

LA RÉFORME DU BUDGET-PROGRAMME À MAURICE

Conditions préalables, réalisations et défis à relever

La réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances de la République de Maurice (Maurice) a beaucoup retenu l'attention depuis son introduction en 2007/2008. Dans ce document d'informations, Rubyna Boodhoo, responsable de groupe, Emmanuel Bor, conseiller technique du PNUD dans le domaine de la gestion des finances publiques et Ram Hittoo, chef de pôle au ministère des Finances et du Développement Économique de Maurice, fournissent un compte-rendu d'initiés sur les mécanismes et les réalisations clés, ainsi que sur les défis à relever dans le processus de réforme. Au cours des deux dernières années en particulier, le ministère a pris d'importantes mesures pour améliorer la qualité des indicateurs de performance, telles que la réduction de leur nombre, l'établissement de documents relatifs aux normes explicites ainsi que la demande de documentation concernant les métadonnées, et l'amélioration des mécanismes de présentation de rapports.

INTRODUCTION

Depuis son indépendance en 1968, Maurice est passée avec succès d'un statut de pays à faible revenu, basé sur une économie agricole tributaire en grande partie de la seule culture de la canne à sucre, à un pays à revenu intermédiaire tranche supérieure, doté d'un revenu national brut (RNB) de 8 240 US\$ par habitant en 2011. La croissance économique s'est accompagnée de progrès importants dans les domaines du développement humain, de la gouvernance et de la liberté économique, comme en témoignent de récentes évaluations internationales¹. Maurice a bien résisté à la crise économique mondiale.

Ces résultats ont été rendus possibles grâce à la mise en œuvre d'un programme de réformes ambitieux, auquel a progressivement contribué le passage d'une culture d'administration à une culture mettant l'accent sur la performance au sein de la fonction publique. Depuis l'introduction du programme-budget (PB), Maurice a mis en place un processus de gestion budgétaire qui, en liant les ressources publiques à des résultats et des extrants précis et convenus, et, en fournissant un cadre de rapports sur les

résultats, a encouragé une responsabilisation plus forte sur le projet de performance.

Ce document vise à analyser les conditions, les réalisations et les défis auxquels fait face Maurice dans le cadre de l'élaboration d'une approche axée sur les performances de la gestion des finances publiques. La première partie du document analyse les facteurs politiques et techniques favorables à la réforme du BP à Maurice ; la deuxième partie présente quelques réalisations essentielles de la réforme budgétaire ; et, la troisième partie met en exergue les défis qui subsistent, puis, passe en revue les initiatives récentes visant à consolider et à approfondir la réforme en matière de BP.

LA RÉFORME DU BP À MAURICE : LES CONDITIONS PRÉALABLES TECHNIQUES ET POLITIQUES

Contexte et origine de la réforme du BP

L'introduction du BP à Maurice peut être liée à la fois à des tendances internationales dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) et à un contexte national marqué par une importance accrue accordée à l'efficacité des dépenses publiques.

La réforme du BP à Maurice peut être associée à une évolution mondiale et fondamentale de la gouvernance publique, qui se caractérise par une transition d'un modèle bureaucratique et centralisé, hérité du XIX^e siècle à un nouveau modèle basé sur une plus grande participation, une concurrence, une innovation et une réactivité accrues ainsi que sur plus de responsabilité envers les citoyens (Shah, 2004). Alors que les principes budgétaires classiques d'unité, d'universalité et d'annualité ont depuis longtemps constitué les principes dominants, les tendances récentes en matière de GFP accordent une plus grande attention aux nouveaux principes de transparence et de performance (Lienert, 2007).

L'introduction du BP à Maurice est aussi fortement liée à un contexte national spécifique. Le début des années 2000 s'est caractérisé par un triple choc – la perte des préférences

¹ Avec un indice de développement humain de 0,728, Maurice s'est classée 77^e sur 187 pays et 2^e en Afrique subsaharienne selon l'indice de développement humain 2011 (PNUD, 2011). L'île Maurice s'est classée en tête sur 52 pays visés par l'indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2012 (Fondation Mo Ibrahim, 2012). Le rapport « Doing Business 2013 » a classé Maurice 19^e sur 185 pays et au 1^{er} rang en Afrique (Banque mondiale, 2012).

commerciales dans les secteurs du sucre et des textiles, l'augmentation des coûts de l'énergie et la détérioration de la situation macroéconomique, marquée par la baisse de la croissance et la hausse de la dette. Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été introduit en 2001 afin de fournir une perspective pluriannuelle dans le cadre de l'élaboration du budget, et le BP a été mis au banc d'essai dans six ministères à titre expérimental. En 2006, il a été décidé de mettre en œuvre un BP de trois ans dans une approche pangouvernementale, dans le cadre du programme de réforme économique lancé en 2005 par le nouveau gouvernement. Cette réforme impliquait quatre objectifs : (a) la consolidation des finances publiques et l'amélioration de l'efficacité du secteur public ; (b) l'amélioration de la compétitivité commerciale ; (c) l'amélioration du climat des investissements ; et, (d) la démocratisation de l'économie par le biais de la participation, de l'inclusion sociale et de la durabilité. En se concentrant sur les résultats et les performances de programmes, la réforme budgétaire visait à améliorer la transparence du processus budgétaire et à transférer les affectations budgétaires vers les domaines obtenant de bons résultats, créant ainsi une marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses sociales et le développement. Depuis l'exercice 2008/2009, le Parlement a approuvé des fonds par programme ; les prévisions pour l'Année 1 sont affectées, alors que celles pour les Années 2 et 3 sont présentées à titre indicatif.

Soutien politique et dynamisme institutionnel

La mise en œuvre du BP et d'autres réformes pertinentes s'est avérée possible, dans une large mesure, en raison du soutien politique indéfectible, et ce, malgré un changement de régime au cours du processus. Le calendrier politique de la révision du cadre juridique et la généralisation du BP à tous les ministères et services en 2008 ont également représenté un facteur important. La réforme en matière de BP a profité de la forte envie qui existait à l'époque, de réformer les finances publiques, et, s'est inscrite dans le cadre du programme de réformes économiques du gouvernement.

En outre, le dynamisme institutionnel a été significatif. Le ministère des Finances et du Développement Économique (MdfDE) s'est fait le champion de cette réforme audacieuse et a fourni les directives pour mener à bien la mise en œuvre des différents aspects de la réforme. Un autre élément important contribuant à la mise en œuvre réussie des réformes a été leur appropriation par les ministères/services dépensiers. Les ministères sont devenus progressivement conscients du potentiel du BP en tant qu'outil de planification efficace pour leur permettre de mieux atteindre leurs objectifs et, donc, de justifier leurs demandes de fonds pour des projets innovants. Le BP leur a également permis d'avoir plus de souplesse dans l'exécution du budget et de mieux effectuer le suivi des progrès réalisés par les institutions relevant de leur compétence. Enfin, la réforme a bénéficié de l'appui de partenaires au développement, tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui ont fourni une assistance technique, y compris un soutien pratique, tout au long du processus, sous la coordination et la houlette du MdfDE.

Adaptation rapide du cadre juridique

L'adaptation rapide du cadre juridique constituait une condition essentielle pour réformer. Une approche globale (ou dite du « Big bang ») a été adoptée en 2007, sur la base des résultats limités obtenus par l'expérience pilote de six ministères. La révision du cadre juridique a été précédée d'une phase d'essai d'un an pour le Budget 2007/2008, lequel est assorti de prévisions de 3 ans par programme et présenté à l'Assemblée nationale à titre indicatif, en parallèle avec le budget traditionnel par poste, afin de valider le format et de faciliter la transition pour les parlementaires.

En 2008, le règlement et la Loi sur les finances et l'Audit ont été modifiés pour que l'Assemblée nationale puisse désormais approuver le budget national en fonction de programmes plutôt que de chapitres.

Remplir les conditions préalables techniques

Avant l'introduction du BP, Maurice disposait déjà au niveau opérationnel, d'un système d'élaboration du budget bien établi ainsi que d'institutions et de processus solides et fiables. Plusieurs caractéristiques clés du système de la GFP et d'innovations techniques ont contribué à la mise en place efficace du BP :

- > La crédibilité du budget avant l'introduction du BP, une condition essentielle au succès, qui a bien souvent été négligée au cours de l'élaboration du budget pluriannuel axé sur les performances (Bor, 2010), était raisonnablement forte à Maurice ; la crédibilité aussi bien des dépenses totales que des recettes totales, a obtenu la note « A » dans le rapport d'évaluation PEFA de 2007, même si la crédibilité de la composition des dépenses réelles a obtenu la note « B » (ISAP, 2007).
- > Plusieurs secteurs ont déjà formulé leurs plans stratégiques, en définissant leur mission et un ensemble d'objectifs à long terme (résultats) et d'objectifs spécifiques.
- > Un système budgétaire fiable axé sur les intrants (ou les moyens) et de bonnes procédures de contrôle des dépenses étaient déjà en place pour assurer le bon déroulement du BP.
- > Le système comptable du Trésor était bien développé et pouvait accueillir un nouveau plan comptable (PC), qui a sensiblement amélioré la nomenclature budgétaire en faveur d'une plus grande visibilité et a intégré les dépenses de fonctionnement et d'investissement pertinentes dans les programmes.
- > Le nouveau PC a prévu le chiffrage des extraits du BP, conformément aux exigences de rapports des principes des statistiques de finances publiques (SFP) du FMI. Le PC a amélioré la qualité et l'accessibilité de l'information de gestion.
- > Maurice avait déjà bien progressé en ce qui concerne l'alignement des définitions et de la méthodologie de classification (ou nomenclature) des opérations financières sur celles du Manuel de SFP 2001.

- Des changements connexes ont été apportés au Manuel de gestion financière avec l'incorporation d'un Manuel relatif au budget-programme et d'un Manuel sur le processus de projets d'investissement.
- Le système d'audit national, déjà bien établi, a été étendu aux audits de performance.

Compte tenu de ces facteurs techniques favorables, une évaluation indépendante a conclu que, lors de l'introduction du BP en 2007 au sein de tous les ministères et services, 78 pour cent des conditions préalables à la mise en œuvre du BP étaient remplies par Maurice (Quist, 2012). Ces préalables se rapportent à la réalisation de niveaux de performance spécifiques en ce qui concerne la planification, le suivi et l'évaluation, la formulation (ou préparation) du budget, l'exécution du budget et la présentation de rapports financiers, tels que déterminés par les évaluations PEFA effectuées avant la mise en œuvre du BP.

Mettre l'accent sur une approche simple de la conception du BP

Lors de la conception du BP, une complexité et une sophistication excessives ont été évitées, ce qui a été considéré comme un facteur essentiel de la mise en œuvre réussie (Tommasi & Hanoomanjee, 2011). Le choix d'un format simple et pratique est souligné par ses principales caractéristiques :

- un format standard et court, destiné à tous les ministères et services, qui a permis de publier le BP en un seul volume (y compris les informations sur les performances) ;
- une simple classification programmatique, fondée, dans la mesure du possible, sur des structures existantes administratives et de présentation de rapports, à deux niveaux seulement [programmes et sous-programmes (ou actions)], en évitant les programmes interministériels ainsi que tout autre niveau, tels que les « interventions » au sein des programmes et des sous-programmes ;
- un programme de gestion commune pour tous les coûts indirects de tous les ministères et services, en évitant une répartition analytique complexe des frais administratifs généraux ; et,
- l'accent mis sur les indicateurs d'extrants dans la phase initiale, car les indicateurs de résultats sont plus difficiles à formuler et à contrôler.

Mise en œuvre des réformes parallèles en vue de renforcer l'approche du BP

L'une des conditions importantes à la mise en œuvre réussie de la réforme du BP à Maurice a été ses liens avec des réformes parallèles, notamment dans les domaines de la planification des projets d'investissement, de la passation des marchés et de la gestion des ressources humaines. Maurice a élaboré un Programme d'investissement du secteur Public (PISP) lié au cadre du BP, en vue d'adopter une approche stratégique et cohérente pour la planification et le financement des investissements ; la

procédure d'approbation des projets d'investissement a été revue pour se concentrer sur les résultats et pour éviter de donner l'aval à la poursuite de projets mal préparés.

D'importantes réformes parallèles ont également été lancées en ce qui concerne le processus de la passation des marchés, qui a été modernisé pour habiliter les ministères à mener leurs propres achats, ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines, afin de stimuler une approche axée sur les performances et une évaluation au sein de la fonction publique. Le Système de gestion des performances (SGP) introduit en 2006, a progressivement remplacé les Rapports confidentiels annuels, qui ont été supprimés en 2012. Le SGP s'est appliqué à trois services à titre expérimental puis s'est généralisé à partir de 2008 à l'ensemble de la fonction publique. L'intégration du BP et du SGP reste un domaine dans lequel des progrès s'imposent, notamment en établissant de meilleurs liens entre les principaux secteurs de performance au niveau individuel et les résultats et les normes de service au niveau des programmes.

Investissement dans la formation

Le changement de paradigme dans la façon de penser à tous les niveaux, des plus hauts décideurs au niveau opérationnel, a été rendu possible par l'organisation d'un exercice de formation et de sensibilisation massif réalisé au fil du temps. Les députés de l'Assemblée nationale ont été sensibilisés aux avantages du BP et à l'importance de mettre l'accent sur les résultats.

La formation aux concepts et aux outils relatifs au BP, a couvert tant l'apprentissage initial que l'apprentissage continu. Avant le lancement de la réforme, des besoins en matière de formation spécifiques ont été identifiés à partir d'enquêtes et d'entretiens menés avec des fonctionnaires des ministères dépensiers. Un programme de formation relatif au BP et au CDMT a été conçu et dispensé à plus de 800 fonctionnaires, d'octobre 2007 à mai 2009, en vue de renforcer les capacités internes. Un partenariat a été établi avec l'Université de technologie de Maurice (UTM) pour renforcer les compétences de hauts fonctionnaires ciblés au sein des cadres financiers et administratifs. Un certificat professionnel de 120 heures sur le BP et la planification stratégique destiné aux fonctionnaires a été conçu conjointement par l'UTM et le MdFDE ; et, le contenu d'une licence en gestion financière avec une spécialisation en finances publiques, a été revu pour intégrer les innovations apportées par la réforme en matière de BP.

LA RÉFORME DU BUDGET-PROGRAMME À MAURICE : LES PRINCIPALES RÉALISATIONS

Soutenue par une série de facteurs techniques et politiques favorables, la réforme du BP a permis d'améliorer le processus de préparation et d'exécution du budget dans trois domaines principaux, à savoir : l'orientation stratégique, les informations sur les performances et l'obligation de rendre compte.

Orientation stratégique plus forte dans le processus d'élaboration du budget

La fonction de planification s'est améliorée avec l'élaboration de plans stratégiques triennaux du BP, préparés pour la première fois en 2011 par tous les ministères et certains services principaux. Ces plans stratégiques énonçaient l'orientation que les ministères avaient l'intention de suivre pour atteindre leurs buts et objectifs et pour identifier et hiérarchiser les ressources nécessaires. Des plans stratégiques prospectifs et chiffrés sont préparés selon la même structure de programmes que le budget. Toutefois, les compétences de détermination des coûts sont actuellement améliorées car la plupart des ministères n'ont toujours pas la capacité de chiffrer leurs plans stratégiques.

Les ministères et les services sont encouragés à établir leurs propres plans stratégiques, assurant ainsi l'appropriation et l'acceptation par les différents responsables et unités de prestation de service. Le budget concerne à présent la définition des priorités et l'accent mis sur les services devant être fournis, en reliant efficacement la prestation des services aux ressources. Le nombre de projets ad hoc introduit au cours de l'année a également diminué.

Gestion des finances publiques axée sur les résultats

Le BP a changé l'orientation budgétaire d'une activité annuelle basée sur les intrants à un exercice axé sur les performances qui améliore l'efficacité et l'efficacé des ressources et jette les fondements de la modernisation de la GFP. La formulation de programmes fondés sur des objectifs à atteindre plutôt que sur la structure administrative de l'organisation permet aux ministères et aux services de prendre des décisions réfléchies et rationnelles sur la hiérarchisation et l'affectation des ressources. Chaque programme fournit des informations sur les résultats du programme, les services devant être fournis, les normes de service, les ressources financières et humaines nécessaires et les performances, de manière glissante sur trois ans.

La qualité et la quantité d'informations se sont améliorées avec l'adoption du BP. Le Conseil des ministres est dorénavant mieux placé pour fixer des objectifs et des priorités en fonction des informations contenues dans le budget. Les débats à l'Assemblée nationale se concentrent sur les objectifs et les réalisations. La Commission des finances (*Committee of Supply*) est davantage préoccupée par le suivi des performances et la capacité des effectifs que par la sous-utilisation ou le dépassement des crédits.

Amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre compte

De nombreux ministères se sont appropriés leur budget et sont pleinement impliqués dans le processus budgétaire. Ils disposent d'une marge de manœuvre accrue pour déterminer et gérer leur budget. Au cours de la phase de formulation du budget, les ministères sont libres de répartir les ressources entre les programmes et les sous-programmes pourvu qu'ils

restent dans les limites des plafonds fixés par le MdFDE. Au cours de la phase d'exécution, les ministères et services sont autorisés à procéder à la réaffectation (ou au redéploiement) de fonds au sein des programmes ou entre eux (jusqu'à 5 % maximum des crédits affectés des programmes). Le rôle du MdFDE a évolué, passant de responsable de la préparation des budgets à auteur d'évaluations sur la qualité, dispensateur de conseils et garant de la coordination.

Chaque ministère/service assume la responsabilité de la présentation de rapports et du suivi tandis que le MdFDE joue un rôle de supervision. L'adoption du BP a accru la sensibilisation aux performances et la nécessité d'effectuer le suivi de la réalisation des objectifs fixés. Certains ministères ont commencé à utiliser le BP en tant qu'outil de gestion ; l'identification des principaux acteurs de chaque programme, par exemple, a favorisé la transparence et la responsabilisation, même si le lien entre le SGP et le BP reste faible.

Le Bureau nationale d'audit (BNA) est chargé d'effectuer le contrôle des informations sur les performances. Il se concentre sur les systèmes et les processus qui produisent des informations sur les performances, pour s'assurer que les informations soient fiables, cohérentes et comparables au fil du temps. De tels audits sont effectués annuellement par le BNA sur des secteurs choisis.

Les résultats de performance non financiers obtenus par tous les ministères et services sont publiés dans le Rapport annuel du Comptable général, qui est un document public, disponible en ligne (République de Maurice, 2012a).

La Loi sur l'Assemblée régionale de Rodrigues a été modifiée en 2009 afin que Rodrigues adopte le BP. Depuis 2010, l'Assemblée régionale de Rodrigues (ARR) a préparé un BP de trois ans, qui a contribué à renforcer la transparence sur les affectations et les priorités de ressources, tandis que plus de 98 pour cent des ressources de l'ARR sont attribuées au moyen d'une contribution du gouvernement central.

Évaluations positives quant à la mise en œuvre du BP

L'évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) de 2010 a montré que Maurice a obtenu de meilleurs résultats par rapport aux critères PEFA que ceux qu'elle avait obtenus en 2007. En 2010, 23 notes sur les 31 indiquées étaient supérieures ou égales à celles obtenues en 2007, et 71 pour cent des notes figuraient dans les deux catégories supérieures, à savoir « A » et « B » (FMI, 2011). Maurice a également reçu une rétroaction positive sur la mise en œuvre de son BP, tant au niveau national qu'au niveau international.

Récemment, le directeur de l'Audit s'est félicité des progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme du BP :

« Bien qu'il y ait des possibilités d'amélioration, cette réforme majeure des finances publiques a contribué à attirer l'attention nationale sur la nécessité de

performances institutionnelles et a également fourni un cadre qui prévoit que l'utilisation des deniers publics se plie à une transparence et à une responsabilisation accrues ». (République de Maurice, 2012b)

Dans un rapport réalisé en 2010, CABRI a noté que l'élaboration du budget-programme a eu un impact notable sur les processus budgétaires, y compris la flexibilité et l'appropriation, la meilleure affectation des ressources, l'orientation axée sur les performances et la transparence :

« La mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme a fait de plus en plus prendre conscience de l'élément de performance et de la nécessité de suivre la réalisation des cibles... La qualité des dépôts de budget s'est également améliorée, et les auditions budgétaires ne se concentrent plus uniquement sur les postes budgétaires mais aussi sur la détermination des priorités et des services à fournir. » (CABRI, 2010)

Outre les évaluations positives reçues, il est utile de noter que la dette du secteur public avait baissé, pour passer à 53,1 % du PIB en décembre 2012, donc sous le seuil des 60 pour cent imposés par la Loi sur la gestion de la dette publique, et que le déficit budgétaire en pourcentage du PIB avait chuté, passant de 4,3 % du PIB en 2007 à 1,8 % en 2012.

Bien que les améliorations continues apportées à l'ensemble des indicateurs de performance du BP au fil des ans, rendent difficiles de formuler une évaluation exhaustive des progrès en matière de prestation des services publics à partir de ces indicateurs (Tommasi & Hanoomanjee, 2011), l'évaluation de CABRI a confirmé que les indicateurs d'extrants et d'activités du BP ont été pris en compte par les responsables et qu'ils ont joué un rôle dans le renforcement de l'accent mis sur les performances publiques (CABRI, 2010).

CONSOLIDATION DE LA RÉFORME EN MATIÈRE DE BP À MAURICE : DÉFIS ET NOUVELLES INITIATIVES

De nouvelles initiatives ont été prises pour consolider et approfondir la réforme du BP, avec trois objectifs principaux : améliorer l'intégration du cadre de planification et de budgétisation ; améliorer la gestion des informations sur les performances ; et, renforcer la responsabilisation interne et externe.

Vers une intégration plus forte de la planification et la budgétisation des cadres

En février 2012, le gouvernement mauricien a annoncé la préparation du Plan décennal de transformation économique et social (ESTP), qui renforcera le cadre de planification stratégique à moyen terme, au niveau des ministères centraux et des ministères dépensiers, consolidant ainsi les avantages du BP. L'ESTP établira une feuille de route prospective pour le pays et

fournira l'infrastructure physique et les ressources humaines pour soutenir le progrès et le développement à un rythme accéléré de manière durable et équitable, pour que Maurice puisse passer à un statut de pays à revenu élevé, avec un PIB supérieur à 14 000 US\$ par habitant d'ici 2022. L'ESTP vise à fournir un moyen pratique de tenir ses engagements quant à la réalisation de la Vision « Maurice Île Durable » (MID), du Programme du gouvernement 2012 à 2015 et de respecter ses engagements internationaux, y compris le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). En reliant l'ESTP au BP, l'objectif est de veiller à ce que les ressources aillent d'abord aux priorités à long terme qui sont indispensables à la transformation du pays et à l'amélioration du niveau de vie de la population.

Dans le cadre du processus de l'ESTP, les ministères et services ont identifié des indicateurs et des résultats à obtenir sur dix ans.² L'intégration des résultats à obtenir au cours des dix ans et les cibles connexes au titre de chaque programme du BP 2013 à 2015 présenté à l'Assemblée nationale, représente, à notre connaissance, une initiative sans précédent dans le domaine de l'élaboration d'un budget-programme et la première étape en vue de la poursuite du renforcement du lien entre la planification et l'élaboration du budget.

Des initiatives sont également prises pour renforcer le cadre de planification stratégique du BP. Depuis 2011, tous les ministères et services clés préparent et mettent à jour les plans stratégiques du BP triennal au début du processus budgétaire, en vue de fournir une orientation stratégique plus forte pour la préparation du budget et de guider la détermination des plafonds budgétaires. Depuis 2011, l'élaboration des plans stratégiques du PBB a soutenu l'organisation de réunions bilatérales de « concertation sur les politiques » au niveau ministériel pour examiner les priorités des politiques avant d'arrêter des décisions sur les plafonds budgétaires. Toutefois, l'intégration du cadre de planification stratégique à moyen terme dans le cycle budgétaire doit être améliorée, ce qui réclame la formulation de mesures de politique innovantes, donnant lieu à des actions, et, abordables, dans les plans stratégiques du BP. Étendre la préparation de plans stratégiques du BP aux autorités locales et aux autres organes statutaires se fera en plusieurs phases, conformément aux exigences de la Loi sur les (comptes et l'Audit des) organes statutaires.

Amélioration des informations sur les performances

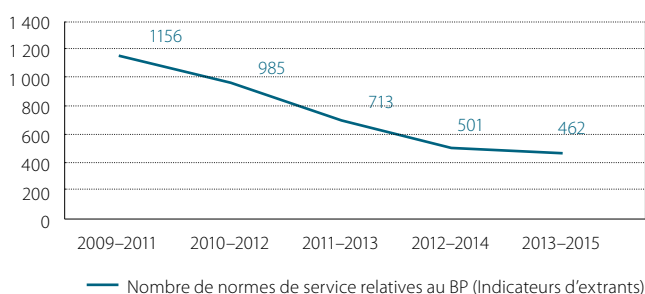
En dépit des progrès accomplis en matière d'informations sur les performances et reconnus par les évaluations internationales et nationales, la mise en œuvre du BP à Maurice fait face à des défis importants liés à la budgétisation axée sur les performances, à savoir la conception d'indicateurs significatifs et l'intégration d'informations sur les performances dans le processus d'affectation budgétaire.

Jusqu'à 2011, les spécifications d'indicateurs relatifs au BP n'étaient pas documentées, ce qui entraînait un manque de clarté sur la manière de calculer les performances et ce qui

2 À titre d'exemple : le pourcentage des ménages propriétaires de leur maison ; le classement selon l'indice de performance environnementale ; le taux de mortalité infantile ; et le pourcentage de pauvres bénéficiant de l'assistance sociale.

suscitait des inquiétudes occasionnelles au sujet de la fiabilité des données communiquées. Afin d'améliorer la qualité des informations sur les performances, trois initiatives ont été lancées. Tout d'abord, conformément aux recommandations du Directeur de l'Audit, le nombre de normes de service a été progressivement et considérablement réduit, passant de 1 156 en 2009³ à 462 en 2013,⁴ en tâchant de réduire également le nombre d'indicateurs d'activités et de se concentrer plutôt sur les indicateurs d'extrants. Bien qu'il y ait eu au cours de la phase initiale de mise en œuvre du BP, une tendance de la part des ministères et des services à réclamer un nombre élevé d'indicateurs, il a été nécessaire de les réduire afin de rendre cet exercice plus utile et plus gérable à l'échelon central et pour les parlementaires. Les progrès récents réalisés dans le domaine des informations sur les performances ont été reconnus par le Directeur de l'Audit dans le dernier Rapport annuel (République de Maurice, 2012b).

Figure 1 : Réduction du nombre de normes de service relatives au BP, de 2009 à 2013



Source : Calculs de l'auteur à partir des informations relatives au BP publiées de 2008 à 2012

Deuxièmement, un examen de tous les indicateurs relatifs au BP a été mené par le MdFDE en 2012 pour vérifier le degré de conformité de ces indicateurs par rapport aux critères SMART (spécifiés, mesurables, acceptables, réalistes, temporellement définis) ; par conséquent, les indicateurs qui ne satisfaisaient pas aux critères SMART ou qui ne montraient pas d'améliorations concernant la prestation de services ont été éliminés. Troisièmement, la documentation des spécifications d'indicateurs a été mise en œuvre et fait maintenant partie des exigences budgétaires du MdFDE. À partir de novembre 2012, 210 indicateurs ont été documentés, soit 41 % de tous les indicateurs inclus dans les plans stratégiques du BP pour 2013 à 2015. Une couverture complète des spécifications d'indicateurs du BP est censée être achevée à la fin de l'année 2013.

Consolidation du cadre d'obligation de rendre compte

Le renforcement de la présentation de rapports sur les résultats représente un troisième défi clé à relever pour améliorer l'obligation de rendre compte dans le cadre de l'utilisation des ressources publiques. Dans le système actuel de rapports financiers, les informations sur les résultats obtenus en ce qui concerne les résultats et les extrants du BP sont publiées dans

une annexe au Rapport annuel du Comptable général (voir République de Maurice, 2012). Ce processus garantit un certain niveau de transparence, du fait que ce rapport est un document public officiel, mais l'analyse des performances est très limitée et les explications des écarts entre les résultats attendus et réels ne sont généralement pas données, tandis que les informations communiquées ne sont ni contrôlées ni auditées. Un nouveau cadre de présentation annuelle de rapports est en cours de préparation, qui offrira un compte intégré d'informations financières et non financières communiquées par chaque ministère et service, y compris une analyse des écarts entre les performances prévues et réelles et les enseignements tirés. Le MdFDE a entrepris un examen du cadre législatif de la GFP dans le but de renforcer les mécanismes de responsabilisation, y compris le cadre de présentation de rapports. Un recours plus important au BP en tant qu'outil de gestion par les ministères dépensiers et services sera également encouragé, et il devrait être facilité à compter de 2014 par la mise en œuvre d'un nouveau système d'élaboration du budget en ligne, ce qui permettra un suivi efficace, transparent et régulier des performances publiques de tous les ministères et services. Des examens de dépenses publiques ont été entrepris dans certains ministères pour identifier des sources potentielles de gains d'efficacité. Ces initiatives devraient aider le BP à s'écarter d'une approche de « budgétisation présentationnelle » pour se tourner vers une « budgétisation éclairée par les performances » (Tommasi & Hanoomanjee, 2011).

Le cadre de responsabilisation sera également amélioré grâce à diverses mesures visant à renforcer les capacités du Parlement, du BNA et du ministère des Collectivités Locales et des Îles Éparses pour qu'ils puissent exercer un contrôle plus ferme sur les dépenses du gouvernement central et des collectivités locales. Dans le but de relever certains défis de capacité auxquels fait face la Commission des comptes publics du Parlement (CCP), y compris la nécessité de renforcer le contrôle législatif des rapports d'audit externe (comme le souligne le rapport PEFA 2011), les pouvoirs de la CCP seront renforcés grâce au recrutement de deux analystes à temps plein pour son secrétariat. Les analystes soutiendront les membres de la CCP dans leurs fonctions de surveillance, en particulier par rapport à l'examen des comptes audités et du rapport présenté par le Directeur de l'Audit. En outre, des audits intermédiaires seront introduits en 2013 par le BNA en vue d'améliorer le suivi en temps opportun. Ces audits intermédiaires, qui seront facilités par le recrutement de 19 examinateurs supplémentaires des comptes, devrait laisser aux agents de supervision suffisamment de temps pour prendre des mesures correctives, améliorant ainsi l'efficacité de l'audit et son impact sur les performances. Enfin, une unité de gouvernance des collectivités locales a été mise en place en 2012 pour répondre aux besoins doubles de transparence et de meilleure présentation de rapports. Cette unité se concentre sur l'évaluation comparative entre autorités locales pour l'amélioration de la prestation des services, à l'aide (dans un premier temps) d'un rapport analysant les services de collecte des déchets et la délivrance de permis de construire et d'autorisations d'occupation des sols par les autorités locales.

³ Les données de 2009 se rapportent à la période comprise entre juillet et décembre 2009, suite à la décision d'aligner l'exercice budgétaire sur l'année calendaire à partir de 2010.

⁴ Le BP 2013 à 2015 comprend également 142 indicateurs de résultats avec des objectifs-cibles pour l'Année 1, l'Année 3 et l'Année 10.

CONCLUSION

Alors que la mise en œuvre de la budgétisation stratégique à Maurice doit être consolidée et approfondie, les progrès accomplis par le pays dans ce domaine sont reconnus à l'échelle internationale et de ce fait, plusieurs pays ont demandé au cours de ces dernières années, à partager l'expérience de Maurice, notamment le Botswana, l'Éthiopie, le Liberia, le Lesotho, Madagascar et la Namibie. En février 2013, le MdFDE a organisé, comme moyen de promouvoir la collaboration Sud-Sud, un voyage d'études commun pour deux délégations de hauts fonctionnaires du budget des Maldives et de Zanzibar en vue d'approfondir les échanges sur les enseignements tirés à l'égard de la mise en œuvre des réformes en matière de BP et de la mise en place des mécanismes opérationnels permettant d'améliorer l'obligation de rendre compte sur les résultats. Les nouvelles initiatives qui sont actuellement mises en œuvre pour consolider le BP à Maurice offriront sans aucun doute des possibilités supplémentaires de soutenir la coopération Sud-Sud dans le domaine de la GFP axée sur les résultats et d'améliorer les systèmes nationaux dans l'intérêt des citoyens.

RÉFÉRENCES

Bor E (2010) *Cadres de dépenses à moyen terme et budgets-programmes dans les pays de l'UEMOA : Développement prématuré ou potentiel inexploité*. Notes N° 4. Dakar : PNUD/Le Pôle « Stratégies de développement et finances publiques ».

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

IMF (FMI) (Fonds monétaire international) (2011) *Mauritius: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment [Maurice: Évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière)]*. Rapport pays du FMI N° 11/259. Washington DC : FMI.

Lienert I (2007) *Pratiques budgétaires héritées et cadres de dépenses à moyen terme en Afrique francophone et anglophone*. Dans la publication du 4^e Séminaire Annuel

de CABRI. Pretoria : Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

Mo Ibrahim Foundation (2012) *2012 Ibrahim index of African governance: Summary (Résumé de l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine)*. Londres : Fondation Mo Ibrahim.

Quist E (2012) *Agencement et calendrier de la réforme relative au budget-programme*. Document présenté lors du 8^e Séminaire Annuel de CABRI, « Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances », Afrique du Sud, du 9 au 11 mai.

République de Maurice (2012a) *Annual Report of the Accountant-General on the Accounts of the Republic of Mauritius for 2011 (Rapport annuel du Comptable général des comptes de la République de Maurice pour 2011)*. Port-Louis : MdFDE.

République de Maurice (2012b) *Report of the Director of Audit on the Accounts of the Republic of Mauritius for 2011 (Rapport du Directeur de l'Audit sur les comptes de la République de Maurice pour 2011)*. Port-Louis : BNA.

Shah A (2004) *Fiscal decentralization in developing and transition economies: Progress, problems, and the promise*. Document de travail de recherche sur les politiques 3282. Washington DC: Banque mondiale.

SIPU (ISAP) (Institut suédois de l'Administration publique) (2007) *PEFA Public financial management performance assessment report for Mauritius* (Rapport d'évaluation de performance de gestion financière publique PEFA pour Maurice). Disponible sur le site : http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/mauritius_pefa_report_2007_en.pdf [document consulté en août 2013].

Tommasi D & Hanoomanjee E (2011) *Programme-based budgeting and sector strategies component of the UNDP Mauritius Country Programme 2009–2012. Outcome evaluation*.

UNDP (PNUD) (Programme des Nations unies pour le développement) (2011) *Rapport sur le développement humain 2011- Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous*. New York : PNUD.

World Bank (Banque mondiale) (2012) *Doing business 2013, Des réglementations intelligentes pour les petites et moyennes entreprises*. Washington DC : Banque mondiale.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter : CABRI Secretariat, PostNet Suite 314, Private Bag X 06, Waterkloof, Pretoria 0145, South Africa
E-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org



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