15 000	13 657	22 382	28 824
Formation d'enseignants	Effectifs totaux**	3 000	3 000	3 000	3 000
Collège technique	Effectifs totaux	1 000	1 599	2 702	2 203

Notes : * Enseignement secondaire – prévisions d'effectifs, hypothèse basse (I), moyenne (II) et haute (III).

** Les effectifs de formation d'enseignants visent seulement les étudiants résidents et non ceux qui participent aux programmes de l'INSET.

À l'inverse de l'enseignement primaire, dont les effectifs croissent faiblement à des taux constants dans tous les scénarios, les taux de croissance des effectifs du secondaire sont élevés, mais varient selon les scénarios. Dans l'hypothèse basse, les effectifs totaux augmentent de 3 % par an ; dans l'hypothèse haute, ils augmentent de près de 9 % par an. Toutefois, en dépit de la croissance des effectifs du niveau secondaire, le taux de progression du primaire vers le secondaire est stable et même diminue en raison de l'augmentation des effectifs du primaire par suite de la politique de gratuité de l'enseignement primaire.

Les dépenses d'éducation

Résultats dans l'hypothèse basse

Le tableau E-3 donne les résultats de l'hypothèse basse, qui limite au minimum les dépenses d'éducation. La comparaison des coûts unitaires (dépenses par élève) par cycle d'enseignement montre que les coûts du primaire sont nettement plus bas que ceux des autres cycles. Néanmoins, en raison de l'importance des effectifs, les dépenses de l'enseignement primaire sont nettement plus élevées que celles des autres cycles, puisqu'elles se situent

autour de 70 % des dépenses totales du secteur. Les coûts unitaires de l'enseignement primaire évoluent peu au cours de la période. Cependant, les variations des effectifs font chuter de près de 20 % les dépenses réelles de l'enseignement primaire entre 1994-1995 et 2004-2005. Quand les effectifs de l'enseignement primaire augmentent à nouveau, les dépenses retrouvent leur niveau antérieur. Les coûts unitaires du secondaire chutent constamment durant la période en raison des mesures d'économie nécessaires dans l'hypothèse basse. Néanmoins, l'augmentation des effectifs du secondaire entraîne une augmentation des dépenses. Les dépenses des universités sont stables pendant toute la période. La combinaison de ces choix de politique sectorielle et des programmes mis en œuvre dans l'hypothèse basse aboutit à une augmentation des dépenses totales d'à peine 5 % à la fin de la période.

Tableau E-3
Dépenses d'éducation – Hypothèse basse

Projections	1994-1995	1999-2000	2004-2005	2009-2010
Primaire				
Coût unitaire (MK)	239	233	229	237
Dépenses totales (millions de MK)	796	709	632	797
En pourcentage du total	(77,1 %)	(74,9 %)	(67,8 %)	(74,1 %)
Secondaire				
Coût unitaire (MK)	1 569	1 490	1 465	1 402
Dépenses totales (millions de MK)	87	87	122	111
En pourcentage du total	(8,4 %)	(9,2 %)	(13,1 %)	(10,3 %)
Formation des enseignants				
Coût unitaire (MK)	4 953	4 752	5 089	5 384
Dépenses totales (millions de MK)	14	9	14	11
En pourcentage du total	(1,4 %)	(1,0 %)	(1,5 %)	(1,0 %)
MCDE				
Coût unitaire (MK)	600	680	688	725
Dépenses totales (millions de MK)	27	30	52	46
En pourcentage du total	(2,6 %)	(3,2 %)	(5,6 %)	(4,3 %)
Collège technique				
Coût unitaire (MK)	4 375	4 601	4 787	4 157
Dépenses totales (millions de MK)	4	6	7	6
En pourcentage du total	(0,4 %)	(0,6 %)	(0,8 %)	(0,6 %)
Université				
Dépenses totales (millions de MK)	105	105	105	105
En pourcentage du total	(10,2 %)	(11,1 %)	(11,3 %)	(9,8 %)
Dépenses totales d'enseignement				
Dépenses totales (millions de MK)	1 033	946	932	1 076
En pourcentage du total	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)

Tableau E-4
Dépenses d'éducation – Hypothèse moyenne

Projections	1994-1995	1999-2000	2004-2005	2009-2010
Primaire				
Coût unitaire (MK)	239	274	292	309
Dépenses totales (millions de MK)	796	854	820	1 055
En pourcentage du total	(77,1 %)	(75,3 %)	(69,4 %)	(73,5 %)
Secondaire				
Coût unitaire (MK)	1 569	1 456	1 468	1 520
Dépenses totales (millions de MK)	87	125	169	192
En pourcentage du total	(8,4 %)	(11 %)	(14,3 %)	(13,4 %)
Formation des enseignants				
Coût unitaire (MK)	4 953	4 944	5 259	5 555
Dépenses totales (millions de MK)	14	12	19	19
En pourcentage du total	(1,4 %)	(1,1 %)	(1,6 %)	(1,3 %)
MCDE				
Coût unitaire (MK)	600	703	724	762
Dépenses totales (millions de MK)	27	31	60	57
En pourcentage du total	(2,6 %)	(2,7 %)	(5,1 %)	(4,0 %)
Collège technique				
Coût unitaire (MK)	4 375	4 643	4 869	4 240
Dépenses totales (millions de MK)	4	7	9	8
En pourcentage du total	(0,4 %)	(0,6 %)	(0,8 %)	(0,6 %)
Université				
Dépenses totales (millions de MK)	105	105	105	105
En pourcentage du total	(10,2 %)	(9,3 %)	(8,9 %)	(7,3 %)
Dépenses totales d'enseignement				
Dépenses totales (millions de MK)	1 033	1 134	1 182	1 436
En pourcentage du total	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)

Hypothèse moyenne

Dans l'hypothèse moyenne, les dépenses d'éducation augmentent constamment. Dans l'enseignement primaire, les coûts unitaires et les coûts totaux augmentent de près de 30 % pendant la période considérée. Les coûts unitaires de l'enseignement secondaire restent stables, mais l'augmentation des effectifs double les dépenses relatives à ce cycle et augmentent la part du secondaire dans les dépenses totales. Les dépenses des universités restent stables. La combinaison des politiques et des programmes augmente de près de 40 %, en termes réels, le total des dépenses d'éducation durant la période considérée (tableau E-4).

Tableau E-5
Dépenses d'éducation – Hypothèse haute

Projections	1994-1995	1999-2000	2004-2005	2009-2010
Primaire				
Coût unitaire (MK)	239	330	468	548
Dépenses totales (millions de MK)	796	1 056	1 424	2 011
En pourcentage du total	(77,1 %)	(70,4 %)	(68 %)	(69,4 %)
Secondaire				
Coût unitaire (MK)	1 569	1 610	1 684	1 824
Dépenses totales (millions de MK)	87	256	392	565
En pourcentage du total	(8,4 %)	(17,1 %)	(18,7 %)	(19,5 %)
Formation des enseignants				
Coût unitaire (MK)	4 953	5 177	5 514	5 809
Dépenses totales (millions de MK)	14	13	31	34
En pourcentage du total	(1,4 %)	(0,9 %)	(1,5 %)	(1,2 %)
MCDE				
Coût unitaire (MK)	600	735	771	810
Dépenses totales (millions de MK)	27	33	65	61
En pourcentage du total	(2,6 %)	(2,2 %)	(3,1 %)	(2,1 %)
Collège technique				
Coût unitaire (MK)	4 375	4 643	4 869	4 240
Dépenses totales (millions de MK)	4	7	13	15
En pourcentage du total	(0,4 %)	(0,5 %)	(0,6 %)	(0,5 %)
Université				
Dépenses totales (millions de MK)	105	134	168	212
En pourcentage du total	(10,2 %)	(8,9 %)	(8,0 %)	(7,3 %)
Dépenses totales d'enseignement				
Dépenses totales (millions de MK)	1 033	1 499	2 093	2 898
En pourcentage du total	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)

Hypothèse haute

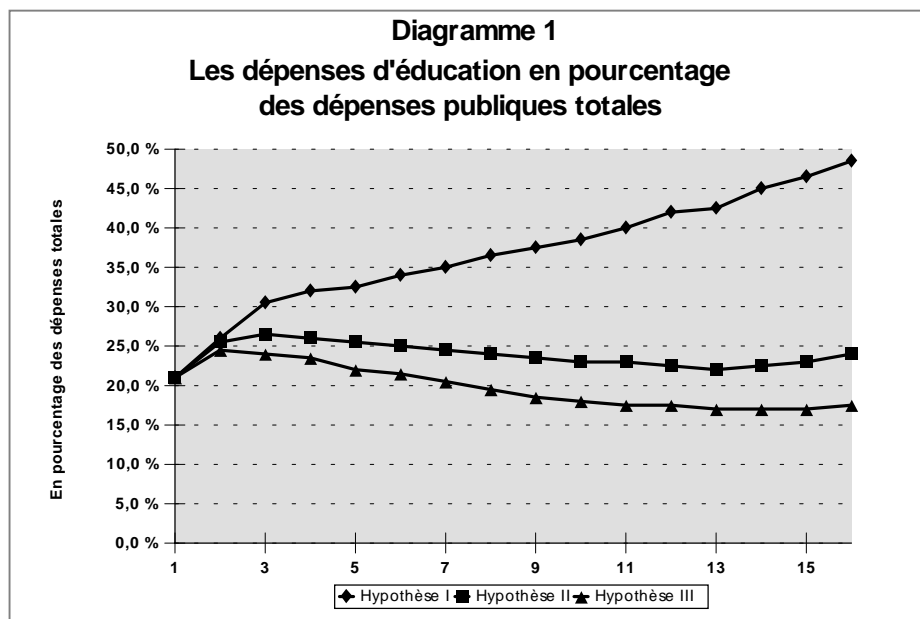
Le tableau E-5 met en évidence les effets d'une forte hausse des objectifs en matière d'éducation et des programmes connexes au Malawi. Les coûts unitaires de l'enseignement primaire vont presque doubler de 1994-1995 à 2004-2005 et le total des dépenses de ce cycle augmentera de plus de 150 % sur l'ensemble de la période de programmation. L'enseignement secondaire connaîtra aussi une forte expansion. La hausse des coûts unitaires conjuguée à une croissance importante des effectifs a pour conséquence une augmentation des dépenses à ce cycle de près de 500 % ; la part du cycle dans les dépenses totales d'éducation va plus que doubler. Enfin, les dépenses des universités doublent aussi durant la période considérée. L'expansion de tous les cycles d'enseignement aboutit à une augmentation de 180 %, en termes réels, des dépenses d'éducation sur la période de programmation.

Les dépenses d'éducation dans le cadre macroéconomique

Dans le passé, le niveau des dépenses d'éducation était relativement bas par rapport à beaucoup d'autres pays en développement. Les données du tableau E-6 montrent que l'éducation représentait seulement 8,7 % des dépenses courantes en 1988-1989. Depuis, les dépenses d'éducation n'ont cessé d'augmenter : en 1993-1994, elles atteignaient 17,2 % des dépenses courantes totales et représentaient 4,6 % du PIB.

Tableau E-6
Dépenses d'éducation

Exercice	Dépenses courantes d'éducation en pourcentage du total des dépenses courantes	Dépenses courantes d'éducation en pourcentage du PIB
1988-1989	8,7 %	3,4 %
1989-1990	12,3 %	3,4 %
1990-1991	13,0 %	3,8 %
1991-1992	11,8 %	3,1 %
1992-1993	14,8 %	4,9 %
1993-1994	17,2 %	4,6 %



Les dépenses d'éducation ont nettement augmenté depuis l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire en 1994-1995. Le diagramme 1 montre l'importance des ressources nécessaires à la poursuite des politiques et des programmes correspondant aux trois scénarios. Les projections du total des dépenses publiques sont basées sur les prévisions du FMI.

L'expérience australienne de programmation des dépenses à moyen terme

QUAND L'AUSTRALIE a lancé un vaste programme de réforme au début des années 80, l'une des principales raisons en était le manque de cohérence entre, d'une part, les politiques publiques et les actions que les gouvernements entendaient mener et, d'autre part, le processus d'allocation des ressources. Par la suite, une crise budgétaire a conduit le gouvernement à s'interroger sur sa capacité à assurer le financement de ses politiques. La réaction du gouvernement à la crise a été d'accorder une place plus importante aux prévisions budgétaires ; celles-ci, qui n'avaient eu jusque-là guère d'influence sur le processus de décision, jouent désormais un rôle majeur dans l'allocation et l'emploi des ressources. Les commentaires qui suivent sur l'expérience australienne s'articulent autour des différentes composantes du cadre de programmation des dépenses à moyen terme.

Objectifs budgétaires globaux

En 1985, le gouvernement a adopté une stratégie en trois points, dont l'objectif était de stabiliser les dépenses et les recettes (en pourcentage du PIB) et de réduire le ratio du déficit au PIB. Par la suite, la crise économique a incité le gouvernement à adopter une politique plus austère qui prévoyait la stabilisation des dépenses en termes réels, c'est-à-dire que les dépenses publique ne devaient pas augmenter plus vite que l'inflation. Le succès de cette stratégie dépendait de la fiabilité du mécanisme de prévision, analysé dans la section suivante. Vers la fin des années 80, le déficit budgétaire, qui s'élevait auparavant à 4 % du PIB, s'est transformé en excédent de 2 % ; d'importants changements dans la structure des dépenses ont conduit à une plus grande concentration sur les priorités stratégiques du gouvernement ; en outre, une réforme du système d'incitation à la performance a favorisé un emploi plus efficace des ressources publiques.

La récession du début des années 90 a provoqué une résurgence des déficits ; le gouvernement a défini une politique budgétaire dont l'objectif était le retour progressif à l'équilibre sur la base d'un calendrier réaliste (un déficit budgétaire inférieur à 1 % était prévu pour 1997-1998). Plus important est

le fait que le gouvernement s'est engagé dans une « politique de sincérité budgétaire », en vertu de laquelle les prévisions de recettes et de dépenses doivent être publiées régulièrement, notamment dans les trois mois qui précèdent toute élection (en Nouvelle-Zélande, le *New Zealand Fiscal Responsibility Act* va encore plus loin : il oblige le gouvernement à publier ses objectifs budgétaires à long terme et à mettre en œuvre des politiques stabilisant la dette publique à un niveau raisonnable, sur la base de prévisions réalistes quant au niveau des impôts et des taux de taxation pour les années à venir).

Projections du coût des politiques en vigueur

Un nouveau système de prévisions budgétaires a été progressivement élaboré en Australie vers la fin des années 70 et tout au long des années 80. Le système permet la projection, au-delà de l'exercice en cours, du niveau et de la structure des dépenses, sous forme de prévisions triennales coulissantes ; ces prévisions supposent que les politiques en vigueur ne changent pas. Il s'agit donc d'un raisonnement à action constante, qui conduit à formuler un « budget de reconduction ». Les prévisions sont rajustées périodiquement pour tenir compte de certains de facteurs externes tels que l'inflation – quand les dépenses sont indexées aux prix – et les décisions de politique économique qui peuvent hausser ou abaisser les prévisions de dépenses.

Avant 1983-1984, le ministère des Finances rassemblait les propositions de programmes et de dépenses des différents ministères, mais n'examinait attentivement la justification des interventions financées que pour la première année d'exécution, quand elles constituaient des « mesures nouvelles ». Par conséquent, c'est la vision des ministères dépensiers de leur avenir que reflétaient les propositions de programmes. Selon MM. Keating et Holmes (1990), cette pratique « est l'un des facteurs qui explique que tous les postes de dépenses augmentaient annuellement de façon quasi automatique ».

En vertu du nouveau système, le ministère des Finances négocie désormais avec les ministères dépensiers les prévisions relatives aux programmes en cours et assume ensuite la responsabilité de leur mise à jour régulière, en fonction, tel qu'indiqué plus haut, de l'évolution des paramètres économiques, de divers facteurs techniques et, surtout, de l'incidence des décisions politiques du gouvernement. Le même processus s'applique aux politiques et aux mesures nouvelles ; toute proposition de nouvelle politique ou de nouveau programme présentée au conseil des ministres doit être accompagnée

d'une estimation des coûts induits pour l'ensemble de la durée de cette politique ou de ce programme. Le ministère des Finances est l'autorité responsable de l'ensemble des prévisions.

En outre, alors qu'autrefois la plupart des prévisions de dépenses étaient renégociées tous les ans, le nouveau système se concentre sur l'examen des changements de politiques et les mesures nouvelles. Par conséquent, les ministres se prononcent surtout sur le nombre, relativement modeste, de décisions budgétaires qui impliquent des décisions stratégiques et politiques (il est cependant possible que ces décisions influencent une part importante des dépenses totales). Le nouveau système de prévisions impose donc un type de discipline budgétaire fortement influencé par la discussion des priorités stratégiques. Un autre avantage du système est qu'il permet aux ministères et aux services de mieux prévoir les ressources qui seront mises à leur disposition. En effet, sauf changement de politique, les départements et services disposeront des fonds projetés dans les prévisions budgétaires.

Selon un haut fonctionnaire, le système des prévisions budgétaires à moyen terme a eu des effets importants :

Le fait que notre système budgétaire soit basé sur des prévisions à moyen terme et que nous n'ayons plus à débattre chaque année de la base du futur budget est un progrès considérable. S'il fallait désigner la plus importante de nos réformes récentes, je dirais que c'est à celle-ci que nous devons les changements les plus significatifs.

En 1983, le gouvernement a pris une décision importante pour l'avenir des prévisions budgétaires à moyen terme : celle de les rendre publiques. La publication obligatoire des prévisions de dépenses pour une période de trois ans avait deux buts : baser les décisions sur une meilleure connaissance des engagements à venir et mieux informer le Parlement et le public des réalités budgétaires, de la structure des dépenses et des priorités. La publication des prévisions budgétaires à moyen terme signifiait aussi qu'elles devaient être prises au sérieux ; elle a donc eu pour conséquence une amélioration progressive de la qualité des prévisions (Keating et Holmes, 1990).

L'évolution du système a obligé le gouvernement à publier et à justifier le coût des décisions politiques ayant une incidence sur les prévisions de dépenses à trois ans. Les prévisions triennales figurent dans les documents budgétaires après les chiffres du budget de l'exercice courant ; les documents budgétaires analysent les différences entre le budget de l'année passée

et les prévisions antérieures ; par conséquent, les chiffres du nouveau budget sont comparés aux prévisions établies au début de l'exercice précédent. Ces réformes ont eu pour effet d'attirer l'attention des ministres et des hauts fonctionnaires sur les tendances à moyen terme (quatre ans au total) beaucoup plus que sur l'exercice budgétaire en cours.

Le système des prévisions budgétaires à moyen terme a eu un impact considérable. En 1993, une évaluation des réformes a démontré l'influence des prévisions budgétaires à moyen terme sur les progrès réalisés vers la stabilisation des dépenses ; le rapport d'évaluation estimait que le système « avait joué un rôle majeur dans le contrôle des dépenses ». Plus récemment, un ancien fonctionnaire, qui a participé à la conception des réformes budgétaires et financières des années 80, affirmait :

Le système des prévisions budgétaires à moyen terme a été très important ; il a joué un rôle capital dans l'harmonisation des politiques macroéconomiques et des décisions stratégiques du Comité d'évaluation des dépenses (voir ci-dessous) et du système des dépenses de fonctionnement (analysé dans une note séparée). Les prévisions budgétaires sont l'instrument qui ont rendu possible des décisions plus stratégiques, ont accru la prévisibilité du financement des politiques en vigueur et ont exclu de la discussion budgétaire toute décision pouvant être prise par d'autres instances (notamment les décisions de gestion). Le système est fondé sur la confiance et a changé les comportements. Plus important encore est le fait que les nouvelles règles introduites par le système ont été respectées par tous les acteurs (extrait d'une interview de 1996).

L'institutionnalisation des mécanismes d'arbitrage

Il est incontestable que le Comité d'évaluation des dépenses mis en place par le gouvernement travailliste au milieu des années 80 a joué un rôle capital dans l'amélioration des résultats budgétaires si l'on se réfère au trois aspects de la performance budgétaire définis dans ce manuel. Ce comité était un sous-comité du conseil des ministres qui comprenait non seulement le Premier ministre, le Trésorier et le ministre des Finances, mais aussi quelques-uns des ministres représentant les ministères dépensiers les plus importants. Le comité était chargé de définir le cadre général du budget et de diriger le processus de formulation des décisions stratégiques, notamment les changements de politique rendus nécessaires par l'évolution de la situation financière ou par l'adoption de nouvelles priorités au gouvernement.

L'une des décisions stratégiques que devait prendre le comité était la définition des enveloppes de ressources octroyées à chaque ministère en vue de la finalisation du budget annuel. L'enveloppe pouvait être supérieure ou inférieure aux prévisions de coûts des politiques existantes (ajustées en fonction des décisions politiques du comité) ; les ministères gestionnaires devaient donc rajuster leurs programmes à la baisse (pour réaliser des économies sur les dépenses), ou pouvaient au contraire envisager de nouvelles initiatives. Il convient de souligner qu'il incombait aux ministères gestionnaires d'optimiser l'allocation des ressources affectées aux politiques et aux programmes de leurs secteurs, dès lors qu'ils s'inscrivaient dans le cadre de la politique générale du gouvernement et des plafonds de dépenses. Les fortes contraintes imposées sur le montant total des enveloppes de crédits allouées aux ministères avaient donc pour contrepartie une autonomie très grande dans la gestion des fonds de ces derniers.

Le troisième élément du système était les dépenses de fonctionnement. Le système délègue aux gestionnaires une grande autonomie dans la gestion du personnel et des ressources administratives, dans le cadre d'une discipline budgétaire rigoureuse mais prévisible à moyen terme. Le système a éliminé les marchandages annuels sur le niveau des crédits mis à la disposition des différents services administratifs et a permis aux ministres de ne pas intervenir sur ces questions. C'est grâce à l'efficacité de ce système que le conseil des ministres n'est plus impliqué dans les décisions relatives aux dépenses de fonctionnement ; le système a d'ailleurs créé des relations de confiance entre les ministères gestionnaires et le ministère des Finances.

Enfin, il convient de noter que le système des prévisions budgétaires à moyen terme a permis au ministère des Finances de jouer le rôle d'un banquier. Un bon exemple est celui de la modernisation du système fiscal australien, qui impliquait un investissement d'un milliard de dollars australiens. Les prévisions à moyen terme ont permis au ministère des Finances d'avancer les fonds d'investissement capables de réduire les frais de gestion futurs du service des Impôts grâce aux économies résultant de cet investissement. Les avantages de ce système sont évidents ; ils sont notamment liés à l'existence d'un système d'incitation qui encourage les services gestionnaires à analyser de façon adéquate les propositions de dépenses émanant de leurs services.

L'architecture de la base de données au service du système budgétaire et du système comptable*

Catégorie d'opération	Base de données créée	Définition
Les ministères préparent leurs prévisions budgétaires	Prévisions budgétaires des ministères gestionnaires	Description des programmes proposés par les ministères pour le prochain exercice et estimation des fonds nécessaires par catégorie
Après finalisation du budget, le MdF communique aux ministères leurs crédits budgétaires	Budget approuvé	Description des programmes approuvés que les ministères devront exécuter durant l'exercice et montant des crédits votés
Les ministères font une prévision de l'emploi des fonds	Prévisions de trésorerie	Prévision des besoins de trésorerie de l'exercice basée sur les engagements connus et prévus de dépenses de fonctionnement et d'investissement
Évaluation de la situation de trésorerie	Situation de trésorerie	État et prévision des besoins de trésorerie et des fonds disponibles à une date donnée de l'exercice, sur la base des prévisions de recettes, des flux d'aide et des échéances des dépôts à terme
Achat et rachat de titres du gouvernement	Achat et rachat de titres du gouvernement	Transactions relatives à l'achat et au rachat de titres à court terme du gouvernement et à la gestion des encaisses
Autorisations de dépenses au profit des services	Autorisations d'engagement et de décaissement	Autorisation périodiques de dépenses données par le ministère des Finances aux services dépensiers pour des catégories budgétaires spécifiques dans le cadre des crédits budgétaires
Demandes d'ajustement de crédits budgétaires (transferts de crédits d'un poste à un autre ou crédits supplémentaires pour certains postes)	Demandes d'ajustement des crédits/crédits supplémentaires	Un ministère dépensier demande un transfert de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou sollicite des crédits supplémentaires pour des catégories budgétaires spécifiques
Rajustements de crédits autorisés	Demandes d'ajustement des crédits budgétaires/crédits supplémentaires	L'autorité compétente (MdF ou fonctionnaire d'un ministère gestionnaire) autorise un transfert de crédits d'un poste à l'autre ; des crédits supplémentaires sont accordés pour une catégorie budgétaire

Catégorie d'opération	Base de données créée	Définition
Préparation de plans de dépenses	Plans de dépenses	Les ministères gestionnaires font leurs prévisions de dépenses sur la base des programmes et projets planifiés et des crédits budgétaires disponibles
Demandes de biens et services	Demandes d'acquisition de biens et services	Les gestionnaires des ministères demandent à acquérir des biens et services
Autorisation de dépenses	Autorisations de dépenses ou de demandes d'acquisition de biens et services	Une demande de dépense pour biens et services ou d'autres formes de paiement est autorisée. Les gestionnaires des ministères exécutent l'autorisation après avoir vérifié la validité de la demande et la disponibilité des crédits budgétaires
Passation d'une commande	Bons de commande	Les ministères gestionnaires ou les services d'administration centrale passent une commande spécifiant les biens et services requis et les dates de livraison
Engagement des fonds	Engagements	Une opération met de côté les fonds nécessaires à la suite de l'approbation de demandes spécifiques d'acquisition de biens et services et de l'émission du bon de commande correspondant
Réception des factures de biens et services	Factures	Un fournisseur demande à un service gestionnaire le paiement de biens et services acquis par ce service sur la base d'une commande
Réception des biens et services	Rapport/certificat confirmant la réception des biens ou la fourniture du service (certification du service reçu)	Un certificat confirmant la réception des biens ou la fourniture des services doit être donné avant l'autorisation de paiement
Autorisation de paiement	Ordres de paiement/quittance	Les services financiers d'un service ministériel, les services du Trésor ou d'autres services du ministère des Finances donnent l'autorisation de paiement après avoir vérifié que les fonds sont disponibles
Paiement des biens et services	Chèque	Un « instrument financier » autorise le bénéficiaire à retirer des fonds sur le compte du service gestionnaire au Trésor ou dans une banque accréditée
Administration du paiement des salaires, indemnités et avantages sociaux	Paiements liés aux salaires	Paiement des salaires des agents de la fonction publique

Catégorie d'opération	Base de données créée	Définition
Administration des pensions et autres indemnités des retraités	Paiements liés aux pensions	Paiement des pensions des retraités de la fonction publique
Service de la dette publique	Paiements au titre du service de la dette	Paiements relatifs au service des emprunts du gouvernement
Paiements divers	Paiements divers	Réalisation des opérations de paiements de dons, subventions etc.
Réception des demandes de produits et services émanant d'un service gestionnaire	Demandes de services	Un client fait une demande de produits/services fournis par un service gestionnaire
Factures pour biens et services	Factures	Un service gestionnaire demande le paiement de biens et services qu'il a fournis
Réception des paiements	Reçus	Transaction financière liée à la réception de fonds (notamment pour des produits et services fournis par le service gestionnaire)
Réception de versements d'impôts et de taxes	Reçus pour versements d'impôts et de taxes	Perception des impôts et des taxes par les services responsables
Réception de recettes non fiscales	Reçus pour versement de recettes non fiscales	Perception de recettes non fiscales par les services responsables
Réception du produit de prêts et dons	Reçus pour dons/prêts	Les services du Trésor reçoivent des fonds correspondant au produit de prêts ou dons dont bénéficie le gouvernement
Tenue de livres indiquant les crédits budgétaires et les engagements	Comptes budgétaires	Enregistrement des opérations indiquant le montant des crédits budgétaires autorisés, les fonds affectés à des actions et projets, tous les changements intervenant dans la répartition des crédits, les redéploiements résultant de transferts ou de virements de crédits ou de crédits supplémentaires ; spécification de la date et de l'autorité ayant autorisé les redéploiements ; enregistrement du total des dépenses et des engagements intervenus sur les différentes catégories de crédits
Tenue des comptes débiteurs	Comptes débiteurs	Enregistrement des paiements et des obligations de paiement (dettes) rattachés à l'exercice*

* Une dette est rattachée à l'exercice au cours duquel a été constaté son fait générateur (par exemple, la date d'une facture). Il en est de même pour une créance.

Catégorie d'opération	Base de données créée	Définition
Tenue des comptes créditeurs	Comptes créditeurs	Enregistrement des paiements reçus et des créances rattachés à l'exercice
Tenue du grand livre général	Enregistrement au grand livre général/journal	Les opérations financières sont enregistrées et imputées selon le plan comptable
Analyse des coûts des programmes et projets	Rapports comptables sur les coûts	Enregistrement des opérations retraçant les coûts encourus dans le cadre des différentes programmes et projets
Inventaire des stocks	Inventaire des stocks	Enregistrement des opérations notant la sortie ou l'entrée de biens et produits en stock
Suivi et évaluation du budget	Évaluation des dépenses	Examens périodiques des dépenses effectivement réalisées ; analyse des divergences par rapport aux prévisions budgétaires ; analyse de l'exécution physique et financière du budget ; ces examens portent sur l'exécution budgétaire globale et sur certaines actions et projets gérés par les différents ministères et services
	Rapports budgétaires	Rapports périodiques sur l'ensemble des crédits et des recettes tout au long de l'exercice ; analyse des principales divergences par rapport aux prévisions budgétaires et propositions de mesures correctrices

Résumé des règles fonctionnelles régissant les modules comptables et budgétaires d'un système de gestion des finances publiques*

Contrôle du budget et de l'utilisation des fonds publics

Les modules de contrôle du budget et de l'utilisation des fonds publics doivent comprendre :

- un contrôle des opérations de dépenses et de leur conformité avec les crédits accordés ;
- des données financières et extra-financières sur les prévisions budgétaires et les prévisions en matière de conduite des politiques publiques ; des comptes-rendus d'exécution budgétaire périodiques ;
- des contrôles sur la correction de l'imputation comptable à l'occasion d'opérations spécifiques ;
- des contrôles systématiques tous les mois ou toutes les deux semaines (ou selon la périodicité requise), menés à titre préventif ou dissuasif ;
- la vérification informatique de la disponibilité des crédits lors des opérations d'engagement et de paiement des dépenses ;
- l'ajustement du montant des engagements au moment de l'enregistrement d'une dépense ;
- la vérification informatique de la rectitude des prévisions d'engagement en fonction de plafonds pré-définis ;
- un système mathématique d'allocation des dépenses à plusieurs fonctions, permettant de répartir les crédits alloués à un niveau agrégé (service, ministère) entre plusieurs fonctions à un niveau plus fin, sur la base d'une formule prédéterminée.

* Extrait du rapport à l'Information Exchange Steering Committee, ministère des Finances, gouvernement de l'Australie, décembre 1990.

Achats

Le module achats doit :

- permettre l'accès à une liste de fournisseurs potentiels et entretenir cette base de données ;
- permettre l'enregistrement de données détaillées concernant la performance de chaque fournisseur ;
- permettre l'enregistrement de devis ;
- permettre l'enregistrement et l'impression de commandes par un utilisateur autorisé à partir de n'importe quel terminal ;
- permettre l'enregistrement de transactions effectuées par cartes de crédit ; faciliter la comparaison de ces transactions avec les relevés mensuels des cartes de crédit ;
- permettre la division de commandes en comptes multiples ;
- permettre l'enregistrement de la réception de biens et services, y compris pour des fournitures partielles ;
- tenir compte des changements ou des annulations de commandes ;
- tenir compte de la multiplicité des adresses de certains fournisseurs (qui peuvent être différentes pour les commandes et les paiements).

Comptes créditeurs

Le module comptes créditeurs doit :

- permettre l'enregistrement et le suivi des demandes de paiement ;
- établir la correspondance entre les détails d'une commande, de la facture et de la livraison correspondantes ;
- traiter les factures des fournisseurs ;
- organiser les paiements à effectuer suivant des échéanciers à intervalles réguliers ;
- permettre des paiements par carte de crédit ;
- permettre l'enregistrement des détails des paiements en espèces ;

- tenir compte des relations multiples et complexes entre les commandes et les factures ;
- notifier aux créanciers des avis de remise en cas de rabais ;
- permettre l'enregistrement des détails des souches de chèques et des avis de remise ;
- permettre la répartition des opérations de paiement entre plusieurs comptes ;
- enregistrer l'engagement si une facture ne correspond pas à une commande existante ;
- permettre la réouverture d'un dossier relatif à une commande par le personnel autorisé quand le paiement final a été effectué ;
- vérifier la transaction pour éviter le paiement de doubles factures ;
- permettre le traitement des chèques annulés.

Comptes débiteurs

Le module comptes débiteurs doit permettre les opérations suivantes :

- traiter les ordres de vente, les factures et les bordereaux de débit ; assurer le suivi des créances, y compris le calcul des intérêts ;
- analyser la date d'origine et l'évolution dans le temps des créances ;
- enregistrer les provisions pour créances sur clients douteux, les annulations et les recouvrements ;
- enregistrer les détails des accords avec les débiteurs ;
- enregistrer les factures d'avoirs des fournisseurs et émettre des factures d'avoir à des clients ;
- produire des bordereaux de versement bancaire ;
- acquitter la perception de recettes sur des factures ;
- enregistrer et conserver des informations détaillées sur les débiteurs.

Grand livre général et plan comptable

Le module relatif au grand livre général et au plan comptable doit prévoir et comprendre :

- un système souple de codification ;
- l'inscription automatique des transactions dans des livres auxiliaires ;
- les détails des opérations des années précédentes ;
- les totaux des années précédentes ;
- les comptes des engagements et des produits à recevoir ;
- l'historique des opérations portées sur le journal ;
- l'enregistrement et la production de comptes-rendus sur des données non financières ;
- la tenue des comptes ;
- les procédures relatives à la clôture des exercices comptables ;
- la possibilité d'enregistrer des produits à recevoir périodiques ;
- la possibilité pour une opération de produire des effets couvrant deux périodes comptables ;
- des mécanismes de répartition des coûts (comptabilité analytique) ;
- l'enregistrement distinct des dépenses et des recettes (sans contraction ni compensation mutuelle).

Audits et contrôles internes

L'utilisateur et l'auditeur doivent être à même de :

- vérifier que toutes les opérations sont conformes à la réglementation ;
- produire des comptes-rendus retraçant les observations effectuées au cours des contrôles ;
- rapprocher les comptes issus des comptabilités auxiliaires avec le grand livre général ;

- obtenir les pièces justificatives relatives à toutes les transactions fournisseurs et à d'autres dossiers importants ;
- obtenir les détails des opérations justifiant les soldes des comptes ;
- obtenir les pièces justificatives originales justifiant les états financiers et réciproquement.

Systemes de sécurité

Le système de sécurité doit :

- permettre les signatures électroniques pour l'identification des usagers internes, les autorisations externes et la préparation de chèques ;
- classer toutes les opérations initiées par usager prescripteur et par localisation ;
- noter l'identité des usagers dans le cadre de l'enregistrement des transactions ;
- limiter l'accès aux dossiers et aux programmes aussi bien à l'intérieur du système, que par le biais de voies d'accès externes ;
- empêcher la modification des données financières, sauf par l'inscription de transactions dans le cadre du processus normal d'ajustement et de mise à jour ;
- organiser un système général de sécurité couvrant tous les principaux modules ;
- permettre la détection, la retranscription et l'enquête sur les accès non autorisés aux données ;
- empêcher la destruction accidentelle ou volontaire ou un emploi inapproprié des données ;
- organiser un système général de sécurité qui permet la création de profils individuels et génériques des utilisateurs et qui contrôle l'accès aux données et aux fonctions sur la base de ces profils ;
- permettre l'emploi d'un code unique d'identification affecté aux utilisateurs pour l'accès à tous les principaux modules dont l'accès est autorisé ;

- permettre de limiter le nombre de tentatives avortées ou non autorisées pour une opération particulière ;
- permettre de localiser les tentatives avortées ou non autorisées d'accès au système.

Systemes de sauvegarde et de récupération

Des systèmes de sauvegarde et de récupération des données doivent être en état de fonctionnement pour assurer l'exploitation du système, du traitement des opérations et de la gestion des bases de données, afin de faciliter :

- l'identification des données qui ont été modifiées et de celles qui doivent être sauvegardées ;
- la conservation des transactions incomplètes et le retour du système au dernier stade de cohérence où il a pu se trouver, ainsi que la reprise des transactions qui n'ont pas été enregistrées de manière adéquate depuis la dernière opération de sauvegarde.

Le système doit comporter des options permettant des sauvegardes sélectives ou totales, ainsi que des méthodes de récupération informatiques inaccessibles aux utilisateurs non habilités.

L'exécution du budget au moyen de systèmes d'information

LA PRÉSENTE ANNEXE décrit comment les systèmes d'information sont utilisés par les ministères et services impliqués dans l'exécution du budget.

Le graphique I-1 schématise les différentes étapes de l'exécution des dépenses. La première colonne indique les principales opérations exécutées par les services chargés de superviser l'exécution du budget et les services gestionnaires. Le diagramme montre les principaux flux d'information résultant des processus fonctionnels initiés par les services chargés de l'exécution du budget.

Crédits budgétaires – Le processus commence par l'inscription dans le grand livre financier, par le ministère des Finances, du budget approuvé (et des amendements qui y sont apportés) sous la forme de crédits ou de recettes. La direction du budget du ministère des Finances enregistre dans le grand livre financier le détail des crédits budgétaires par ministère et en informe les intéressés. Toutes ces opérations doivent être conformes aux plafonds de crédits approuvés par le Parlement.

Prévision des besoins de trésorerie – Au début de l'exercice, les prévisions financières détaillées relatives aux dépenses et aux recettes sont enregistrées dans le système de gestion de la trésorerie. Tout au long de l'exercice, les services gestionnaires préparent des appels trimestriels/mensuels de fonds par catégorie de dépense ; ces requêtes sont aussi enregistrées dans le système.

Plafonds d'engagement – Les services du Trésor peuvent juger utile de proposer des plafonds d'engagement pour les postes de dépense des services dépensiers. Ils proposent ces plafonds après avoir vérifié, en accédant au système, le solde des comptes de l'État à la banque centrale et le solde des ministères par poste.

Allocations de fonds – La trésorerie procède ensuite à des allocations de fonds aux différents ministères pour chaque catégorie de dépenses. Idéalement, les allocations de fonds doivent être compatibles avec les plafonds d'engagement communiqués auparavant aux ministères. Les allocations trimestrielles de fonds (proposées et réelles) doivent être compatibles avec les engagements et les crédits budgétaires. La cohérence du processus dépendra beaucoup de la qualité du budget et de la planification budgétaire initiale, ainsi que des résultats de la perception des recettes.

Les ministères informent les services dépensiers – Les ministères informent ensuite les services dépensiers qui relèvent d'eux des plafonds d'engagement et des allocations de fonds de chaque service. Ces plafonds et limites sont enregistrés dans le système.

Connaissant à l'avance les limites de leurs autorisations de dépenses et les plafonds trimestriels d'engagement, les services peuvent définir des priorités et optimiser l'emploi de leurs ressources afin que les éventuelles compressions de dépenses puissent se dérouler de façon ordonnée, rationnelle et effective.

Demandes d'utilisation des crédits et opérations relatives aux engagements – Tout au long de l'exercice, les ministères gestionnaires vont examiner des demandes d'utilisation des crédits. Ils vérifieront la justification de la dépense et la disponibilité des crédits et des fonds nécessaires et enregistreront dans le système les engagements effectifs. Si les ministères et services dépensiers sont directement raccordés au système, ils enregistreront eux-mêmes leurs engagements. Sinon, ils informeront les services du Trésor, qui consigneront l'engagement dans le système. Si les services dépensiers sont situés en dehors de la capitale, leurs transactions seront enregistrées par les services régionaux du Trésor.

Vérification de la réception des biens et ordres de paiement – Après vérification du service reçu, les ministères directement raccordés au système vont enregistrer l'ordre de paiement correspondant dans le système. Le système vérifiera automatiquement que l'exécution du paiement relatif à la commande est compatible avec les allocations de fonds accordées aux ministères. Les services dépensiers situés en dehors de la capitale feront transiter leurs ordres de paiement par les

service régionaux du Trésor. Celui-ci vérifiera l'ordre de paiement du service dépensier et l'enregistrera dans le grand livre financier.

Après avoir vérifié que toutes les conditions d'un engagement particulier sont réunies, le ministère ou service dépensier doit confirmer que l'engagement peut donner lieu à un paiement (ordonnancement).

Traitement des paiements – Tandis que les ordres de paiement sont enregistrés dans le système du grand livre, le système bancaire doit recevoir l'ordre d'effectuer le paiement (c'est-à-dire de transférer des fonds d'un compte du gouvernement à un compte du créancier). Dans un système complètement intégré, cet avis sera automatique. À la fin de chaque journée, le grand livre créera un dossier consignant toutes les informations nécessaires sur les créanciers et les paiements demandés par les ministères et services dépensiers. Ce dossier sera envoyé à la banque centrale ou, par les services régionaux du Trésor, à la succursale régionale de la banque centrale où se trouve le compte du gouvernement. L'établissement en question transmettra les informations appropriées (et les fonds) à chacune des banques commerciales afin que celles-ci puissent créditer les comptes en question et débiter le compte du gouvernement. La banque confirmera au grand livre (par l'intermédiaire des services régionaux du Trésor) les débits sur le compte du gouvernement. Une autre option envisageable est que le service comptable approprié envoie à la banque concernée une liste consolidée des ordres de paiement enregistrés qui doivent être exécutés. Le système bancaire opérera de la façon décrite plus haut, mais la confirmation au service comptable se fera manuellement.

Il convient de noter que le processus que nous venons de décrire peut être simplifié pour certains types de dépenses, soit dans le cadre de procédures administratives, soit de façon automatique à travers le grand livre. Certaines de ces opérations sont évoquées ci-dessous.

Engagements au titre des salaires de la fonction publique – Les engagements au titre des salaires ne peuvent être notifiés qu'une fois l'an sur la base de prévisions qui seront rajustées en cours d'exercice.

Paiement des salaires de la fonction publique – En théorie, tout paiement à un fonctionnaire peut être traité comme une opération distincte et traité de la façon décrite auparavant. Cependant, compte

tenu du nombre de paiements individuels à effectuer, de la similarité de leur structure, de la régularité des opérations et des problèmes spéciaux qui doivent être pris en considération, il est préférable de mettre au point un sous-système distinct – le système de paiement des dépenses de personnel (communément appelé « la solde »), selon des normes compatibles, avec l'ensemble des processus de dépenses.

Petites dépenses – L'engagement (et la vérification) des petites dépenses (à concurrence d'une limite préalablement déterminée) peut être enregistré dans le système en même temps que l'ordre de paiement. Mais pour éviter les opérations abusives, le système doit savoir à l'avance quels crédits peuvent donner lieu à une telle procédure simplifiée.

Engagements relatifs aux dépenses d'investissement – Le contrôle des engagements sur les dépenses budgétaires courantes peut se dérouler de façon satisfaisante, pendant l'année, facilitant ainsi une gestion saine de la trésorerie. Mais pour les dépenses d'investissement, beaucoup de projets ont une durée financière dépassant l'horizon de l'exercice ; il convient donc de comptabiliser avec exactitude l'incidence du lancement des projets sur les engagements futurs. Ainsi, le gouvernement sera mieux à même d'apprécier la marge de manœuvre dont il dispose pour de nouveaux investissements. Cette méthode est compatible avec le système du grand livre pour autant que le champ de contrôle des engagements d'investissement soit étendu et puisse couvrir deux ans de plus que le présent exercice. Quand les engagements à long terme sont enregistrés, leur impact financier est noté pour le présent exercice et pour les exercices suivants.

Le suivi de l'exécution des projets d'investissement nécessite normalement des sous-systèmes distincts au niveau des services. Il est donc important de conserver les données relatives à l'état financier et matériel des projets, y compris des données historiques.

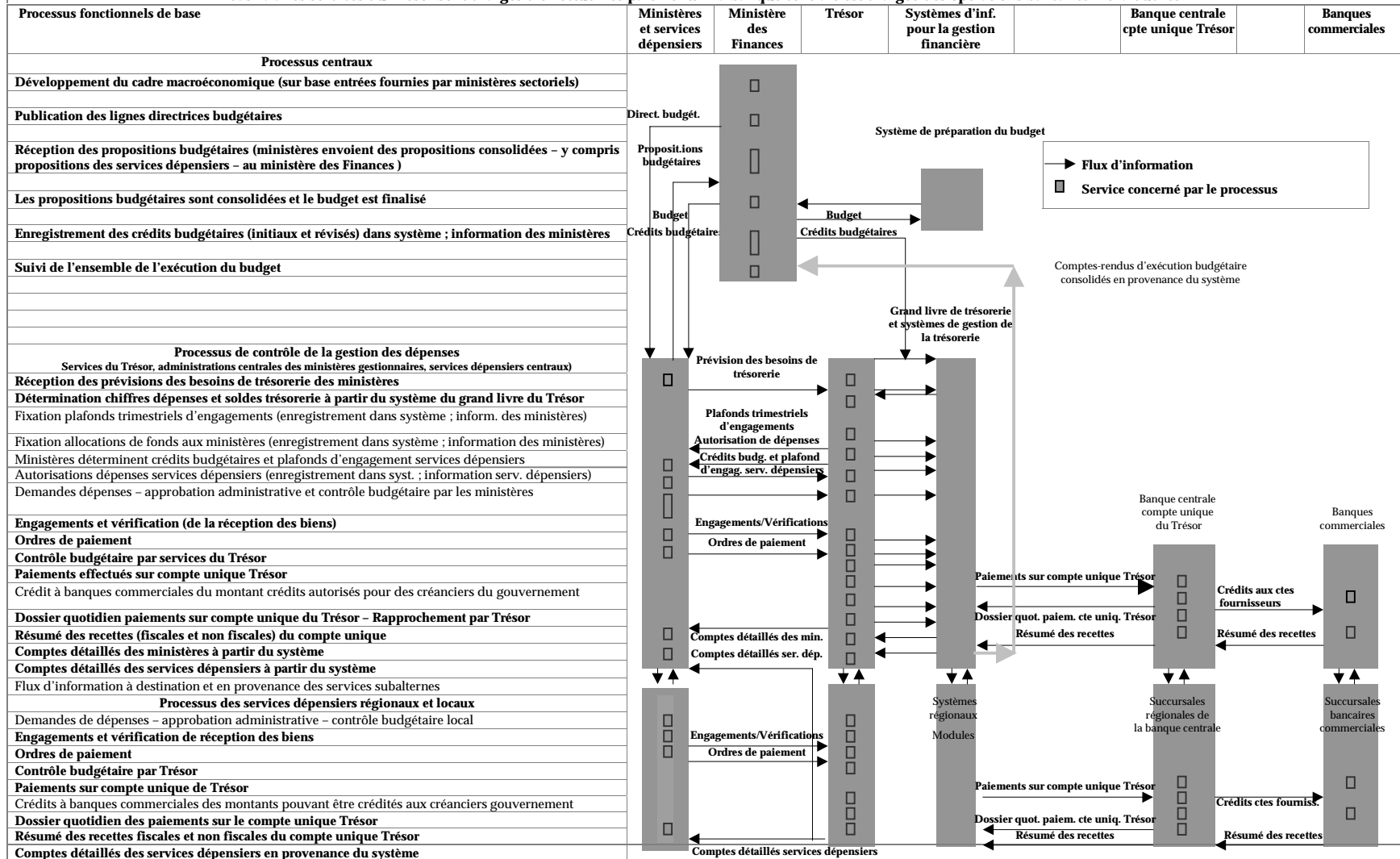
Le graphique I-1 montre les systèmes institutionnels habituels en vertu desquels :

- a) tous les paiements des services passent par les services du Trésor ;
- b) les services du Trésor effectuent tous les paiements à partir du compte unique de la trésorerie auprès de la banque centrale ;
- c) la banque centrale se charge des opérations bancaires individuelles liées aux paiements et aux recettes de l'État.

Graphique I-1

Processus de gestion des finances publiques – Systèmes d'information et flux d'information

Cas 1a : Les services du Trésor sont chargés d'effectuer les paiements – la banque centrale est chargée des opérations bancaires individuelles

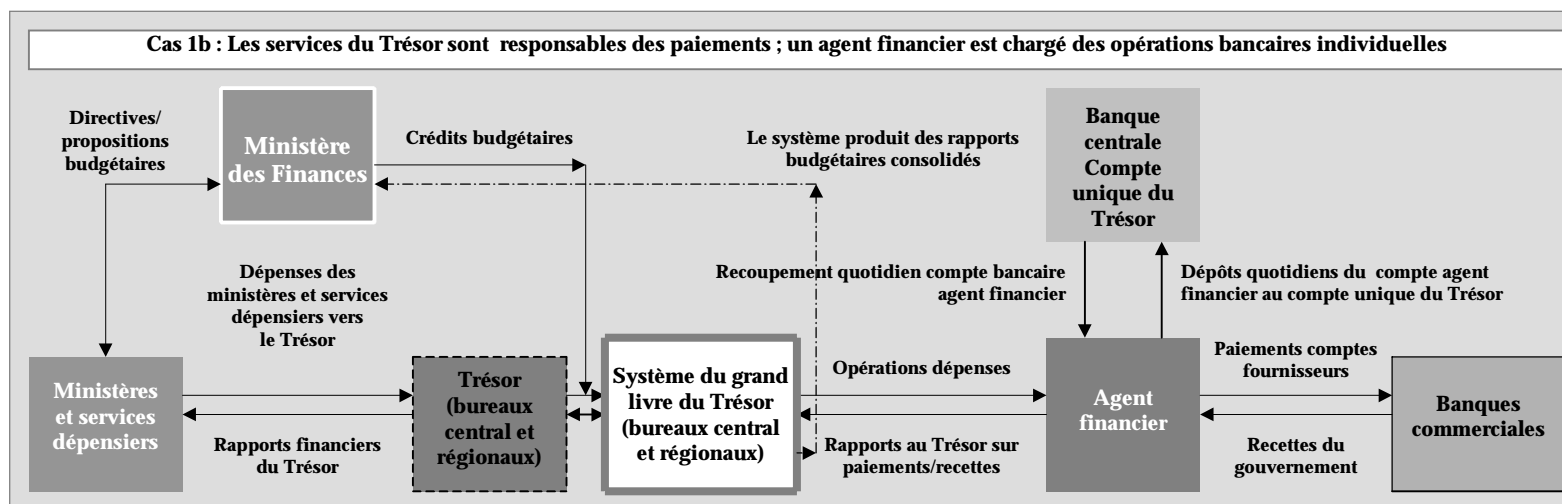
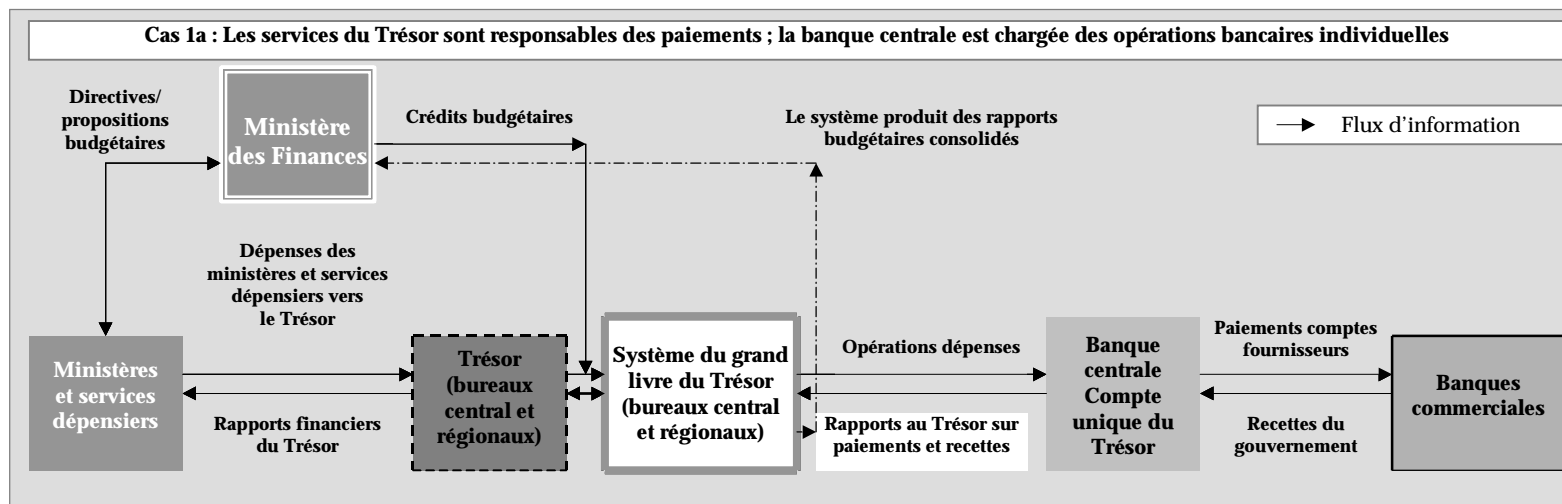


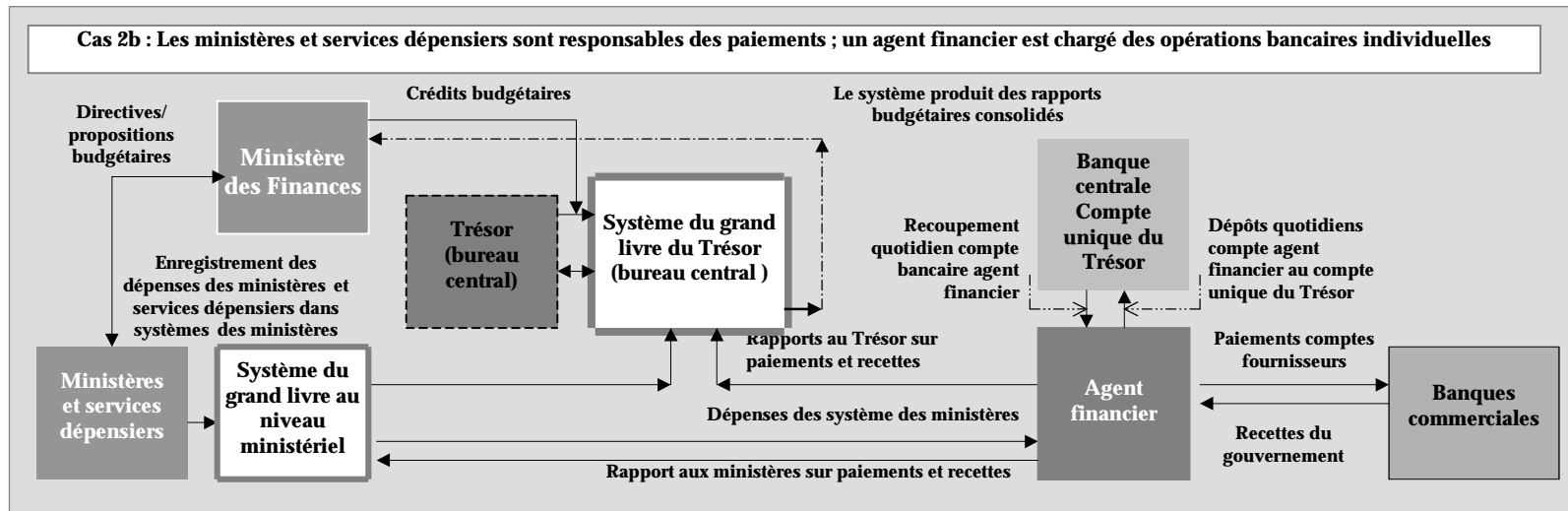
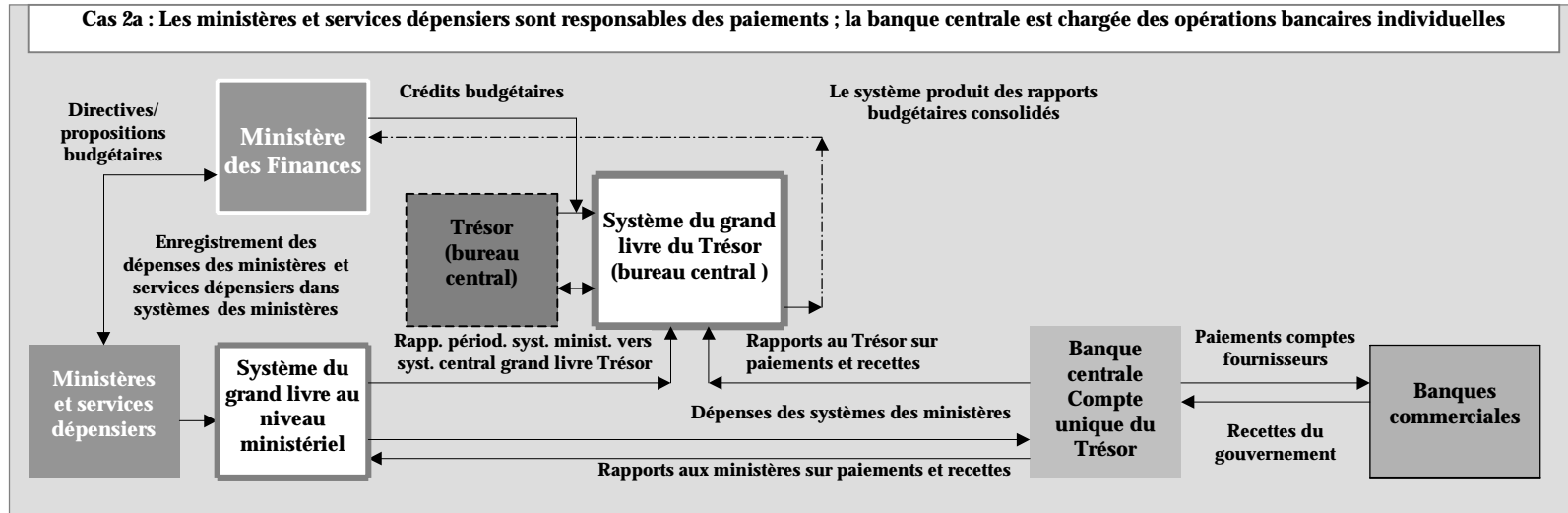
En pratique, un certain nombre de pays utilisent d'autres méthodes de gestion des opérations de paiement. Selon la première variante, les ministères et services dépensiers de certains pays exécutent directement les paiements au lieu solliciter le paiement auprès des services du Trésor. Néanmoins, il existe toujours un compte unique à la banque centrale, qui demeure responsable des opérations bancaires individuelles de recettes et paiements. Dans ce cas, des fonctionnaires de la trésorerie générale peuvent être détachés dans les services gestionnaires pour vérifier le respect des plafonds et des procédures d'exécution du budget. Une autre formule consiste à déléguer cette fonction aux services financiers et comptables des services gestionnaires.

Une autre variante fréquemment utilisée est la délégation par la banque centrale des opérations bancaires individuelles à un agent financier (normalement une banque commerciale accréditée). Cette formule est utilisée dans les cas où la banque centrale ne dispose pas d'un réseau adéquat de succursales provinciales/régionales ou n'a pas la capacité de traiter le volume important de transactions que nécessitent les paiements et les recettes de l'État. Dans les deux cas, l'agent financier effectue les paiements pour le compte du Trésor, la banque centrale revoit tous les paiements faits par l'agent financier pour des opérations de l'État et l'agent financier dépose tous les jours les recettes du gouvernement au compte unique du Trésor auprès de la banque centrale. Ce modèle peut être utilisé dans les deux cas décrits plus haut, que les paiements transitent pas la trésorerie ou que les ministères soient directement responsables des autorisations de paiement.

Le graphique I-2 donne un schéma des modèles alternatifs de traitement des dépenses.

Graphique I-2
Modèles alternatifs de traitement des dépenses





Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire

Le Comité intérimaire a souligné l'importance d'une bonne gouvernance quand il a adopté le « Partenariat pour une croissance globale soutenable », en septembre 1996, et de nouveau en septembre 1997, lors de la réunification de Hong Kong. La transparence budgétaire est un volet important d'une bonne gouvernance. Elle rend possible des débats publics soutenus par une meilleure information sur les caractéristiques et les conséquences des politiques budgétaires. Grâce à la transparence, les gouvernements se sentent plus responsables de la mise en œuvre des politiques et, par conséquent, les choix de politique macroéconomique sont plus crédibles et mieux compris du public. Dans un contexte dominé par la mondialisation, la transparence budgétaire est capitale pour la stabilité et la croissance économique. Néanmoins, la transparence n'est que l'un des éléments d'une bonne gestion financière ; il convient aussi d'accroître l'efficacité des services publics et d'assainir la gestion des finances publiques.

Du fait de son expertise en matière de gestion budgétaire et parce que ses membres viennent de toutes les régions du monde, le FMI est bien placé pour jouer un rôle de leader dans la promotion de la transparence budgétaire. Le Comité intérimaire encourage les pays membres du FMI à mettre en œuvre le Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire. Le code est basé sur les objectifs suivants : il faut que le rôle et les responsabilités de l'État soient clairement définis ; que les données relatives aux activités du gouvernement soient communiquées au public ; que des procédures très ouvertes dominent la préparation et l'exécution du budget et la préparation des documents connexes ; que la fiabilité des données budgétaires fasse l'objet de vérifications émanant d'institutions indépendantes. Le code précise les principes et les pratiques que les gouvernements doivent observer pour atteindre ces objectifs. Pour la formulation de ce code, le FMI s'est inspiré de son expérience de la gestion financière des pays membres. Le code facilite la surveillance des politiques économiques par les autorités nationales, les marchés financiers et les institutions internationales.

Des directives pour la mise en œuvre du code figureront dans un manuel en cours de préparation. Le code reconnaît la diversité de situations des pays sur le plan de la gestion budgétaire, de l'environnement culturel, du cadre constitutionnel et juridique, ainsi que de la capacité technique et administrative d'organiser une gestion plus transparente. Tous les pays sont capables d'améliorer la transparence de certains aspects – traités dans le code – de la gestion budgétaire ; mais les différences sont telles que beaucoup de pays ne pourront pas mettre en œuvre rapidement toutes les dispositions du code. En outre, la transformation des pratiques budgétaires d'un pays peut nécessiter une aide technique ; il faut donc que le FMI – avec la collaboration d'autres organisations internationales – puisse apporter son appui technique aux pays qui souhaitent obtenir cette assistance pour accroître la transparence de leur gestion financière. Il convient aussi de modifier périodiquement le code sur la base de l'expérience acquise dans sa mise en œuvre.

1. Clarté des rôles et des responsabilités

1.1 Il convient de distinguer de façon claire les activités relevant du secteur public et les autres activités économiques. Le champ des politiques publiques et le rôle de l'État dans l'économie doivent être bien définis.

1.1.1 Les domaines respectifs du secteur public et du secteur privé dans l'économie doivent être clairement délimités et bien compris par tous. Le secteur public doit couvrir l'ensemble du champ des opérations publiques, en incluant les opérations initiées par le gouvernement central, mais aussi celles des autres services publics et les opérations extrabudgétaires.

1.1.2 Les interventions du gouvernement dans l'économie (réglementation, investissements publics) doivent être organisées de façon transparente et publique, sur la base de règles et de procédures claires appliquées sans aucune discrimination.

1.1.3 Le partage des responsabilités entre les différents types de services publics, ainsi qu'entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, doit être clairement défini.

- 1.1.4 Les opérations budgétaires et extrabudgétaires doivent être gérées et coordonnées sur la base de procédures claires ; les relations avec les autres entités du secteur public (banque centrale, entreprises publiques financières et non financières) doivent être clairement définies.
- 1.2 La gestion budgétaire doit s'inscrire dans un cadre juridique et administratif clair.
 - 1.2.1 La gestion budgétaire doit être régie par des lois et règlements couvrant l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires. Tout engagement et toute dépense sur fonds publics doit être décidé par une autorité qui tire sa compétence de la loi.
 - 1.2.2 Les impôts, droits, taxes et redevances doivent avoir des bases juridiques explicites. Les lois et règlements fiscaux doivent être publics et compréhensibles. Des critères clairs doivent guider leur application par les services administratifs.
 - 1.2.3 Les normes d'éthique et de déontologie gouvernant le comportement des fonctionnaires doivent être claires et bien connues.

2. Accessibilité de l'information pour le public

- 2.1 Le public doit être tenu informé des opérations budgétaires passées, présentes et futures de l'État.
 - 2.1.1 Le budget annuel doit couvrir en détail toutes les opérations initiées par le gouvernement central et doit comprendre des informations sur les opérations extrabudgétaires. En outre, une information adéquate doit être donnée sur les recettes et les dépenses des autres collectivités publiques afin de permettre une présentation consolidée de la situation financière du secteur public.
 - 2.1.2 Des données permettant une comparaison temporelle doivent être fournies sur les résultats des deux exercices précédents et sur le budget en cours, en même temps que des prévisions relatives aux principaux éléments des budgets des deux prochains exercices.

- 2.1.3 Le budget annuel doit être accompagné de documents décrivant la nature et l'importance financière des dépenses obligatoires (comme le service de la dette), des recettes fiscales affectées à des dépenses particulières et des opérations quasi budgétaires.
- 2.1.4 Le gouvernement doit publier régulièrement des données sur le niveau et la structure de sa dette et de ses actifs financiers.
- 2.2 Le gouvernement doit s'engager publiquement à fournir en temps utile des informations sur la situation budgétaire.
 - 2.2.1 La publication de l'information budgétaire doit faire l'objet d'engagements spécifiques (p. ex., dans le cadre de la loi de finances).
 - 2.2.2 Le calendrier de publication des comptes-rendus d'exécution budgétaire doit être connu à l'avance.

3. Préparation et exécution du budget et production des documents budgétaires dans un cadre ouvert

- 3.1 Les documents budgétaires doivent préciser les objectifs fixés en matière budgétaire, le cadre macroéconomique, la justification des politiques budgétaires et les principaux risques financiers identifiables.
 - 3.1.1 Une déclaration sur les objectifs fixés en matière budgétaire et une évaluation des éléments susceptibles de renforcer la soutenabilité de la politique budgétaire doivent accompagner la présentation du budget annuel.
 - 3.1.2 Toute règle budgétaire adoptée (obligation d'équilibrer le budget ; plafonds d'emprunts pour les collectivités locales) doit être définie de façon claire et précise.

- 3.1.3 La présentation du budget annuel doit être accompagnée d'un cadre macroéconomique chiffré complet et cohérent, ainsi que des hypothèses économiques et des principaux paramètres (p. ex., les taux de taxation effective) qui sous-tendent les prévisions budgétaires.
 - 3.1.4 Le budget annuel doit faire la distinction entre la reconduction des actions en cours et les mesures nouvelles.
 - 3.1.5 Les principaux risques afférents au budget annuel doivent être identifiés et quantifiés dans la mesure du possible, notamment l'incertitude des hypothèses économiques et des coûts de certains engagements financiers (p. ex., les restructurations financières).
- 3.2 Les prévisions budgétaires doivent être classées et présentées de façon à faciliter l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation des dirigeants politiques et des gestionnaires.
- 3.2.1 Les opérations du gouvernement doivent être présentées sous la forme de chiffres bruts (application du principe de non-compensation des dépenses par les recettes), faire la distinction entre les recettes, les dépenses et les financements, et classer les dépenses sur une base économique et fonctionnelle (c'est-à-dire à la fois par nature et par destination). En outre, les dépenses doivent être classées par catégorie administrative. Les données sur les opérations extrabudgétaires doivent être classées de la même façon. La présentation des données budgétaires doit faciliter les comparaisons internationales.
 - 3.2.2 Les objectifs des principaux ensembles d'actions financés sur fonds publics (p. ex., l'amélioration des indicateurs sociaux) doivent être spécifiés.
 - 3.2.3 Le solde budgétaire global doit apparaître sous la forme d'un indicateur standard qui résume la situation financière de l'État. Il doit être complété par d'autres indicateurs budgétaires (p. ex., le solde conjoncturel, le solde structurel, le solde primaire hors intérêts de la dette) lorsque la situation économique du pays ne permet pas d'évaluer la politique budgétaire sur la base du seul déficit global.

- 3.2.4 Le budget annuel et les comptes définitifs doivent préciser les bases comptables (p. ex., base caisse ou base engagements) et les normes employées pour la préparation et la présentation des données budgétaires.
- 3.3 Les procédures d'exécution et de suivi des dépenses approuvées doivent être clairement définies.
- 3.3.1 Un système comptable intégré et complet doit être mis en place. Il doit permettre une évaluation fiable des arriérés de paiement.
- 3.3.2 Les procédures de passation des marchés et d'embauche du personnel doivent être uniformisées et bien connues de toutes les parties intéressées.
- 3.3.3 L'exécution du budget doit donner lieu à des audits internes dont les procédures sont sujettes à révision périodique.
- 3.4 Les comptes-rendus d'exécution budgétaire doivent être complets, fiables et publiés dans les délais prescrits. Ils doivent identifier les écarts avec le budget initial
- 3.4.1 Tout au long de l'exercice, les résultats des opérations budgétaires et extrabudgétaires doivent périodiquement faire l'objet, dans des délais appropriés, de rapports comparant les résultats avec les prévisions initiales. En l'absence d'informations détaillées sur les collectivités locales, des indicateurs sur leur position financière (p. ex., les emprunts bancaires et les émissions de titres) doivent être fournis.
- 3.4.2 Une comparaison des résultats obtenus avec les objectifs des principales actions financées par le budget de l'État doit être présentée au législateur.

4. Vérifications indépendantes de la fiabilité des données

4.1 La fiabilité des données budgétaires doit faire l'objet d'une évaluation publique et indépendante.

4.1.1 Un organe de contrôle indépendant doit être créé par le Parlement et présenter au législateur et au public, dans des délais appropriés, des rapports sur la fiabilité des comptes publics.

4.1.2 Les prévisions macroéconomiques (et les hypothèses sous-jacentes) doivent pouvoir être examinées par des experts indépendants.

4.1.3 La fiabilité des statistiques budgétaires doit être renforcée par l'autonomie institutionnelle accordée au bureau national de statistiques.

À paraître dans la Collection

Les pratiques de pointe en management public

Commençant au cours de l'été 2000, la Collection comprendra tantôt des ouvrages de synthèse comme le présent manuel, tantôt des textes beaucoup plus courts. On y traitera, entre autres, de :

- **LA NOUVELLE COMPTABILITÉ PUBLIQUE**
D'exercice, patrimoniale, d'engagements, etc. dans le secteur public
– Une innovation majeure ... à traiter avec prudence !
- **LA QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS AUX USAGERS**
Comment s'y attaquer directement si l'on veut des résultats durables et parfois rapides
- **BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE**
Techniques, anxiétés, expériences et résultats
- **NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC**
Ouvrage de synthèse pour faire le point sur les résultats et les perspectives d'avenir
- **DÉCENTRALISATION**
Les espoirs, les faits, les leçons et les interrogations
- **DÉVOLUTION D'AUTORITÉ FINANCIÈRE ET MANAGÉRIALE**
Le point du pourquoi, du comment et des résultats
- **GESTION DE LA DETTE ET MOBILISATION DE L'ÉPARGNE**
- **CONTRÔLES A PRIORI ET A POSTERIORI**
Et contrôle tout court
- **RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE**
La plus difficile de toutes les réformes – Qui a réussi quoi et comment ?
- **FINANCEMENT ET GESTION MIXTE PUBLIC/PRIVÉ DES SERVICES**
Exemples d'innovations dans des pays en développement
- **MÉCANISMES DE MARCHÉ POUR LA PRESTATION
DES SERVICES PUBLICS**