

Gestion du changement et mise en œuvre du budget-programme

Contexte

Le document qui suit est le résumé analytique d'une évaluation de la réforme budgétaire effectuée il y a six ans par la République de Maendeleo Mazuri. Cette réforme introduisait une budgétisation axée sur les performances et les programmes. Elle était conduite par le directeur du budget, Simon Okomo, qui avait l'espoir de la voir aboutir à de meilleures décisions budgétaires vis-à-vis des priorités politiques. La vidéo que vous avez vue vous a présenté les faits essentiels de la réforme à Maendeleo Mazuri, à savoir :

- l'introduction d'une structure de budget-programme,
- une budgétisation à moyen terme,
- le développement des informations sur la performance,
- des directives concernant l'amélioration des processus budgétaires au sein des agences dépen-sières gérant les fonds publics, et
- une documentation budgétaire beaucoup plus exhaustive.

La vidéo a toutefois montré que pendant la première année de sa mise en œuvre, la réforme a entraîné un surcroît de travail considérable pour les ministères, départements et agences,

ainsi que pour le personnel du directeur Okomo, en raison des nouvelles exigences d'information qui leur étaient imposées. Les fonctionnaires ne savaient pas comment s'y prendre exactement, comment s'adapter à la nouvelle approche. Certains ont fait appel à l'aide de consultants afin de produire la documentation nécessaire pour leur proposition de budget, d'autres ont confié ces tâches à leurs institutions, vaille que vaille. En même temps, les dirigeants politiques du gouvernement et du Parlement ne s'étaient pas rendu compte qu'ils devaient, eux aussi, aborder le budget différemment. Pendant la deuxième année, il est apparu que la sempiternelle budgétisation par budget de moyens se portait encore très bien.

Depuis que nous avons quitté le directeur Okomo qui sortait en vitesse de son bureau, nous avons appris que celui-ci a commandé des lignes directrices plus détaillées, a organisé des formations supplémentaires pour les agents comptables, les directeurs financiers, les directeurs de programme et les parlementaires, et a envoyé ses administrateurs à des ateliers internationaux pour suivre des formations sur la budgétisation-programme.

Nous verrons maintenant si les efforts supplémentaires du directeur Okomo ont eu un effet quelconque sur l'aboutissement de la mise en œuvre du budget programme.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Évaluation de la réforme introduisant le budget-programme axé sur les performances dans la République de Maendeleo Mazuri

Introduction

En 2012, la République de Maendeleo Mazuri a mis en œuvre une approche budgétaire basée sur les performances (la réforme BP). La mise en œuvre s'est effectuée avec le soutien de l'Agence mondiale pour la croissance et le développement (GAGD), un partenaire au développement. La réforme voulait remédier à la difficulté du pays à faire évoluer ses budgets de manière à y incorporer de nouvelles priorités. Cette évaluation a été commandée par la GAGD et le gouvernement du Maendeleo

Mazuri (GoMM). Elle avait pour objectif de vérifier si la chaîne des résultats espérés de cette réforme, présentée dans la Figure 1, s'était réalisée dans la pratique.

Principales constatations et conclusions

La réforme était pertinente dans la mesure où elle voulait combler le fossé entre ce que les agences du GoMM finançaient systématiquement avec leurs ressources disponibles, d'une part, et ce qu'elles auraient dû financer conformément aux plans nationaux, d'autre part. Elle était également pertinente en ce

Figure 1 : Chaîne de résultats attendus de la réforme BP



qu'elle a vocation à réduire les inefficacités budgétaires, telles que les dépenses par des agences clés utilisées pour payer des frais de bureaux et de personnel sans budget disponible pour mettre en œuvre les programmes et services associés. Il s'est avéré aussi que le GoMM avait, dans le ministère des finances et dans les organismes chargés de gérer des fonds publics, suffisamment de personnel avec les compétences nécessaires pour mettre en œuvre le système complexe requis. La conception de la réforme aurait pu répondre à ces faiblesses si le reste de la chaîne de résultats s'était réalisé.

Pourtant, la réforme n'a pas été efficace. L'évaluation a montré qu'il n'y a pas eu de changement au niveau des résultats. Une analyse des dépenses par rapport aux objectifs et plans stratégiques, n'a révélé aucun changement significatif dans la plupart des agences dépensières gérant des fonds publics en 2017, comparativement à 2011.

Pour l'ensemble des acteurs, les attitudes et les modèles anciens perdurent toujours, renforçant la culture et les pratiques d'avant.

• **Plus fondamentalement, s'agissant des agences publiques, il y a eu très peu de changements s'agissant du « comment » et « par qui » les décisions étaient prises, ainsi qu'en matière de critères de décision :**

- Le fait que le budget était basé sur des programmes ou qu'il exigeait des informations sur la performance de ces derniers, n'a eu aucun effet sur la prise de décisions.
- À l'échelle de l'organisation, très peu d'agences ont signalé que les agents comptables cherchaient un compromis entre les priorités politiques, leurs programmes et coûts associés.
- La plupart des agences interrogées ont plutôt fait état d'un

processus budgétaire interne ressemblant beaucoup celui d'avant le BP. Quant au processus principal décisionnel du budget, le directeur financier continuait à inviter les gestionnaires des lignes budgétaires à préciser ce dont ils avaient besoin et ajoutait ensuite au budget de l'exercice précédent les coûts correspondant à ces demandes. Afin de cadrer ce processus avec les exigences relatives aux propositions de budget, les directeurs financiers identifiaient ensuite, dans tous les programmes, des postes budgétaires à comprimer, de manière à rester dans les limites du plafond.

- Les autres compromis budgétaires – négociés le plus souvent par le directeur financier – se faisaient toujours par unité et par ligne budgétaire. Il fallait choisir, par exemple, si l'achat d'une voiture pour le département 1 était considéré plus important que l'engagement d'un nouvel administrateur de programme pour le département 2, sans prendre en compte la pertinence de ce choix par rapport aux priorités politiques établies. Cela revenait à attribuer les fonds aux départements qui parlaient le plus fort ou qui parlaient en premier.
- La majorité des directeurs financiers affirmaient avoir tendance à accorder plus d'attention aux départements les plus contraints plutôt qu'à l'importance des programmes associés.. De manière générale, ils considéraient tous les programmes comme ayant une importance semblable.

Une exception notable était le cas de l'Agence pour la promotion de la concurrence commerciale (APCT), laquelle a réussi à modifier sa culture et les attitudes de son personnel (voir encadré 1). Toutefois, ses pratiques n'ont pas été partagées avec d'autres agences publiques.

Encadré 1 : Mini-étude de cas : l'histoire de l'Agence pour la promotion de la concurrence commerciale

L'agente comptable de l'APCT a expliqué que le BP lui avait paru être l'occasion de remplir leur mandat et de remédier au manque chronique de fonds par cette agence. Au début, l'APCT a mis en place une équipe de mise en œuvre du BP chargée de se réunir régulièrement pour contrôler si le BP fonctionnait.

L'agente comptable et son équipe BP ont avoué que leur tâche la plus dure était de changer la culture de l'organisation. Cela exigeait de passer de la mentalité du type « impossible de remplir notre mandat car le budget ne le permet pas », « j'ai besoin d'un meilleur mobilier de bureau » à un état d'esprit où chacun tient à cœur de rendre le secteur privé plus concurrentiel, même lorsque les ressources sont restreintes. En mettant en œuvre la réforme, les gestionnaires des lignes de l'APCT étaient tenus de s'engager formellement à privilégier les programmes qui produiraient les meilleurs résultats dans les limites budgétaires.

Il a également fallu modifier la culture organisationnelle selon laquelle la budgétisation était perçue comme étant l'affaire des directeurs financiers. Auparavant, les fonctionnaires de l'agence croyaient que la budgétisation impliquait seulement l'établissement des coûts et la programmation financière et non pas les choix politiques.

Afin d'orchestrer ce changement de culture, l'agente comptable et l'équipe BP de l'APCT se sont réunies avec le personnel clé pour discuter d'un nouveau processus budgétaire interne aligné sur les lignes directrices émises par le ministère des Finances. Il s'agissait d'une session de planification de deux jours qui débutait par un examen de l'échec du processus budgétaire tel que l'appliquait alors l'APCT et enchaînait ensuite sur la recherche de moyens d'y remédier. L'important était que chaque unité devait s'interroger sur ses propres processus et que l'agence dans son ensemble devait discuter comment ceux-ci s'harmonisaient au centre. Les participants se sont aussi rendu compte qu'il était nécessaire de faire correspondre les programmes aux différentes unités et d'élucider, pour chaque programme ou sous-programme, qui gérerait le processus. Les cadres supérieurs ont été chargés de communiquer les changements à l'ensemble du personnel.

Une innovation centrale résultant de cette session est que l'APCT désormais démarre le processus budgétaire chaque année, en réunissant l'équipe de la haute direction, pour une journée entière afin de donner le coup d'envoi, de fixer les délais et d'identifier les défis prioritaires de l'APCT en matière de prestation de services.

Pendant la première année de la mise en œuvre, l'agente comptable s'est assurée que seules les demandes budgétaires formulées de façon à montrer clairement comment elles répondraient aux défis relatifs à la prestation des services

seraient retenues pour financement. Aucune demande ne satisfaisant pas à ce critère n'a été retenue. Le processus budgétaire reposait sur une réunion d'une journée entière où l'équipe de la haute direction étudiait les demandes et travaillait avec le directeur financier afin de décider de ce qui serait financé et où le financement serait comprimé. Cette pratique est désormais devenue la norme.

L'agente comptable a expliqué que la première année, alors tous avaient accepté que les unités aient un processus interne pour débattre de leurs compromis, tous les directeurs ne l'ont pas pris au sérieux. « Il était clair qu'ils ne croyaient pas que j'étais sérieuse quant à l'adoption d'une approche différente pour déterminer le budget. Ils ne voyaient pas comment le ministre accepterait que ses projets préférés ne soient pas financés, quelles que soient les priorités. » Elle s'est rendu compte à mi-parcours du processus, la première année, que cela restait un réel problème. Elle a cherché à y remédier déjà cette année-là en identifiant les directeurs qui avaient pris au sérieux la nouvelle approche et en privilégiant leurs projets en vue d'un financement. L'année suivante, elle a demandé au ministre de se joindre à la session d'établissement des priorités. « Cela a rendu la session plus difficile, car les fonctionnaires n'étaient pas disposés à parler devant le ministre, ce qui signifiait que je devais prendre l'initiative et m'opposer à certains projets, non prioritaires, qu'il voulait inscrire à l'ordre du jour. » Mais cela a eu l'avantage d'assurer l'implication du ministre dans le processus.

Elle a également réussi à persuader les gestionnaires qui avaient changé leurs pratiques, de se réunir, pendant la deuxième année, avec ceux qui ne l'avaient pas fait et de revoir leur travail. « Cela a eu deux avantages : premièrement, les gestionnaires non conformes n'ont pas apprécié cela et ont par conséquent été contraints d'effectuer les changements requis ; deuxièmement, un processus de revue par les pairs pour tous a fini par être incorporé, car les fonctionnaires identifient plus facilement les économies dans les programmes des autres que dans les leurs. » Elle a noté par ailleurs qu'une partie du problème résidait dans la difficulté d'amener certains gestionnaires à accepter des responsabilités supplémentaires en matière de gestion des programmes résultant du BP, ainsi que la gestion des responsabilités inter-unités. « Encore maintenant nous avons du mal à faire collaborer les fonctionnaires dans le cas où deux de nos unités sont financées par un seul programme. »

Une dernière innovation pour l'APCT a été que, chaque année, après les auditions budgétaires, on a organisé une discussion rétrospective sur le processus appliqué pendant l'année. « Cela nous a effectivement aidés à garder le processus sur les rails », a précisé un membre de l'équipe BP de l'APCT. « Il y a deux ans, par exemple, lorsque nous avons demandé aux directeurs de programme d'identifier leurs problèmes de budgétisation, il s'est avéré que nous n'avions pas de données administratives fiables sur les types de plaintes que nous recevions. » Les directeurs ont expliqué qu'ils se rendaient compte qu'ils continuaient à déterminer les priorités sur la base des déficits d'approvisionnement qu'ils pensaient avoir identifiés. Afin de changer cela, l'APCT a investi dans un système d'information consacré à la gestion des plaintes qui lui a permis d'accroître ses capacités pour répondre aux besoins de la demande.

• **Les fonctionnaires du ministère des Finances n'ont pas changé leurs critères d'évaluation vis-à-vis des propositions de budget :**

- Les agences dépensières déclaraient qu'elles ne voyaient pas l'utilité de changer leurs processus, étant donné que les fonctionnaires des Finances continuaient à évaluer leurs propositions d'après les lignes budgétaires sans tenir compte de la manière dont les intrants étaient justifiés par les objectifs politiques. Les auditions portaient toujours sur la question de savoir, par exemple, si les organismes dépensaient trop pour les consultants ou ne budgétaiement pas suffisamment pour les dépenses de fonctionnement.
- Il y avait quelques exceptions. Selon les rapports, quelques administrateurs essayaient de s'informer sur leur domaine d'action et de prendre en compte l'analyse politique que les ministères soumettaient avec leurs recommandations au directeur du budget.
- Ces fonctionnaires ont toutefois affirmé que malgré la rhétorique des priorités politiques et la documentation supplémentaire, les véritables critères préférés du ministère des Finances en matière d'allocations budgétaires avaient très peu changé. La première préoccupation reste de savoir si, à un niveau global, les coûts des dépenses sont bas et si l'équilibre entre les dépenses est justifié au regard du cadre budgétaire.
- Cela s'expliquait par des conditions spécifiées par un grand donateur dans le cadre son programme d'appui budgétaire

qui imposait des limites sur les intrants, en particulier sur les dépenses de personnel.

- L'évaluation a établi que l'appropriation et la compréhension de la réforme BP étaient faibles en dehors de la direction du budget et que d'autres directions pensaient que cette réforme ne les concernait pas, ni n'affectait en rien leurs processus. Même au sein de la direction du budget, après le départ du conseiller en BP, il n'y avait pas d'équipe clairement définie ni de processus mis en place pour gérer la réforme et la mener à bien.

• **Le gouvernement et les parlementaires n'ont pas changé leurs comportements face au budget :**

- L'évaluation a constaté que les responsables politiques n'ont pas changé leur mode d'interaction avec le budget. Alors que le processus prévoit l'approbation officielle du budget par le gouvernement avant sa soumission au Parlement, certains ministres, à titre individuel, continuent à émettre des instructions relatives aux dépenses à leurs ministères en dehors du processus officiel, en introduisant ainsi de nouvelles priorités politiques.
- L'évaluation a révélé que les deux ministres des Finances qui étaient entrés en fonction depuis le commencement de la réforme en 2012 n'ont rien changé – ni à leur présentation du budget au gouvernement, ni à leur interaction avec les fonctionnaires du ministère des Finances concernant le budget – le BP n'y était reflété en rien.

- La majorité des agences gérant des fonds publics ont déclaré n’avoir pas été interrogés par le membres du Parlement sur leurs objectifs de performance et leurs résultats en matière de dépenses depuis l’introduction du BP.

- **D’autres acteurs importants n’ont pas harmonisé leurs processus avec une approche par programmes :**

- L’évaluation a établi que le ministère de la Planification continuait à choisir entre projets de diverses agences dépe-nsières pour le financement des projet en capital, et que le ministère de la Fonction publique continuait à choisir entre un renfort de personnel pour l’agence 1 plutôt que pour l’agence 2, sur la base de critères qui avaient très peu à voir avec la manière dont ces deux catégories de dépenses économiques contribuaient à l’objectif politique d’un seul organisme.
- Ces pratiques ont eu pour résultat que les agences publiques étaient toujours contraintes de penser non pas en termes d’objectifs de programmes mais bien en termes de compromis selon des catégories économiques.

Il n’y a eu aucun changement significatif en termes d’attitudes, bien que les contributions à la réforme (actions) et les produits générés (sorties) aient été réalisés comme prévu. L’évaluation a

constaté, tout compte fait, que les contributions ont été livrées en temps voulu par le ministère des Finances, et que les produits ont été réalisés comme prévu.

L’hypothèse de base du ministère des Finances, selon laquelle la modification officielle des règles, processus et documents se traduirait automatiquement par de meilleurs résultats budgétaires, était fautive. Lorsque la réforme a été mise en œuvre pour la première fois, le GoMM n’a pas prévu explicitement que l’un des résultats intermédiaires serait obligatoirement, pour tous les acteurs clés, un changement d’attitudes. Le gouvernement avait supposé qu’une modification des règles, processus et documents budgétaires entraînerait une planification budgétaire améliorée et une plus forte obligation de rendre compte des résultats des politiques sous-jacentes à la budgétisation et aux dépenses.

Recommandations

Compte tenu des conclusions de l’évaluation, une recommandation principale, articulée autour de trois sous-recommandations, s’impose. La principale recommandation veut que, lors de la prochaine phase de la réforme, le GoMM revienne son approche vis-à-vis des stratégies de réforme de manière à mettre sur le devant de la scène le changement d’attitude, de culture et de comportement requis. Cela signifie que : ...

Le cas

La cheffe de l’équipe d’évaluation est tombée malade avant de pouvoir terminer la rédaction des recommandations de l’évaluation. Pouvez-vous nous assister ?

En travaillant en équipe, veuillez formuler un ensemble de recommandations à l’intention du directeur du budget, M. Okomo, sur les mesures qu’il devrait prendre, au niveau des entrées (inputs) et des sorties (outputs) de la réforme, afin de s’assurer d’un changement effectif des attitudes des acteurs clés de la réforme. Dans vos délibérations, vous pourrez prendre compte des questions suivantes:

1. L’attitude de certains acteurs est primordial. Quels sont ces acteurs ? Comment les prioriseriez-vous en fonction de leur importance si vous étiez le directeur Okomo ?
2. Quelles stratégies proposeriez-vous pour changer les mentalités et attitudes des fonctionnaires (au sein et en dehors du ministère des Finances) ? Comment prioriseriez-vous ces stratégies en étapes clairement définies ?
3. Quelles sont les incitations spécifiques que vos trois premiers acteurs-clés ont à considérer ? Quelles stratégies proposeriez-vous pour les aborder ?

Remerciements

CABRI souhaite également remercier le Secrétariat d’État suisse à l’économie (SECO) pour son soutien au travail du Secrétariat.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



CONNECT • SHARE • REFORM

Pour tout renseignement sur l’Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) veuillez contacter : CABRI Secretariat, PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org/fr