

Liaison entre la SRP et les budgets nationaux

Note d'orientation

PREM – Groupe pour la réduction de la pauvreté
Septembre 2008



Banque mondiale

Liaison entre la SRP et les budgets nationaux

Note d'orientation

Introduction	3
1. Identification des lacunes dans le cycle d'élaboration de politiques, de planification et de budgétisation	5
a) Problèmes types.....	5
b) Vers un renforcement des liens	6
c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme	9
2. Introduction d'une phase stratégique et	11
d'une perspective à moyen terme dans le processus budgétaire	11
a) Problèmes types.....	11
b) Vers un renforcement des liens	12
c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme	16
3. Orientation du processus budgétaire	18
vers les résultats	18
a) Problèmes types.....	18
b) Vers un renforcement des liens	18
c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme	23
4. Alignement des rapports sur la SRP et des rapports budgétaires avec les processus de prise de décisions	24
a) Problèmes types.....	24
b) Vers le renforcement des liens	25
c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme	29
Principales ressources	31

Remerciements

La présente note d'orientation a été rédigée par Tim Williamson et Vera Wilhelm et s'inspire du rapport intitulé « Minding the Gaps, Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability » de V. Wilhelm, P. Krause (réviseurs), Banque mondiale 2007. La note a été rédigée sous la direction d'Ana Revenga et de Louise Cord (toutes deux du PRMPR) et a bénéficié des commentaires et de l'appui de James Brumby (PRMPS), de Marijn Verhoeven (PRMPS), de Duncan Last (FMI), de Paolo de Renzio (ODI) et de Kathy Hull (consultant). Elle a été produite grâce à un financement du Fonds fiduciaire pour le développement au plan environnementalement et socialement durable soutenu par la Finlande et la Norvège auxquels nous exprimons toute notre gratitude.

Introduction

Les liens entre la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et le budget, que ce soit au stade de l'élaboration, de l'exécution ou de l'établissement de rapports, s'intègrent pleinement à l'exécution efficace de la SRP et sont indispensables au renforcement de l'obligation de rendre compte des autorités publiques. De l'intégration réussie de ces deux systèmes, peuvent découler trois avantages :

- les priorités de la SRP sont plus susceptibles d'être mises en œuvre comme prévu ;
- il est possible de demander des comptes aux organismes dépensiers sur leur performance ;
- le Parlement peut jouer un rôle accru dans le suivi des résultats de la SRP.

Les pays à faible revenu se heurtent cependant à d'énormes difficultés dans leurs tentatives pour établir une meilleure liaison entre les initiatives de planification et les initiatives de budgétisation. L'appropriation parcellaire par les institutions et les incitations insuffisantes ont limité la capacité des décideurs à établir des liens entre les processus de planification et de budgétisation.

La présente note a pour but de donner des orientations pratiques aux spécialistes des pays en voie de développement et aux bailleurs de fonds internationaux. Elle s'inspire d'une étude intitulée *Minding the Gaps*¹ qui est basée sur des études de cas détaillées menées dans neuf pays à faible revenu et sur un examen de l'expérience pertinente au niveau de quatre pays à haut revenu. L'encadré 1 présente des leçons spécifiques tirées des études de cas.

Encadré 1 : Quatre leçons tirées de Minding the Gaps

Leçon 1 : Renforcer et harmoniser les processus existants et adopter une démarche de réforme graduelle. Le renforcement de la fonction d'orientation des politiques remplies par le budget dans le cadre des priorités de la SRP nécessite souvent une approche flexible vis-à-vis de la conception de la SRP et s'appuie sur les processus existants. L'importance accrue accordée aux résultats requiert non seulement des capacités techniques, mais également un changement au niveau de la culture organisationnelle. L'expérience dans les pays couverts par l'étude de cas démontre que les processus de réforme budgétaire couronnés de succès procèdent de manière progressive, par une approche intégrée qui met en liaison les améliorations à la gestion des finances publiques, d'une part, et la réforme plus générale de la fonction publique, d'autre part. Le fait, les raccourcis se révèlent bien souvent improductifs.

Leçon 2 : Susciter l'adhésion de l'intérieur. Les initiatives qui peuvent induire une amélioration des processus stratégiques fondamentaux et promouvoir l'obligation de rendre compte au niveau interne sont, entre autres :

- la création ou la réforme des comités du Cabinet pour renforcer l'appropriation par les responsables politiques de haut niveau et mettre en place une fonction de critique au sein de l'exécutif ;
- le renforcement des liens entre les politiques, partant du budget vers le haut plutôt que de la SRP vers le bas, vu que la plupart des initiatives de réforme qui ont donné des résultats probants ont visé essentiellement à faire des budgets des outils davantage orientés vers l'exécution des programmes ;
- l'introduction d'une phase stratégique dans le processus budgétaire pour garantir que les responsables sectoriels et le gouvernement réexaminent les priorités de haut niveau en matière de politique et leur impact sur la répartition des ressources entre les secteurs avant la préparation de budgets opérationnels détaillés.

¹ Banque mondiale (2007)

Leçon 3 : Les rapports doivent avoir pour objectif d'appuyer les processus de prise de décisions. Les instruments de rapports sont les plus efficaces quand ils résultent et viennent toujours à l'appui de processus de prise de décisions impliquant les acteurs qui sont susceptibles d'exiger et d'utiliser les informations. La priorité devrait être donnée à l'établissement de rapports sur l'exécution des budgets nationaux plutôt qu'aux rapports annuels d'étape dictés de l'extérieur, tout en fournissant des informations sur les résultats en même temps que les rapports financiers dans la mesure du possible.

Leçon 4 : Rechercher la simplicité. Comme les études de cas le démontrent, des réformes budgétaires relativement simples peuvent améliorer considérablement le lien entre le budget et les politiques. Le point de départ de telles réformes consiste à veiller d'abord à la crédibilité et à la transparence de l'exécution du budget. Le fait de structurer la SRP en tenant davantage compte du budget, par secteur par exemple, simplifiera le rôle des organismes sectoriels dans la définition des grandes priorités. Cela pourrait promouvoir l'appropriation et accroître les incitations à intégrer les parties prenantes clés, renforçant ainsi l'obligation de rendre compte au niveau national.

La présente note fournit des orientations dans quatre domaines :

1. l'identification des lacunes liées au cycle d'élaboration des politiques, de planification et d'établissement du budget ;
2. l'introduction d'une phase stratégique et d'une vision à moyen terme du processus budgétaire ;
3. l'adoption d'une orientation budgétaire axée sur la performance ;
4. l'alignement des rapports sur la SRP et le budget avec les processus de prise de décisions.

Chaque chapitre présente les problèmes spécifiques, les bonnes pratiques en passe d'être reconnues et une série de questions relatives au diagnostic et à la réforme. Eu égard au fait que les stratégies efficaces résulteront de l'adaptation des idées ou des outils aux circonstances locales, ces questions ne sont pas censées être un modèle figé. Elles se présentent plutôt sous forme de directives pour aider les spécialistes à identifier les écueils propres à chaque pays en matière de réforme et les voies pour y parvenir.

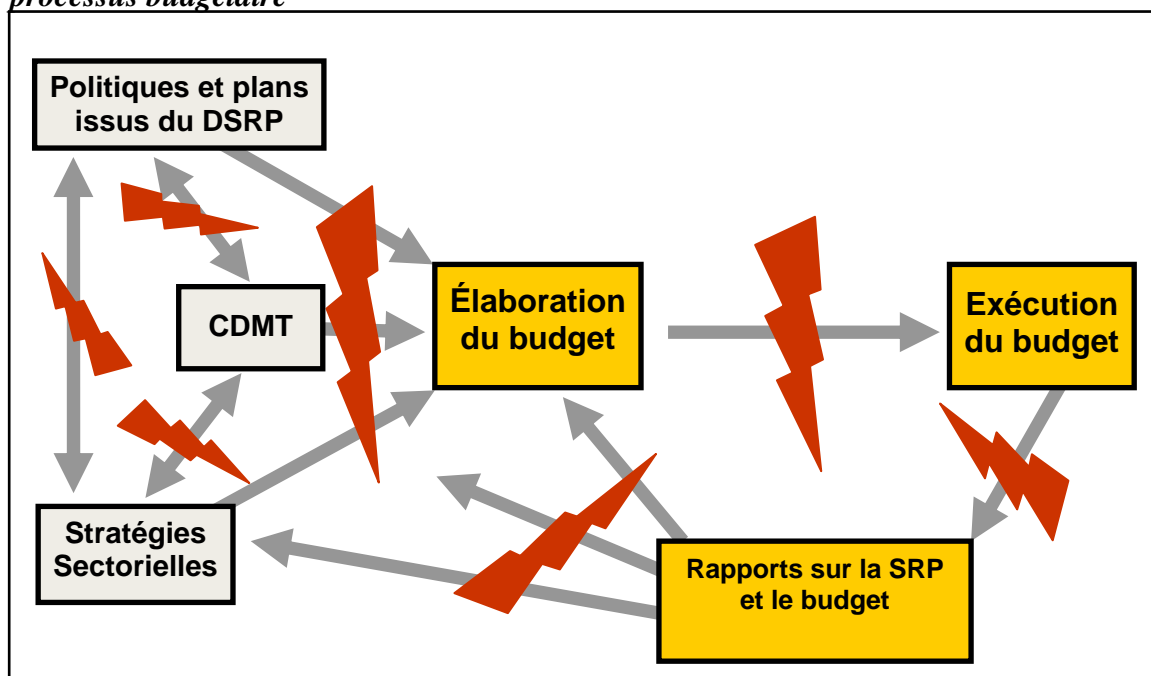
1. Identification des lacunes dans le cycle d'élaboration de politiques, de planification et de budgétisation

Presque tous les processus de planification et de budgétisation comportent des lignes de fracture, que ce soit entre la SRP et le budget, entre le budget et les dépenses effectives ou entre le budget et les rapports d'exécution. Pour promouvoir l'intégration entre ces différents aspects, il est important de s'appuyer sur les systèmes existants et de mettre en place les bases d'un budget crédible.

a) Problèmes types

Les défaillances et les lignes de fracture existant dans les systèmes de planification et de budgétisation constituent des obstacles aux efforts d'intégration entre ces deux éléments (voir figure 1). Parmi les nombreux problèmes courants, l'on pourrait citer : la multiplicité des plans sectoriels qui ne sont pas totalement intégrés avec la SRP ; l'existence d'autres stratégies nationales de développement, en dehors de la SRP ; la prise en compte insuffisante de la SRP et/ou des priorités sectorielles dans les affectations budgétaires. En outre, il se peut que le budget ne soit pas réaliste et ne soit pas exécuté comme prévu ; les rapports sur l'exécution du budget peuvent se limiter aux ressources ; il se peut que les rapports sur la SRP n'aient aucun lien avec le budget. À quelque niveau qu'elles se situent, les faiblesses et les lignes de fracture amoindrissent les chances d'appliquer effectivement les politiques définies par la SRP.

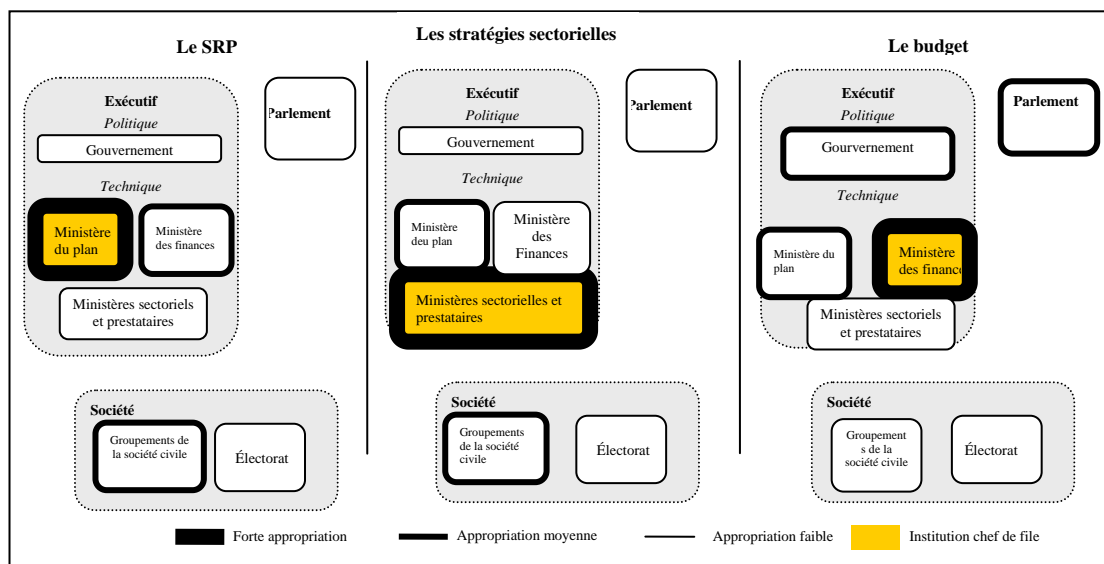
Figure 1 : Quelles sont les défaillances ? Les instruments de planification et le processus budgétaire



Les principaux facteurs qui contribuent à ce morcellement sont les modes d'appropriation asymétriques des différents instruments et processus (figure 2). Le ministère de la Planification, par exemple, peut diriger le processus de la SRP, tandis que les ministères opérationnels pourraient se charger de l'élaboration des stratégies sectorielles et le ministère des Finances, s'occuperait du budget. Si les institutions

responsables ont largement pris à leur compte ces instruments, cette appropriation est moyenne ou faible dans d'autres institutions. Sans une locomotive au niveau central pour établir la liaison entre ces processus, les parties prenantes sont souvent peu encouragées à œuvrer dans le sens de leur intégration.

Figure 2 : Qui contrôle quoi ? Institutions et processus budgétaire



b) Vers un renforcement des liens

Les réformes qui ont été couronnées de succès se sont attaquées aux faiblesses en établissant des liens entre les systèmes de planification et de budgétisation tout en se penchant sur les fondamentaux de la réforme de la GFP. L'expérience des pays à haut revenu (Afrique du Sud, Australie, Chili et Corée du Sud) nous fournit trois enseignements importants pour surmonter les lacunes au niveau des processus de planification et de budgétisation. En premier lieu, la prise en main du programme de réforme par les acteurs nationaux est cruciale ; elle va souvent au-delà du champ de compétence du ministère des Finances et concerne aussi le gouvernement et, dans certains cas, le Parlement et la société civile. En deuxième lieu, une approche intégrée à la réforme repose sur des liens institutionnels solides entre la planification et la budgétisation. Troisièmement, enfin, les réformes les plus efficaces s'attachent dans un premier temps à mettre en place les fondamentaux de la gestion des finances publiques avant d'avancer vers des réformes plus complexes et plus axées sur la performance.

La bonne pratique qui est en train de se dégager de l'expérience aussi bien des pays à haut revenu que des pays à faible revenu démontre qu'il y a souvent trois mesures à prendre pour pallier les faiblesses des systèmes actuels :

Première étape : Identifier les maillons les plus faibles dans les politiques, la planification, la budgétisation et les rapports.

Souvent, les réformes visant à établir des liens entre la SRP et le budget sont entreprises sans avoir cerné entièrement les niveaux où se situent les lacunes. Par exemple, il est peu utile d'essayer de renforcer le lien entre la SRP et les enveloppes de ressources indiquées dans le CDMT si celui-ci ne constitue pas la base des affectations budgétaires annuelles. La première mesure cruciale consiste donc à identifier les aspects où existent les lacunes les plus importantes au niveau de la planification et de la budgétisation.

Deuxième étape : Agir sur les fondamentaux de la GFP dès le départ.

Un budget fiable est indispensable pour le renforcement des liens entre les processus de planification et de budgétisation, d'autant que l'ensemble du système manquera de crédibilité si les organismes dépensiers ne reçoivent pas leurs dotations financières annuelles au cours de l'exercice budgétaire et n'effectuent pas leurs dépenses conformément à ces budgets. La détermination d'un plafond budgétaire global réaliste et d'une enveloppe de ressources du haut vers le bas pour le secteur public offre un environnement stable pour une répartition crédible des ressources aux institutions dépensières. Tout part d'un cadre macroéconomique conçu avec précision qui permet une affectation réaliste des dépenses. Des systèmes simples de budgétisation, de contrôle interne, de comptabilité et d'établissement de rapports doivent être mis en place pour empêcher un excédent de dépenses et le cumul d'arriérés.

Encadré 2 : Mise en place des fondamentaux au Malawi

Au Malawi, les efforts déployés pour établir un lien entre la SRP et le budget en 2002 ont échoué du fait de l'indiscipline budgétaire généralisée et du caractère informel du cycle budgétaire. Depuis 2004, le gouvernement s'est employé à restaurer la crédibilité du budget :

« Le changement intervenu au niveau de l'élite [en 2004] et de l'orientation politiques au Malawi a commencé à influencer sur les incitations liées au budget. La rigueur budgétaire a été restaurée pour la première fois en près d'une décennie. En général, les enveloppes budgétaires allouées aux divers secteurs restent désormais dans les limites des plafonds fixés ... les acteurs du secteur public ont conscience que leurs désirs de dépenses doivent être intégrés dans le budget annuel pour être réalisés. La place prépondérante désormais accordée au budget crée ainsi une incitation nouvelle à intégrer les processus de planification dans le cycle budgétaire ».

Le Malawi dispose à présent d'une base lui permettant de s'attaquer à la question de la fragmentation de son cycle de planification et de budgétisation.

Source : Minding The Gaps

L'expérience du Malawi (encadré 2) offre un exemple concret : à moins que les questions fondamentales liées à la GFP ne soient résolues, des réformes plus poussées pour établir un lien entre les systèmes de planification et de budgétisation sont susceptibles de se solder par un échec. Il est, par exemple, peu utile d'établir un budget axé sur la réalisation de résultats concrets (c'est-à-dire ce que l'on va réaliser avec l'argent) si les mécanismes pour l'établissement de budgets tenant compte des ressources (ce à quoi l'argent sera consacré) ne sont pas crédibles. De même, il n'est pas très utile d'essayer d'intégrer l'établissement de rapports sur la SRP avec l'établissement de rapports sur le budget s'il n'existe aucun système lié à ce dernier².

Troisième étape : Établir un lien entre les initiatives d'orientation, de planification et d'établissement de rapports, d'une part, et le processus budgétaire, d'autre part.

Une fois les fondamentaux de la GFP en place, l'intégration des processus d'élaboration de politiques de planification, de budgétisation et d'établissement de rapports est susceptible de produire de meilleurs résultats. L'appropriation à un haut niveau du programme de réforme est souvent cruciale pour assurer une intégration entre des systèmes disparates. Les sections 2 à 4 examinent des outils et systèmes spécifiques pouvant faciliter l'intégration.

² Pour de plus amples renseignements, consulter : <http://intranet.worldbank.org/WBSITE/INTRANET/OPERATIONS/INTRANETFINANCIALMGMT/0,,contentMDK:21425372~menuPK:3965511~pagePK:210082~piPK:210098~theSitePK:275851,00.html> et <http://blog-pfm.imf.org/> sur la mise en place des fondamentaux de la GFP.

En règle générale, les réformes qui ont réussi à intégrer la planification et la budgétisation donnent rarement lieu à la création de nouveaux « systèmes ». Au contraire, elles tendent plutôt à exploiter ou à rationaliser les instruments existants. S'il n'existe donc pas une solution unique à l'intégration des processus de planification et de budgétisation, les initiatives qui ont abouti à des résultats probants ont touché tout ou partie des aspects suivants :

- une rationalisation des différents moyens d'action, de planification et d'établissement de rapports et une définition de leurs rôles respectifs (comme, par exemple l'intégration des instruments nationaux de planification en Albanie et en Corée du Sud décrits dans l'encadré 3 ci-dessous) ;
- la consolidation des fonctions essentielles au sein d'un seul ministère (par exemple, avec la fusion des ministères du Plan et des Finances en Ouganda) ou la mise en place d'une structure décisionnelle mixte (comme, par exemple, la mise en place d'un Comité d'élaboration des directives budgétaires en Tanzanie, présidé conjointement par les ministères du Plan et du budget) ;
- une forte implication du gouvernement dans la prise des décisions stratégiques concernant la politique, le cycle de planification et d'établissement du budget, souvent par la création de comités du cabinet ;
- une certaine délégation des pouvoirs de planification et de répartition des ressources aux organismes dépensiers, tout en mettant l'accent sur l'obligation de rendre compte à ce niveau.

Encadré 3 : Intégration de la planification et de la budgétisation en Albanie et en Corée du Sud

Système intégré de planification en Albanie

En Albanie, de nombreux cadres de planification – y compris la Stratégie nationale de développement socioéconomique, l'Accord de stabilisation et d'adhésion à l'UE et le Programme budgétaire à moyen terme du gouvernement – ont été mis en œuvre de façon distincte, chacun ayant son propre ensemble de priorités, de procédures et d'exigences de rapport. Il n'est guère étonnant que cela ait donné lieu à une multiplicité de priorités, à un chevauchement des procédures et entraîné pour les ministères une charge excessive en matière d'établissement de rapports de même qu'une confusion dans l'esprit du public.

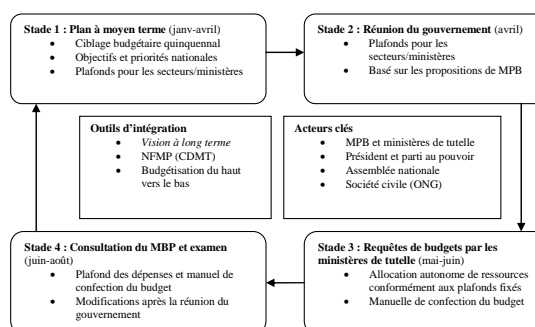
Les Institutions Responsables

Un Système intégré de planification (SIP) – résultat d'un processus de collaboration de dix mois entre le gouvernement et les bailleurs de fonds – a été conçu pour servir de cadre unificateur des systèmes existants. Il porte sur :

- l'intégration de tous les processus essentiels du gouvernement en matière d'élaboration de

politiques et de planification ;

- la création d'un Comité de planification stratégique, présidé par le Premier ministre chargé de superviser le SIP et encadrer les grandes orientations politiques et budgétaires ;
- le transfert de la fonction de planification stratégique du ministère des Finances à un nouveau département de la stratégie et de la coordination des bailleurs de fonds au Bureau du Conseil des ministres ;
- la création de liens explicites entre la stratégie et le budget, d'une part, et le programme budgétaire à moyen terme, d'autre part, en définissant ce processus comme le canevas exclusif par lequel toutes les stratégies intersectorielles et sectorielles entrent en concurrence pour l'obtention de financements et sont traduits sous forme de plans concrets, de budgets et de résultats attendus.



Intégration de la planification et de la budgétisation en Corée du Sud

Après la crise financière asiatique survenue en 1997, la Corée a élaboré un plan budgétaire à moyen terme axé sur le rétablissement de la stabilité budgétaire. À partir de 2003, une nouvelle administration s'est employée à renforcer les liens entre la planification et la budgétisation en mettant en place un Plan national quinquennal de gestion budgétaire et un CDMT en même temps qu'un processus de budgétisation du haut vers le bas.

Certains des facteurs principaux qui ont concouru à la réussite du programme de réforme sud-coréen sont, notamment : i) la forte implication des autorités politiques ; ii) l'organisation d'une réunion extraordinaire du gouvernement présidée par le Président de la République où les ministères opérationnels s'emploient d'aboutir à un consensus sur les stratégies budgétaires à moyen terme et l'affectation des ressources ; iii) un cadre législatif institutionnalisant l'intégration de mécanismes de planification et de budgétisation, et iv) la concentration des principales fonctions au sein d'une institution unique.

c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme

Questions relatives au diagnostic : Quelles sont les lacunes dans le cycle de budgétisation, d'élaboration de politiques, de planification et d'établissement de rapports ? Les instruments de planification et de budgétisation sous-jacents des institutions sont-ils liés entre eux ?

- *Qualité de la gestion des finances publiques.* Le budget est-il un indicateur fiable des revenus et des dépenses effectifs ? Des systèmes fondamentaux de GFP (y compris les systèmes de budget de trésorerie, de contrôle interne, de comptabilité et d'audit) sont-ils en place ? Les procédures relatives aux dépenses ordinaires et les dépenses de développement sont-elles liées ? Existe-t-il un CDMT³ ?
- *Liens entre la SRP et les autres documents de planification.* Existe-t-il un document cadre de politique ou de planification ? Existe-t-il d'autres plans nationaux et documents de politique en dehors de la SRP ? Ces politiques et ces plans ont-ils des fonctions distinctes ou se chevauchent-ils ?
- *Liens entre la SRP et les stratégies sectorielles.* Des stratégies sectorielles sont-elles en place ? Sont-elles exhaustives et cohérentes, et quels sont les mécanismes utilisés pour coordonner leur préparation ? La SRP reflète-t-elle le contenu des politiques et stratégies de niveau sectoriel et vice-versa ? La SRP tient-elle compte des performances enregistrées par le passé au niveau sectoriel ? Les stratégies sectorielles et la SRP sont-elles classées par priorité et chiffrées ?
- *Liens entre la planification et la budgétisation.* Les liens institutionnels entre la planification stratégique, le CDMT et le budget annuel doivent-ils être renforcés et mieux coordonnés ? Les documents du CDMT et les dotations correspondantes tiennent-ils compte des priorités et des

³ N.B. : une évaluation récente des performances en matière de GFP dans le cadre du PEFA faciliterait la réponse à ces questions.

politiques sectorielles et de celles consignées dans la SRP ? Les affectations budgétaires tiennent-elles compte de la première année du CDMT ?

- *Contrôle des institutions de budgétisation et de planification.* Quelles sont les parties prenantes impliquées dans la budgétisation, la planification et l'établissement de rapports ? Existe-t-il un contrôle unifié entre les différentes parties prenantes (comme, par exemple, le gouvernement, les ministères centraux, les ministères sectoriels, la société civile, le Parlement) ?

***Questions relative à la réforme :* Des efforts suffisants ont-ils été faits pour améliorer la gestion des finances publiques avant de s'attaquer à la question de liens entre les cycles de budgétisation et de planification ? Quelles sont les lacunes qui réduisent le plus la probabilité de la mise en œuvre de la SRP et qui devraient être traitées en premier lieu ? Comment les institutions et les processus qui sous-tendent la SRP, les cycles de planification et de budgétisation peuvent-ils être intégrés et mieux coordonnés ?**

2. Introduction d'une phase stratégique et d'une perspective à moyen terme dans le processus budgétaire

L'introduction d'une phase stratégique et d'une perspective à moyen terme dans le processus budgétaire peut aider à créer un lien fort entre la planification et la budgétisation. Elle peut faciliter la hiérarchisation des objectifs de développement et faciliter la mise en concordance des coûts et des ressources disponibles. Elle permet également de mieux examiner les propositions de budget émanant du ministère des Finances, du gouvernement et du Parlement.

a) Problèmes types

Les processus budgétaires actuellement en vigueur dans bon nombre de pays à faible revenu ne sont pas propices au rapprochement entre les affectations de dépenses et les priorités en matière de politique et les priorités retenues dans la SRP. En principe, les institutions dépensières soumettent des propositions distinctes relatives aux dépenses ordinaires et aux dépenses de développement aux ministères des Finances et du Plan, respectivement. Ces propositions prennent souvent la forme de demandes budgétaires peu réalistes. Les ministères réduisent alors les budgets des institutions afin qu'elles puissent rester dans l'enveloppe de ressources disponible et une proposition de budget consolidée, qui est compilée par le ministère des Finances, est soumise à l'approbation du gouvernement et du Parlement. Les rôles de surveillance du gouvernement et du Parlement sont le plus souvent très circonscrits. Au Mozambique, par exemple, le projet de budget n'est soumis au gouvernement que deux semaines environ avant sa remise au Parlement, ce qui laisse peu de marge pour une supervision efficace. Et les parlementaires ont rarement des incitations politiques pour passer les propositions budgétaires au crible.

Il s'ensuit que chaque organisme dépensier a tendance à recevoir une augmentation uniforme de son budget ordinaire et une enveloppe budgétaire de développement séparée qui est constituée d'une liste de projets. Le budget de développement est souvent constitué surtout par des projets financés par les bailleurs de fonds, les rares ressources internes étant consacrées à satisfaire aux obligations de financement de contrepartie. En somme, il est très difficile pour les gouvernements d'établir des liens entre la répartition des ressources et des politiques spécifiques, encore moins une SRP complète, vu que le budget ordinaire ne peut être modifiée que de façon marginale et en raison du peu de contrôle exercé sur les choix d'investissement.

Une des réponses à ces problèmes a été d'identifier les dépenses prioritaires pour la réduction de la pauvreté qui sont rattachées en général à d'autres volets du budget ordinaire. Cela s'est avéré utile dans l'augmentation des budgets ordinaires dans les domaines clés que sont la santé et l'éducation (en Ouganda et en Tanzanie, par exemple). Mais cela ne saurait suffire à faire en sorte que le budget global tienne compte de la SRP et des nouvelles priorités en matière de politique.

Nombre de pays ont également mis en place des CDMT dans le but d'établir globalement un lien entre les politiques et le budget. Mais, les incitations à l'utilisation du CDMT comme structure budgétaire perpétuelle sont souvent insuffisantes.

Concernant en particulier les première et dernière années de la période triennale normale, les CDMT n'ont qu'un lien ténu avec le budget. Dans certains pays, cela est également vrai pour l'exercice budgétaire proprement dit. Et les stratégies sectorielles chiffrées nécessaires pour que s'engage un débat de fond sur les priorités et les arbitrages intersectoriels font souvent défaut ou ne cadrent pas avec le DSRP.

Dans le présent chapitre, nous examinons comment l'ajout d'une nouvelle phase stratégique au processus budgétaire, conjuguée à une perspective à moyen terme, peut favoriser des liens plus étroits entre la planification et la budgétisation.

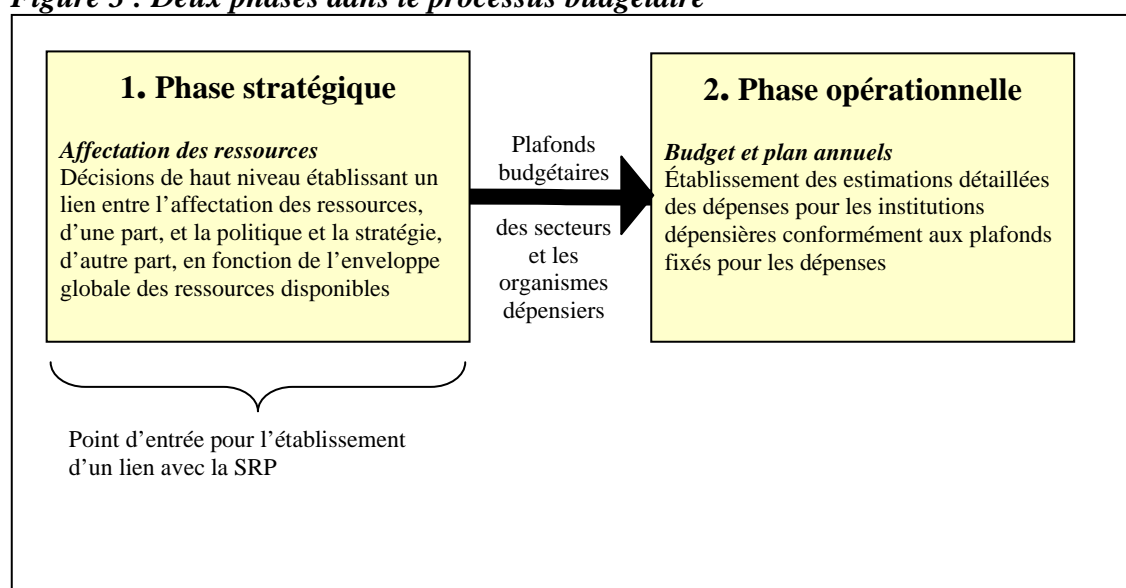
b) Vers un renforcement des liens

Introduction d'une phase stratégique et d'une perspective à moyen terme

L'expérience des pays qui ont mené à bien des réformes (tels que l'Albanie, l'Ouganda et la Tanzanie) démontre que l'introduction d'une phase stratégique dès le début du processus budgétaire peut aider à renforcer les liens entre les politiques, la planification et la budgétisation.

Comme indiqué à la figure 3, la phase stratégique devrait intervenir dans les premières étapes du cycle budgétaire avant l'élaboration de budgets détaillés par les organismes dépensiers. Pendant la phase stratégique, le gouvernement (ou l'instance équivalente) examine l'ensemble des enveloppes allouées aux organismes dépensiers et aux secteurs et s'accorde sur les plafonds budgétaires pour l'exercice budgétaire. En conséquence, les organismes dépensiers seront moins motivés à se prêter à des jeux d'enchères lors de la phase opérationnelle du budget et seront encouragés davantage à affecter effectivement les ressources à la réalisation des objectifs visés par les politiques. En Corée du Sud, par exemple, il a été observé que les ministères opérationnels sont passés du rôle de « demandeurs irresponsables de budgets à celui de parties prenantes auto-disciplinées à la confection de budget » depuis l'introduction d'une phase stratégique dans le processus budgétaire⁴.

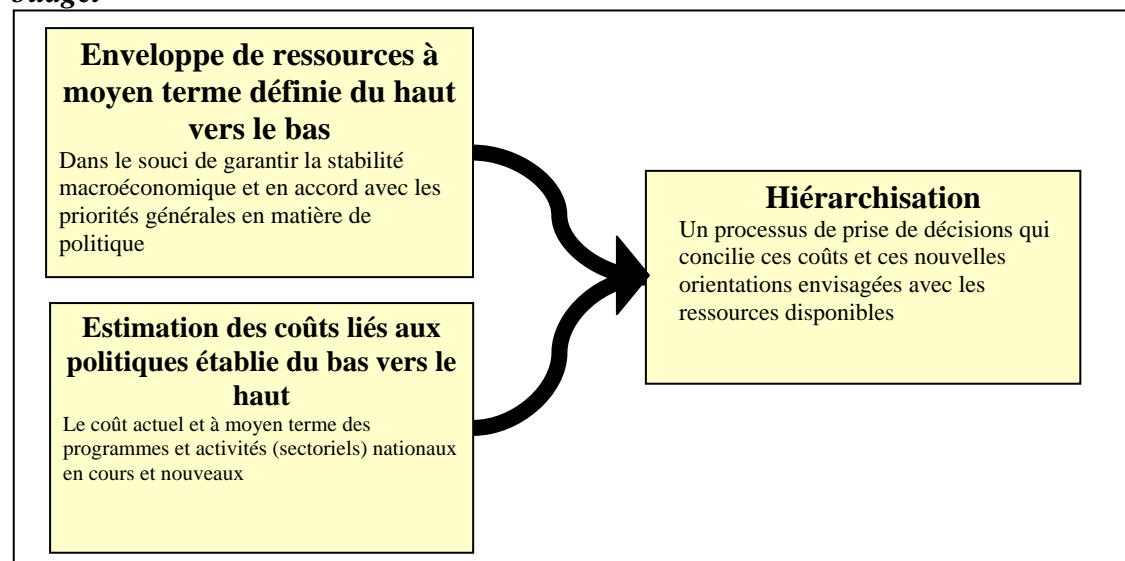
Figure 3 : Deux phases dans le processus budgétaire



⁴ Minding the Gaps (2007), page 154/55.

Si les CDMT exercent le plus souvent peu d'influence dans les pays n'ayant prévu aucune phase stratégique dans leurs budgets, ils en deviennent un volet à part entière dès lors qu'une telle phase est mise en place. Le recours à une perspective à moyen terme peut aider à traduire les objectifs de politique à plus long terme en décisions d'affectation budgétaire à plus court terme. Comme indiqué à la figure 4, le CDMT comportera, en général, trois étapes : un processus descendant d'estimation des ressources disponibles sur le moyen terme, un processus ascendant d'estimation du coût de réalisation des objectifs de politique, et enfin le rapprochement entre les coûts et les ressources disponibles.

Figure 4 : Introduction d'une perspective à moyen terme dans la phase stratégique du budget



Première étape : Estimation du haut vers le bas des plafonds budgétaires

Le ministère des Finances sera chargé de l'estimation de l'enveloppe globale des dépenses publiques sur le moyen terme dans le cadre des politiques budgétaires et des prévisions macroéconomiques. Ces éléments doivent être ensuite ventilés en un premier ensemble de plafonds budgétaires pluriannuels pour les ministères sectoriels et les organismes dépensiers sur la base d'une prévision des dépenses par rapport aux politiques actuelles et au niveau des prestations. Eu égard au fait qu'un CDMT nécessite des données de référence reproductibles, les prévisions consignées dans le CDMT de l'année précédente peuvent constituer la base des plafonds budgétaires initiaux.

Deuxième étape : Stratégies sectorielles et évaluation des coûts du bas vers le haut

Même si les SRP requièrent, presque par définition, un accord global sur la politique, les objectifs et les priorités, les processus au niveau sectoriel sont essentiels pour promouvoir l'appropriation et l'obligation de rendre compte. Les ingrédients essentiels sont notamment l'élaboration de politiques sectorielles établissant des liens entre les dépenses ordinaires et de développement et les produits et les résultats, mais aussi l'établissement du coût de ces stratégies. Plutôt que d'être des « chapelets de bonnes intentions » qui ne tiennent pas compte de la disponibilité de ressources, les exercices d'établissement des coûts du bas vers le haut devraient tenir compte des contraintes qu'impose le niveau limité des ressources humaines et financières disponibles.

Si l'évaluation exhaustive des coûts constitue un facteur important dans le processus budgétaire et de planification à moyen terme, elle peut peser considérablement sur les capacités d'analyse et les ressources. Certains pays ont introduit des solutions médianes

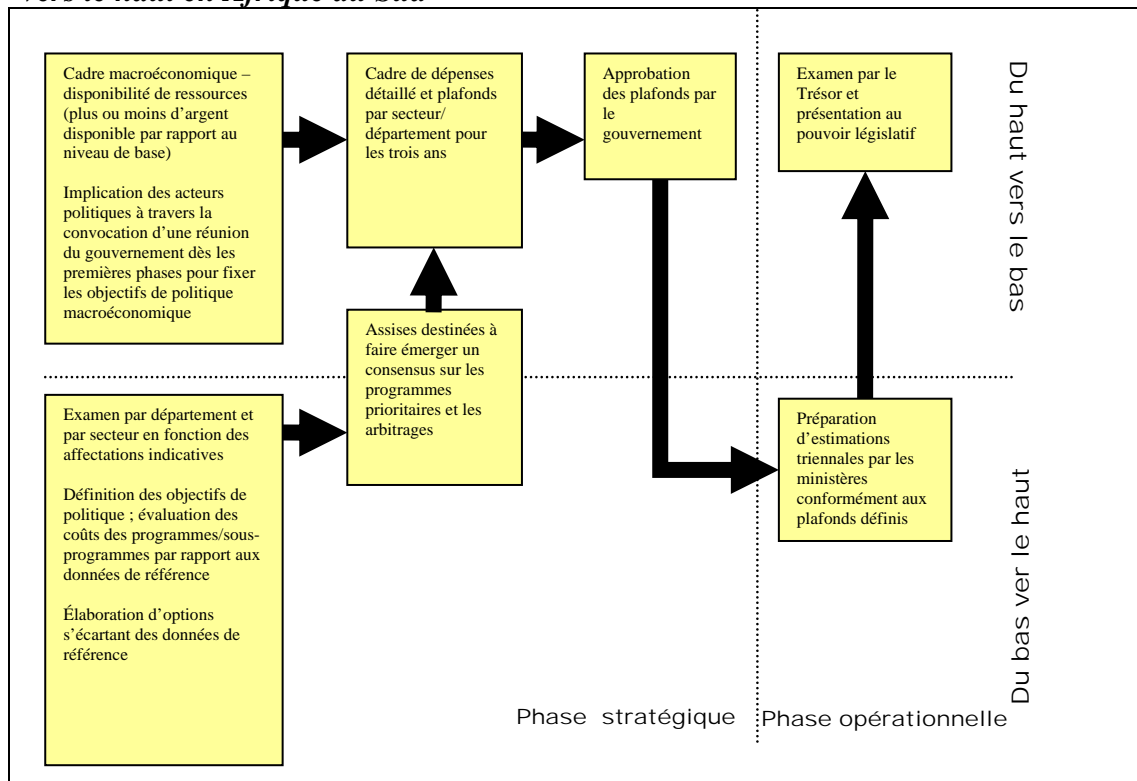
qui ont favorisé la réflexion stratégique au niveau sectoriel avant l'introduction de l'évaluation des coûts. En Ouganda et en Tanzanie, par exemple, tous les organismes dépensiers ont été invités à élaborer des plans de dépenses à moyen terme à une époque où très peu de secteurs avaient défini des stratégies sectorielles et, encore moins, des stratégies sectorielles chiffrées. De telles mesures intermédiaires peuvent aider à susciter une demande interne pour l'évaluation des coûts du bas vers le haut.

Une fois le CDMT en place – comme c'est le cas en Albanie, en Ouganda, et en Afrique du Sud – les organismes dépensiers prépareront des propositions de budgets à moyen terme indiquant les résultats qu'il est possible d'atteindre compte tenu des allocations de ressources à moyen terme. L'évaluation du bas vers le haut des politiques et stratégies sectorielles permet de répondre à deux questions lors de la préparation de ces propositions : en premier lieu, quelles sont les prestations fournies actuellement par les institutions dépensières et quels coûts cela entraînera-t-il pour maintenir ce niveau de prestation à moyen terme ? Et en deuxième lieu, quel est le coût lié à la réalisation de nouveaux objectifs en matière de politique et à l'expansion des services existants ?

Troisième étape : Concilier les coûts et les ressources disponibles

La phase stratégique du processus budgétaire doit faire concorder le coût de prestation des services avec les plafonds budgétaires. Comme indiqué à la figure 5, le budget sud-africain donne un bon exemple des processus décisionnels auxquels l'on pourrait avoir recours pour concilier les objectifs sectoriels et les ressources limitées. Les exercices de cadrage budgétaire entre le ministère des Finances et les organismes dépensiers permettent de passer au crible les plans et de favoriser un accord sur les priorités. Mais, en dernier ressort, la décision relative aux plafonds budgétaires sectoriels est prise par le gouvernement et approuvée par le parlement. Il est important que le Parlement dispose de suffisamment de temps pour examiner la proposition de budget avant le démarrage du nouvel exercice financier et dispose des moyens nécessaires pour assumer son rôle. Cet objectif peut être atteint en améliorant la présentation du budget et en mettant en place des structures telles que le Service budgétaire du parlement en Ouganda qui implique les parlementaires dans cette tâche.

Figure 5 : Mise en concordance du processus budgétaire du haut vers le bas et du bas vers le haut en Afrique du Sud



Les documents de stratégie budgétaire peuvent être un très bon moyen d'engager le dialogue avec le gouvernement et le Parlement. Ces documents s'inspirent le plus souvent de propositions formulées par les secteurs et/ou les organismes dépensiers et indiquent les performances extérieures, les plans de dépenses futures et les liens avec les priorités d'action des pouvoirs publics⁵. En Ouganda, le Document de cadrage budgétaire comporte des options de dépenses explicites. Outre sa présentation au gouvernement, il est également soumis au Parlement en vue de recueillir ses commentaires. Sa *table des matières* et un extrait d'un tableau des affectations budgétaires additionnelles envisagées sont présentés dans l'encadré 4 ci-dessous :

Encadré 4 : Extraits du Document de cadrage budgétaire de l'Ouganda pour l'exercice 07/08

Table des matières

Introduction

Chapitre I : Plan macroéconomique triennal

- Cadre macroéconomique
- Performances économiques et perspectives à moyen terme
- Répercussion des objectifs économiques à moyen terme sur le budget
- Compétitivité et développement du secteur privé
- Financement à moyen et long termes
- Développement du secteur financier
- Emploi
- Projections de ressources pour les exercices 07/08 à 09/10

Chapitre II : Programme de développement socioéconomique

- A : Développement rural

⁵ Par exemple, les Directives budgétaires en Tanzanie, la Déclaration de politique budgétaire à moyen terme en Afrique du Sud et le Document de cadrage budgétaire en Ouganda.

B : Développement de l'infrastructure
 C : Commerce, industrie et tourisme
 D : Développement humain
 E : Sécurité et gouvernance

Chapitre III : Cadre de recettes et dépenses indicatif préliminaire

Prévision de recettes pour l'exercice 07/08

Prévision et options de dépenses pour l'exercice 07/08

Extrait du Tableau des affectations budgétaires projetées des ressources additionnelles au titre de l'exercice 07/08

Activités (en milliards d'UGX)	Besoins additionnels	Dotations additionnelles projetées	Écart de financement
Infrastructure			
Infrastructure électrique (fonds pour l'énergie)	26	25,0	
Énergie thermique d'urgence	90		
Travaux d'entretien routier en retard	87	40,0	47,0
Fonds de contrepartie pour les projets d'infrastructure routière	62,53	20,0	42,5
Exploration pétrolière – équipement et suivi	1	1,0	0,0
NTIC – Réseau fédérateur national de transmission de données	27	5,0	22,0

c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme

Questions relatives au diagnostic : Le processus budgétaire comporte-t-il une phase stratégique ? Comment les budgets à moyen terme sont-ils élaborés et les allocations de ressources sont-elles conciliées avec les coûts ? Les ministères, le Parlement et le gouvernement s'approprient-ils suffisamment le processus budgétaire ?

- *Phase stratégique du processus budgétaire.* Les liens entre les politiques, la planification et les affectations budgétaires sont-ils pris en compte et, si oui, à quel stage du processus budgétaire ? Des plafonds budgétaires sont-ils communiqués aux organismes dépensiers pour leur permettre de préparer des estimations budgétaires détaillées ou soumettent-ils des offres pour l'obtention de ressources ? Si des plafonds sont indiqués, dérivent-ils d'une phase stratégique qui répartit les ressources en fonction des performances et des priorités d'action ?
- *Perspectives à moyen terme.* Existe-t-il un cadre macroéconomique reconductible qui prévoit les ressources disponibles pour le secteur public à moyen terme ? Le cadre macroéconomique est-il traduit sous forme de plafonds budgétaires indicatifs pour les secteurs et les institutions dépensières ? Des stratégies sectorielles ont-elles été définies ? Les stratégies sectorielles sont-elles chiffrées et ces coûts sont-ils réalistes au regard des ressources disponibles ?
- *Conciliation des ressources et des coûts.* Existe-t-il un processus de consultation entre les ministères opérationnels et les ministères centraux des finances relativement aux plans de dépenses à moyen terme des institutions sectorielles ? Ce processus implique-t-il un examen rigoureux des propositions et des options de dépenses ? Existe-t-il un document de stratégie budgétaire à moyen terme préparé par les ministères centraux pour faciliter la prise des décisions par le gouvernement ? Présente-t-il de manière explicite les choix de dépenses et ceux-ci sont-ils liés à la réalisation des objectifs stratégiques ?
- *Appropriation.* À quel stade du cycle budgétaire les ministères chargés des finances et du plan, le gouvernement et le Parlement examinent-ils en profondeur les propositions de budget ? Comment le ministère des Finances règle-t-il les problèmes liés à la soumission des budgets ? Existe-t-il des comités au sein du gouvernement et du Parlement pour faciliter leur participation au processus budgétaire ? De combien de temps disposent le gouvernement et le Parlement pour examiner les propositions ?

Questions relatives à la réforme : Le processus budgétaire doit-il être remanié pour permettre l'affectation stratégique des ressources et une meilleure définition des perspectives à moyen terme ? Si oui, comment cela peut-il se faire ? Y a-t-il une possibilité de renforcer les stratégies sectorielles et l'évaluation des coûts au niveau sectoriel ? Quelles mesures peut-on prendre pour garantir une conciliation effective des ressources et des coûts ? Quelles mesures peut-on prendre pour renforcer le rôle de l'exécutif et du Parlement aux étapes clés du processus budgétaire ?

3. Orientation du processus budgétaire vers les résultats

La présentation des informations sur les performances à côté des affectations budgétaires peut renforcer le lien entre les ressources et les résultats, faciliter l'établissement des priorités d'action et mettre en exergue les arbitrages entre les choix de dépenses. Cette approche pourrait renforcer l'obligation de rendre compte, en particulier si les budgets des institutions sont liés aux résultats qu'ils réalisent.

a) Problèmes types

Si les budgets et les SRP ont tendance à se concentrer sur différentes phases de la chaîne des résultats, ni les uns ni les autres n'attachent d'importance aux résultats obtenus par le secteur public. Ceci vide un vide quant à l'obligation du gouvernement de rendre compte à ses citoyens pour la fourniture de services publics.

Traditionnellement, les budgets sont axés sur les ressources, présentant les dépenses auxquelles chaque institution a l'intention de consacrer ses ressources. En conséquence, il est difficile de déterminer les montants affectés aux domaines prioritaires comme la santé ou l'éducation, vu que les dépenses seront réparties entre différentes institutions. En outre, il manque souvent un lien explicite entre la dépense projetée et les activités gouvernementales qui en résultent.

Si les SRP sont tournées vers la réalisation de résultats concrets, elles tendent à s'intéresser d'abord et avant tout aux objectifs de développement (tels que la croissance et la réduction de la pauvreté). Les SRP définissent les objectifs généraux qui recourent souvent les secteurs privé et public. La SRP, qui énonce clairement les résultats que le gouvernement entend réaliser en matière de développement est généralement moins explicite sur le fait de savoir quelle institution est chargée de réaliser quel résultat. Les stratégies sectorielles se heurtent souvent au même type d'écueil, même si les résultats sont mieux spécifiés.

Suscitées pour l'essentiel par les bailleurs de fonds, les initiatives visant à orienter davantage les SRP et des budgets vers la réalisation de résultats concrets ont eu un succès limité. Souvent, elles entraînent une prolifération d'indicateurs : dans un pays hypothétique comprenant 30 institutions dépensières et un nombre moyen de dix départements/projets par institution, l'intégration de dix objectifs-cibles en matière de performance pour chaque département/projet donnerait 3 000 objectifs-cibles pour l'ensemble de l'administration. Plutôt que de clarifier le lien entre le budget et la performance, cela génère une énorme quantité d'informations technocratiques qu'il est difficile à l'Exécutif et au Parlement de vérifier.

b) Vers un renforcement des liens

Nous présentons ici les trois phases de l'introduction d'une approche axée sur les résultats dans la budgétisation qui permettra de renforcer progressivement le lien entre la budgétisation et la planification. Les approches graduées recommandées ici peuvent s'appuyer sur les budgets administratifs classiques et par rubrique et exploiter les

informations existantes en rapport avec la performance. Elles ne nécessitent pas des changements radicaux dans la nomenclature du budget.

Première étape : Présenter le budget par secteur et intégrer dès le départ les objectifs de politique

Le regroupement des budgets administratifs des institutions par secteur permet aux décideurs d'avoir une vue synoptique du volume de ressources consacré aux secteurs prioritaires (comme, par exemple, la santé, l'éducation, les routes), chose qu'il n'est parfois pas facile de faire dans le cadre d'un budget administratif classique. Une fois les budgets structurés de cette manière, il devient relativement aisé de présenter les objectifs de politiques tirés de la SRP et d'autres documents stratégiques en même temps que les dotations sectorielles correspondantes.

Le tableau 1 présente un extrait du regroupement sectoriel des budgets administratifs en Ouganda. Même si la plupart des institutions se retrouveront certainement dans un seul secteur, certaines institutions peuvent recouvrir plusieurs secteurs, auquel cas il peut s'avérer nécessaire de fractionner les dotations budgétaires affectées aux institutions. En Ouganda, par exemple, le budget des services du Premier ministre est divisé entre deux secteurs – *les fonctions économiques* et *les services sociaux et l'administration publique*. Là où le gouvernement n'a pas élaboré de définitions claires des différents secteurs, les segments se trouvant à un haut niveau dans la classification fonctionnelle normale adoptée à l'échelle internationale peuvent servir de point de départ pour la définition des groupements par secteur⁶.

Tableau 1 : Présentation sectorielle des budgets administratifs en Ouganda

SECTEUR / VOTE		Prévisions budgétaires pour l'exercice 2007/08				
		Non salarial	Développement	Projet	Total hormis	Total y compris
		Salaires récurrents	national	baillleurs	baillleurs	Projet baillleurs
AGRICULTURE						
010	Agriculture, production animale et pêche	2,41	5,53	7,08	47,05	62,07
142	Organisation nationale de recherche agricole (NARO)	-	2,85	17,20	5,18	25,23
501-850	Vulgarisation agricole dans les districts	3,88	3,22	-	-	7,10
501-850	Services consultatifs agricoles nationaux (Districts)	-	-	42,13	1,42	43,55
152	Secrétariat du NAADS	-	4,46	5,35	-	9,81
155	Organisations ougandaises de développement du coton	-	3,20	-	-	3,20
160	Autorité ougandaise de développement du café	-	1,58	-	-	1,58
Sous-total pour l'agriculture		6,29	20,84	71,75	53,65	152,53

Deuxième étape : Les institutions dépensières identifient leurs résultats dans le cadre du processus budgétaire

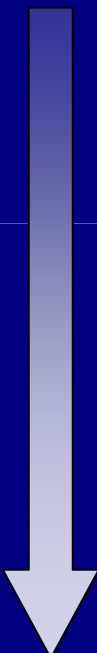
Vu que les résultats sectoriels découlent directement de l'activité gouvernementale, ils sont essentiels pour promouvoir la responsabilité. Dans le cadre du processus budgétaire, l'on peut demander aux institutions dépensières d'identifier les résultats principaux qu'ils ont l'intention d'atteindre avec leurs allocations budgétaires dans l'année à venir (ou les trois années à venir si l'on a recours à une perspective à moyen terme).

Le tableau 2 montre comment les informations relatives aux performances peuvent être intégrées dans la documentation sur le budget aussi bien dans la phase stratégique qu'au stade opérationnel du processus budgétaire. Pendant la phase stratégique, la priorité sera accordée à l'intégration des principaux résultats et de leurs liens avec les résultats en matière de développement. Pendant la phase opérationnelle, il peut s'avérer bénéfique de disposer d'informations plus détaillées sur les indicateurs de performance. La règle

⁶ Pour consulter la liste complète de classification internationale des fonctions, voir <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>.

empirique consisterait, cependant, à limiter les indicateurs de résultats à dix par institution dépensière afin de ressortir les objectifs-cibles qui constituent les priorités les plus importantes et qu'il est possible de suivre.

Tableau 2 : Intégration des informations sur les performances dans les documents relatifs au budget

	Informations pertinentes	Décisions budgétaires inspirées de ces informations et parties prenantes	
Documents nationaux relatifs au CDMT/stratégie budgétaire	Mise en exergue des principales réalisations en matière de politique et des résultats par secteur dans le cadre des dépenses sectorielles antérieures et des dotations futures	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes intersectoriels de suivi et de répartition des ressources - Président et cabinet - Ministère des Finances et du Plan - Commission parlementaires - Bailleurs de fonds 	Phase stratégique 
Documents de stratégie budgétaire sectorielle	Définition des performances antérieures en termes de résultats, de produits et d'initiatives d'orientation à un niveau sectoriel en même temps que les projections/objectifs-cibles futurs dans le cadre des dépenses antérieures et des affectations budgétaires futures	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes intersectoriels de suivi et de répartition des ressources - Cabinet et commissions parlementaires - Ministère des Finances - Organisations de la société civile - Bailleurs de fonds intervenant dans le secteur 	
Documents de budget national annuel	Un résumé des principaux résultats réalisés par chaque institution, accompagné des objectifs-cibles pour l'exercice budgétaire à venir, comprenant les estimations de dépenses et les états récapitulatifs des dépenses passées et prévues par programme et rubrique économique clé	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes intersectoriels de suivi et de répartition des ressources - Président et cabinet - Ministère des Finances et du Plan - Commissions parlementaires - Bailleurs de fonds - Société civile 	
Budget de fonctionnement des institutions	Information sur les activités, les résultats et les dépenses antérieurs liées à la mise en œuvre des plans opérationnels et budgets de fonctionnement (notamment la prestation de services), en rapportant ceux-ci aux dépenses par rapport au budget	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes interinstitutions de suivi et de répartition des ressources - Gestionnaires au sein des institutions - Cabinet et commissions parlementaires - Bailleurs de fonds fournissant un soutien budgétaire à l'institution 	
			Phase opérationnelle

Source : *Minding the Gaps*

L'identification des résultats sectoriels devrait donner aux décideurs deux éléments d'appréciation importants. Dans la phase stratégique, les résultats devraient indiquer ce

que les institutions dépensières ont l'intention de réaliser avec les fonds mis à leur disposition au cours de l'année (ou des trois années) à venir. Pendant la phase opérationnelle, ils devraient indiquer les services essentiels que les dotations budgétaires annuelles permettront d'acquies. En favorisant un lien transparent entre les dépenses publiques et les services, l'identification des résultats peut faciliter les fonctions de contrôle et de remise en question du ministère des Finances, du gouvernement et du Parlement.

Troisième étape : Présenter une classification des programmes, accompagnée d'informations sur les performances

L'intégration d'informations simples sur la performance dans le budget décrit aux première et deuxième étapes ci-dessus peut avoir pour effet de susciter la demande intérieure pour un renforcement des liens entre les budgets des institutions et les résultats. L'introduction de programmes dans le système de classification budgétaire des institutions dépensières peut aider à renforcer ce lien sans le compliquer à l'excès.

Un programme de classification identifie les dépenses d'une institution en fonction de ses résultats fondamentaux comme, par exemple, « les services hospitaliers », « l'enseignement primaire » ou « le transport par voie routière ». Comme le montre l'encadré 5, la classification par programme du budget en Afrique du Sud a facilité l'incorporation systématique des informations sur les dépenses et les ressources (comprenant aussi bien les ressources humaines que les ressources en capital), les objectifs de programme et comment ils contribuent à la réalisation des objectifs de politique et sur les résultats antérieurs et prévisionnels du secteur public. La structure qui en résulte peut aider à guider les décisions liées à l'affectation des ressources et promouvoir la responsabilité au niveau national. Au fil du temps, les programmes peuvent devenir l'unité principale d'affectation et d'octroi des crédits budgétaires, qui guide la conception des projets nationaux et des projets financés par les bailleurs de fonds et même la structure administrative des institutions dépensières.

Encadré 5 : Les programmes, les ressources et les résultats dans les documents relatifs au budget sud-africain

Le budget de l'Afrique du Sud présente une structure basée sur les programmes. Dans les documents relatifs au budget annuel, les budgets des institutions dépensières sont présentés sur le moyen terme.

Aperçu des dépenses du ministère de la Santé par programme et selon une classification économique

Milliers de Rands	2007/2009 À affecter	2008/2009	2009/2010
Santé			
Dotations budgétaire dans le cadre du CDMT			
Administration	205 467	206 914	218 210
Programmes de santé stratégiques	3 216 723	3 461 165	3 896 242
Qualité des services de santé	9 160 592	10 197 827	11 004 350
Ressources humaines	72 350	77 857	80 628
Total	12 655 132	13 943 763	15 199 430
Imputations directes sur le Fonds national d'administration générale	---	---	---
Dépenses totales estimatives	12 655 132	13 943 763	15 199 430
Classification économique			
Paiements courants	860 193	907 778	947 422
Transferts et subventions	11 760 745	13 010 554	14 225 288
Paiements sur immobilisations	34 194	25 431	26 720
Dépenses totales estimatives	12 655 132	13 943 763	15 199 430
Autorité exécutive	Ministère de la Santé		
Agent comptable	Directeur général de la santé		

Chaque programme comporte les éléments suivants : un descriptif des objectifs du programme, les dépenses estimatives par sous-programme et rubrique économique, une description des tendances en matière de dépenses, des informations de base sur les ressources (y compris l'effectif, la formation, les projets d'investissement, les partenariats public-privé) et un aperçu des résultats antérieurs et futurs en matière de prestation de services.

Résultats, sous-programmes et ressources du Programme de prestation de services de santé

Sous-programme	Résultat vérifié			Crédit budgétaire adjuté	2007/08	2008/09	2009/10
	2003/04	2004/05	2005/06				
Milliers de Rands	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Services hospitaliers	6 289 289	6 576	7 493 967	8 046 452	8 845 001	9 868 093	10 666 415
Economie sanitaire	7 244	7 863	10 225	28 573	16 371	17 190	18 088
Information sanitaire, recherche et évaluation	184 028	189 836	210 833	239 844	250 507	259 513	272 561
Soins de santé primaire, santé et développement au niveau des districts	13 561	14 575	17 797	24 125	29 779	33 148	36 358
Bureau de respect des normes	16 828	9 303	11 579	19 911	18 934	19 883	20 938
Total	6 510 950	6 798 519	7 744 401	8 358 905	9 160 592	10 197 827	11 004 350
Variation par rapport à l'estimation budgétaire de 2006				87 728	302 085	704 218	
Classification économique							
Paielements courants	66 734	54 683	54 935	95 208	105 231	117 513	125 020
Rémunération des employés	51 151	29 448	31 173	47 304	49 562	52 045	54 907
Biens et services	15 583	25 235	23 564	47 904	55 669	65 468	70 113
Dont :							
Communication	2 018	2 083	567	2 033	2 274	2 599	2 729
Consultants, entrepreneurs et services spéciaux	1 503	12 831	1 066	11 469	12 829	14 665	15 398
Baux d'exploitation	478	439	207	338	378	432	453
Voyages et per diems	4 102	9 360	9 970	14 469	16 072	18 373	19 292
Transactions financières sur avoirs et dettes	-	-	198	-	-	-	-
Transferts et subventions	6 440 504	6 742 352	7 687 676	8 260 537	9 052 433	10 077 239	10 876 101
Provinces et municipalités	6 271 828	6 563 283	7 485 474	8 028 680	8 824 024	9 840 928	10 627 974
Structures et comptes départementaux	166 155	170 996	184 429	228 324	224 931	232 659	244 292
Institutions à but non lucratif	2 521	8 073	17 680	3 313	3 478	3 652	3 835
Ménages	-	-	93	220	-	-	-
Paielements sur immobilisations	3 712	1 484	1 790	3 160	2 928	3 075	3 229
Machines et équipements	926	1 442	1 738	2 786	2 928	3 075	3 229
Logiciels et autres biens non corporels	2 786	42	52	374	-	-	-
Total	6 510 950	6 798 519	7 744 401	8 358 905	9 160 592	10 197 827	11 004 350

Source : Budget 2007/2008, Trésor Afrique du Sud

Sous-programme	Résultat	Mesure/indicateur	Objectif 2007/2008
Service hospitaliers	Rapport d'enquête sur la délégation d'autorité aux DG des hôpitaux Amélioration des capacités des directeurs des hôpitaux Programme efficace de relance des hôpitaux Services médicaux d'urgence (SMU) améliorés Santé et plan de SMU pour la coupe du monde FIFA 2010	Rapport d'enquête publié Pourcentage des hôpitaux dont les gestionnaires sont inscrits à un programme formel de formation en gestion hospitalière Nombre de nouvelles analyses de rentabilisation acceptés pour le programme de relance Nombre de provinces dotés de plans de SMU guidés par le cadre stratégique national sur les SMU Plan intersectoriel finalisé et diffusé	Avril 2007 50 % des hôpitaux 20 analyses de rentabilisation Toutes les 9 provinces Mars 2008
Information sanitaire, recherche	Cadre de suivi et évaluation pour le plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA pour 2005-2011	Cadre finalisé et diffusé	Mars 2008

Parmi les nombreux enseignements sur la budgétisation par programme découlant de l'expérience à l'échelle internationale, les éléments suivants sont particulièrement pertinents :

- la budgétisation par programme est un processus itératif qui peut s'appuyer sur les systèmes de classification existants ; la nature de la classification par programme variera d'un pays à un autre ;
- les classifications par programme doivent être liées à une seule institution et ne pas couvrir plusieurs institutions ;
- la classification doit être globale, couvrant les dépenses ordinaires et le financement du développement figurant dans le budget, ainsi que les financements émanant des bailleurs de fonds ;
- **le nombre de programmes doit être limité ; il est recommandé de se limiter à un maximum de 200 programmes.**

c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme

Questions relatives au diagnostic : Dans quelle mesure les informations sur la performance sont-elles intégrées dans les documents relatifs au budget ? Dans quelle mesure cela facilite-t-il la prise de décisions et favorise la responsabilité dans la mise en œuvre des politiques ?

- *Intégration des informations sur la performance dans le budget.* Le budget est-il présenté par secteur ? Si oui, les objectifs de la SRP et les objectifs sectoriels sont-ils présentés en même temps que les ressources affectées aux différents secteurs ? Les résultats des institutions dépen-sières sont-ils spécifiés dans les documents relatifs au budget ? Le nombre de résultats est-il limité ou y a-t-il une prolifération des informations sur la performance ? Le budget comporte-t-il une classification par programme ? Si oui, le nombre de programmes est-il limité ?
- *Prise de décisions et obligation de rendre compte.* Les informations sur la performance orientent-elles la répartition des fonds entre les secteurs et les institutions sectorielles ? Qui (entre le ministère des Finances, le gouvernement, le Parlement et les bailleurs de fonds) sont les principaux consommateurs des informations liées à la performance contenues dans les documents relatifs au budget ? Les informations sont-elles conçues de sorte à répondre aux impératifs de prise de décisions et responsabilité ?

Questions relative à la réforme : Quelles sont les mesures prises pour introduire et/ou renforcer l'utilisation des informations sur les performances dans les documents relatifs au budget ? Comment les informations sur la performance peuvent-elles être conçues de manière à promouvoir la prise de décisions et renforcer l'obligation de rendre compte ?

4. Alignement des rapports sur la SRP et des rapports budgétaires avec les processus de prise de décisions

Les mécanismes de rapports sur le budget et la SRP sont le plus souvent minés par un degré élevé de séparation institutionnelle et par les incitations insuffisantes en faveur de l'intégration des deux systèmes. Pour favoriser l'intégration, il est important d'aligner autant que possible les mécanismes de rapports sur les processus nationaux d'élaboration des politiques en portant l'attention sur les résultats du secteur public. Les incitations à intégrer les différents systèmes peuvent être renforcées en aidant à l'amélioration des rapports budgétaires et en rationalisant les exigences excessives des bailleurs de fonds.

a) Problèmes types

La séparation institutionnelle entre les mécanismes d'établissement de rapports sur le budget et sur la SRP se retrouve dans la plupart des pays à faible revenu passés en revue dans *Minding the Gaps*. Si les rapports budgétaires se limitent en général aux informations financières sur les dépenses par opposition aux affectations, les rapports sur la SRP, eux, se concentrent généralement sur les résultats en matière de développement, sans établir un lien réel entre ces résultats et les dépenses et les mesures gouvernementales. Les rapports sectoriels qui sont préparés dans certains pays dans le cadre d'approches sectorielles (SWAP) portent en général sur la mise en œuvre des stratégies sans liens explicites avec les dépenses. Si le suivi centralisé des résultats en termes de réduction de la pauvreté et au niveau sectoriel est sans doute important, l'une des principales leçons tirées de *Minding the Gaps* est que la communication de rapports sur les résultats directs réalisés par le secteur public est essentielle pour promouvoir l'obligation de rendre compte au niveau national. Dans de nombreux pays, il existe une lacune dans la fourniture d'informations sur les résultats ou dans les liens entre les dépenses, les produits et les résultats.

Vu que différentes parties prenantes sont concernées par la production de rapports sur le budget et la SRP (ou les secteurs), les incitations à intégrer ces deux mécanismes sont, en général, faibles. S'il existe une demande intérieure pour la production de rapports budgétaires (tous les pays ont mis en place des obligations réglementaires imposant la présentation d'états financiers au Parlement), la demande pour la production de rapports annuels sur l'état d'avancement de la SRP (APR) est le plus souvent dictée par les bailleurs de fonds (même quand l'APR est élaboré selon un processus hautement participatif, comme en Albanie). Dans de nombreux pays, la production de l'APR a donné lieu à la création de mécanismes totalement nouveaux souvent parce qu'il n'existait aucun instrument approprié au niveau national. Les informations rapportées dans l'APR n'alimentent pas le plus souvent les processus nationaux de prise de décisions et leur production est rarement synchronisée avec le cycle budgétaire annuel. Les incitations à partager instantanément les informations (soit entre les ministères des Finances et du Plan ou avec le gouvernement et le Parlement) sont le plus souvent insuffisantes.

Bien que dans la plupart des pays, les éléments fondamentaux des systèmes d'établissement de rapports – tels que la collecte rapide de données administratives – connaissent une amélioration, leur contribution effective au renforcement de la

responsabilité dépend de la destination des informations, des moyens par lesquels elles sont demandées et exploitées et par qui. Dès lors, une des questions fondamentales est de savoir si l'établissement de rapports sur la SRP est lié ou non aux processus nationaux de prise de décision. Ainsi, la difficulté d'intégrer l'établissement de rapports sur la SRP et le budget n'est pas simplement d'ordre technique, mais tient aussi aux incitations bureaucratiques et politiques à exploiter ces informations.

b) Vers le renforcement des liens

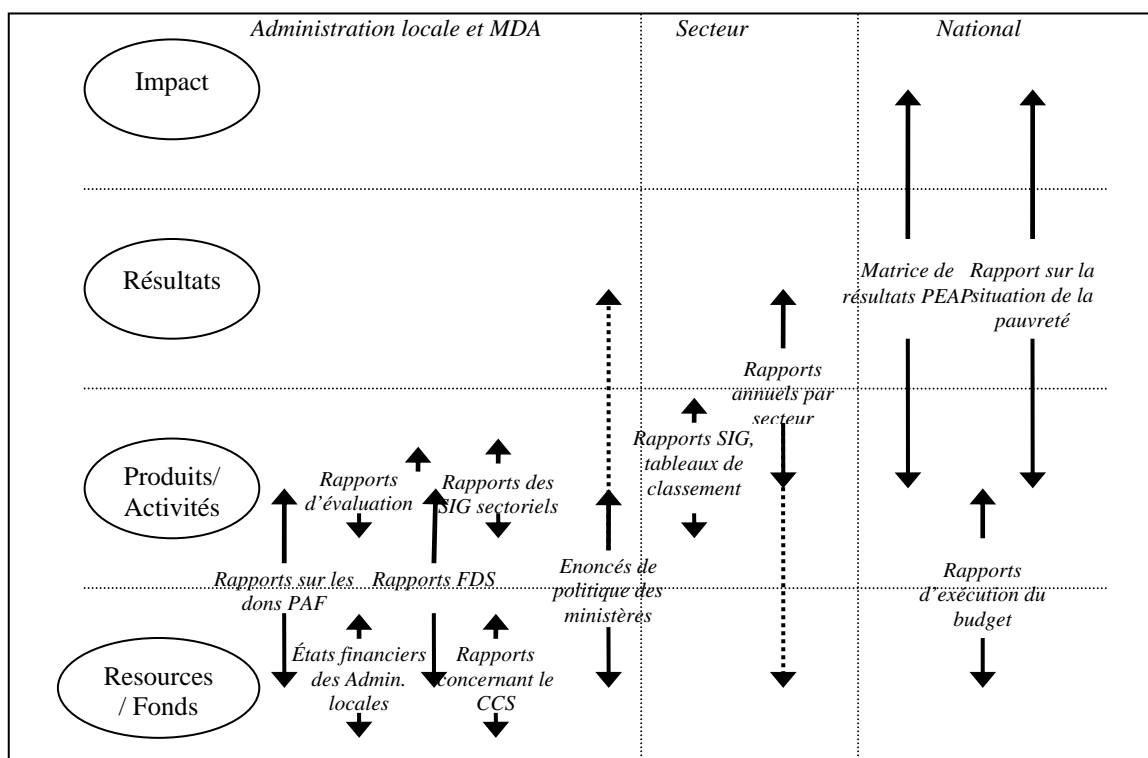
Le renforcement des liens entre les mécanismes d'établissement de rapports sur les budgets et la SRP commence par la réalisation d'une étude sur la portée des systèmes actuels et l'identification des parties prenantes à chacun des mécanismes. Les parties prenantes locales et les bailleurs de fonds internationaux ont un rôle important à jouer dans la création d'incitations en faveur de l'instauration de systèmes intégrés d'établissement de rapports. La définition exacte des éléments fondamentaux des rapports budgétaires constitue probablement l'étape fondamentale pour la mise en place de systèmes plus intégrés. Une fois ces fondamentaux en place, les possibilités d'élargir le champ de couverture des rapports budgétaires et d'intégrer les données sur la performance seront plus grandes. Une plus grande compatibilité entre les processus d'établissement de rapports sur le budget et sur la SRP peut permettre de renforcer les incitations à intégrer totalement ces deux systèmes.

Identification des insuffisances dans les processus d'établissement de rapports

La première mesure pour le renforcement des liens entre les processus d'établissement de rapports peut consister à identifier les défaillances actuelles grâce à un exercice de cartographie relativement simple, qui indique le champ couvert par les divers systèmes de rapports. En général, ni les rapports budgétaires, ni les rapports sur la SRP n'intègrent le plus des informations exhaustives liant les résultats obtenus par le gouvernement et les activités menées par celui-ci aux résultats en matière de lutte contre la pauvreté. La figure 6 présente un modèle d'exercice de cartographie pour l'Ouganda. Le plus frappant est qu'aucun mécanisme de rapports ne couvre à lui seul toute la palette de ressources, de produits, de résultats et d'impacts.

Fait inhabituel, il faut noter qu'en Ouganda, les activités et résultats réalisés par le gouvernement sont cependant relativement bien analysés dans les rapports de planification, notamment dans les rapports sectoriels. Ces rapports établissent également un lien entre les résultats (tels que les investissements consacrés à l'éducation) et les effets directs en termes de développement (tels que les taux de réussite scolaire). *Minding the Gaps* conclut que les processus de suivi au niveau sectoriel sont essentiels pour susciter la demande et l'offre de données systématiques sur les activités et les résultats. En rendant les secteurs responsables des résultats à réaliser, cette forme de rapports permettra également de favoriser des canaux de responsabilisation clairement définis au niveau national.

Figure 6 : Identification des lacunes liées aux processus de planification, de budgétisation et de rapports - Ouganda



Alignement des rapports sur les processus nationaux de prise de décisions

Aussi bien les gouvernements que les bailleurs de fonds peuvent contribuer au renforcement de la demande interne de rapports et faire en sorte qu'elle alimente les processus nationaux de prise de décisions. Cela peut commencer par une représentation graphique des liens entre les mécanismes de rapports et les processus de prise de décisions qu'ils devraient alimenter. Le tableau 3 présente une typologie simple pour ce type d'exercice de cartographie qui serait adapté en fonction des principaux processus, des institutions et des parties prenantes impliquées au niveau national. Selon une règle empirique, plus les mécanismes de rapports sont alignés sur les processus nationaux d'élaboration de politiques, plus le niveau d'appropriation interne est important et plus la contribution à la transparence est grande.

Tableau 3 : Cibler les rapports sur les processus de prise de décisions

	Informations pertinentes	Processus de prise de décisions visés	Parties prenantes cibles	Phase stratégique
Documents de politiques stratégiques	<p>Évaluation des effets en matière de lutte contre la pauvreté en s'appuyant sur les données d'enquêtes ou d'autres données sur les résultats, en retraçant le lien avec la mise en œuvre des politiques et stratégies gouvernementales</p> <p>Points saillants des principales réalisations en matière de politiques et des résultats par secteur dans le cadre des dépenses sectorielles antérieures et des dotations futures</p>	<p>DSRP et processus d'élaboration et d'examen des stratégies sectorielles</p> <p>Mécanismes intersectoriels d'affectation des ressources utilisés par le ministère des Finances et le gouvernement (le CDMT, par exemple)</p>	<p>Ministères des Finances et du Plan</p> <p>Responsables chargées d'élaborer les politiques sectorielles</p> <p>Parlement</p> <p>Bailleurs de fonds</p>	
Documents de budget annuel	<p>Synthèse des rapports sectoriels mettant en exergue les résultats et les principales initiatives d'orientation par secteur, liés aux dépenses par rapport au budget</p> <p>Un résumé des principaux résultats réalisés par chaque institution, accompagné des objectifs-cibles pour l'exercice budgétaire à venir comprenant les estimations de dépenses et les états récapitulatifs des dépenses antérieures et prévues par programme et principale rubrique économique</p>	<p>Un processus d'élaboration du budget et, en particulier, des mécanismes intersectoriels d'affectation des ressources</p>	<p>Président et gouvernement</p> <p>Ministères des Finances et du Plan</p> <p>Commission budgétaire du Parlement</p> <p>Bailleurs de fonds pourvoyeurs d'appuis budgétaires</p>	
Documents sectoriels annuels	<p>Rapports sur les résultats, les initiatives d'orientation et les activités dans le cadre des stratégies et budgets sectoriels, en établissant un lien avec les données sur les résultats lorsque celles-ci sont disponibles et appropriées</p> <p>Présentation des performances antérieures en termes de résultats, de produits et d'initiatives d'orientation à un niveau sectoriel, accompagnée des projections/objectifs-cibles futurs dans le cadre des dépenses antérieures et des dotations budgétaires futures</p>	<p>Mécanismes intra-sectoriels d'affectation des ressources (processus du CDMT et processus budgétaire au niveau sectoriel)</p> <p>Élaboration des politiques sectorielles/forums d'examen (liées au SWAP, par exemple)</p>	<p>Ministres et hauts fonctionnaires des institutions sectorielles</p> <p>Commissions parlementaires sectorielles</p> <p>Comités du Cabinet</p> <p>Organisations de la société civile intervenant dans le secteur concerné</p> <p>Bailleurs de fonds du secteur concerné</p>	
Documents institutionnels	<p>Rapports exhaustifs sur la mise en œuvre des plans et</p>	<p>Processus intra-institutionnels de prise</p>	<p>Gestionnaires au sein des institutions</p>	

élaborés au cours de l'année	budgets de fonctionnement des institutions, y compris les ressources, les activités et les résultats en rapportant ceux-ci aux dépenses par rapport au budget	de décisions sur la gestion Dialogue entre les secteurs/institutions et le ministère des Finances/les commissions parlementaires	Ministère des Finances et ministères centraux Commissions parlementaires sectorielles Bénéficiaires des services le cas échéant Bailleurs fournissant un appui aux institutions	Phase opérationnelle
-------------------------------------	---	---	--	-----------------------------

L'expérience au niveau des pays a montré que dans la pratique, l'élan favorable à la création d'une culture de la responsabilité au plan national prend sa source au niveau du gouvernement. Au Rwanda, par exemple, tous les ministères sont tenus de produire des plans d'action annuels et, une année plus tard, de rendre compte de la mise en œuvre de ces plans. Ce compte rendu a lieu lors d'une retraite de haut niveau du gouvernement, présidée par le Président. Le Mozambique, Madagascar et l'Ouganda ont également initié des processus de haut niveau pour promouvoir l'obligation de rendre compte au niveau national – tels que les comités du cabinet chargés d'évaluer l'exécution du budget – qui sont exposés dans *Minding the Gaps*. Ces structures favorisent l'implication directe des hommes politiques (essentiellement les ministres, mais dans certains cas, également des parlementaires) aux étapes essentielles de décision, permettant ainsi une pression réciproque entre les acteurs politiques afin qu'ils « suivent la voie tracée ».

Les bailleurs de fonds ont également un rôle à jouer pour faire en sorte que les rapports qu'ils prescrivent favorisent la transparence au niveau national et renforcent au lieu de porter atteinte aux mécanismes préexistants. Au Mozambique, un premier accord entre les bailleurs de fonds et le gouvernement a permis qu'au lieu de s'en remettre à un APR distinct, le mécanisme existant de rapports au Parlement soit actualisé et amélioré à la fois pour répondre à l'obligation de rendre compte aussi au niveau national que vis-à-vis de l'extérieur.

L'appui budgétaire et les SWAP peuvent être utilisés comme outil pour encourager à des améliorations de la qualité des rapports budgétaires, en commençant par les éléments fondamentaux de la budgétisation pour évoluer ensuite vers le renforcement de ses liens avec la performance et les résultats en matière de développement. Au Mozambique, par exemple, le cadre d'évaluation de la performance en matière d'appui budgétaire, à savoir le PAF, est devenu un mécanisme efficace pour attirer l'attention des bailleurs de fonds et du gouvernement sur le nombre limité d'indicateurs et des efforts sont actuellement en cours à Madagascar pour aligner les exigences de suivi imposées par les bailleurs de fonds sur les matrices de performance élaborées dans le cadre du Plan d'action de Madagascar.

Renforcement des liens entre l'établissement de rapports sur le budget et sur la SRP

Un des éléments essentiels pour le renforcement des liens entre les processus de rapports consiste à assurer que les mécanismes fondamentaux de rapports budgétaires sont de bonne qualité. Comme souligné dans la première partie de la présente note, certains des éléments fondamentaux d'une bonne budgétisation sont, notamment, l'établissement de rapports réguliers sur les décaissements et les dépenses par rapport aux enveloppes budgétaires allouées au cours de l'exercice financier – à la fois par institution dépensière qu'au niveau global.

Au-delà de ces éléments essentiels, l'introduction d'une orientation axée sur les performances dans le budget (comme cela est décrit au quatrième chapitre) peut fournir une base pour l'établissement de liens entre l'établissement de rapports sur les dépenses et les résultats et les résultats en matière de politique. Une orientation axée sur la performance élargira les possibilités de présentation de rapports sur les dépenses par secteur, par institution dépensière et par programme, et reliera directement ces dépenses aux résultats réalisés par le secteur public.

Parallèlement aux améliorations de la qualité des rapports budgétaires, trois changements simples peuvent être apportés au processus d'établissement de rapports sur la SRP pour assurer sa complémentarité avec le cycle budgétaire. Pour commencer, et de toute évidence, le rapport sur la SRP doit être préparé avant le démarrage du cycle budgétaire annuel de sorte que les conclusions pertinentes soient intégrées dans l'élaboration du budget. En deuxième lieu, s'il y a lieu, les objectifs de performance de la SRP pourraient être liés aux secteurs et aux institutions sectorielles de sorte à les rendre compatibles avec les catégories utilisées dans le budget. En troisième lieu, étant donné que le cycle budgétaire se concentre le plus souvent sur les niveaux inférieurs de la chaîne de résultats – c'est-à-dire les résultats et les activités – les rapports sur la SRP devraient contenir des références spécifiques aux mêmes résultats, si possible, et établir un lien étroit entre ceux-ci et les résultats en matière de développement.

Avec une plus grande compatibilité entre les processus de rapports sur le budget et la SRP, l'intégration des deux systèmes est peut-être une perspective réalisable. Si l'intégration complète est jugée trop onéreuse, il est peut-être encore possible de diminuer la fréquence d'établissement de rapports sur les résultats en matière de développement, en particulier parce que ces données sont générées le plus souvent tous les deux à trois ans, plutôt que de façon annuelle. Si les deux systèmes de rapports sont suffisamment alignés, alors un seul rapport annuel – structuré autour du budget et contenant des informations sur l'affectation et l'utilisation de ressources, les activités et les résultats qui en découlent et les résultats en matière de développement – pourrait suffire à alimenter les processus nationaux d'élaboration des politiques *et* satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds. En ce qui les concerne, les bailleurs de fonds peuvent encourager l'intégration des rapports annuels d'exécution de la SRP et des rapports sur le budget, s'il y a lieu, et s'en servir comme base pour le suivi régulier de la mise en œuvre de la SRP.

c) Questions relatives au diagnostic et à la réforme

Questions relatives au diagnostic : Quels sont les systèmes de rapports qui existent et quel est leur degré de compatibilité avec les processus nationaux d'élaboration des politiques ? Dans quelle mesure les bailleurs de fonds et les parties prenantes nationales contribuent ou empêchent-ils l'intégration des mécanismes de rapports

sur le budget et sur la SRP ? Toutes les dispositions pratiques ont-elles été prises pour faciliter l'intégration des systèmes ?

Inventaire des systèmes actuels. Quelles sont les données communiquées dans les rapports administratifs/les rapports sectoriels/les enquêtes nationales réguliers ? Comprennent-elles des données sur les ressources/les dépenses/les activités/les produits/les résultats ? Ces informations sont-elles reportées dans les rapports budgétaires/les APR/les rapports sectoriels/autres ? Une attention adéquate est-elle accordée au suivi des résultats, étant donné leur importance dans la promotion de la responsabilité au niveau national ?

Liens entre les systèmes de rapports et les processus nationaux d'élaboration des politiques. Quels sont les systèmes de rapports utilisés pour alimenter la prise de décisions aux niveaux sectoriel/du gouvernement/du Parlement ? Dispose-t-on d'informations sur la performance utiles pour ces processus de prise de décisions, mais qui ne sont pas exploitées ?

Rôles des parties prenantes nationales et internationales dans la promotion de l'obligation de rendre compte. Quelles sont les parties prenantes qui réclament le plus le respect du principe de responsabilité ? Les ministres du gouvernement interviennent-ils dans la présentation de rapports ? Quel est le rôle du Parlement dans le suivi des mécanismes de rapports sur le budget et la SRP ? Les exigences de rapports des bailleurs de fonds s'appuient-elles sur les systèmes nationaux ? Est-il possible que les bailleurs de fonds réduisent leurs exigences parallèles ? Dans quelle mesure l'aide est-elle alignée sur les structures des institutions d'exécution ?

Degré d'intégration et faisabilité des réformes. Les bases pour l'établissement de rapports budgétaires sont-elles solidement établies ? Une orientation axée sur la performance a-t-elle été introduite dans le budget et cette orientation se retrouve-t-elle dans les rapports actuels ? Les résultats en matière de développement définis dans l'APR sont-ils liés aux résultats dans le rapport budgétaire ? La présentation de rapports annuels sur les résultats en matière de développement est-elle d'une quelconque utilité ou faudrait-il en réduire la fréquence ? Les systèmes de rapports sur la SRP et sur le budget sont-ils suffisamment compatibles pour justifier leur fusion en un rapport unique ?

***Questions relative à la réforme :* Quelle mesure faut-il prendre en vue d'accroître les possibilités d'accès à des informations sur la performance, en particulier à des données sur les résultats du secteur public ? Comment les mécanismes de rapports peuvent-ils être mieux ciblés sur la prise de décisions ? Comment les parties prenantes nationales peuvent-elles être galvanisées pour exiger plus de responsabilité de la part du secteur public ? Comment les exigences des bailleurs de fonds pourraient-elles être mieux alignées sur les systèmes nationaux ? Quelles sont les réformes pratiques pour garantir une plus grande intégration des rapports sur la SRP et sur le budget ?**

Principales ressources

Aperçu général de la GFP :

<http://intranet.worldbank.org/WBSITE/INTRANET/OPERATIONS/INTRANETFINANCIALMGMT/0,,contentMDK:21425372~menuPK:3965511~pagePK:210082~piPK:210098~theSitePK:275851,00.html> and <http://blog-GFP.imf.org/>

Introducing a Strategic Phase to the Budget: ODI CDMT Guidance Note; site web du Trésor sud-africain : <http://www.treasury.gov.za/>

Introducing Performance Orientation in the Budget : Draft IMF guide to performance budgeting; site web du Trésor sud-africain : <http://www.treasury.gov.za/>

PRS Reporting and Monitoring Processes: Banque mondiale (2006) Beyond the Numbers : Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies <http://go.worldbank.org/PPTOO2V1P0>

Linking PRSPs & Budgets: Banque mondiale (2007) Minding the Gaps : Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability; <http://go.worldbank.org/BIFFUADZD0>