

**Élaboration du
budget-programme
Expériences et enseignements
de l'Île Maurice**

ÉTUDE CONJOINTE DE CAS PAYS (ECCP) DE CABRI
JUIN 2010

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par les ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires électroniques de cette publication, veuillez consulter le site Web : www.cabri-sbo.org <<http://www.cabri-sbo.org>>

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)
National Treasury (Trésorerie nationale)
Private Bag X115
Pretoria 001
South Africa (Afrique du Sud)
e-mail : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org <<http://www.cabri-sbo.org>>
Conçu et composé par COMPRESS.dsl www.compressdsl.com



gtz

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 Coopération technique allemande (GTZ). La GTZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité du présent contenu repose entièrement sur CABRI.

Table des matières

Liste des tableaux	iv
Liste des encadrés	iv
Liste des acronymes et des abréviations	v
Remerciements	vi
Note de synthèse	vii
1. Introduction	1
2. Origine des réformes	2
3. Stratégie de mise en œuvre et étude de conception	4
3.1 Sensibilisation et changement d'attitudes	4
3.2 Ordonnancement et calendrier des réformes	5
3.3 Terminologie, concepts et structure des programmes	6
3.4 Questions concernant la préparation du budget	11
3.5 Renforcement des capacités	14
3.6 Questions concernant l'exécution du budget	15
3.7 Établissement de rapports et suivi	16
3.8 Obligation de rendre compte	17
4. Impact du budget-programme	20
4.1 Flexibilité et appropriation	20
4.2 Meilleure affectation des ressources	21
4.3 Orientation axée sur la performance et obligation de rendre compte	21
4.4 Transparence et accès aux informations	22
Conclusion	23
Références	25
Annexe A : Glossaire de l'EBP	26
Annexe B : Calendrier du projet de budget	28

Annexe C : Élaboration de la structure des programmes budgétaires	29
Annexe D : Cadre du plan stratégique	32
Annexe E : Format de soumissions de budget	33
Annexe F : Exemple de critère d'évaluation des demandes budgétaires	34
Annexe G : Plan comptable	35
Annexe H : Exemple d'un format de rapport financier	36

Liste des tableaux

Tableau 1 : Indicateurs de services et de performances	8
Tableau 2 : Information comptable et suivi : mesures institutionnelles	16
Tableau 3 : Programme des services maritimes, MdIPTI&N, 2007/2008 et 2010	22

Liste des encadrés

1 : L'approche de l'ECCP	1
2 : Définitions	6
3 : Critères de définition de la structure des programmes	9
4 : L'expérience de la mise en œuvre de l'EBP au Rwanda	19

Liste des acronymes et des abréviations

AN	Assemblée nationale
BCS	Bureau central des statistiques
BNA	Bureau national d'audit
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
DESGDP	Direction pour l'examen des systèmes de gestion des dépenses publiques
DSGB	Direction chargée de la stratégie et de la gestion budgétaires
EBP	Élaboration du budget-programme (ou budgétisation par programmes)
ECCP	Étude conjointe de cas pays
ESMS	Équipe de soutien aux ministères sectoriels
FMI	Fonds monétaire international
FMIS	Système d'information sur la gestion financière
MdECRH	Ministère de l'Éducation, de la Culture et des Ressources humaines
MdFDE	Ministère des Finances et du Développement économique
MdFPRA	Ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives
MdIPTI&N	Ministère des Infrastructures publiques, du Transport intérieur et de la Navigation
MdSQV	Ministère de la Santé et de la Qualité de vie
PC	Plan comptable
PISP	Programme d'investissement du secteur public
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
SCT	Système comptable du Trésor
SFP	Statistiques de finances publiques
SGP	Système de gestion des performances (ou système de gestion axé sur la performance)

Remerciements

Le présent rapport a été commandé par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) dans le cadre de l'Initiative d'étude conjointe de cas pays.

La recherche a été conduite par une équipe d'experts, composée de hauts fonctionnaires du budget des ministères des Finances d'Éthiopie (M. Melaku Kifle), du Kenya (M. Samuel Kiiru), du Rwanda (M. Elias Baingana et M. Charles Karakye) et d'Afrique du Sud (Dr. Kay Brown), ainsi que d'une consultante indépendante, Adrienne Shall, et d'Hélène Ba du Secrétariat de CABRI.

L'équipe aimerait remercier le gouvernement mauricien et le ministère des Finances et du Développement économique en particulier, pour leur ouverture d'esprit, leur soutien au projet et leur temps consacré pendant la semaine de consultation. Elle tient également à remercier tout particulièrement M. Patrick Yip, M. Kreshna Bunjun, M. Gérard Bussier, M. Rajesh Acharuz et Mme. Priyambada Oogarah-Bonomaully pour leur excellent soutien et leurs efforts de coordination. De vifs remerciements sont aussi adressés aux ministères de l'Éducation, de la Culture et des Ressources humaines ; de la Santé et de la Qualité de vie ; des Infrastructures publiques, du Transport intérieur et de la Navigation, pour leur accord à participer à l'étude et à donner de leur temps.

L'équipe tient également à exprimer sa gratitude envers le réseau de CABRI pour leurs précieux commentaires sur les conclusions de l'étude lors du 6^e Séminaire Annuel de CABRI. En outre, des remerciements sincères à Mmes Aarti Shah, Alta Fölscher et Hélène Ba du Secrétariat de CABRI pour leurs conseils, suggestions et commentaires inestimables au cours du projet.

L'étude et cette publication ont été produites avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Coopération technique allemande (GTZ).

Note de synthèse

Maurice a entrepris un programme de réformes ambitieux qui comporte la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme (EBP) dans le contexte d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Le but essentiel de l'introduction de l'EBP est d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques en vue d'obtenir de meilleurs résultats sociaux et de développement.

Maurice a mis en place un système sophistiqué d'EBP dans un laps de temps très court. Tout en reconnaissant que la mise en œuvre en est encore aux prémices, il est important de noter que certains domaines nécessitent d'être encore améliorés et stabilisés. Bien que l'architecture des réformes d'EBP soit en grande partie en place, l'accent est désormais mis sur la consolidation et l'approfondissement des réformes afin de récolter les bénéfices de l'alignement de l'affectation des ressources sur les priorités politiques et de l'amélioration de la prestation de services.

Ce rapport est le résultat d'une mission faite par une équipe d'experts de CABRI qui s'est rendue à Maurice en vue d'examiner la conception et la mise en œuvre de l'EBP du pays. Le rapport analyse les succès que Maurice a obtenus et les défis restant à relever en termes de stratégie de mise en œuvre, d'étude de conception et d'impact de l'EBP. Il souligne également des questions d'ordre général que tout autre pays devra considérer avant de se lancer dans un programme de réforme d'EBP.

Origine des réformes

En 2006, dans le cadre de son plan de consolidation de la gestion budgétaire, le gouvernement de Maurice nouvellement élu, a décidé de mettre en œuvre l'EBP dans le contexte d'un CDMT. Cette décision a suivi une première tentative infructueuse faite en 2003 par le gouvernement précédent d'introduire la réforme dans six ministères pilotes. Le gouvernement lui-même était l'initiateur de la réforme, avec le concours du ministère des Finances et du Développement économique (MdfDE) en tant que meneur principal. Pour mettre en œuvre avec succès les réformes, des mesures législatives habilitantes ont été prises, dont la plus importante était la modification de la Loi existante de Finances et d'Audit de 2008 qui permet de présenter à l'Assemblée nationale (AN) l'état prévisionnel des dépenses selon les programmes et les actions sur une période glissante de 3 ans, accompagné des résultats à atteindre et des extraits à livrer.

Stratégie de mise en œuvre et étude de conception

Le MdfDE a employé une approche dite du « Big Bang », en mettant simultanément en place l'EBP dans tous les ministères, accompagnée de réformes concomitantes telles que la révision du plan comptable (PC) et la mise en œuvre d'un nouveau système d'information sur la gestion financière (FMIS). Un effort concerté a été fait pour s'assurer de l'approbation de toutes les parties prenantes, allant des ministères aux fonctionnaires des ministères dépensiers.

Ordonnancement et calendrier des réformes

Tout a commencé en 2007, lorsque Maurice a développé une stratégie de réformes bien ordonnancée et un plan d'action qui décrivaient les diverses tâches à accomplir, le délai imparti pour chaque tâche et les personnes responsables. Le premier « budget-programme indicatif » a été déposé en même temps que le budget traditionnel par postes de 2007/2008, donnant aux ministères dépensiers l'occasion de comprendre le changement en faveur d'une orientation de programme et de performance. Rétrospectivement, le MdfDE reconnaît que la mise en œuvre de l'EBP est un processus itératif qui implique une méthode par tâtonnements, suggérant que davantage de temps aurait dû être consacré à la mise en œuvre lors de la planification de la réforme.

Terminologie et concepts

Définir la terminologie et les concepts nécessaires a résulté en de nombreux débats et discussions au sein du MdFDE. De fréquents changements ont été apportés au cours de la mise en œuvre dans le but de simplifier le processus et de pouvoir l'appliquer plus facilement. Ces modifications ont été un défi à une mise en œuvre réussie, parce qu'elles entraînaient des malentendus de ce qui était requis en terme de définition des résultats, des extrants et des indicateurs de performance et qu'elles ébranlaient la confiance que les ministères dépensiers plaçaient en l'EBP. Il existe toujours un manque de clarté en ce qui concerne les définitions, ce qui a résulté en des incohérences dans l'utilisation des informations de performance contenues dans la documentation sur l'EPB. La qualité des informations diffère également selon les ministères dépensiers.

Structure des programmes

Définir une bonne structure des programmes qui montre comment les activités du ministère soutiennent les objectifs politiques et comment les ressources leur sont affectées, est important pour préciser la mise en œuvre de la politique gouvernementale. À Maurice, les programmes de certains ministères ne sont pas alignés sur les fonctions ou objectifs principaux mais suivent encore la structure organisationnelle. Dans d'autres cas, les programmes n'ont pas été ventilés en actions, ce qui rend l'affectation des ressources aux domaines prioritaires plus difficile.

Préparation du budget

Plutôt que d'attendre que les ministères dépensiers élaborent des plans stratégiques, le MdFDE a considéré la mise en œuvre de l'EBP comme l'impulsion nécessaire au renforcement du processus de planification stratégique. Un « Cadre de planification stratégique » a été récemment élaboré par le MdFDE, mais il ne recense pas toutes les informations de planification requises. Par conséquent, il est toujours important pour les ministères dépensiers d'élaborer des plans stratégiques exhaustifs afin que l'EBP puisse être utilisée comme outil basé sur la politique stratégique. L'établissement des coûts exacts des programmes est important pour la prestation de services et la crédibilité du budget. Un travail supplémentaire sera requis pour élaborer une méthodologie permettant d'allouer les coûts directs et indirects aux programmes et aux actions, ainsi que de consulter les coûts de références en vue d'évaluer l'à-propos du niveau et de la combinaison des intrants. Maurice demande des auditions budgétaires plus approfondies pour tous les ministères afin de s'assurer que des choix appropriés et une bonne priorisation soient faits entre les programmes et les actions pour que le budget corresponde aux politiques et aux priorités gouvernementales. Un examen des dépôts de budget plus approfondi nécessite une capacité accrue pour évaluer et analyser ces dépôts de budget. La documentation budgétaire qui est soumise à l'AN devrait être améliorée afin de mieux faire coïncider les informations sur la performance aux prévisions des dépenses.

Établissement de rapports et suivi

Actuellement, les ministères dépensiers se doivent de soumettre des rapports financiers tous les mois et des rapports sur la performance de la prestation de services deux fois par an. Cependant, les rapports sur l'information financière et sur la performance ne sont pas incorporés (ceux relatifs à la mise en œuvre des projets d'investissement sont également séparés), ce qui rend difficile d'avoir une vue d'ensemble complète de la performance des programmes. L'idéal, pour permettre le suivi sérieux et l'évaluation poussée des performances dans leur ensemble, serait de produire un rapport de synthèse qui établirait un lien entre toutes les informations de dépenses et de prestation de services.

Obligation de rendre compte

Il est essentiel d'avoir un rapport précis entre la structure des programmes du budget et la structure organisationnelle, et ce, pour que l'unité organisationnelle compétente soit tenue responsable de la mise en œuvre des programmes et de la prestation de services. À Maurice, la structure organisationnelle n'est pas alignée sur la structure des programmes. Tout en reconnaissant qu'il est difficile de changer la structure organisationnelle, cet objectif est à envisager à moyen ou long terme.

L'impact de l'EBP

Flexibilité et appropriation

L'introduction de l'EBP a abouti à des relations plus concertées entre la Direction chargée de la stratégie et de la gestion budgétaires (DSGB) du MdFDE et les ministères dépensiers, associées à une interaction plus importante entre les ministères dépensiers et les équipes de soutien aux ministères sectoriels (ESMS) lors de la préparation du budget. Le rôle de la DSGB a changé : il ne consiste plus à préparer les budgets des ministères dépensiers, mais se limite à faire des observations, à améliorer, à évaluer la qualité et à coordonner. Pour la plupart, les ministères dépensiers estiment qu'ils disposent d'une plus grande flexibilité pour déterminer et gérer leur propre budget. Les changements apportés aux règles de virement et l'assouplissement des règles ont conduit à une flexibilité supplémentaire du budget en cours.

Meilleure affectation des ressources

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. Cependant, des possibilités d'amélioration existent, en particulier dans les domaines de l'analyse des politiques et de l'utilisation des informations existantes sur la performance. Depuis l'adoption de l'EBP, le nombre de projet ad hoc introduits au cours de l'exécution du budget en cours a diminué, et à cet égard les ministères sont mieux disciplinés.

Orientation axée sur la performance

La mise en œuvre de l'EBP a amélioré la sensibilisation aux performances et la nécessité de suivre la réalisation des objectifs. La présentation des informations sur les performances dans la documentation budgétaire s'est améliorée au fil du temps, et certains ministères ont même amendé la qualité des informations fournies.

Transparence

En outre, la transparence des informations et l'accès aux informations ont été perfectionnés depuis la mise en œuvre de l'EBP. Le Conseil des ministres est mieux placé pour établir les cibles et les priorités à partir des informations contenues dans l'EBP, et les ministères dépensiers estiment que l'administration financière est facilitée par des informations plus aisément disponibles. Les débats au sein de l'AN ont accordé de l'importance aux cibles et aux réalisations plutôt qu'aux postes budgétaires. Toutefois, l'AN ne profite pas encore pleinement des informations, du fait que les députés ne disposent pas de la capacité de soutien externe nécessaires.

Conclusion

Depuis la présentation, il y a trois ans, du « budget-programme indicatif » à l'AN, le gouvernement mauricien a fait des progrès considérables quant à la mise en œuvre de l'EBP. Le MdFDE a fait en sorte qu'un environnement favorisant l'EBP soit en place, avec les modifications requises apportées au cadre juridique et institutionnel, et a réussi à inculquer une notion d'orientation axée sur la performance à toute l'administration publique. Le budget a été restructuré en utilisant une approche par programmes, et la documentation budgétaire désormais comprend des informations sur la performance. La mise en place d'un nouveau plan comptable et la mise à niveau du système FMIS a permis d'exécuter le budget conformément aux exigences de l'EBP. Maintenant que le système se stabilise, Maurice doit s'évertuer à assurer la cohérence dans l'utilisation des concepts et de la terminologie. Les ministères dépensiers devraient passer en revue leurs structure des programmes, leurs extraits et leurs indicateurs afin de s'assurer qu'ils soient pertinents et appropriés.

L'un des buts principaux de l'adoption de l'EBP à Maurice est de rendre le processus budgétaire plus en adéquation avec la politique, en utilisant l'EBP comme outil d'affectation des ressources limitées aux services qui procurent l'avantage social le plus important. Un défi reconnu restant à relever, est le long délai d'institutionnalisation du processus qu'est l'analyse stratégique de la politique alignée sur l'élaboration du budget. Une attention plus soutenue devrait être accordée à des domaines spécifiques tels que l'utilisation de la planification stratégique pour assurer les

liens entre les priorités politiques et l'affectation des ressources ; la réalisation d'une analyse du budget détaillée pour guider l'affectation des ressources correspondant aux extrants ciblés ; et, l'élaboration de mécanismes pour suivre et évaluer la prestation de services par rapport aux dépenses.

Les défis auxquels fait face Maurice sont propres à la plupart des pays. Lors de la mise en œuvre de l'EBP, il faudra considérer certaines des questions principales suivantes :

- la nécessité d'une stratégie de mise en œuvre et d'un plan bien élaborés, identifiant ce qui a besoin d'être accompli et dans quel ordre ;
- l'accord sur la terminologie, les concepts et les formats au début du processus, et l'assurance du renforcement adéquat des capacités pour toutes les personnes chargées de la mise en œuvre ;
- un plan stratégique pour chaque ministère, à utiliser comme base pour l'élaboration d'une structure des programmes, et guidant l'affectation des ressources aux programmes et aux activités ;
- la définition par les ministères d'indicateurs de résultats et de performances qui sont réalistes et mesurables ;
- l'importance de développer la capacité d'analyse si les budgets ministériels reflètent les priorités politiques, si les coûts des programmes sont efficacement déterminés par rapport aux performances voulues, et si les performances prévues sont réalisables ;
- la mise à jour des systèmes de comptabilité et d'information en vue de faire face aux exigences supplémentaires de classification ;
- les mécanismes et les systèmes pour suivre et évaluer la performance des programmes tant d'un point de vue financier que non financier ; et
- l'amélioration de l'obligation de rendre compte et du contrôle, pour lesquels il est essentiel que les informations sur la performance soient comprises dans la documentation budgétaire et que les parlementaires et la société civile soient capables d'utiliser les informations qui leur sont présentées.

1. Introduction

Depuis plusieurs années, l'élaboration du budget-programme (EBP) a été inscrite sur le programme de réformes de nombreux pays africains. Dans le cadre de son travail en cours sur la réforme budgétaire, CABRI a réalisé une Étude conjointe de cas pays (ECCP) en vue d'examiner la conception et la mise en œuvre de l'EBP à Maurice. Un groupe d'experts de CABRI, composé de hauts fonctionnaires du budget d'Éthiopie (M. Kifle), du Kenya (M. Kiiru), du Rwanda (M. Baingana et M. Karakye) et d'Afrique du Sud (Dr. Brown), a passé une semaine à Maurice pour effectuer cette étude.

En 2006, Maurice a lancé un programme de réformes ambitieux qui comprenait la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme (EBP) dans le contexte d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Les inquiétudes de l'Île Maurice inhérentes aux niveaux élevés de la dette publique et aux déficits budgétaires excessifs qui entravaient sa marge de manœuvre fiscale pour accroître les dépenses sociales et de développement, ont été la motivation principale qui l'a poussée à adopter l'élaboration du budget-programme. Le ministère des Finances et du Développement économique (MdfDE) décrit l'EBP comme étant une approche intégrée permettant de changer le point central du processus budgétaire d'une activité annuelle basée sur les intrants à un exercice axé sur la performance qui améliore l'efficacité et l'efficacités des dépenses et jette les fondements nécessaires à la modernisation de la gestion des dépenses publiques.

Maurice a établi en très peu de temps un système d'EBP sophistiqué. Tout en reconnaissant que la mise en œuvre en est encore à ses débuts, il est important de noter qu'il faut encore améliorer et stabiliser certains domaines. Bien que l'architecture des réformes d'EBP soit en grande partie en place, l'accent est désormais mis sur la consolidation et l'approfondissement des réformes afin de récolter les bénéfices de l'alignement de l'affectation des ressources sur les priorités politiques et de l'amélioration de la prestation de services.

Ce rapport examine les succès que Maurice a obtenu et les défis auxquels fait face le pays. Il commence en soulignant l'origine des réformes. Il s'ensuit une description et une analyse de la stratégie de mise en œuvre et de l'étude de conception de l'EBP à Maurice. Puis la partie suivante traite de l'impact que l'EBP a eu jusqu'à présent sur les processus budgétaires. Le rapport conclut par l'examen de certaines questions d'ordre général que les pays devront considérer lorsqu'ils s'impliqueront dans un programme de réformes d'EBP.

1. L'approche de l'ECCP

L'ECCP donne aux membres de CABRI l'occasion de s'initier aux succès, défis et expériences de Maurice, en passant de l'élaboration d'un budget par postes à celle d'un budget par programmes.

L'approche méthodologique consistait à réaliser des recherches primaires au moyen d'entretiens avec les parties prenantes compétentes. Les recherches secondaires ont été effectuées en analysant la documentation pertinente donnée par le MdfDE.

Les objectifs de cette étude étaient : (i) de décrire et d'analyser l'étude de conception de l'EBP à Maurice; (ii) d'examiner et d'évaluer la stratégie de mise en œuvre du MdfDE, d'identifier les succès obtenus et les défis rencontrés ; et (iii) d'évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'EBP ainsi que d'identifier toutes les améliorations quelles qu'elles soient dans les processus budgétaires et les résultats obtenus.

2. Origine des réformes

En 2003, une tentative avait été faite pour introduire l'EBP et le CDMT dans six ministères pilotes. La méthodologie utilisée consistait essentiellement à convertir les postes budgétaires en une classification par programme, et d'établir par reconduction les prévisions de l'année limite. Au sein des ministères pilotes, il n'y a eu aucun changement dans la culture de l'élaboration du budget qui continuait à suivre une procédure contradictoire et de reconduction.¹ Sans cadre politique explicite pour guider le processus budgétaire, les fonctionnaires ministériels étaient peu motivés à prioriser et à contrôler les dépenses dans les limites des contraintes budgétaires rigoureuses convenues au niveau politique. En ce qui concernait le reste de l'administration publique, les documents budgétaires restaient de format traditionnel et il ne semblait pas y avoir de changements quant à la formulation du budget ou le processus de mise en œuvre. Qui plus est, l'élaboration du budget était considérée comme un processus habituel. En outre, les élections en 2005 ont encore retardé le processus de mise en œuvre au cours de cette année.

En 2006, le gouvernement nouvellement élu a lancé un programme de réformes économiques, dont une partie visait à renforcer la gestion budgétaire.² Reconnaissant que l'EBP dans un contexte de CDMT fût un domaine important de la gestion budgétaire, il existait un élan renouvelé pour la mise en œuvre réussie de ces réformes. Le gouvernement de Maurice a été l'initiateur du programme de réformes, avec l'aide de partenaires externes tels que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Au sein du gouvernement, le MdFDE est l'initiateur des réformes, avec le soutien puissant du premier ministre

Pour surmonter la perception que l'EBP et le CDMT ne représentaient que des ajouts sans impact réel, une nouvelle stratégie de mise en œuvre a été simultanément introduite dans tous les ministères, en utilisant une approche plus intégrée et plus accessible à tous. Cela signifiait de mettre l'accent sur l'utilisation de l'EBP pour introduire l'orientation axée sur la performance dans le budget et de s'en servir comme d'un instrument politique pour rationaliser et donner la priorité à l'affectation des ressources plutôt que comme d'un ajout ad-hoc au processus budgétaire. En outre, les réformes étaient fondées sur un cadre politique sain afin d'améliorer le lien entre les décisions politiques et les affectations budgétaires. L'initiative la plus récente est désormais mieux soutenue par l'ensemble du gouvernement.

Les objectifs principaux de l'EBP à Maurice sont :

- de rendre le système de gestion des finances publique plus axée sur les résultats et d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte ;
- d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de la prestation de services ;
- de fournir et d'utiliser les informations sur la performance à des fins de planification et de gestion des politiques en vue d'augmenter l'efficacité technique et la priorisation des dépenses et d'améliorer la répartition des ressources ; et
- d'aider à réduire les dépenses grâce à des économies utiles.³

La première phase de mise en œuvre de l'EBP a été entreprise pour le budget de 2007-2008, avec l'introduction d'un « budget-programme indicatif ». Le but était de changer le point central du

1 Voir Sipu International (2007) ; Banque mondiale (2007).

2 Le but du programme de réforme économique était de s'occuper des défis économiques qui reflétaient un environnement de croissance plus faible, des déficits budgétaires continuellement élevés et une dette publique augmentant rapidement. L'objectif de ces réformes était d'accroître la compétitivité de l'économie, d'attirer l'investissement direct étranger, d'émanciper les pauvres et de renforcer la gestion budgétaire.

3 République de Maurice (2010).

processus budgétaire d'une activité annuelle basée sur les intrants à un exercice pluriannuel axé sur la performance qui établit clairement un lien entre le financement des programmes et les extrants et les résultats.⁴ Pour commencer, « le budget-programme indicatif » a été déposé en même temps que le budget par postes traditionnel ce qui a donné au MdFDE l'occasion de mettre à jour les systèmes nécessaires requis à la mise en œuvre intégrale. Le budget 2008/2009 a reflété pour la première fois l'utilisation de l'EBP comme base de son appropriation par l'Assemblée nationale (AN) remplaçant ainsi le budget traditionnel par postes.

Afin de mettre en œuvre avec succès l'EBP, il est nécessaire d'apporter des modifications au système des finances publiques. Tout d'abord, il est important que la loi budgétaire organique soit mise à jour afin de répondre à toutes les réformes budgétaires et comptables. Il s'agit d'assurer une base juridique solide pour modifier la base de l'appropriation aux programmes, insuffler une orientation de performance dans le budget et pour énoncer la responsabilité institutionnelle en définissant les fonctions des acteurs principaux et ce, afin de promouvoir la transparence, la stabilité, l'équité et l'efficacité du système budgétaire. Ces modifications seront accompagnées par des ajustements apportés aux règlements de gestion financière qui devraient fournir plus de détails opérationnels. Deuxièmement, il est important que la classification budgétaire et le plan comptable (PC) soient alignés pour assurer la conformité et faciliter la déclaration des paiements par programmes et par l'unité organisationnelle responsable.

Les modifications législatives habilitantes réalisées par le gouvernement de Maurice comportent la promulgation de : la Loi de 2006 relative à la Passation des marchés publics ; la Loi (portant modification) de 2008 sur les Finances et l'Audit ; et la Loi de 2008 sur la Gestion de la dette publique. Les modifications connexes apportées aux systèmes comprennent : la révision du Manuel de gestion financière (MGF) (*Financial management manual*⁵), l'adoption d'un nouveau PC se conformant aux statistiques de finances publiques (SFP) du FMI, l'élaboration d'un nouveau budget et le contrôle des formats, et, la modernisation du système d'information sur la gestion financière (FMIS) selon le logiciel Oracle Financials.

Le changement le plus important favorisant l'EBP a été la promulgation de la Loi (portant modification) sur les Finances et l'Audit, qui prévoit : l'introduction de l'EBP pour obtenir des améliorations concernant la viabilité budgétaire, l'efficacité d'allocation et l'efficacité opérationnelle ; la préparation des prévisions de dépenses basées sur les programmes et les actions sur une période budgétaire glissante de 3 ans, spécifiant les ressources à allouer, les résultats à atteindre et les extrants à livrer ; la préparation des prévisions des recettes sur une période budgétaire glissante de 3 ans ; la suppression du Fonds d'investissement (du fait que toutes les dépenses dans l'EPB se font par programmes, sans séparation entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement pour les ministères dépensiers); le remplacement du Fonds pour aléas par une nouvelle provision pour imprévus ; et les audits de performance qui seront effectués par le Directeur de l'Audit.

Le ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives (MdFPRA) est en train de mettre en œuvre, en même temps que les réformes susmentionnées, un système de gestion des performances (SGP) pour améliorer les performances individuelles et la prestation des services publics. Le MdFDE prévoit d'avoir un système intégré de gestion des performances individuelles qui se conforme à l'EBP d'ici 2012.

4 Les extrants sont définis comme les biens et les services produits par le gouvernement et les résultats comme les changements observés par les citoyens au cours de leur vie, par suite de la fourniture de ces biens et services.

5 La révision du MGF comprend un Manuel pour l'élaboration du budget-programme (*Manual for programme-based budgeting*) et un Manuel sur le processus de projets d'investissement (*Investment project process manual*), tous les deux conçus pour aider les ministères et les services à comprendre et mettre en œuvre les activités d'EBP dans un cadre pluriannuel.

3. Stratégie de mise en œuvre et étude de conception

L'expérience du pays semble indiquer que la mise en œuvre de l'EBP est une tâche ambitieuse qui nécessite une stratégie de mise en œuvre bien élaborée et ordonnancée. Afin d'assurer une mise en œuvre et une conception réussies de la réforme, il est important :

- de bien comprendre au départ les lacunes du processus budgétaire actuel ;
- de mener une analyse approfondie sur la façon dont les fonctions, les rôles et les responsabilités des différents acteurs de l'administration seront affectés ;
- d'avoir une bonne compréhension des concepts impliqués dans l'EBP et d'élaborer des définitions simples, faciles à appliquer d'une manière pratique ;
- que des préparations adéquates, y compris un format et une méthodologie de budget convenus, soient effectuées au sein du ministère des Finances avant d'introduire l'EBP aux ministères dépensiers ;
- qu'une mise en œuvre claire soit élaborée pour les réformes; et
- que des conditions préalables appropriées soient remplies avant que les réformes ne soient entreprises.⁶

L'EBP peut être mis en œuvre soit en utilisant une approche dite du « Big-Bang » dans laquelle la réforme est simultanément introduite au sein de tous les ministères, soit une approche pilote qui prévoit que la réforme soit introduite auprès de quelques ministères et puis déployée à d'autres ministères à un stade ultérieur. Il n'existe pas de méthode pour introduire la réforme qui convienne de façon définitive. Une stratégie peut être appropriée ou pas, suivant la taille du pays et sa capacité existante, financière, en matière de ressources humaines et de systèmes. Le MdFDE a choisi l'approche du Big-Bang, ainsi que l'introduction d'un certain nombre de réformes connexes en parallèle à l'EBP. Ce choix comprenait également l'adoption d'un CDMT, la révision du PC, la mise en place d'un nouveau FMIS et l'introduction des audits de performance. Qui plus est, la stratégie de mise en œuvre a été facilitée par un système d'information sain et établi de longue date en matière de gestion financière et par un cadre juridique efficace.

Le reste de cette partie du rapport décrit les mesures de mise en œuvre prises à Maurice et examine puis analyse l'étude de conception de l'EBP du pays. La partie se termine par une description de l'expérience de mise en œuvre de l'EBP au Rwanda, et les lecteurs noteront les problèmes similaires rencontrés par les deux pays.

3.1 Sensibilisation et changement d'attitudes

L'expérience d'autres pays suggère qu'une mise en œuvre réussie nécessite la sensibilisation et l'approbation de toutes les parties prenantes. Organiser des sessions de sensibilisation pour les ministres, les membres du Parlement, les secrétaires permanents et les cadres supérieurs est utile pour assurer une compréhension commune et l'acceptation de la réforme. Afin d'encourager l'appropriation, plutôt que la perception que le ministère des Finances impose l'EBP, le concept doit être également accepté par les fonctionnaires à tous les niveaux au sein des ministères

⁶ Les conditions requises comprennent des questions telles que l'existence d'une gestion saine de la politique macroéconomique fiscale, la capacité d'imposer l'exécution des budgets comme prévue, des mécanismes pour la priorisation de la vaste politique gouvernementale, la bonne gouvernance et des ressources humaines et financières suffisantes.

dépensiers. Il est indispensable d'obtenir l'approbation des ministères dépensiers, car le succès dépend de la mise en œuvre qui se fait à leur niveau.

En règle générale, l'administration publique est réfractaire à changer ce qui est perçu comme menaçant pour l'organisation. Il est donc bénéfique, de conserver le cadre de la réforme aussi simple et transparent que possible. Les critères pour les décisions concernant la réforme devraient être communiqués ouvertement à toutes les parties prenantes et en temps utile pour permettre la discussion et la consultation. Une façon d'assurer l'appropriation est de former un groupe de travail au sein de chaque ministère dépensier qui travaille en liaison étroite avec un analyste du budget du ministère des Finances. Le groupe de travail devrait être pluridisciplinaire, comprendre des planificateurs, des fonctionnaires du budget et des fonctionnaires des ressources humaines. De préférence, il devrait être présidé par le secrétaire permanent ou un autre dirigeant au sein du ministère dépensier.

À Maurice, les membres du conseil des ministres ont été les premiers à être sensibilisés à l'introduction de la réforme d'EBP. Plusieurs ex-ministres des finances d'autres pays qui avaient mis en œuvre l'EBP sont venus pour rencontrer le cabinet, puis les membres du Parlement ainsi que les chefs de services, afin de les convaincre de la nécessité de la réforme. Stratégiquement, le fait d'avoir obtenu l'approbation au niveau le plus élevé du processus de réforme a porté ses fruits. Le premier ministre, le secrétaire du Conseil des ministres et le ministre des Finances sont considérés comme les champions des réformes, mettant en évidence une forte volonté politique et d'engagement. Qui plus est, le soutien externe d'un consultant à long terme du PNUD, ainsi que le soutien permanent d'une équipe du FMI, a stimulé le côté technique du processus de réforme

Au début, aussi bien le MdFDE que les ministères dépensiers résistaient au changement. Les ministères dépensiers estimaient que le MdFDE leur imposait le nouveau système, et ils ne s'approprièrent donc pas leur budget et les informations concernant leurs performances. Qui plus est, les différents ministères dépensiers différaient par la qualité de leur leadership, de leurs systèmes d'information, de leur contrôle de gestion et de leur culture organisationnelle. Cette situation a eu un impact sur leur volonté et leur capacité de changer leur mentalité de budget par postes et de mettre en œuvre les changements nécessaires. L'expérience semble indiquer que lorsque les ministères montrent une opposition ou un manque de capacité, le ministère des Finances devrait fournir un mentorat poussé et une sensibilisation intensive.

Malgré la résistance initiale, le MdFDE a réussi à inculquer la notion de performance à toute l'administration. Il y a eu un net changement en faveur d'un système de budgétisation axée sur la performance. À tous les niveaux, les employés l'ont accepté, ce qui est essentiel pour la mise en œuvre réussie de l'EBP. Les fonctionnaires sont conscients de la nécessité d'établir un lien entre les dépenses et les résultats et d'optimiser les ressources du secteur public. Ils comprennent que l'élaboration du budget ne concerne pas seulement les coûts et les postes budgétaires mais que ces derniers devraient également se rapporter aux services fournis par l'État. Néanmoins, des défis restent encore à relever dans certains des ministères dépensiers quant aux connaissances et capacités nécessaires pour la mise en œuvre complète de l'EBP, notamment la façon dont les fonctions, les rôles et les responsabilités des différents fonctionnaires doivent changer.

3.2 Ordonnement et calendrier des réformes

Une stratégie de réforme bien fondée et logiquement structurée peut minimiser les risques pendant la transition d'un système fondé sur les intrants au système de l'EBP. La pratique suggère qu'il convient d'introduire des réformes à un rythme régulier. Il est préférable de débiter avec un modèle simplifié, puis d'y ajouter des améliorations supplémentaires une fois que la mise en œuvre est mieux établie. On peut avoir tendance à vouloir immédiatement mettre en place un système parfait, mais cela conduit généralement en des attentes irréalistes et irréalisables.

Avant que l'EBP ne soit vraiment introduit, il faudrait prévoir suffisamment de temps pour la planification de la stratégie de réforme et de la formation. Il faudrait également impartir des délais suffisants pour la consultation et la discussion au sein des ministères dépensiers, entre ces derniers et le ministère des Finances et avec les membres du Parlement qui ont un rôle important à jouer

dans l'utilisation des informations budgétaires à des fins de contrôle et d'obligation redditionnelle. Toutefois, le rythme des réformes ne devrait pas être trop lent, car un long processus pourrait provoquer une perte de motivation.

À partir de 2007, Maurice a élaboré une stratégie de réforme et un plan d'action pour fournir une vision claire de l'avenir et pour établir un protocole qui lui permettra d'y arriver. Une matrice de réforme budgétaire a été conçue pour décrire les différentes tâches à accomplir, leur date limite, les personnes responsables, l'assistance technique externe requise et les observations générales. Cette matrice a été mise à jour à intervalles réguliers, en tenant compte des conditions sur le terrain. Rétrospectivement, le MdFDE reconnaît que la mise en œuvre de l'EBP est un processus itératif qui implique une méthode par tâtonnements. Il faut en tenir compte lors de la planification de la mise en œuvre de la réforme, du fait qu'il pourrait falloir plus de temps qu'initialement prévu.

L'un des facteurs importants de l'ordonnement des réformes était l'amendement opportun de la Loi de Finances et d'Audit, qui a permis au Parlement de s'approprier le budget 2008-2009 sous le format du budget-programme. Au cours de l'année précédant la mise en œuvre d'un budget-programme autonome (en 2007-2008), le MdFDE avait déjà élaboré un cadre fiscal macroéconomique de trois ans et des prévisions de dépenses à moyen terme au niveau ministériel qui avaient été publiées comme annexes au Livre des prévisions budgétaires. Les prévisions à moyen terme ont été étendues à un niveau de programmes et d'actions avec la mise en œuvre d'un budget-programme autonome. En outre, la réforme analogue du PC et du FMIS ont permis la mise en œuvre et le suivi du budget selon son nouveau format.

La décision de mettre en œuvre tout d'abord un « Budget-programme indicatif », parallèlement au budget par postes, a été un élément essentiel au changement de la compréhension par les ministères dépensiers pour ce qui concerne le passage à une orientation de programme et de performance. Cette décision a laissé le temps nécessaire pour un changement de l'état d'esprit, en particulier pour la prise de conscience inhérente à l'importance de l'interaction pour formuler le budget entre la partie finance et les personnes chargées de le mettre en œuvre. Au sein du MdFDE, elle a également permis aux analystes du budget de se rendre compte de la nécessité d'acquérir une connaissance approfondie des ministères dépensiers qu'ils soutiennent. Toutefois, les impacts des changements fréquents dans l'étude de conception au cours de la mise en œuvre indiquent que Maurice aurait pu passer plus de temps à planifier la réforme et à formuler les définitions et les lignes directrices avant de procéder à cette mise en œuvre.

3.3 Terminologie, concepts et structure des programmes

Tout d'abord l'introduction de l'EBP à Maurice a consisté à définir sa terminologie et ses concepts, de formuler les structures des programmes pour les ministères dépensiers et de développer des modèles pour le nouveau format du budget.

Définitions de terminologie et de concepts

Les définitions des termes et des concepts ont provoqué de nombreux débats et discussions au sein du MdFDE. Depuis la présentation du « budget-programme indicatif », de fréquentes modifications ont été apportées aux définitions, dans le but de les rendre plus simple et plus facile à appliquer. Toutefois, ces modifications représentaient un défi pour les équipes de soutien aux ministères sectoriels (ESMS) et les fonctionnaires des ministères dépensiers, parce qu'elles provoquaient des malentendus quant à ce qui était nécessaire en termes de définition des résultats, des extraits et des indicateurs de performance ; et qu'elles ébranlaient par conséquent la confiance en l'EBP.

De nombreux pays ont du mal à définir les extraits appropriés et les indicateurs de performance. Tant⁷ les extraits que les indicateurs de performance devraient se rapporter directement aux services fournis par l'unité. Il peut s'agir de services directs à la communauté ; dans d'autres cas, ils peuvent consister en des fonctions réglementaires ou des conseils sur les politiques. Il est

⁷ En plus des définitions données dans ce rapport, le MdFDE a publié un glossaire d'EPB (*EBP Glossary*), qui précise davantage les définitions et fournit pour chacune des exemples.

souvent utile d'avoir des indicateurs quantitatifs tels que « le nombre de personnes allant à une clinique » ou « le nombre de véhicules réparés » comme mesure qui leur soit propre, puisque la demande est imprévisible et variable et que l'unité responsable n'en a pas le contrôle. Dans de tels cas, il serait plus approprié d'associer les mesures quantitatives aux mesures d'efficacité telles que « le nombre de patients vu par médecin », « le temps d'attente moyenne pour consulter un médecin » ou « le temps qu'il faut pour réparer un véhicule ». Dans d'autres cas, l'utilisation d'indicateurs qualitatifs plutôt que quantitatifs pourraient être plus pertinentes, bien qu'ils soient plus difficiles à mesurer.

2. Définitions

La Loi (portant modification) de Finances et d'Audit de 2008 prévoit les définitions suivantes :⁷

Programme : groupe d'activités ou d'interventions destiné à contribuer à un ensemble commun de résultats, d'objectifs et d'extrants spécifiques qui sont vérifiables et qui se composent d'une cible définie et d'un budget donné, y compris la dotation en personnel et les autres ressources nécessaires.

Action : la hiérarchie de programme qui divise les programmes en actions qui à leur tour se décomposent en activités ou interventions, et qui est conçue pour atteindre au moins un objectif spécifique.

Résultat : les effets susceptibles d'être réalisés

ou réalisés à court et à moyen termes des extrants d'une activité ou d'une intervention.

Extrant : les produits, les biens et les services provenant de l'exercice d'une activité ; il comprend les modifications résultant des activités ayant rapport à la réalisation des résultats.

D'après le Manuel d'EBP (PBB Manual) :

« Dans le but de spécifier la performance, les services sont souvent regroupés en groupes de services qui sont appelés *programmes* ou *actions* à Maurice. Un groupe de services est une agrégation stable de services qui sont similaires en nature et pour lesquels, les coûts peuvent, à des fins d'obligation de rendre compte, être attribués à une unité de prestation.»

La terminologie concernant les informations de performances a été perfectionnée en 2009 en vue du dépôt du budget 2010. Au lieu d'utiliser « les extrants » et « les indicateurs de performance », l'accent a été mis sur les « services à fournir » et sur les « niveaux des services offerts » qui déterminent ce qui doit être mesuré et la cible associée. Il existe toujours un manque de clarté concernant les définitions, ce qui a entraîné des incohérences dans les informations sur la performance dans la documentation d'EBP. La qualité de l'information entre les ministères dépensiers est également inégale. Les problèmes d'ordre général sont les suivants : les services (extrants) sont formulés comme résultats ; les extrants sont indiqués comme activités générales (par exemple, « une meilleure protection des consommateurs », au sein du ministère chargé de la Protection des consommateurs et de la Charte des citoyens) ; et les résultats et les objectifs prioritaires ne sont pas formulés de façon mesurable, rendant difficile de suivre la performance et la réalisation. Les services à fournir ainsi que les indicateurs de performance du ministère de la Santé et de la Qualité de vie (MdSQV) sont indiqués au Tableau 1 à titre d'exemple de l'utilisation de la terminologie récente.

Tableau 1 Services et indicateurs de performance

Action 58301: Services aux centres de santé						
Unité de prestation	Services à fournir (extrants)	Performance				
		Niveaux de services (indicateurs)	Niveau de référence 2009	Cible 2010	Cible 2011	Cible 2012
Centres de santé de quartier/ Centres de santé communautaires/ Médi-clinique (Services de consultations externes)/ Hôpitaux communautaires	01: Services de santé au niveau communautaire	P1: Visite aux centres de soins de santé primaires (en millions)	> 3,9	> 4,0	> 4,0	> 4,0
	02: Programme élargi de vaccination continu	P1: Couverture vaccinale calculée par rapport aux naissances vivantes (secteur public)	>90%	>90%	>90%	>90%
	03: Meilleurs services de santé maternels et infantiles	P1: Pourcentage de nouveau-nés ayant un poids faible à la naissance (< 2,5 kg)	<19%	<19%	<18%	<17%
		P2: Nombre d'utilisateurs actuels de mesures contraceptives	>37 000	>37 000	>37 200	>37 500
Cliniques dentaires	04: Soins dentaires	P1: Visite aux cliniques dentaires	>300 000	>300 000	>310 000	>320 000

Dans le tableau 1, la rubrique «03 : meilleurs services de santé maternels et infantiles » est plus indiquée comme un résultat que comme un extrant. Plus d'un extrant se rapportant aux services qui sont fournis pour réaliser de meilleurs services de santé maternels et infantiles, peuvent être nécessaires; par exemple, on pourrait ajouter la rubrique « Cliniques prénatales », qui pourrait avoir comme indicateur « le pourcentage de femmes recevant des soins prénatals au cours des quatre premiers mois de grossesse ». Qui plus est, les objectifs de performance sont flous, du fait qu'ils sont indiqués pour être supérieurs ou inférieurs à un montant ou un pourcentage sans référence à un chiffre absolu. Il est important d'avoir des objectifs définitifs qui devraient être liés à l'affectation des ressources. Par exemple, si la couverture vaccinale est censée être > à 90 %, alors 91 % de couverture devraient nécessiter moins de ressources qu'une couverture de 95 %. Pour ce qui est de l'extrant des cliniques dentaires, il serait plus approprié d'avoir comme niveau de service, une mesure qui se rapporte aux services réels fournis tels que «le nombre d'heures travaillées par dentiste par jour et par semaine », plutôt qu'au « nombre de personnes fréquentant les cliniques », puisque ce nombre peut échapper au contrôle de l'unité de prestation.

Le MdfDE devrait être également conscient de la possibilité d'incitations contraires créées par l'EBP. Il a été observé par l'un des agents interrogés que les membres du personnel de son unité n'étaient préoccupés qu'à livrer les extrants énoncés dans le document de l'EBP, au détriment des autres services qui leur sont demandés. Les indicateurs de performance dans le document d'EBP devraient être formulés dans le contexte d'un cadre complet d'indicateurs pour un ministère. Les indicateurs devraient être structurés de manière hiérarchique, indiquant clairement que ceux des niveaux supérieurs dans le document d'EBP ne peuvent être atteints qu'en réalisant ceux des niveaux inférieurs. Il doit être clairement indiqué aux ministères que le document d'EBP contient uniquement des extrants sélectionnés, et que les performances individuelles seront mesurées par rapport à un ensemble plus détaillé d'extrants et d'indicateurs qui devraient figurer dans les plans opérationnels et les accords de gestion de performance individuelle.

À ce stade, le MdfDE se doit de clarifier ses définitions pour tous les concepts et de s'assurer que celles-ci soient clairement comprises par ses ESMS, qui peuvent alors les présenter aux ministères dépensiers. Toutes les informations sur la performance (objectifs prioritaires, extrants, résultats et indicateurs) doivent être révisées pour garantir la cohérence entre tous les ministères. Il convient également de prodiguer plus de conseils en matière d'extrants et d'indicateurs de performance pertinents et appropriés. Afin de garantir la cohérence et la qualité de l'information dans les dépôts de budgets-programmes, il serait utile de mettre en place une équipe d'examen de la

qualité au sein du MdFDE. Cette équipe d'examen devrait travailler en étroite collaboration avec les ministères dépensiers au fur et à mesure qu'ils élaborent leurs programmes, résultats, extraits et indicateurs de performance. Le Bureau nationale d'audit (BNA) est chargé d'effectuer le contrôle des informations sur la performance. L'audit des informations relatives aux performances diffère de la conduite d'un audit de performance dans la mesure où il s'occupe plus strictement de l'intégrité de l'information sur la performance déclarée. Ce type de contrôle devrait se concentrer sur les systèmes et les processus utilisés pour établir des indicateurs de performance, ainsi que pour s'assurer que les informations de performance soient fiables, cohérentes et comparables à long terme. C'est l'objectif recherché actuellement par Maurice. Des audits de performance complets, examinant la logique d'intervention d'un ministère et par conséquent ses politiques, sont effectués annuellement par le BNA sur des secteurs choisis.

Structure des programmes

La définition d'une bonne structure des programmes est importante pour clarifier la mise en œuvre de la politique gouvernementale, en révélant comment les activités du ministère soutiennent les objectifs de la politique et la façon dont les ressources sont allouées. L'identification des programmes de l'État en fonction des objectifs à atteindre, plutôt qu'en fonction de la structure administrative ou de la répartition des dépenses entre les catégories de coûts, permet aux organismes politiques de prendre des décisions réfléchies et rationnelles sur la priorisation et la répartition des ressources. La structure des programmes au sein des ministères dépensiers doit être stable, mais doit en même temps accorder une certaine flexibilité au cas où il y aurait un remaniement des fonctions au sein du gouvernement.

3. Critères de définition de la structure des programmes

- Chaque programme devrait avoir un objectif clairement exprimé, qui coïncide avec les objectifs de la politique stratégique du gouvernement ;
- Un lien doit être établi entre la conception des structures du budget-programme et le plan stratégique d'un ministère ainsi que les indicateurs des extraits se rapportant au programme ;
- Les programmes devraient être décomposés en actions et activités, détaillées successivement afin que les ministères dépensiers transforment les programmes en des actions concrètes qui peuvent être mises en œuvre ;
- Le nombre et la portée des programmes et des actions devraient être limités en vue de faciliter une analyse approfondie axée sur les politiques ;
- La structure des programmes ne devrait pas changer tous les ans ; des modifications à la structure des programmes ne devraient être apportées qu'en cas de changements majeurs de politique au sein du ministère ;
- Les programmes devraient clairement se rapporter aux fonctions principales du ministère, et le nom du programme devrait refléter cette idée ; et
- La responsabilité du contrôle des finances et de gestion au niveau du programme ou de l'action devrait être attribuée à un poste de gestion au sein de l'organisation.

Le cadre d'EBP de Maurice se compose de programmes qui sont ensuite ventilés en actions et activités. Chaque programme doit obtenir au moins un résultat, et chaque action doit atteindre au moins un objectif prioritaire.⁸ Chaque action est tenue de fournir des services spécifiés (extraits), et chaque service est mesuré par des niveaux de services (indicateurs de performance) accompagnés de cibles pour les trois années du CDMT. Dans le cas où un programme n'a aucune action, les services sont définis au niveau du programme. En règle générale, un ministère peut demander des modifications à la structure du programme soit par le biais de l'analyste de budget lui est assigné

⁸ Le Manuel d'EBP (*PBB Manual*) définit un résultat comme un changement de l'environnement économique, physique, social et culturel, que le gouvernement tente d'influencer au moyen de sa prestation de services. Un objectif prioritaire est défini comme le but/l'objectif d'une action, qui est prioritaire, accessible (abordable) et mesurable.

par le MdFDE, soit par l'intermédiaire du Conseil des ministres. Si la demande passe par le Conseil des ministres, elle doit être effectuée en consultation avec le MdFDE ; mais si la demande transite par/passe via l'analyste de budget, elle n'a pas à être approuvée par le Conseil des ministres.

Au départ, lors de l'établissement du « budget-programme indicatif », la structure des programmes a été définie par une cellule chargée du CDMT au sein de chaque ministère. Cette cellule a travaillé en étroite collaboration avec les fonctionnaires du Bureau du budget. Les structures des programmes n'étaient pas particulièrement bien définies à ce stade, en raison de contraintes temporelles et du fait que les concepts d'EBP n'étaient pas encore pleinement compris par les fonctionnaires du MdFDE ou des ministères dépensiers. Depuis, la structure des programmes a été examinée par chaque ministère en consultation avec le MdFDE. Bien qu'il n'existe aucune ligne directrice formelle pour l'élaboration des structures des programmes, le manuel d'EBP (*PBB Manual*) stipule que le ministère doit identifier les résultats stratégiques pour les années actuelles et futures, à partir du plan stratégique, puis élaborer des programmes et des actions inhérentes à l'obtention des résultats prévus. Le MdFDE a recommandé que tous les ministères et les services aient un programme initial appelé « Politique et gestion ». Les raisons de cette recommandation sont pragmatiques et prévoient un mécanisme d'affectation des frais généraux qui ne sont pas directement attribuables aux unités de prestation de services basés sur les programmes, tels que les frais des instances dirigeantes, des bureaux, de la sécurité et du soutien informatique.

Même s'il y a eu une amélioration notable de la structure des programmes depuis « le budget-programme indicatif », la définition de programmes appropriés et constructifs est toujours problématique pour certains ministères. Les programmes ne correspondent pas toujours à leurs fonctions ou objectifs principaux, mais suivent toujours la structure organisationnelle. Dans d'autres cas, les programmes n'ont pas été ventilés en actions, rendant l'affectation des ressources aux domaines prioritaires, plus difficile. Plus la structure des programmes du ministère dépensier est appropriée, plus l'identification des indicateurs de bonne performance s'avère aisée. Au début, les ESMS éprouvaient des difficultés à comprendre suffisamment en détail les affaires du ministère dépensier pour être capable de donner en retour des informations constructives sur les propositions de structure des programmes qu'il leur soumettait. Les propositions initiales sur la structure des programmes comportaient souvent de longues listes d'activités, au lieu de programmes qui se rapportaient aux objectifs du ministère. Dans certains cas, les ministères ont refusé de modifier leur structure organisationnelle de statu quo. D'autres ne disposaient pas de plans stratégiques et n'étaient pas très sûrs quant au choix des critères sur lesquels leurs programmes devaient se fonder, ce qui a freiné le processus de la définition de programme.

De plus, le programme de « Politique et gestion » n'est pas cohérent dans sa composition à travers les ministères et il n'y a aucune lignes directrices concernant la définition des actions et les coûts qui devraient y être inclus. Par exemple, le MdFDE appelle sa version de ce programme « Politique et stratégie pour la croissance économique et le progrès social », qui comprend plus que des fonctions de politiques et de gestion, et le programme est divisé en sept actions. Le ministère des Infrastructures publiques, du Transport intérieur et de la Navigation (MdIPTI&N) appelle son premier programme « Élaboration de la politique et de la stratégie pour les infrastructures publiques, le transport intérieur et les services maritimes », et il ne comporte aucune action. Le programme de « Politique et de gestion de la santé » du MdSQV n'est également pas décomposé en actions. Certains des agents interrogés ont estimé que le programme de « Politique et de gestion » était trop volumineux et le considère plus comme un programme « attrape-tout » pour les services qui sont plus difficiles à inclure dans les autres programmes.

Lors de la définition des programmes et des actions, il est important d'examiner les objectifs et la nature du ministère spécifique concerné. À Maurice, la structure des programmes de chaque ministère devrait être examinée dans le but de fournir des unités ayant suffisamment de compétences, de capacités et de pouvoirs pour encourager la performance et la prestation de services économiques, efficaces et efficientes. En plus de ce qui est actuellement offert dans le manuel d'EBP (*PBB manual*), la Direction chargée de la stratégie et de la gestion budgétaires (DSGB) au sein du MdFDE devrait fournir des directives détaillées sur la manière de concevoir une structure des programmes. Ces directives aideraient les ministères dans leurs efforts pour concevoir des structures de programmes

optimales. Il pourrait également être utile que les directives identifient des actions particulières pour le programme de « Politique et gestion » et définissent des éléments qui pourraient être inclus au sein de ces actions afin de réduire le risque d'un programme directeur surchargé. Un extrait des « Directives sur les programmes budgétaires » (*Guidelines on Budget-programmes*) de la Trésorerie nationale sud-africaine est donné à l'Annexe C à titre d'exemple.

3.4 Questions relatives à la préparation du budget

En 2009, une autre réforme importante a été introduite pour modifier les dates de l'année financière qui s'étale désormais de janvier à décembre au lieu de juillet à juin. Ce changement a nécessité l'adoption d'un budget de six mois de juillet 2009 à décembre 2009 avant la mise en place du budget 2010. Ce changement a représenté un défi car il a entraîné des charges supplémentaires à la fois sur le MdFDE et les ministères dépensiers, qui ont dû préparer deux budgets au cours de la même année et les faire voter. Le processus a par conséquent détourné l'attention de l'approfondissement des autres réformes, y compris de l'EBP. Le calendrier du projet de budget pour la préparation du budget 2011 est donné en Annexe B.

La planification stratégique

Au sein des ministères, la planification stratégique constitue le point de départ permettant d'établir les informations sur les programmes. Cette planification devrait représenter le fondement sur lequel l'EBP est formulée. Un plan stratégique devrait énoncer l'orientation que le ministère à l'intention de suivre afin d'atteindre ses buts et objectifs. Il devrait également définir les programmes, les actions et les extrants nécessaires à leur réalisation. Tous les ministères devraient obligatoirement élaborer des plans stratégiques et opérationnels qui seraient mis à jour annuellement.

En général, il existe deux écoles de pensées à propos de la planification stratégique. L'une soutient que le ministère des Finances devrait fournir un modèle de planification stratégique qui sera utilisé par tous les ministères dépensiers. L'avantage de ce modèle est qu'il garantirait la cohérence de la planification ; l'inconvénient est le risque de voir les ministères dépensiers se cantonner à compléter de manière conforme le modèle et de perdre donc les fondements stratégiques de planification. La seconde considère que le ministère des Finances devrait fournir des directives précises concernant le contenu d'un plan stratégique, sans spécifier le format réel, laissant cette option au ministère. L'avantage de cette approche est que les ministères devaient mieux maîtriser les plans ; sa faiblesse est que certains ministères pourraient ne pas se conformer à toutes les exigences énoncées dans les directives.

Quelle que soit l'approche choisie (voire même une combinaison des deux), il est important que la structure des programmes dans le plan stratégique corresponde à la structure des programmes utilisée dans le budget, que les plans soient de nature prospective et que leurs coûts soient établis. Les plans devraient contenir les informations sur la vision, la mission, les buts et les objectifs du ministère, les liens aux résultats des programmes, aux extrants des actions et les intrants nécessaires pour les atteindre. Les informations sur la performance dans les plans stratégiques devraient être liées directement aux informations sur la performance contenues dans l'EBP, afin de fournir un mécanisme permettant de rapporter des progrès mesurables à la fin de l'exercice.

À Maurice, plutôt que de retarder la mise en œuvre de l'EBP en attendant que les ministères dépensiers élaborent leurs plans stratégiques, le MdFDE a considéré la mise en œuvre de l'EBP comme l'impulsion nécessaire au renforcement du processus de planification stratégique. Le MdFDE a récemment conçu un «Cadre de plan stratégique» (voir Annexe D) que chaque ministère doit compléter. Toutefois, le document cadre ne contient pas tous les détails requis dans un plan stratégique ; par conséquent, il est toujours important pour les ministères dépensiers d'élaborer des plans stratégiques exhaustifs. Néanmoins, sous sa forme actuelle, le document cadre peut être utile pour passer les informations requises à la documentation budgétaire d'un plan stratégique détaillé. Les ministères dépensiers devraient être encouragés à élaborer leurs propres plans stratégiques, plutôt que les laisser à un consultant externe, du fait que cela encouragera l'appropriation et garantira l'approbation par les unités de prestation de services et les gestionnaires compétents.

L'élaboration de 15 stratégies sectorielles a été commandée par le MdFDE. À ce jour, quatre ont été concrétisées. À Maurice, un secteur est défini généralement comme le ministère et ses partenaires du secteur privé. Les stratégies sectorielles sont importantes pour assurer la coordination et la cohérence à travers les ministères. Cependant, en raison des contraintes de temps, l'accent devrait être initialement mis sur l'élaboration des plans stratégiques du ministère, tout en continuant le processus d'élaboration des stratégies sectorielles.

Établissement des coûts de programmes

D'après le Manuel d'EBP (*PBB manual*), les coûts sont affectés aux programmes et aux actions en fonction de la quantité d'intrants utilisés directement, plus une partie suffisante de ressources qui ne sont pas affectées à un programme ou à une action spécifique technique (par ex., les instances dirigeantes, la gestion des ressources humaines, l'électricité et certaines technologies de l'information).

Depuis 2008/2009, le budget et les prévisions sont calculées en utilisant uniquement les coûts directs de chaque programme et action. Les coûts indirects sont placés dans un programme de « Politique et gestion » de chaque ministère/service, en fonction de catégories spécifiées par le MdFDE. Dans les années à venir, l'intention est d'affecter tous les coûts indirects aux programmes et aux actions, sans faire état d'un programme distinct de « Politique et de gestion ». Toutefois, il est important avant de mettre en œuvre cette approche, d'avoir une méthodologie définie de détermination des coûts, associée à une bonne compréhension de la ligne de référence.

Le Manuel d'EBP (*PBB manual*) stipule que la première étape dans l'élaboration d'un budget de programme consiste à établir une ligne de référence en calculant les coûts des programmes et des actions. Cela implique :

- d'identifier les actions ou les programmes (lorsqu'il n'existe aucune action) à chiffrer ;
- d'identifier et d'affecter les coûts directs engagés pour entreprendre les activités des actions ;⁹
- d'identifier les coûts indirects des actions ou des programmes et les affecter au Programme 1 de « Politique et gestion » ;¹⁰ et
- d'ajouter les coûts des actions de chaque programme pour réaliser le coût total des programmes.

Dans le cas où une unité au sein d'un ministère relève de deux ou plusieurs programmes différents ou actions, une approche au prorata est employée pour allouer les ressources utilisées par chaque programme différent ou chaque action différente.¹¹

Les changements apportés aux plafonds et aux affectations budgétaires dans tous les programmes et les actions exigent que les indicateurs de performance et les cibles soient examinés et ajustés pour tenir compte de ce qui peut être réalisé dans les limites du budget disponible pour chaque catégorie. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, les ajustements sont souvent proportionnels aux changements apportés au budget.

Les fonctionnaires du MdFDE admettent qu'un travail supplémentaire de comptabilité (ou d'établissement des coûts) des programmes et des actions, s'impose. Au préalable, une interrogation exhaustive relative aux coûts de référence doit être effectuée. Actuellement, la comptabilité repose sur le statu quo avant la mise en œuvre de l'EBP. La comptabilité inexacte de la ligne de référence non seulement a des implications pour la prestation de services mais peut également entraîner une augmentation de virement, qui pourrait affecter la crédibilité du budget. Par la suite, une approche méthodologique pour la répartition des coûts indirects devrait être communiquée à tous les ministères, puisqu'il semble que les avis divergent quant à la façon d'attribuer les coûts

9 Les coûts directs désignent les coûts qui peuvent spécifiquement et exclusivement s'identifier à un objet de coût particulier. Par exemple, la main-d'œuvre, les consommables, l'équipement et l'entretien.

10 Les coûts indirects ne peuvent pas explicitement s'identifier à un seul objet de coût. Par exemple, la location, les salaires de la direction, les frais juridiques et autres frais généraux.

11 Une approche au prorata affecte les coûts de manière proportionnelle, déterminée au moyen du pourcentage.

indirects aux programmes et aux actions. Si les coûts sont répartis dans les divers ministères de manière différente, il sera impossible d'établir une comparaison entre ces derniers et les processus d'allocation budgétaire seront affaiblis. La comptabilité devrait être fondée sur les extrants de chaque action (ou de chaque programme s'il n'existe aucune action) et être accompagnée d'hypothèses sur les changements apportés à la demande de services et à la fourniture d'intrants à moyen-terme.

Les compétences internes de comptabilité doivent être améliorées, du fait que les administrateurs déterminent les coûts à partir des contributions insuffisantes données par les spécialistes sectoriels. Actuellement, la comptabilité est faite au niveau d'un programme et non au niveau d'un service. Afin de garantir une comptabilité plus exacte, les fonctionnaires du MdFDE ont indiqué qu'un module d'établissement des coûts des extrants devrait être mis en place en tant que module pilote en 2011.

Les Dépôts du budget et les auditions budgétaires

La circulaire budgétaire, contenant les prescriptions à suivre pour les soumissions de budget, est publiée en mai. Un fonctionnaire de l'ESMS du MdFDE est affecté à chaque ministère pour aider à préparer le budget. Le format de soumission de budget est présenté à l'Annexe E. Si la proposition du budget d'un ministère est dans les limites du plafond donné, le dépôt du budget est accepté comme tel. Les auditions (ou audiences) budgétaires sont tenues uniquement pour les ministères qui demandent un budget en sus des plafonds qui leur ont été alloués.

L'idéal serait que les auditions budgétaires aient lieu pour tous les ministères, qu'ils soient dans les limites du plafond ou non. Une audience de budget vise à examiner les plans de dépenses (veiller à ce que l'allocation des ressources soit efficiente et efficace) et à encourager le consensus sur les priorités. C'est au cours de l'audition budgétaire que les informations sont partagées en vue de faciliter les options (ou compromis) et les priorisations entre les programmes et les actions afin que le budget soit aligné sur les politiques et les priorités gouvernementales. Les discussions devraient mettre l'accent sur les politiques et les résultats spécifiques à obtenir avec les ressources allouées et devraient comprendre un examen détaillé, rigoureux de la base analytique des allocations, ainsi qu'une analyse des options de prestation de services. Pour ajouter de la valeur à l'audience budgétaire, les analystes du budget doivent examiner les dépenses et les performances de référence, afin de vérifier que les budgets soient réalistes, d'apprécier s'il y a des incohérences quant au niveau et quant à la combinaison des intrants, et afin de s'assurer que le ministère réalise l'optimisation des ressources en termes de prestation de services. Les analystes du budget doivent s'assurer que les prévisions des dépenses soient basées sur une analyse des coûts de fonctionnement et d'investissement des politiques actuelles. Ils doivent aussi analyser l'impact probable sur le budget des nouvelles politiques ou des modifications apportées aux politiques existantes ou, des modes de prestations ainsi que les implications pluriannuelles associées.

Une directive pour les ESMS sur la façon d'évaluer et d'analyser les dépôts de budget serait utile. Le MdFDE devrait élaborer ses propres critères pour analyser un dépôt de budget conformément à ce qui est pertinent dans le contexte mauricien, et devrait faire en sorte que les membres de l'ESMS soient formés à l'évaluation rigoureuse des dépôts de budget. Un exemple des critères d'évaluation d'une soumission de budget est donné en Annexe F.

Documentation budgétaire

Une fois le budget a été finalisé, le MdFDE soumet la documentation budgétaire à l'AN pour approbation. Le format des documents budgétaires est identique à celui du dépôt du budget et comporte :

- une vue d'ensemble du ministère /service ;
- les services à dispenser et les informations sur la performance pour tous les programmes et toutes les actions pour une période de quatre ans (la ligne de référence de l'année en cours, plus les cibles pour la période du CDMT de trois ans) ;
- les ressources financières allouées à chaque programme et action pour une durée de quatre ans ; et

- les ressources humaines (les postes financés) pour chaque programme.

La documentation budgétaire présentée à l'AN a nettement été améliorée depuis le « budget-programme indicatif » de 2007-2008. Une partie beaucoup plus importante est désormais consacrée aux informations non financières, y compris une vue d'ensemble stratégique du ministère et la façon dont les contraintes et les défis majeurs sont traités. Les informations sur la performance et les extrants sont plus détaillées et sont prévues au niveau de l'action. Les objectifs de performance sont donnés pour les trois années du CDMT. Les informations par catégorie économique sont plus faciles à lire, du fait que le nombre de postes budgétaires affichés a été réduit.

L'ajout d'informations supplémentaires dans la documentation budgétaire vise surtout à donner aux députés et à la société civile l'occasion de comprendre la manière dont les dotations budgétaires sont liées aux objectifs de la politique gouvernementale. L'analyse budgétaire est facilitée en reliant les informations sur la performance plus étroitement à l'information budgétaire dans la documentation budgétaire. Par conséquent, au lieu de présenter des informations sur la performance de tous les programmes, puis des informations sur le budget pour tous les programmes, il serait plus pratique de présenter l'information financière d'un programme/d'une action directement après les informations sur la performance de chaque programme/action. Ce serait une amélioration apportée à l'évaluation des résultats, des extrants et des cibles par rapport à l'affectation des ressources (et permettrait de savoir si les ressources ont été alloués à des domaines prioritaires). En outre, la documentation budgétaire actuelle contient seulement un an d'informations financières historiques avec les estimations du CDMT. Il peut être utile d'ajouter un ou deux ans de plus de données historiques et ce, afin d'améliorer l'analyse des tendances des dépenses à plus long terme.

3.5 Le renforcement des capacités

En général, avant d'introduire l'EBP, il est impératif d'effectuer une formation accélérée des fonctionnaires, afin qu'ils comprennent bien les concepts et le système avant sa mise en œuvre. La formation devrait comprendre à la fois les concepts théoriques et les applications pratiques utiles au ministère dépensier concerné. La préparation et la diffusion d'un manuel d'EBP à utiliser comme outil de formation avant l'adoption de l'EBP, s'avèrerait utile. Après la formation initiale, une formation continue complémentaire devrait être donnée, en particulier aux nouveaux membres du personnel qui n'ont pas reçu de formation préalable.

Le « budget-programme indicatif » a permis de reconnaître que le renforcement des capacités est une question importante. Un programme de formation, composé de 12 modules, a été personnalisé pour s'adapter au contexte mauricien. Des consultants externes ont formé environ 65 personnes du MdFDE, des ministères dépensiers et des universités ; les 15 meilleurs ont été choisis pour devenir formateurs, qui à leur tour ont formé 400 fonctionnaires de différents ministères. Ce premier cycle de formation était assez général et a été piloté par l'encadrement et le soutien d'experts du FMI. Une formation spécialisée plus spécifique (parfois prenant la forme d'une vaste consultation avec un ministère) a été élaborée à la demande de chaque ministère.

Au moment de la formation, un manuel d'EBP a été élaboré pour aider les ministères/les services à comprendre et mettre en œuvre les activités du budget-programme dans un cadre pluriannuel. Le manuel explique les concepts et la terminologie et fournit des calendriers budgétaires ainsi que des exemples sur la manière de remplir les modèles d'EBP.¹² Un nouvel ensemble de gestion financière, se composant de dix volumes, est en production et offrira une assistance supplémentaire aux ministères dépensiers pour la mise en œuvre de l'EBP.

Bien que le MdFDE fasse un effort concerté pour offrir une formation, la plupart des fonctionnaires des ministères dépensiers ont estimé que cette formation n'a pas été suffisante, ce qui a eu des répercussions sur leur aptitude à mettre en œuvre l'EBP avec succès. Ils ont également estimé que les programmes de formation étaient trop intenses, et que la durée allouée aux séances de

¹² Le manuel comporte des parties sur le CDMT, l'EBP, les concepts de coûts de base et les méthodologies de comptabilité, la façon de mesurer les performances, le suivi et l'établissement de rapports budgétaires, ainsi que l'évaluation des programmes et des actions. De plus il est régulièrement mis à jour.

formation était trop courte. De nombreux fonctionnaires ont indiqué qu'avec le recul, ils auraient souhaité consacrer plus de temps à la formation, avant et pendant la mise en œuvre.

Les fonctionnaires des ministères dépensiers ont déclaré que trop peu de personnes ont été formées. L'essentiel de la formation a été dispensée aux personnes impliquées dans les finances et pas assez à celles impliqués dans l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre de la prestation de services. Dans certains cas, il a été estimé que les 15 formateurs choisis étaient trop inexpérimentés, du fait qu'ils venaient eux-mêmes de recevoir récemment cette formation et n'avaient pas eu l'occasion d'intérioriser la mise en œuvre effective de l'EBP avant de former d'autres personnes.

Actuellement, aucune formation n'est en cours. Ceci a des implications pour les fonctionnaires qui sont nouveaux dans la fonction publique et qui n'ont pas une bonne compréhension de l'EBP. D'autres programmes de formation seraient également bénéfiques à ces fonctionnaires qui mettent actuellement en œuvre l'EBP pour parfaire leur compréhension. Le renforcement des capacités doit être incorporé localement et appliqué au contexte mauricien et doit inclure des séances de travaux pratiques, en particulier avec les ministères. Les domaines spécifiques pour le renforcement des capacités comprennent la planification stratégique, l'établissement des coûts, les mesures de performance, le suivi et l'évaluation.

La capacité d'entreprendre l'analyse politique et budgétaire est également cruciale. Si l'analyse empirique n'indique pas les changements apportés à la politique, alors l'BP n'est pas utilisé à son avantage optimal. L'analyse empirique doit être réalisée par les ministères dépensiers, puisqu'ils disposent de connaissances approfondies et d'informations immédiates à l'égard des flux de travail relatifs à la prestation de services, qu'ils comprennent les contraintes et les défis existants ainsi que les implications financières s'y rapportant.

L'une des lacunes importantes, soulevée au cours d'un entretien avec un député, est qu'il n'y avait aucune formation offerte aux membres de l'AN. Le renforcement des capacités est nécessaire afin que les députés puissent jouer correctement leur rôle de formulation et de tutelle du budget et soient en mesure d'utiliser les informations de l'EBP de manière plus productive. Il peut être utile de constituer au sein de l'AN un groupe de travail d'analystes chargés de recherches pour fournir une assistance en ce qui concerne l'analyse budgétaire, puisque cette capacité n'existe pas actuellement. L'équipe de recherche devrait se composer d'experts de politique sectorielle qui seront en mesure de mener tant une analyse quantitative que qualitative.

Les auditeurs du BNA des ministères dépensiers demandent également une formation en EBP. Il est important pour l'audit futur que les auditeurs aient une bonne compréhension de la philosophie et de l'étude de conception de l'EBP. Bien que les auditeurs à Maurice suivent actuellement une formation pour la conduite d'audit de performance, ils devraient aussi être formés à l'audit des informations sur les programmes et les performances (avec si possible une importance accordée à ce dernier).

3.6 Questions concernant l'exécution du budget

Simultanément à la conception des formats d'EBP, des révisions du PC et du système comptable ont été faites pour faciliter l'exécution du budget sous un format EBP. L'exécution du budget est gérée par le biais du système comptable du Trésor (SCT). Un groupe de travail sur le PC, présidé par le comptable général, a été constitué. Il se composait de fonctionnaires du Trésor, du Bureau du budget, des cadres du contrôle interne et des finances, du Bureau central des statistiques (BCS) et du BNA. Des consultants internationaux du FMI et du PNUD y ont également participé. La démarche a été tout d'abord d'analyser la liste des postes de dépenses et de recettes existantes et de veiller à se conformer au Manuel 2001 des statistiques de finances publiques (SFP) (*Government Finance Statistics (GFS) Manual 2001*).¹³ S'en est suivi de longues discussions et consultations avec toutes les parties prenantes sur les nouvelles exigences avant de faire des présentations. Tant le matériel que le logiciel utilisés par le Trésor ont été mis à jour pour répondre aux nouvelles exigences, et un grand nombre d'utilisateurs ont été formés au système amélioré.

13 Les parties prenantes comprennent les ministères et les services, le BCS, les auditeurs internes et externes et les consultants du FMI

Le nouveau PC fut prêt en juillet 2008 pour la mise en œuvre du budget 2008-2009. Il prévoyait : l'EBP ; la comptabilité des extrants ; la conformité aux exigences de rapports du FMI (basés sur les principes de SFP de 2001); une meilleure qualité et accessibilité de l'information de gestion.

La nouvelle classification du budget conformément au nouveau PC (avec l'introduction du nouveau FMIS) a été une partie réussie de la mise en œuvre de l'EBP. En particulier, la création du groupe de travail pour coordonner la mise en œuvre a favorisé la transition en douceur. Avant le transfert vers le nouveau système, il a fallu nettoyer les données et supprimer les doublons et les données périmées. Les ministères dépensiers ont pris part à ce processus et ont été invités à examiner leurs postes en détail. Le fournisseur du logiciel a effectué la conversion initiale des données existantes en données pour le nouveau système, et la transition du vieux système au nouveau s'est faite sans heurts. Qui plus est, le Trésor reconnaît que le système est dynamique, et des commentaires déjà faits par les utilisateurs ont entraîné en 2010 des modifications supplémentaires du PC.¹⁴

Le MdFDE utilise actuellement un système de données distinct du SCT pour saisir les informations budgétaires. Généralement, le système comptable devrait intégrer un module de budget, car cela réduit le risque d'erreurs résultant du téléchargement vers l'amont des données d'un système à un autre. Le MdFDE devrait envisager l'intégration comme un objectif à moyen terme.

3.7 Établissement de rapports et suivi

L'établissement de rapports et le suivi sont des outils utilisés pour évaluer les progrès par rapport aux objectifs, aux résultats et aux extrants identifiés dans les plans stratégiques des ministères et jouent un rôle important pour guider la planification future et la formulation des politiques. Les rapports devraient fournir des informations sur les dépenses réelles des programmes par rapport aux budgets, ainsi que la réalisation effective des performances par rapport aux objectifs énoncés dans l'EBP.

À Maurice, chaque ministère dépensiers et chaque service sont chargés de l'établissement de rapports et du suivi. Le MdFDE quant à lui joue un rôle de coordination et de supervision. L'établissement de rapports financiers est effectué via le système du SCT, et de rapports non financiers au moyen de feuilles de calcul Excel. Des mesures institutionnelles d'établissement de rapports et de suivi sont répertoriées au Tableau 2.

Tableau 2 Établissement de rapports et suivi – mesures institutionnelles

Service	Responsabilité	Calendrier
Service du Trésor	Préparation des rapports financiers	Mensuel, trimestriel et annuel
Direction chargée de la stratégie et de la gestion budgétaires (DSGB)	Gestion de la base des données de performances non financières de l'EBP. Supervision des examens de suivi sur les projets d'investissement et/ou sur l'acquisition d'actifs répertoriés dans le PISP ¹⁵	Trimestriel Trimestriel
Direction pour l'examen des systèmes de gestion des dépenses publiques (DESGDP)	Coordination de la préparation des rapports de suivi de performance. Supervision des examens de suivi budgétaire sur les données de performance.	Semestriel Mensuel

¹⁴ Ces changements comportent: « l'analyse » comme segment distinct, pour que l'utilisateur puisse plus facilement identifier et analyser certains postes ; l'ajout d'un nouveau segment pour inscrire le résultat financier actuel ; et la suppression du segment de financement, car il correspond essentiellement aux informations reçues du MdFDE même, et, qu'il n'était pas nécessaire pour tous les utilisateurs d'y accéder.

¹⁵ Maurice a récemment présenté un programme d'investissement du secteur public (PISP). Le PISP couvre le programme d'investissement du secteur de l'État central, des organismes statutaires, des entreprises étatiques, et des collectivités locales, y compris l'Assemblée régionale de Rodrigues. C'est un plan d'investissement glissant, qui sera examiné trimestriellement par rapport aux objectifs stratégiques du gouvernement, en tenant compte, entre autres, de la disponibilité des ressources, de l'état de préparation des projets d'investissement et de la capacité de mise en œuvre. Le PISP couvrant la période 2009 à 2013 a été préparé par le MdFDE en collaboration avec les ministères, les services et les organismes réglementaires. Les projets d'investissement ont été classés en neuf larges secteurs conformément à la classification des fonctions de l'administration. Le PISP exclut l'investissement prévu du secteur privé, des projets à entreprendre dans le cadre du partenariat public-privé (PPP).

Les rapports de suivi financiers comprennent des tableaux financiers détaillés de suivi de l'EBP et un examen financier. Les rapports de suivi de performance contiennent les résultats réels par rapport aux services de programme/d'action et les informations sur la performance spécifiques énoncées dans la déclaration de l'EBP de 3 ans. Ces rapports comprennent une analyse et une évaluation des performances à ce jour. Les rapports de mise en œuvre de projets d'investissement détaillent l'état à divers stades de chaque projet d'investissement et/ou d'acquisition d'actifs mis en œuvre dans chaque programme comme répertorié dans le PISP.

À Maurice, les rapports sur les informations financières et de performances ne sont pas intégrées, ce qui complique leur analyse et examen les uns par rapport aux autres au niveau du programme et de l'action. De plus, la responsabilité de suivi et d'établissement de rapports sur l'état d'avancement des projets d'investissement est séparée de celle de suivi et d'établissement de rapports sur les informations de performances d'EBP, ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble complète des performances de programmes. Le MdFDE reconnaît cette situation comme un domaine qui mérite plus d'attention. La priorité principale est de s'assurer que les informations sur la performance soient disponibles au niveau des ministères dépensiers et que chaque ministère ait un système de suivi et d'évaluation qui fonctionne et qui permette de rapporter les informations dans les délais à l'AN. Les rapports devraient être intégrés de manière à ce que toutes les informations concernant les finances et la performance soient présentées en même temps par programmes et par actions, permettant ainsi un suivi et une évaluation significatifs des performances dans leur ensemble. Un exemple de la manière dont cela pourrait être représenté est donné en Annexe H. En outre, pour des raisons d'efficacité, le membre de l'ESMS qui aide à la préparation du budget devrait également être chargé du suivi des performances du ministère dépensier, car il aura déjà une connaissance approfondie du fonctionnement du ministère avec lequel il travaille.

Maurice est réputé pour produire avec succès des rapports sur l'information financière et dispose de longue date d'une bonne base de données d'informations quantitatives. Cependant, la collecte des informations qualitatives et l'établissement de rapports les concernant représentent un défi. Un autre défi soulevé par le MdFDE est celui de l'analyse comparative appropriée par rapport à laquelle il conviendra d'évaluer la performance. La question s'est posée de savoir à quel pays ou à quelle région Maurice devrait être comparée.

Aucune analyse empirique du rapport entre les ressources et la réalisation des performances n'est effectuée par les ministères ou le MdFDE. Les ministères sont à même de tester leur logique d'intervention (c'est-à-dire si les intrants destinés à produire les extrants, atteignent leur objectifs) puis de faire des choix de politiques pertinents basés sur cette analyse, uniquement lorsqu'ils commencent à analyser de manière empirique leurs données sous-jacentes et les rapports de ces données avec les indicateurs publiés.

3.8 Obligation de rendre compte

Une structure organisationnelle qui est alignée sur la structure des programmes est souhaitable à des fins d'obligation de rendre compte et d'établissement de rapport. Un rapport clair et unique entre la structure du budget-programme et la structure organisationnelle doit exister, afin que la mise en œuvre des programmes et la prestation de services puissent être suivies et que l'unité compétente de l'organisation puisse être tenue responsable. Si les programmes sont imposés fictivement sur une ancienne structure organisationnelle, il en résultera un EBP en forme mais pas en substance.

Dans le cas de Maurice, la structure organisationnelle n'est pas alignée sur la structure des programmes. À titre d'exemple, lors d'un entretien avec un fonctionnaire du MdIPTI&N, ce dernier a été souligné qu'en raison de la conception de programmes, le directeur et le directeur-adjoint d'une unité particulière ont été placés dans des programmes différents. Cette situation a provoqué des problèmes de rattachement hiérarchique ; le directeur-adjoint a estimé qu'il était responsable devant le directeur plutôt que devant le directeur de programmes qui était perçu comme un responsable figuratif ne possédant pas la connaissance technique requise. Au sein du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Ressources humaines (MdECRH), l'organisation est structurée

selon des « domaines » qui ne coïncident pas avec la structure des programmes. Il est difficile de nommer des directeurs de programmes, car les programmes ne tiennent pas compte des domaines. Pour résoudre ce problème, l'un des directeurs des domaines a pour tâche supplémentaire d'assumer la fonction de directeur de programmes. Cependant, cette situation ajoute des responsabilités supplémentaires sur une personne, la plaçant au-dessus de ceux qui ont le même rang, rendant difficile l'accomplissement de façon efficace des tâches.

Finalement, les unités au sein d'une organisation devraient être alignées sur sa structure de programmes, au moins au niveau des actions (ou niveau de programmes dans le cas où il n'y aurait pas d'actions), afin de garantir une seule ligne de rattachement hiérarchique. Ceci est important pour l'obligation de rendre compte dans l'exécution du budget et le suivi de la prestation de services. En outre, il n'est pas facile pour les directeurs de programmes d'exercer leurs responsabilités telles qu'indiquées dans le manuel d'EBP (*PBB manual*) s'ils n'ont pas sous leurs ordres toutes les unités se rapportant directement aux programmes. Reconnaisant que la modification de structure organisationnelle n'est pas facile, cet objectif est à atteindre à moyen ou long terme. Dans l'intervalle, les ministères dépensiers doivent s'assurer que les lignes de rattachement hiérarchique pour les responsables soient clairement définies.

Une question connexe pour assurer l'obligation de rendre compte est de faire correspondre les informations sur la performance du SGP (mis en place par le MdFPRA) aux informations sur la performance de l'EBP. Elles ont toutes les deux le même objectif, à savoir, améliorer l'efficacité et l'efficacités du secteur public, avec le SGP mettant l'accent sur les performances individuelles et le budget-programme se concentrant sur la performance organisationnelle. Par conséquent, il est avantageux d'utiliser la même terminologie quand on parle des buts, des objectifs, des résultats et des extrants, car la situation devient compliquée lorsque chaque système a une définition différente pour le même terme. Le MdFPRA et le MdFDE travaillent ensemble en vue d'assurer un alignement approprié, et le MdFDE est utilisé comme ministère pilote à cet égard.

4. L'expérience de la mise en œuvre de l'EBP au Rwanda

L'élan donné à l'EBP au Rwanda

L'Examen des dépenses publiques de 1997/1998, entrepris conjointement par le gouvernement rwandais et la Banque mondiale, a reconnu les avantages potentiels de l'introduction d'un cadre à moyen terme pour la gestion des dépenses. Le budget actuel était par reconduction, mettait l'accent sur les intrants et les postes budgétaires, reposait sur des contrôles centralisés et la planification du budget de fonctionnement et du budget de développement était nettement séparée. En particulier, l'examen admettait que convertir des objectifs stratégiques en cibles de dépenses concrètes nécessiterait inévitablement d'importants changements dans la répartition des dépenses sectorielles. Cette conversion serait impossible à atteindre au cours d'un budget annuel et serait difficile à gérer en l'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Un Groupe chargé de la conception et de la mise en œuvre (DIG) a été créé en mars 1999 pour gérer la conception et la mise en œuvre de la réforme du CDMT. Le DIG se composait de membres du personnel du ministère des Finances et de la Planification économique (MdfPE) et du ministère de la Fonction publique. Il était soutenu par des conseillers et des consultants. Grâce à l'aide du ministère britannique du Développement international, un coordinateur de projet à temps plein a été embauché pour gérer le projet du CDMT.

L'introduction du CDMT a couvert l'ensemble de l'administration publique (centrale, provinciale et de district) grâce à l'élaboration d'un modèle de planification stratégique, sur lequel repose la formation et le développement de projet. Tous les cadres de l'administration ont participé à la formation dispensée par le DIG pour l'utilisation du modèle et son application à l'élaboration du budget.

Tout au long de l'année 2000, le DIG s'est concentré sur le développement des profils sectoriels et a travaillé en étroite collaboration avec les ministères, les provinces et les districts en vue d'élaborer des programmes et des actions, ainsi que des extrants pour leurs budgets. Le gouvernement a décidé d'introduire le système du CDMT au cours de l'année 2000 afin qu'il puisse s'appliquer pour une période de trois ans, de 2001 à 2003.

Défis de mise en œuvre

Tout comme à Maurice, il existe des systèmes analogues qui saisissent les informations sur la formulation et l'exécution du budget. Au Rwanda, il est difficile faire état des dépenses

réelles selon le plan, car les données de la formulation du budget ne sont pas formatées de la même façon que les données de l'exécution de budget.

Les informations sur la performance non financières sont saisies dans le système budgétaire, mais ne peut pas être automatiquement suivies au sein du système. Par conséquent, elles sont inscrites dans le système simplement à des fins de documentation et d'information. En outre, les informations sur la performance non financières qui sont incluses dans la documentation de budget ne sont pas utilisées adéquatement pour guider les discussions budgétaires et les affectations pour les exercices suivants.

Il n'existe aucun processus systématique de suivi réel de performance par rapport aux cibles fixées au sein des ministères dépeniers, et cette situation soulève la question de la fiabilité des réalisations déclarées par les ministères. Le système d'évaluation et de suivi s'appuie fortement sur la confiance. Les rapports annuels et les examens sectoriels communs sont uniquement des évaluations rétrospectives. Aucun mécanisme permettant de s'assurer que les données de référence des mesures de performances soient fiables et précises, n'est en place.

La méthodologie de comptabilité des programmes et des actions à moyen terme est faible. Il existe un lien insuffisant entre le coût des programmes et des actions et leurs extrants correspondants. Les frais de personnel et les frais généraux sont regroupés dans un programme de « soutien à la gestion » dans tous les ministères dépeniers.

Bien que des ateliers de formation sur le renforcement du CDMT soient effectués chaque année pour les différents cadres des ministères dépeniers, aucun programme de formation structuré destiné à renforcer les capacités durables n'est prévu. Ainsi, la capacité est souvent insuffisante dans les ministères dépeniers, et leurs demandes de soutien, au cours de la préparation du budget, s'avèrent nombreuses.

Cependant, tout au long de la période de mise en œuvre du CDMT et de l'EBP, le MdfPE a acquis une meilleure compréhension des défis inhérents et a établi de meilleures relations de travail avec les ministères dépeniers. La qualité des discussions à propos des questions budgétaires s'est considérablement améliorée, et l'accent qui a été mis sur la négociation des ressources pour l'acquisition d'intrants est désormais placé sur la réalisation des objectifs d'extrants.

4. L'impact de l'élaboration du budget-programme

Avant la deuxième tentative de la mise en œuvre de l'EBP en 2006, le processus de formulation du budget reposait en grande partie sur une approche par reconduction. Les ressources étaient affectées conformément aux postes budgétaires, et aucune tentative n'était faite pour chiffrer de nouvelles priorités politiques ou pour persuader les ministères dépensiers de prioriser leurs dépenses et de faire des économies sur leurs dépenses. En outre, les ministères avaient tendance à considérer les plafonds fixés par le MdFDE comme le point de départ d'un exercice de négociation du budget bilatéral plutôt que comme une enveloppe ferme dans laquelle il fallait prioriser les dépenses. Par conséquent, les soumissions de budget étaient souvent surestimées, résultant en des réductions arbitraires par le MdFDE.

En fin de compte, l'objectif de la mise en œuvre de l'EBP est d'améliorer la prestation de services du secteur public. Par conséquent, les discussions qui ont lieu à propos de l'évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'EBP à Maurice, devrait inclure un examen des améliorations de la prestation de services. Reconnaisant que la mise en œuvre en est toujours à un stade précoce, cette partie attirera l'attention sur les domaines où l'EBP a eu un impact notable sur le processus budgétaires.

4.1 Flexibilité et appropriation

L'introduction de l'EBP a abouti à un changement dans les relations entre la DGSB au sein du MdFDE et les ministères dépensiers. Désormais, au cours du processus de la préparation du budget les ministères dépensiers et les ESMS communiquent davantage entre eux et les relations sont plus collaboratives que dans le passé. Le calendrier du budget a été réorganisé et un délai plus important a été imparti pour préparer le budget. La plupart des ministères dépensiers se sont appropriés leur budget et prennent entièrement part au processus de préparation de leur budget. La fonction de la DGSB n'est plus de préparer les budgets des ministères dépensiers mais d'y apporter des commentaires, de les améliorer, d'en évaluer la qualité et de coordonner.

Dans la plupart des cas, les fonctionnaires des ministères interrogés estiment qu'ils possèdent maintenant une plus grande flexibilité dans la détermination et la gestion de leur propre budget. Les plafonds sont définis au niveau du ministère, puis le ministère est libre d'affecter les ressources aux programmes et aux actions dans les limites du plafond donné. Dans la pratique, les ministères tels que le MdECRH où les frais de personnel constituent une grande partie du budget, une telle souplesse est limitée au faible pourcentage du budget qui comprend les dépenses non engagées pour le personnel.

Il existe également une plus grande flexibilité en cours d'exercice budgétaire, grâce au changement apporté aux règles de virement. Auparavant, le MdFDE devait approuver toutes les modifications en cours d'exercice budgétaire, mais maintenant les ministères disposent d'un seuil de 5 % pour la réaffectation de fonds, sous réserve des règles fixées par le MdFDE. Au-delà de ce seuil, des demandes peuvent encore être faites au MdFDE. Il existe encore certaines rigidités en ce qui concerne les redistributions de ressources de projets d'investissement, du fait que les règles établies pour ce genre de projets n'ont pas été modifiées. L'évaluation des règles de virement est importante. Un seuil de 5 % semblerait convenir dans les pays ayant une discipline budgétaire stricte. Pour l'instant, il est recommandé de maintenir le seuil à 5 % à Maurice, mais de le réexaminer d'ici deux ans à la lumière de l'expérience historique réelle.

Récemment, les règles de passation des marchés, ont également été assouplies. Un appel d'offres officiel est désormais nécessaire uniquement pour les dépenses dépassant 50 millions de roupies

mauriciennes (MUR). Ce changement a donné aux ministères dépensiers une plus grande souplesse et autonomie au cours de l'exécution du budget.

4.2 Meilleure affectation des ressources

Depuis la mise en œuvre de l'EBP, la DGSC a observé une amélioration de la qualité des soumissions de budget provenant de la plupart des ministères dépensiers. Au départ, les consultations budgétaires étaient caractérisées par une longue liste de souhaits, mais désormais il existe un net glissement vers la détermination des priorités et l'importance accordée aux services à fournir. Le nombre de projets ad hoc introduits en cours d'année pendant la mise en œuvre du budget a également diminué, et les ministères sont mieux disciplinés à cet égard. Néanmoins, il y a encore des ministères qui soumettent des demandes de budget dépassant les plafonds de leur budget, sans donner d'explication suffisante concernant ces besoins de financement supplémentaires ou sans apporter des éléments de preuve quant à cette nouvelle priorisation. Certaines preuves démontrent l'existence « d'un jeu », qui consiste à augmenter artificiellement des cibles de façon à ce qu'un financement supplémentaire semble être nécessaire ou qui consiste à demander un financement supplémentaire sans augmenter réellement les cibles, ce qui implique que le financement supplémentaire est nécessaire sans augmentation quelconque proportionnée aux avantages de prestation de services.

La nature des discussions budgétaires a également changé depuis la mise en œuvre de l'EBP. Avant la mise en œuvre de l'EBP, l'accent était mis sur les intrants du budget et les compétences de négociation du ministère concerné jouaient un rôle important pour déterminer si un financement supplémentaire serait alloué. Maintenant, l'importance des auditions budgétaires est accordée tant aux extrants de la prestation de services qu'à la combinaison et au coût des intrants qu'il faut pour fournir les extrants ciblés. Les fonctionnaires interrogés du MdECRH ont suggéré qu'il est plus facile d'obtenir le financement de nouveaux projets qui sont des priorités du gouvernement que dans le passé.

Selon les ESMS interrogées, changer le centre d'intérêt des auditions budgétaires est un processus qui a pris du temps et qui doit être encore amélioré, notamment dans les domaines de l'analyse des politiques et de l'utilisation des informations sur la performance existantes. La façon même d'aborder l'utilisation des informations sur la performance non financières dans les discussions budgétaires et les affectations futures du budget, a besoin d'être encore plus élaborée dans le processus d'audition budgétaire et en général dans la formulation du budget. La capacité au sein des ministères dépensiers capable d'utiliser les informations sur la performance dans l'EBP pour analyser la mise en œuvre de la politique, puis pour associer cette analyse à l'affectation des crédits, est insuffisante. Pour commencer à établir un lien entre les informations financières et non financières à des fins budgétaires, les analystes du budget devront poser les bonnes questions des ministères dépensiers afin d'utiliser plus résolument les informations disponibles. L'utilisation des informations sur la performance pour définir les plafonds des ministères est un objectif du budget 2011.

Il a été également souligné que l'introduction de l'EBP a aidé les ministères à définir des priorités et, donc, a facilité les choses pour s'assurer que les ressources soient mieux affectées à ces priorités. Toutefois ce constat n'a pas été soutenu par une analyse empirique quelconque, puisque le changement d'année civile et la courte période de mise en œuvre n'ont pas permis de réaliser une telle analyse.

4.3 Orientation axée sur la performance et obligation de rendre compte

La mise en œuvre de l'EBP a fait de plus en plus prendre conscience de l'élément de performance et de la nécessité de suivre la réalisation des cibles. Dans certains ministères, l'EBP a amélioré l'obligation de rendre compte, et les dirigeants commencent à utiliser l'EBP comme outil de gestion. Bien que les individus au sein des ministères soient plus conscients de leur responsabilité quant à la réalisation de certains extrants, le lien entre le SGP de la fonction publique et l'EBP reste faible.

La présentation des informations sur la performance s'est améliorée au fil du temps, tout comme la qualité des informations de certains ministères. Dans les budgets de 2007-2008 et 2008-2009, les

indicateurs et les objectifs de performance ont été combinés dans un champ et indiqués uniquement pour l'année en cours. Dans le budget de 2010, les indicateurs de performance sont indiqués séparément des objectifs, et ces derniers sont publiés pour les trois années du CDMT. Le Tableau 3 illustre un exemple de cette amélioration dans le programme des services maritimes du MdiPTI & N.

Tableau 3 Le programme des services maritimes, MdiPTI & N, 2007/2008 et 2010

Budget 2007/2008	
Extrant	Indicateur de performance
01: Inspection des navires battant pavillon	P1: Nombre d'inspections effectuées à augmenter de 282 en 2006/2007 à 300 en 2007/2008
02: Inspection par l'État du port	P1: Nombre d'inspections effectuées à augmenter de 27 en 2006/2007 à 50 en 2007/2008

Budget 2010					
Extrant	Indicateur	Ligne de référence	2010 target	2011 target	2012 target
01: Navires immatriculés en vertu de la Loi relative à la Marine marchande (pour assurer la conformité aux normes maritimes nationales et internationales)	P1: Inspection de contrôle sur les navires par l'État du pavillon (immatriculé sous pavillon mauricien)	2	5	7	9
	P2: Temps moyen pris pour conduire une évaluation de l'état de navigabilité des navires (jours ouvrables)	5	5	5	5

D'après les ESMS interrogées, malgré une certaine amélioration, les ministères ont toujours tendance à être trop prudents lorsqu'ils indiquent les objectifs. Pour essayer d'assurer des cibles plus réalistes, le MdFDE a mis en place une équipe d'assurance qualité.

4.4 Transparence et accès aux informations

En général, la qualité et la quantité d'informations se sont améliorées avec la mise en œuvre de l'EBP. Les fonctionnaires du MdFDE estiment que le gouvernement est maintenant mieux placé pour définir les objectifs et les priorités en fonction des informations de l'EBP. Les ministères dépensiers estiment que l'administration financière est plus aisée grâce à des informations plus facilement accessibles.

Les débats à l'AN sont maintenant plus axés sur les objectifs et les réalisations, plutôt que sur les postes. Un député qui a été interviewé estime que l'EBP a amélioré la transparence, mais qu'il faut une appropriation et une sensibilisation plus importantes pour vraiment obtenir les avantages potentiels de l'approche de l'EBP.

Il faut encore que l'AN utilise pleinement les informations de l'EBP. Les députés n'ont ni la capacité requise ni le soutien extérieur afin de faire bon usage des informations. De plus, les informations ne sont pas analysées de manière adéquate, en raison des contraintes de temps et des charges habituelles de travail des députés.

Les questions posées par la Commission des approvisionnements (marchés publics) ont changé, et il existe une interaction plus importante avec les ministères. Grâce à la nouvelle documentation, les députés sont mieux équipés pour poser des questions pertinentes aux ministres à propos des réalisations dans le domaine de la prestation de services. Des questions peuvent également être posées sur le suivi de performance et la capacité du personnel, alors qu'auparavant n'étaient posées que des questions se rapportant à la sous-utilisation ou au dépassement des crédits.

Conclusion

Depuis la présentation il y a trois ans, du « budget-programme indicatif », le gouvernement mauricien a fait d'énormes progrès dans la mise en œuvre de l'EBP. Le MdfDE a fait en sorte qu'un environnement favorisant l'EBP soit en place, avec les modifications requises apportées au cadre juridique et institutionnel. Le budget a été restructuré en utilisant une approche par programmes et des informations sur la performance sont comprises dans la documentation du budget. La notion d'orientation axée sur la performance a été inculquée à toute l'administration publique et il existe un processus de communications et de consultations continu entre le MdfDE et les ministères dépensiers.

Maintenant que le système se stabilise, Maurice doit tirer parti des réformes existantes et se concentrer sur l'amélioration du processus de réforme. Le MdfDE doit assurer la cohérence dans l'utilisation des concepts et de la terminologie. Les ministères dépensiers devraient revoir leurs structures des programmes, leurs extrants et leurs indicateurs afin de s'assurer qu'ils soient pertinents et appropriés.

L'un des objectifs principaux de l'adoption de l'EBP à Maurice était de rendre la procédure budgétaire plus axée sur la politique, et d'utiliser l'EBP comme outil d'affectation des ressources limitées aux services qui offrent l'avantage social le plus important. Un défi reconnu restant à relever, est le long délai d'institutionnalisation du processus qu'est l'analyse stratégique de la politique alignée sur l'élaboration du budget. Il faudrait se concentrer sur certains domaines spécifiques, en particulier, sur l'élaboration des plans stratégiques à utiliser pour établir les liens entre les priorités de la politique et l'affectation des ressources et sur l'amélioration des compétences des analystes de budget afin qu'ils effectuent un budget et une analyse des politiques exhaustifs. De plus, cette amélioration permettra de guider les affectations de ressources qui sont alignées sur les extrants ciblés et les résultats. D'autres mécanismes devraient être élaborés pour suivre et évaluer la prestation de services par rapport aux dépenses, qui devraient alors orienter le prochain cycle de planification et d'élaboration du budget.

Les défis auxquels font face le MdfDE et les ministères dépensiers sont des défis communs à la plupart des pays qui les rencontrent lorsqu'ils se lancent dans la mise en œuvre d'une réforme telle que l'EBP. Tout pays souhaitant mettre en œuvre des réformes d'EBP devrait s'assurer que les éléments constitutifs d'un système de gestion des finances publiques soient en place. Citons par exemple, l'élaboration annuelle de postes budgétaires crédibles, la capacité de chiffrer les services, des systèmes de contrôle internes et externes de fonctionnement et des mécanismes répondant aux besoins supplémentaires de demande d'informations. Certaines des questions importantes relatives à la mise en œuvre sont considérées ci-dessous.

Stratégie de mise en œuvre

Un plan et une stratégie de mise en œuvre bien conçus sont nécessaires à l'identification de ce qui doit être fait et dans quel ordre. Le plan doit déterminer les exigences d'un environnement favorable, ainsi que les activités spécifiques de mise en œuvre de l'EBP et leurs calendriers d'exécution, ainsi que les unités organisationnelles et les fonctionnaires responsables.

Étude de conception

Il est important d'obtenir le plus tôt possible dans le processus, un consensus sur la terminologie, les concepts et les formats (de préférence dans la phase de pilotage) et d'assurer le renforcement suffisant des capacités de toutes les personnes chargées de la mise en œuvre. À des fins de responsabilisation, il est essentiel d'avoir un lien unique entre l'unité organisationnelle et la structure des programmes au niveau des actions (ou au niveau de programmes s'il n'existe aucune action).

Alignement de la planification et de l'élaboration du budget

Pour utiliser l'EBP comme outil de gestion en vue d'établir un lien entre les plans et les budgets, chaque ministère dépensier devrait disposer d'un plan stratégique, qui devrait être utilisé comme base pour le développement d'une structure des programmes et pour guider l'affectation des ressources aux programmes et aux actions. Un plan sectoriel est un outil utile pour assurer la coordination et l'alignement dans tous les ministères qui ont des fonctions s'y rapportant. La planification sectorielle devrait comprendre la nomination d'un ministère responsable de coordonner les travaux du secteur.

Informations sur la performance appropriées

En fin de compte, l'EBP doit aboutir à une amélioration de la prestation de services. Pour récolter les bénéfices des résultats de l'EBP, les extrants et les mesures/indicateurs de performance doivent être simplement définis et appliqués de manière cohérente dans tous les ministères. Il faut choisir des mesures de performance et des objectifs qui sont des indicateurs significatifs et fiables des fonctions du ministère particulier. Au fil du temps, ceux-ci doivent être démontrables au moyen de l'analyse empirique.

Alignement des budgets sur la performance

L'utilisation bénéfique des informations supplémentaires fournies dans un EBP nécessite une capacité d'analyse des budgets par rapport à la performance attendue. Les analystes de budget, en particulier, doivent pouvoir évaluer si les budgets des ministères reflètent les priorités de la politique, si les coûts des programmes sont efficacement déterminés par rapport à la performance prévue et si les performances projetées sont réalisables.

Comptabilité et systèmes d'information

La possibilité d'inscrire et de tenir compte des dépenses conformément aux programmes est essentielle. Cette possibilité peut nécessiter des changements du PC et un examen des systèmes de gestion financière existants qui devraient être capables de gérer les exigences supplémentaires de classification.

Suivi et évaluation

Les mécanismes sont tenus de suivre et d'évaluer la performance des programmes aussi bien d'un point de vue financier que d'un point de vue non financier. Le ministère des Finances doit décider de la fréquence et du calendrier des rapports, en prenant en considération les systèmes d'informations disponibles. Les rapports devraient intégrer des informations sur la performance financière et non financière. Des systèmes doivent être développés pour le suivi de l'exercice en cours et pour l'évaluation de fin d'exercice par les ministères dépensiers et le ministère des Finances. Les résultats de suivi et d'évaluation doivent être incorporés au processus de planification stratégique qui doit inclure l'examen et la révision des politiques, des objectifs, des programmes et des extrants.

Transparence et obligation de rendre compte

La mise en œuvre de l'EBP génère une meilleure information. L'amélioration de la transparence des budgets nécessite que cette information soit incorporée dans la documentation budgétaire soumise au Parlement. Il s'agit d'une condition nécessaire, mais pas suffisante pour améliorer l'obligation de rendre compte et la supervision. Il est essentiel que les membres du Parlement et la société civile soient capables d'utiliser les informations qui leur sont présentées. Cette utilisation requerra des initiatives de renforcement des capacités, ainsi que la possibilité d'établir une unité de recherche au Parlement pour aider à l'analyse des politiques et du budget.

Références

République de Maurice (2010) Manuel pour l'élaboration du budget-programme (*Manual for programme-based budgeting*). Disponible à : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf>

Sipu (Institut suédois de l'administration publique) (2007) « Gestion des finances publiques : rapport d'évaluation de la performance de Maurice » (*Public financial management: Performance assessment report for Mauritius*), Projet N° 2006/129349. Disponible à : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/pefa.pdf>

Banque mondiale (2007) « Mémoire économique sur Maurice : gérer le changement dans un monde en mutation » (*Maurice country economic memorandum: Managing change in a changing world*). Washington DC: Banque mondiale.

Des entretiens ont été conduits avec des fonctionnaires :

- de la Direction chargée de la stratégie et de la gestion budgétaires, MdFDE
- de la Direction du capital humain et des connaissances, MdFDE
- de la Direction d'examen et de système de gestion des dépenses publiques, MdFDE
- du Bureau du comptable général du Trésor, MdFDE
- des équipes de soutien aux ministères sectoriels, MdFDE
- du Bureau national d'audit
- du ministère de la Santé et de la Qualité de vie
- du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Ressources humaines
- du Ministère des Infrastructures publiques, du Transport intérieur et de la Navigation

Annexe A : Glossaire de l'EBP

Définition	Exemples
<p>Résultats Les résultats sont les changements apportés à l'environnement économique, physique, social et culturel que l'État essaie d'influencer au moyen de sa prestation de services (extrants). À des fins d'obligation de rendre compte, il est important de comprendre que les fonctionnaires chargés de la supervision ne peuvent pas être tenus directement responsables de la fourniture des résultats, du fait que la réalisation des résultats est également soumise à des influences extérieures qui échappent à leur contrôle, mais ils devraient réaliser une analyse dans les domaines clés sur le lien entre les services fournis et les résultats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des maladies évitables • Augmentation de l'espérance de vie • Compétitivité renforcée du pays • Incidence réduite de la criminalité • Réduction du nombre de répétition de crimes par les prisonniers dans les 5 ans suivant leur sortie de prison • Réduction du nombre d'accidents de la route et des décès
<p>Services Ce sont les extrants fournis par les ministères /les services aux bénéficiaires (directement ou par le biais d'autres organisations). Les bénéficiaires sont le public, les utilisateurs du service, le Parlement, le gouvernement, les ministres, les autres entités de l'État et les organisations du secteur privé et du secteur public.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Services de vaccination • Contrôles fiscaux • Études des secteurs de l'économie en vue d'identifier les secteurs où la réglementation et d'autres obstacles à la croissance peuvent être réduits • Services de réhabilitation des prisonniers • Affaires pénales portées devant les tribunaux et jugées • Visites pour soins de santé à domicile • Consultations de patients hospitalisés / externes • Campagnes d'éducation sur la sécurité routière
<p>Activités Ce sont les tâches entreprises pour fournir les services. Ce niveau de spécification n'est pas utilisé dans les documents d'EBP formels, mais il s'affiche dans le cadre du plan de mise en œuvre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'un registre d'enfants • Planning de travail pour les vaccinations • Traitement des demandes de financement • Participation aux réunions • Conserver les dossiers personnels des prisonniers • Conduire aux écoles pour des campagnes d'éducation • Impression de brochures • Élaborer un cadre de planification stratégique
<p>Normes de service Celles-ci peuvent être définies comme la mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'un indicateur de qualité ou d'une variable de contexte. Les normes de service montrent comment mesurer les éléments de programmes ou d'actions.</p>	
<p>Normes de quantité (quantitatives) La quantité peut être exprimée de différentes manières :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de services (extrants) • Estimation du nombre 'X' de licences délivrées • Estimation du nombre 'X' d'arrêts de jugement civil prononcés ou exécutés • Estimation 'X' d'enquêtes en matière de délits graves • Estimation 'X' de jours de service carcéral pour les prisonniers étant dans les prisons de haute surveillance (nombre total de jours par prisonnier) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de services de recherche et de sauvetage de service actif ouvert jour et nuit pendant toute l'année, conformément au Manuel du service de sauvetage • Services de transport ambulance ont une capacité d'intervention permettant d'hospitaliser les cas critiques dans un délai de 60 minutes pour 60 % de la population • Tous les enfants nécessitent dans 229 poches de pauvreté comme identifiées par ministère de la Sécurité sociale • Si vous utilisez une mesure de couverture en %, telle que 90 % des enfants immunisés, vous devez également utiliser la quantité totale à mesurer (nombre brut) ou sinon la mesure en % n'est pas très instructive. C'est notamment le cas lorsqu'un changement en % est mesuré. Ainsi, une modification de 10 % sur un nombre brut de 1 000 est très différente d'une modification de 10 % sur un nombre brut de 10 000.
<p>Normes de qualité (qualitatives) Les indicateurs de qualité peuvent globalement être divisés en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs permettant d'évaluer la performance d'une organisation du point de vue du client ; • Indicateurs qui associent la performance des services à des normes approuvées ou acceptées ; • Respect des délais – étant capable de fournir les services au cours d'une période de temps donnée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes de satisfaction ou de prestation de services • % des lettres de projet acceptées par le ministre sans demandes de modification • Pourcentage moyen de taux de réussite • Respect des normes d'entretien des routes nationales • Réduction justifiée des plaintes contre le personnel d'encadrement des prisons • 90 % des poursuites judiciaires en matière pénales conclues dans l'année • 95 % des demandes de licences traitées dans un délai de 10 jours



Normes de service	
Celles-ci peuvent être définies comme la mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'un indicateur de qualité ou d'une variable de contexte. Les normes de service montrent comment mesurer les éléments de programmes ou d'actions.	
<p>Normes d'efficacité (selon les besoins) L'efficacité concerne la relation entre les intrants et les extrants et mesure le degré de maximisation des extrants compte tenu des intrants qui rentrent dans un processus (le coût de production unitaire est la mesure habituelle). Un rapport en baisse indiquerait que l'efficacité s'améliore, mais il faut être conscient de la nécessité de considérer ce rapport dans le contexte de la qualité et de la complexité du service. Par exemple, une baisse de prix par étudiant suite à la réduction du nombre d'enseignants par élèves peut indiquer la détérioration de la qualité plutôt qu'une amélioration de l'efficacité. Une hausse du prix par point d'eau peut refléter l'augmentation des coûts due à une nouvelle technologie qui est plus efficace et durable, plutôt que refléter une baisse de l'efficacité. Lorsque vous utilisez des mesures d'efficacité, assurez-vous que vous les considérez par rapport à l'accès au service et à la qualité du service.</p>	<p>Le coût par unité (également appelé coût unitaire) divise les coûts totaux par le nombre d'unités produites ou services fournis, tels que les coûts par étudiant à l'école, ou les coûts par patient hospitalisé sortant, les coûts par patient externe des centres de santé, les coûts par km de route construite, les coûts par point d'eau établi.</p>
<p>Normes d'équité Celles-ci se rapportent à la manière dont les services visent les bénéficiaires et pourraient reposer sur le sexe, la région, un groupe spécifique de personnes (par exemple, les personnes handicapées), etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ces services seront dispensés à tous les enfants des 229 poches de pauvreté identifiées par le ministère de la Sécurité sociale • Les colporteurs de la rue Desforges à Port Louis profiteront de ce service
<p>Contraintes Ce sont les contraintes qui devraient être externes à votre institution, sur lesquelles vous n'avez aucun contrôle et qui empêchent votre institution de fournir les services ou de réaliser les normes de service. Elles ne devraient pas comprendre les contraintes liées aux ressources humaines et financières.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La compensation financière n'est pas terminée à temps • Le projet d'acte législatif n'a pas été traité par le Bureau législatif de l'État • Le processus d'appel d'offre n'est pas achevé dans les délais impartis par la réglementation en matière de passation de marchés • Traitement lent des demandes par un autre ministère.

Ministère des Infrastructures publiques, du Transport intérieur et de la Navigation						
Programme 322 : Construction et entretien des bâtiments de l'État et autres actifs						
Résultats : Faire en sorte qu'il y ait une conception adéquate, un développement efficace et un bon entretien des bâtiments de l'État afin de répondre aux besoins accrus en locaux du secteur public et s'assurer que les bâtiments existants soient totalement fonctionnels						
Action 32202 : Conception et supervision de la construction des bâtiments et de l'infrastructure connexe						
UNITÉ DE PRESTATION	SERVICE à fournir	PERFORMANCE				
		NORMES DE SERVICE	Niveau de référence	Cibles 2011	Cibles 2012	Cibles 2013
Division des infrastructures publiques	01 : Dossiers d'appel d'offres pour les projets approuvés, achevés pour le lancement des appels d'offres en 2008-2008	Projets dans le secteur de l'Éducation	24	26	18	14
		Projets dans le secteur de la Santé	7	12	6	4
		Projets dans le Service de police	2	2	1	2
		Projets dans les Prisons	4	3	5	4
		Projet dans le secteur judiciaire	2	3	2	1
		Projets dans les services d'incendie	1	1	0	1
		Autres projets	7	10	4	6
Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.

Annexe B : Calendrier du projet de budget

Janvier	<p>Avant-projet des plans stratégiques Élaboration de la stratégie macroéconomique budgétaire Modification de la structure des programmes/actions pour la Santé et l'Éducation Publication de la circulaire budgétaire pour le suivi de l'EBP Publication de la circulaire budgétaire pour le PISP Amélioration et actualisation du budget-programme national (services, normes de service, etc.)</p>
Mars	<p>1^{re} version des plans stratégiques 1^{er} rapport de performance trimestriel Informatisation du SCT du cadre de suivi et d'établissement des rapports</p>
Mai	<p>Établir les plafonds à partir de la stratégie macroéconomique budgétaire, et publication de la circulaire budgétaire dans laquelle figure les plafonds</p>
Juin	<p>Plans stratégiques finalisés Développement des plans d'activités annuelles 2^e rapport de performance trimestriel</p>
Août	<p>Plans d'activités annuelles finalisés Actualisation du BP non financier, reposant sur les plans stratégiques et d'activités Soumissions de budget par les ministères et les services dépensiers (Août)</p>
Septembre	<p>Commence les commissions chargées d'examiner les états prévisionnels sur les ressources humaines (1^{er} au 15 septembre) Les commissions les commissions chargées d'examiner les états prévisionnels sur les ressources financières (20 septembre au 5 octobre) 3^e rapport de performance trimestriel</p>
Octobre	<p>Finalisation des budgets prévisionnels 2011 à 2013 par ESMS (16 octobre au 5 novembre)</p>
Novembre	<p>Impression du projet de budget, 2011 à 2013 (12 novembre) Budget Day (15 novembre)</p>
Décembre	<p>Clôture des comptes 4^e rapport de performance trimestriel</p>

Annexe C : Élaboration de la structure des programmes budgétaires

Élaboration de la structure des programmes budgétaires

Ces lignes directrices doivent être suivies :

- 1) La structure des programmes budgétaires doit être établie et examinée en tant qu'activité de préparation du plan stratégique au niveau ministériel.
- 2) Elle devrait reposer sur la prestation de services, et favoriser l'exécution par le ministère de ses fonctions de services communs.
- 3) Elle doit correspondre étroitement à la structure organisationnelle, bien qu'elle ne puisse pas être identique. La structure des programmes budgétaires et la structure organisationnelle devraient être définies simultanément dans le cadre de la préparation du plan stratégique.
- 4) La structure des programmes budgétaires pour les ministères ayant des fonctions concurrentes nationales doit être conçue pour être reliée de manière logique à la structure des programmes qui a été déterminée pour les provinces.
- 5) Les programmes et les actions ne doivent pas être établis simplement parce que de nouveaux postes de cadres sont ajoutés à la structure organisationnelle.

Définition des programmes

- 1) *La structure des programmes budgétaires doit correspondre aux lignes principales de la prestation de services et favoriser l'exécution par le ministère de ses fonctions.* Les programmes doivent se rapporter aux questions d'importance. Toutefois, dans la pratique, ils peuvent varier considérablement en taille.
- 2) *Chaque programme doit se limiter au sein d'un seul ministère.*
- 3) *Toutes les fonctions ministérielles doivent se trouver dans des programmes.* Chaque fonction et chaque activité, entreprises par un ministère doivent être incluses dans des programmes pertinents. Toutes les activités et fonctions sans exception doivent être attribuées.
- 4) *Noms des programmes.* Chaque programme doit avoir un nom distinct, qui fournit une description succincte des principaux objectifs. Par exemple, deux programmes dans un même ministère, ne peuvent pas inscrire une action appelée « Gestion ». Il devrait y avoir un identificateur unique pour faire la distinction entre les deux (par ex., « Gestion des subventions » et « Gestion des licences »), sauf dans des cas spécifiques où il existe un accord avec le Trésor. Il faut veiller à éviter le double emploi des noms de programme utilisé par les ministères provinciaux et nationaux. Les noms des programmes ne doivent pas contenir de verbes.
- 5) *Programme « Administration ».* Chaque ministère doit avoir un seul programme intitulé « Administration ». Le programme « administration » doit être limité et ne doit concerner que les services communs fournis pour le ministère dans son ensemble et qui ne sont pas par nature spécifique au niveau ministériel. Le programme « Administration » ne doit pas comporter les fonctions impliquant la prestation de services au public ou les fonctions de base propres au ministère qui sont accomplies pour soutenir d'autres programmes.

Définition des actions

- 1) *Les actions font partie des programmes.* Les actions doivent être créées pour la prestation de services et d'activités subordonnés au sein d'un programme.

- 2) *Actions au sein du programme « Administration »*. Ce programme doit normalement comprendre les actions suivantes:
- (a) Action « Bureau du ministère ou membres du Conseil exécutif (MEC) » : Cette action comprend les salaires, les coûts directs des activités d'appui au Bureau ou aux MEC, leurs frais de déplacement et ceux de leur personnel et les salaires de tout le personnel consultatif, ainsi que l'indemnité ou les indemnités de résidence et d'usage de véhicule.
 - (b) Action « Gestion du ministère » : qui comprend les coûts du Directeur général et du responsable de programme chargé du programme « Administration ». Le salaire, les indemnités et tout autre coût d'appui des autres directeurs généraux adjoints et gestionnaires des autres programmes doivent être assignés au programme ou à l'action dont ils dépendent. Si le gestionnaire de programme se trouve dans une autre action (par exemple le « Bureau du Directeur financier » ou les « services généraux ») au sein du programme « Administration », alors cette action ne représentera que les coûts du bureau du Directeur général.
 - (c) Action « Services généraux » qui comprend les fonctions et les activités concernant les ressources humaines et la technologie de l'information.
 - (d) Action « accueil des bureaux » qui comprend les activités et les coûts se rapportant aux fonctions d'accueil des bureaux fournis par le programme « Administration ». Lorsque des fonctions d'accueil des bureaux se rapportant à d'autres programmes du ministère peuvent être identifiées, elles doivent être affectées au programme ou à l'action concernée.
 - (e) Action « Bureau du Directeur financier » qui comprend la gestion de l'administration financière ;
 - (f) Action « Audit interne » qui est une action distincte, reconnaissant que le rattachement hiérarchique du Chef de l'Audit interne n'est pas au Responsable de programme chargé du programme « Administration ».
 - (g) Action « Services juridiques », sauf lorsqu'un ministère rend des services juridiques aux autres ministères, auquel cas les services juridiques doivent se trouver dans un autre programme pertinent.
 - (h) Action « Communications », comme action séparée dépendant du programme 1.
- 3) *Noms des actions*. Chaque action doit avoir un nom distinct, qui fournit une description succincte des services et activités essentiels. Les noms des actions ne doivent pas être repris dans les ministères provinciaux et nationaux. Les noms des actions ne doivent pas contenir de verbes.
- 4) *Formulation de la politique et fonctions consultatives*. Les fonctions de stratégie et de formulation de la politique doivent normalement être affectées à un programme spécialisé ou à une action spécialisée et n'appartiennent pas au programme « Administration », en particulier dans les ministères nationaux ayant des fonctions concurrentes qui jouent un rôle clé dans la détermination des politiques sectorielles. Quand le rôle de la formulation de politiques est limité au cadre politique d'un domaine spécifique et limité de prestation de services entrepris par un programme au sein d'un ministère, le rôle de formulation de politiques constituera une action dans le programme de prestation de service approprié. Les conseillers en matière de politique attachés directement au bureau du ministre, les MEC, et le ministre adjoint ou le directeur général doivent être affectés à l'action pertinente dans le programme « Administration ».
- 5) *Les fonctions de réglementation*. De nombreux ministères au niveau tant national que provincial effectuent des fonctions de réglementation. Ces fonctions de réglementation peuvent se rapporter à la préparation, la révision et la modification de la législation ou à l'application de la législation. Dans certains cas, les ministères nationaux accomplissent une fonction de réglementation pour des actes qui sont appliqués par les ministères provinciaux. En règle générale, les fonctions de réglementation relatives à un seul instrument législatif ou à un groupe d'actes étroitement liés peuvent-être affectées à un programme unique, mais avec les fonctions d'examen et d'application législatifs affectées à des actions séparées.
- 6) *Entités publiques*. Toutes les entités publiques nationales et provinciales (y compris les composantes gouvernementales, les entreprises publiques et les unités de prestation de service spécialisées) relèvent du champ d'application d'un programme ou d'une action responsable de leur supervision ou du transfert des fonds. Tous les transferts aux entités doivent être comptabilisés comme actions dans le cadre des programmes pertinents.
- 7) *Institutions constitutionnelles*. Les institutions constitutionnelles, figurant à l'Annexe 1 de la Loi relative à la gestion des finances publiques (PFMA), ne font pas partie des structures d'un quelconque programme ministériel, dans la mesure où elles sont établies comme des entités juridiques indépendantes ne dépendant

que du Parlement. Toutefois, les transferts effectués pour fournir un financement à ces organismes doivent apparaître comme un seul poste budgétaire pour chaque institution constitutionnelle au titre du programme/de l'action ministérielle appropriée.

- 8) *Subventions conditionnelles*. Subventions conditionnelles. Celles-ci doivent être incorporées et prises en compte dans le cadre du programme et si possible de l'action, dans lequel/laquelle l'activité qui est ciblée est financée. Lorsqu'une subvention conditionnelle apporte un financement pour des activités qui sont allouées au sein de deux ou de plusieurs programmes, elle doit figurer à la fois dans le programme source (programme du ministère national) et dans les programmes où les activités se déroulent (programme du ministère provincial).

Annexe D : Cadre du plan stratégique

CADRE DU PLAN STRATÉGIQUE												
Ministère/Services :												
SERVICES À FOURNIR	ACTIVITÉS PRINCIPALES	Bénéficiaires (4 ou moins)	CODE DU SERVICE (Utiliser le même code que pour le Budget 2009 pour les extrants existants)	NORMES DE SERVICE (Indicateurs de performance)						UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES		CONTRAINTES (à aborder pour services aux normes de services spécifiques)
				QUANTITÉ		QUALITÉ y compris le respect DES DÉLAIS		EFFICACITÉ & ÉQUITÉ		Actuelle	Niveau prévu en 2010	
	Description des normes de service	Niveau de référence 2009 (au besoin)	Niveau prévu en 2010	Description des normes de service	Niveau de référence 2009 (au besoin)	Niveau prévu en 2010	Description des normes de service	Niveau de référence 2009 (au besoin)	Niveau prévu en 2010			
Unité de prestation :												
Nom du PROGRAMME / Code :												
Nom de l'ACTION / Code (Remplir ce formulaire pour chaque action et s'il n'y en a pas, alors pour chaque Programme) :												
RÉSULTATS influencés par ce Programme /cette Action :												
SERVICES existants (ou extrants) pour ce Programme ou cette Action												
etc.												
NOUVEAUX SERVICES proposés pour ce Programme ou cette Action												
etc.												

Annexe E : Format de soumission du Budget

PARTIE A : VUE D'ENSEMBLE DU MINISTÈRE / SERVICE

Note stratégique

Liste des programmes, des actions et des objectifs prioritaires

Résumé des ressources financières

Résumé des postes financés

PARTIE B : EXTRANTS – SERVICES À FOURNIR ET INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

(Résultats / Unités de prestation / Extrants / Indicateurs de performance et Cibles)

Programme XX1: Politique et Gestion

Programme XX2:

Programme XX3:

Programme XX4:

PARTIE C : INTRANTS – RESSOURCES FINANCIÈRES

Résumé par catégories économiques

Résumé pour l'année 2010 par programmes et par actions

Programme XX1: Politique et Stratégie

Programme XX2:

Programme XX3:

Programme XX4:

PARTIE D : INTRANTS – RESSOURCES HUMAINES

Postes financés par programmes / par actions

Dotation en personnel (Postes financés) par programmes/ par actions pour 2010

Annexe F : Exemple de critères d'évaluation des demandes budgétaires

Critères d'évaluation des demandes budgétaires														
Description de l'initiative	Montants demandés			Critères d'évaluation										Notation
	2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Initiative 1	10 000	11 000	12 000	2	2	2	1	1	0	1	1	0	1	85%
Initiative 2	45 000	55 000	65 000	2	2	2	1	0	1	1	0	0	1	77%
<p>Critères 1 à 3 – doivent être satisfaits si une initiative doit être considérée</p> <p>Critères de mesure :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Est-il évident que l'initiative contribue aux priorités de la politique gouvernementale ? (Oui = 2 et Non = 0) 2. Le ministère a-t-il fourni des informations crédibles sur la prestation de services avec l'initiative soumise ? (Oui = 2 et Non = 0) 3. L'initiative est-elle alignée sur les fonctions principales ? (Oui = 2 et Non = 0) 4. D'autres options de politique ont-elles été considérées ? (Oui = 1 et Non = 0) 5. Le ministère a-t-il conduit une nouvelle priorisation approfondie en vue de financer une partie de l'initiative à partir du budget ? (Oui = 1 et Non = 0) 6. Est-ce que l'établissement des coûts/l'initiative est réaliste ? (Oui = 1 et Non = 0) 7. Le ministère a-t-il constamment sous-utilisé son budget (avec une marge supérieure à 3%) au cours des 2 à 3 dernières années ? (Non = 1 et Oui = 0) 8. L'effet sur les autres entités/personnes a-t-il été pris en considération ? (Oui = 1 et Non = 0) 9. Est-ce que les risques sont gérables ? (Oui = 1 et Non = 0) 10. La participation politique au processus de formulation du budget a-t-elle été appropriée? (Oui = 1 et Non = 0) 														

Source: Présentation de CABRI par Dr Kay Brown et Julia De Bruyn (Juin 2007)

Annexe G : Plan comptable

Tableau A1 Les 8 segments du PC

Élément	Ministry/Dept./ Cost-centre	Program./Action	Nomenclature par nature économique	Code ID	Analyse	Activité/Projet	Divers.	Extrants
Numéro du segment	1	2	3	4	5	6	7	8
Nombre de caractères	7	5	8	3	8	7	5	1

- *Ministère/Service/Centre de coûts* identifie le ministère, ou le service ou le centre de coûts spécifique qui requiert un financement et qui sera chargé des dépenses de tels fonds et de la justification de telles dépenses.
- *Programme/Action* identifie les programmes et les actions introduites par le ministère.
- *Nomenclature (ou classification) économique* identifie les postes d'intrants spécifiques à acquérir afin de livrer les extrants des programmes et des actions.
- *Code ID* est inclus pour l'identification de l'autorité (signification ministérielle), émis par un ministère à un autre pour dépenser des ressources en son nom.
- *Analyse* prévoit un code d'analyse indépendante détaillée qui est lié à la nomenclature économique et apporte des détails supplémentaires sur les postes de recettes et de dépenses, au cas où de tels détails seraient demandés.
- *Activité/projet* fournit un niveau supplémentaire de classification qui identifie toutes les activités courantes et les projets d'investissement qui composent les actions et les programmes.
- *Divers* est un domaine de réserve qui accueille tout ajout tardif quel qu'il soit.
- *Extrants* est le résultat réel de l'exécution (par opposition au montant budgétisé). Le résultat réel est entré à la fin de l'exercice budgétaire.

Annexe H : Exemple d'un format de rapport d'information financière

Programme 1 Information financière																
	Budget Q1	Réel Q1	Variance en %e	Budget Q2	Réel Q2	Variance en %e	Budget Q3	Réel Q3	Variance en %e	Budget et Q4	Réel Q4	Variance en %e	Total du budget	Total réel	Variance en %e	On course
Action 1																Yes/No
Fonctionnement																
Investissement																
Action 2																
Fonctionnement																
Investissement																
Information sur la performance																
	Cible Q1	Réelle Q1	Variance en %e	Cible Q2	Réelle Q2	Variance en %e	Cible Q3	Réelle Q3	Variance en %e	Cible Q4	Réelle Q4	Variance en %e	Total des cibles	Total réel	Variance en %e	On course
Action 1																Yes/No
PI																
P2																
Projet1																
Projet2																
Action 2																
PI																
P2																
Projet1																
Projet2																

Raisons pour lesquelles il existe des variances si pas sur la bonne voie
 Mesure corrective à prendre