

**8<sup>th</sup> ANNUAL SEMINAR: ÉLABORER UN BUDGET BASÉ SUR LES RÉSULTATS :  
VERS UNE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES**

***Session Plénière 3 : Conditions préalables à la réforme budgétaire axée sur  
les programmes et les performances***

Ian Lienert

***Introduction***

De nombreux pays africains ont commencé à mettre en place un système d'élaboration de budget-programme axé sur les performances (EBP) ou envisagent de le faire. Dans certains cas, des « champions de réformes » nationaux ont tenu à mettre en œuvre des réformes d'EBP qui sont perçues comme étant un trait essentiel de pratiques budgétaires modernes. Des conseillers étrangers, financés par des donateurs multilatéraux ou bilatéraux, ont également encouragés les pays africains à introduire des réformes relatives à l'EBP qui ont été adoptées dans certains pays de l'OCDE et qui sont supposées être transposables aux pays africains.

Les raisons de l'introduction des réformes en matière d'EBP sont compréhensibles. Depuis de nombreuses années, les pays africains ont établi des documents de planification à moyen terme exposant des stratégies publiques de développement macroéconomique, sectoriel et social. Ces documents stratégiques de haut niveau énoncent les objectifs dans des secteurs spécifiques, y compris les possibilités d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ([www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)). En s'efforçant de réduire la pauvreté, d'améliorer l'éducation, d'améliorer la santé maternelle et infantile, etc., il est normal de considérer le remplacement du système budgétaire hérité, « axé sur les intrants (ou ressources/moyens) » par un système d'EBP qui se concentre sur les extrants (ou produits) et/ou sur les résultats (ou réalisations) de programmes spécifiques du budget. Dans le cadre de l'EBP, certaines cibles et certains indicateurs de performance (PI ou IP) peuvent être directement liés aux OMD.

Afin de relier la planification à l'élaboration du budget, on estime que les systèmes d'EBP requis en Afrique devraient être associés à un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Il est concevable qu'un système d'EBP puisse être introduit uniquement pour améliorer les processus budgétaires annuels. Toutefois, dans de nombreux pays africains, les CDMT, sont introduits en même temps que les systèmes d'EBP.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>L'Enquête 2007 effectuée conjointement par CABRI et l'OCDE, a révélé que 15 pays sur 26 (dont les pays anglophones représentaient 60 % de l'échantillon) incluaient des prévisions à moyen terme dans les documents budgétaires présentés aux assemblées législatives (CABRI, 2009, Tableau 4, p. 8). L'Enquête a également mentionné qu'une part importante de pays préparent des objectifs ou des plafonds de dépenses pluriannuelles mais ne les soumettent pas aux assemblées législatives pour approbation. La majorité des pays préparent des objectifs pluriannuels au niveau ministériel ou au niveau des postes (lignes) budgétaires (CABRI, 2009, Tableau 5, p. 9).

L'introduction de l'EBP et des CDMT représente une tâche énorme, surtout si les deux réformes sont entreprises simultanément. Presque tous les pays de l'OCDE présentent désormais des prévisions de dépenses pluriannuelles à leurs assemblées législatives et à peu près trois-quarts de ces pays incorporent des informations relatives aux performances non financières dans leur documentation budgétaire.<sup>2</sup> Dans certains pays traînants de l'OCDE, de telles réformes ne font que commencer.<sup>3</sup> Par ailleurs, un tiers des pays de l'OCDE n'ont pas d'objectifs ou de plafonds de dépenses pluriannuelles dans leur documentation budgétaire et la budgétisation directement axée sur les performances /ou selon une formule (voir Tableau 1 ci-dessous) n'est utilisée que dans des secteurs spécifiques dans quelques pays de l'OCDE.<sup>4</sup>

Étant donné que les systèmes d'EBP et les CDMT continuent d'évoluer dans les pays de l'OCDE, les questions suivantes peuvent être posées : « Quel est le type de système d'EBP qui convient le mieux aux pays africains ? » ; « Quand devrait-on introduire de telles réformes ? » ; et, « De quelle manière les réformes d'EBP et autres réformes budgétaires devraient-elles être ordonnées (ou agencées) ? » Le présent document n'apporte des réponses qu'à certaines de ces questions, et n'examine pas la question importante de l'agencement (ou mise en séquence) des réformes budgétaires, pas même au sein des divers types de systèmes d'EBP (voir la partie 2 ci-après).

Ce document tend principalement à identifier un ensemble de conditions préalables à la mise en œuvre réussie de systèmes d'EBP. La partie 2 examine différents types de systèmes d'EBP et propose qu'un système « axé sur les performances » serve de référence à partir de laquelle les préalables sont établis. La partie 3, aborde différentes approches permettant d'examiner les conditions préalables nécessaires. La partie 4, quant à elle, propose dix-sept conditions préalables et identifie les acteurs principaux dans les processus budgétaires qui les mettent en œuvre. Les 17 préalables sont des tentatives et sont présentés en vue de stimuler le débat et les questions quant à leur pertinence, priorité et exhaustivité. Enfin, la partie 5 contient des questions qui permettent de guider les discussions.

En tant que commentaire préliminaire final, les « préalables » peuvent être subdivisés entre conditions « préalables » et les conditions requises « fondamentales ». Les premières sont des actions qui se doivent d'être entièrement complétées avant que les premières mesures d'introduction de l'EBP ne soient prises, tandis que les dernières sont des actions qui commencent avant le commencement de la mise en œuvre de l'EBP et qui continuent après que les premières mesures d'introduction de l'EBP aient été prises. Bien qu'une telle distinction soit importante, dans la plupart des cas, le présent document se limite à envisager ces deux types de « préalables » simultanément.

---

<sup>2</sup> Voir question 16 de l'OCDE (2007a) et OCDE (2007b), p.18.

<sup>3</sup> En vertu de leurs programmes UE/FMI de soutien-financier, la Grèce, l'Irlande et le Portugal sont tenus d'introduire des stratégies budgétaires à moyen terme et des objectifs de dépenses. Les deux derniers pays envisagent d'adopter un système d'EBP.

<sup>4</sup> Voir la question 20 de l'OCDE (2007a) et de l'OCDE (2007b), p.21.

### 1. Quel type d'EBP envisager ?

Les formes d'EBP varient considérablement. Il s'ensuit que les conditions préalables d'un simple système d'EBP sont différentes de celles établies pour des systèmes d'EBP plus complexes. Dans les pays africains francophones, la forme d'EBP qui est adoptée est assez uniforme, puisque le modèle d'EBP de la France est la base sous-jacente des systèmes d'EBP qui sont introduits dans ces pays. Cette situation est due en partie au fait que les organismes régionaux (l'UEMOA et la CEMAC) de la zone monétaire du franc CFA ont publié des directives relatives à un modèle à utiliser (voir la partie 4A ci-dessous sur les lois budgétaires organiques). Elle est également due à la formation en France des fonctionnaires africains francophones, qui sont exposés presque exclusivement à l'expérience récente du système d'EBP de la France.

Par contre, les pays africains anglophones ont une approche plus éclectique. Bien qu'ils puissent s'inspirer des modèles d'EBP utilisés en Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Suède et au Royaume-Uni, leurs systèmes d'EBP diffèrent. En outre, comme pour d'autres pays de l'OCDE, ces « modèles » continuent d'évoluer (par ex., le système néo-zélandais d'EBP met davantage l'accent sur les résultats que sur les extrants, et comme l'Australie, son attachement au « modèle acheteur-fournisseur ou MAF » s'est affaibli au cours des deux dernières décennies). En partie, parce que les changements apportés aux systèmes d'EBP dans les pays « avancés » se poursuivent et que l'uniformité entre eux fait défaut. Qui plus est, les systèmes d'EBP des pays africains anglophones risquent d'être plus variés que ceux des pays africains francophones. Dans les pays anglophones, il est possible que leur système d'EBP soit mieux adapté aux dispositions nationales constitutionnelles, institutionnelles et organisationnelles.

À un niveau différent d'analyse, reposant sur l'expérience de ses pays membres, l'OCDE a identifié trois types de systèmes d'EBP, de la forme la moins à la plus importante (Tableau 1).

**Tableau 1. Trois catégories de budgétisation axée sur les performances**

Type	Lien entre les informations sur les performances et les financements	Performance programmée ou effective	Principale finalité dans la procédure budgétaire
1. <b>Budgétisation présentationnelle (de présentation)</b>	Aucun lien	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Obligation de rendre compte
2. <b>Budgétisation éclairée par les performances</b>	Lien lâche/indirect	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Programmation et/ou responsabilisation
3. <b>Budgétisation directement axée sur les performances /ou selon une formule</b>	Lien étroit/direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

Source : Tableau 1.1 de l'OCDE (2007)

Peu de pays ont adopté des systèmes d'EBP « à part entière » ou « directe/ obéissant à une formule », et alors, seulement dans des secteurs choisis. En général, il est difficile d'établir des liens solides entre les indicateurs de performance du budget (IP) et les affectations aux programmes du budget annuel (OCDE, 2007). Les difficultés d'établir de tels liens sont graves lorsque les extrants des programmes publics sont intangibles et/ou sont difficiles à mesurer (par ex., en ce qui concerne les produits « réglementation » et « conseils politiques »).

Dans le présent document, la norme pour évaluer les préalables d'EBP est « la budgétisation axée sur les performances ». Elle représente la forme « la plus élevée » d'EBP qui pourrait à présent être mise en œuvre dans la plupart des pays africains. Ce modèle d'EBP correspond en grande partie au « modèle de base » d'EBP destiné aux pays à faible revenu, dont il est question dans l'ouvrage de Robinson et Last (2009).

## **2. Comment catégoriser les préalables ?**

Il existe trois options principales permettant de présenter les préalables de tout système d'EBP :

1. Préalables essentiels contre préalables optionnels.
2. Préalables pour chaque phase du cycle budgétaire.
3. Préalables pour les processus budgétaires réalisés par chaque acteur.

En ce qui concerne les préalables essentiels contre les préalables optionnels, cette option survient lorsqu'on n'est pas certain quant au choix du type de système d'EBP à cibler. Vu les discussions de la partie 2 ci-dessus, le présent document se contente d'examiner tous les préalables *essentiels* d'un système d'EBP « axé sur les performances ». On ne tient pas compte des préalables *optionnels* d'un système d'EBP « direct ou selon une formule » car ils ne s'inscrivent pas dans le champ d'application de ce document. Dans de nombreux pays africains, les « préalables essentiels » d'un système d'EBP axé sur les performances, traités à la partie 4 ci-après, risquent de constituer un défi d'importance.

Bien que l'EBP représente une réforme budgétaire, elle n'est pas simplement limitée à des mesures visant à améliorer la préparation du budget. Il faut retrouver les budgets-programmes dans l'exécution du budget et dans les systèmes comptables publics, et il faut analyser et évaluer ex-post les résultats (« performances »). Cette nécessité suggère qu'il est utile d'examiner les préalables d'EBP à chaque phase du cycle budgétaire.

## **3. Le préalable principal : établir des bases solides**

La question la plus importante concernant le cycle budgétaire est d'établir en premier lieu de bonnes bases en matière d'élaboration du budget annuel. Avant de commencer les réformes relatives à l'EBP, il est indispensable que le système budgétaire « classique » existant soit préparé et exécuté de manière crédible. Une des approches consiste à grouper les réformes fondamentales du budget et de la gestion des finances publiques dans une « plate-forme n°1 », se concentrant sur l'amélioration de la crédibilité du budget annuel. Le gouvernement et les donateurs seraient d'accord pour compléter les actions de la « plate-forme n°1 » avant de passer

à des « plates-formes postérieures », dont l'une des dernières serait « l'adoption d'un système d'EBP » (OCDE, 2006, p. 66).

Une façon d'évaluer le niveau de préparation d'un pays pour adopter un système d'EBP, serait d'examiner les quatre indicateurs PEFA se rapportant à la crédibilité du budget annuel, notamment les indicateurs PI-1 à PI-4.<sup>5</sup> Sinon, un seuil pourrait être établi pour un sous-ensemble plus détaillé d'indicateurs PEFA (par ex., tous les indicateurs liés au cycle budgétaire : PI-11 à PI-28). Les pays qui obtiennent au moins la note « C » pour un certain seuil (par ex., plus de la moitié des indicateurs PEFA choisis) pourraient commencer à introduire les réformes d'EBP. Par contre, les pays ayant des systèmes très faibles de GFP seraient fortement encouragés à s'occuper en premier lieu des dysfonctionnements les plus flagrants dans leur système budgétaire annuel. L'Encadré 1 s'étend sur les implications.

Quelques pays, avec des faiblesses généralisées dans les pratiques de gestion budgétaire annuelle ont pris des mesures pour introduire des systèmes d'EBP. Par exemple, la République démocratique du Congo (RDC) a adopté une nouvelle loi en 2011, qui requiert, au cours des sept prochaines années, l'établissement de budgets-programmes et de CDMT à la fois au niveau central et au niveau provincial/sous-provincial. Vu les faibles notes obtenues par la RDC dans l'évaluation PEFA de 2008, le renforcement de la capacité de gestion budgétaire en faveur de l'EBP à tous les niveaux de l'administration risque d'être extrêmement difficile.

### **Encadré 1. Traits essentiels de la bonne gestion des finances publiques**

*Il serait téméraire de confier aux gestionnaires publics une entière liberté sur les ressources, lorsqu'ils n'ont toujours pas intériorisé l'habitude de dépenser les deniers publics conformément aux règles prescrites. Schick (1998) p. 127.*

L'élaboration d'une culture de gestion qui encourage la conformité aux règles formelles et la réduction de la corruption dans les processus budgétaires sont des caractéristiques globales. Des aspects plus spécifiques de bonne base d'élaboration du budget annuel comprennent :

#### *Préparation, exécution, rapports et audit budgétaires solides*

- Le budget par poste budgétaire est bien préparé et exécuté, avec peu d'écarts par rapport aux plans.
- Les cadres de planification stratégique et de budget à moyen terme sont en place.
- Des prévisions de recettes réalistes et des institutions appropriées pour l'établissement du cadre budgétaire annuel.
- Aucun mécanisme extrabudgétaire opaque.
- Des règles transparentes en matière de passation des marchés publics qui sont respectées en pratique.
- Des procédures d'exécution budgétaires et des contrôles internes, clairs et prévisibles, de façon à ce que le paiement des fonds publics soit destiné aux fins prévues.

<sup>5</sup> PEFA (2011) décrit le cadre d'évaluation d'un système de gestion des finances publiques d'un pays. Les indicateurs PI-1 à PI-3 se rapportent à la manière dont les recettes et les dépenses dans les budgets exécutés se comparent par rapport à celles projetées dans la loi de finances annuelle adoptée par le Parlement. L'Indicateur PI-4 mesure les arriérés de paiement.

- Une gestion de trésorerie publique et une planification de trésorerie efficaces, y compris le contrôle par le ministre des Finances sur tous les comptes bancaires publics, en vertu d'un système comptable unique du Trésor.
- Une couverture, une qualité et un caractère d'actualité suffisant de l'information budgétaire mensuelle. Publication des données budgétaires – résultats réels par rapport aux montants budgétisés – sur le site Web du MdF.
- Rapprochements réguliers des données bancaires et comptables.
- Audit externe efficace, y compris la publication dans les délais du rapport d'audit sur les comptes annuels consolidés et le suivi des recommandations d'audit par le parlement.

*Bonne gouvernance fiscale*

- Peu de lacunes dans les systèmes d'administration fiscale, y compris un faible niveau de corruption, peu d'abus et de mauvais usages des dispositions relatives à l'exonération d'impôts, aucune ingérence politique et des capacités suffisantes.
- Un faible niveau d'évasion fiscale aussi bien dans le secteur formel que dans le secteur informel, pour les gros et les petits contribuables.
- Une culture de paiement de l'impôt, réalisée par l'application invariable des pénalités et des campagnes éducatives.
- Accords transparents sur l'imposition des ressources naturelles (règles précises concernant les contrats, les royalties, les rapports de flux et d'utilisation des recettes, etc.).

*Gestion efficace des ressources extérieures, de la dette publique et des actifs financiers*

- Budgétisation de l'aide, en utilisant une gestion harmonisée de l'aide. Éviter l'utilisation de systèmes multiples (les partenaires au développement ont un rôle important à jouer ici, en fournissant aux gouvernements des informations circonstanciées, fiables et dans les délais sur les engagements et les décaissements de l'aide).
- La gestion efficace de la dette publique, avec un cadre juridique clair et une stratégie de l'endettement à moyen terme, des mandats précis pour recourir à la dette, et une gestion adéquate des risques pour les garanties d'emprunt.
- La politique de l'endettement coordonnée avec la politique macroéconomique et budgétaire.
- L'enregistrement et la notification précis de la dette publique, des passifs éventuels et des actifs financiers.

Source : CABRI (2011), CABRI, AFROSAI et ATAF (2011).

#### **4. Préalables pour chaque acteur dans les processus budgétaires**

Cette partie examine les préalables les plus importants à remplir avant l'introduction d'un système d'EBP. Elle examine les préalables que le parlement, le gouvernement (Conseil des ministres), les ministères centraux chargés de la gestion budgétaire (plan, budget et finances)<sup>6</sup>, le ministère de la fonction publique (ou l'agence), les ministères dépensiers, l'institution

<sup>6</sup> Les dispositions institutionnelles pour la planification, l'élaboration du budget et les finances, varient dans les pays africains, de « super-ministères » exerçant les trois fonctions à trois ministères séparés (par ex., la RDC). Il existe diverses combinaisons intermédiaires d'organisation ministérielle/d'agence. Dans le présent document, un « ministère des Finances » (MdF) générique est utilisé pour indiquer un « super ministère » ou une combinaison de ministères, qui couvre les trois fonctions.

supérieure de contrôle des finances publiques, et les partenaires financiers internationaux (donateurs), doivent remplir.

## A. Le parlement

**Préalable n° 1: Adopte une nouvelle loi relative au système budgétaire.** Dans les pays francophones, l'adoption de nouvelles lois de finances est un préalable essentiel. Reflétant son héritage colonial, il serait inconcevable d'introduire des réformes sans premièrement réorganiser le cadre juridique, notamment la Loi budgétaire organique ou Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Par contre, dans les pays anglophones, l'introduction d'un système d'EBP pourrait avoir lieu avant la révision de la loi de finances publiques (FP) existante. Dans ces pays, une nouvelle loi de FP pourrait être considérée comme un préalable optionnel.

- *Dans les pays francophones, le parlement adopterait une nouvelle loi budgétaire organique après beaucoup de travail préparatoire effectué au sein de la branche exécutive de l'État.* La LOLF spécifierait que la nouvelle loi serait pleinement appliquée après une période de transition, dont la durée serait stipulée dans les « dispositions transitoires » de la LOLF. La LOLF en Afrique francophone spécifie la structure de dotations (de crédits) (avec les programmes en tant qu'unité de vote par le parlement) et, dans les documents budgétaires annuels, les IP requis. De nombreux pays africains francophones sont guidés par les directives relatives à la loi sur les lois de finances (LOLF) publiées par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et par la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) respectivement (Tableau 2)].
- *Il se peut que les pays anglophones envisagent d'adopter une nouvelle Loi de finances publiques avant d'introduire l'EBP dans les ministères d'État.* Il est également possible qu'une nouvelle Loi de FP puisse être adoptée au cours de la mise en œuvre de l'EBP. Les nouvelles dispositions pourraient nécessiter le changement du format des estimations des dépenses du budget annuel (par les extrants ou les résultats), ainsi que de nouvelles exigences de rapports ex-ante et ex-post sur les objectifs et les performances du budget.

Les pays francophones et anglophones ont retenu des approches assez différentes de l'importance de la loi et du rôle du parlement dans l'approbation des « règles » des systèmes d'EBP. Les lois sur le système budgétaire diffèrent considérablement dans leur contenu. Dans les pays francophones, les LOLF sont fortement orientées sur la préparation du budget et l'approbation du budget par le parlement (y compris une *Loi de Règlement*). Le parlement, en adoptant la LOLF, détermine si le format des dotations inscrites au budget annuel sera : par unité administrative et de nature économique (la nomenclature « classique » budgétaire) ou par programme (rangée 1, Tableau 2).

**Tableau 2. Dispositions juridique pour le budget-programme axé sur les performances dans la Loi sur les lois de finances des pays francophones**

	<b>Zone UEMOA</b>	<b>Zone CEMAC</b>	<b>RDC</b>	<b>FRANCE</b>
<b>Directive ou Loi</b>	<i>Directive N°06/2009/CM/UEMOA</i>	<i>Directive N°001/11-UEAC-190-CM-22</i>	<i>Loi Organique des Finances Publiques (LOFIP)</i>	<i>Loi Organique relative aux Lois de finances (LOLF)</i>
<b>Structure des crédits pour dépenses dans la loi budgétaire organique</b>	Ministères→ programmes→ nature économique	Ministères → programmes→ nature économique	Ministères →fonctions→ programmes→ nature économique	Missions→ programmes→ nature économique
<b>Unité de vote parlementaire</b>	Programme	Programme	Programme	Programme
<b>Est-ce que les programmes doivent être projetés pour une durée de trois ans ?</b>	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Plafonds sur l'emploi dans la loi de finances de l'année ?</b>	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Qui nomme les responsables de programmes budgétaires ?</b>	Ministères dépensiers	Ministères dépensiers	Pas précisé dans la LOFIP	Pas précisé dans la LOLF
<b>Est-ce que les dotations sont destinées à la fois aux engagements des dépenses et aux décaissements?</b>	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Est-ce que les dotations constituent des limites supérieures contraignantes ou existe-t-il des exceptions (crédits évaluatifs)</b>	Exceptions	Exceptions	Exceptions	Exceptions
<b>Les dépenses de programmes peuvent-elles être échangées entre ministères ?</b>	Oui, sur décision du Conseil des ministres	Oui, sur décision du ministre des Finances	Oui, sur décret du Premier ministre	Oui, mais uniquement si la finalité des dépenses reste la même
<b>Les dépenses des programmes ministériels peuvent-elles être échangées ?</b>	Oui, sur décision du ministre des Finances et du ministre dépensier	Oui, sur décision du ministre des Finances	Oui, sur décision du ministre du Budget et du ministre dépensier	Oui, la LOLF autorise cette action
<b>Les dépenses de salaires peuvent-elles être augmentées au moyen d'échanges avec des dépenses non salariales au sein des programmes?</b>	Non	Non	Non	Non
<b>Est-ce que le contrôle des dépenses centralisé ex ante est maintenu ?</b>	Oui, par les « contrôleurs financiers » du MdF	Oui, par les « contrôleurs financiers » du MdF	Oui, par les « contrôleurs du budget » du ministère du budget	Oui, par les « contrôleurs financiers » du MdF (en vertu d'une loi de 1992)
<b>Est-ce que les rapports annuels sur les performances sont tenus d'être joints à la Loi de règlement ?</b>	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Rôle de la Cour des comptes</b>	Audits d'efficacité, d'économie et d'efficience	Audits d'efficacité, d'économie et d'efficience	Juge les comptes des comptables publics	Certifie les comptes annuels

Sources: Les sites Web relatifs aux lois sont : UEMOA, [www.uemoa.int/Pages/Home.aspx](http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx); CEMAC, [www.cemac.int](http://www.cemac.int); DRC, [www.leganet.cd/JO.htm](http://www.leganet.cd/JO.htm); France, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028>



En revanche, les lois de finances publiques des pays africains anglophones sont fortement orientées vers l'exécution du budget et la comptabilité. Dans un certain nombre de cas, des dispositions d'audit externe sont également incluses dans la Loi de FP. Les lois de FP délèguent au gouvernement, ou plus précisément, au ministre des Finances, la responsabilité de définir le format des prévisions budgétaires. Par exemple, en Tanzanie la loi de FP de 2011 (article 5 (1) (b)), stipule que « le ministre se doit de « *conseiller le gouvernement sur le total des ressources à allouer au secteur public, et le niveau approprié de ressources à affecter aux programmes individuels au sein de ce secteur* » (consulter [www.parliament.go.tz/polis/pams/docs/6-2001.pdf](http://www.parliament.go.tz/polis/pams/docs/6-2001.pdf)) Malgré la référence de la loi à « des programmes individuels », les estimations de dépenses annuelles sont encore adoptées par le Parlement de la Tanzanie en utilisant les catégories « ordinaires » et « de développement ». C'est parce que le choix de la structure des crédits et le moment de son introduction ont été délégués au ministre des Finances<sup>7</sup>. Aucune délégation de ce genre n'existe dans les LOLF des pays francophones.

**Préalable n° 2 : « Appropriation » du système d'EBP par le parlement et capacité minimale parlementaire pour l'analyse du budget.** Un système d'EBP fournit des informations sur les objectifs et les objectifs de performance pour les programmes de dépenses. Toutefois, si le parlement préfère un budget détaillé par poste budgétaire - en particulier si les parlementaires peuvent affecter des dépenses dans leurs circonscriptions - le système d'EBP peut échouer dans ses objectifs de réaffectation (tel a été le cas aux États-Unis<sup>8</sup>). En outre, le but de fournir aux parlementaires des informations liées aux performances, est de permettre aux décideurs du budget de réaffecter les dépenses proposées (si les pouvoirs de modification du budget le permettent) à des programmes où les performances et l'optimisation des ressources sont supérieures. Pour ce faire, le parlement a besoin de quelques services de soutien pour l'analyse de la proposition du Gouvernement du budget annuel. Dans ce contexte, un bureau parlementaire du budget (BPB) serait utile, mais la création d'un BPB ne devrait pas être considérée comme une condition préalable à l'EBP.

## B. Gouvernement : Conseil des ministres

**Préalable n° 3 : « Appropriation » du système d'EBP par le gouvernement, de préférence avec un « champion de la réforme » au niveau politique.** Pour que l'EBP réussisse, une majorité de ministres du Conseil des ministres doit être au courant des objectifs de l'EBP, des avantages et des coûts par rapport au maintien du système « classique » du budget. Certains ministres peuvent considérer l'EBP comme un problème technique, alors que d'autres peuvent avoir peur que les budgets de leurs ministères soient réduits. Les politiciens de haut niveau peuvent soutenir que les dépenses pour la « souveraineté » ou la « sécurité nationale » doivent être exclues de l'intensification des responsabilités pour défendre les résultats annuels de dépenses devant le Parlement, tel que requis par un système d'EBP. Pour ces raisons, des efforts sont nécessaires pour convaincre les autorités politiques que le système d'EBP est dans l'intérêt

<sup>7</sup> Contrairement aux LOLF des pays francophones, la loi de FP de la Tanzanie n'inclut pas de dispositions transitoires qui indiquent l'introduction progressive de l'application de divers articles de la loi.

<sup>8</sup> Bien que des informations et des outils relatifs aux performances aient été utilisés pour améliorer l'efficacité au sein des organismes publics fédéraux, l'utilisation des informations sur les performances par le Congrès a été très limitée (Shea, 2008, p. 12).

national, car il est destiné à aboutir à une meilleure répartition des ressources budgétaires limitées. Un ardent « défenseur de la réforme » au sein du Cabinet des ministres est d'une grande aide. À Maurice, par exemple, le Premier ministre a soutenu avec conviction cette réforme et plusieurs ex-ministres des Finances d'autres pays ayant mis en place l'EBP se sont rendus à Maurice pour y rencontrer le Conseil des ministres (Ba, 2010, pp 61, 63). Il s'agissait d'une façon habile d'atteindre l'engagement politique en faveur du nouveau système. Au Mali, un directeur du budget et un ministre des Finances étaient considérés comme les « champions de la réforme » ; en Éthiopie, c'était le ministre des Finances, qui avec l'appui du Premier ministre a pu obtenir le changement (Last et Robinson, 2009, p.11).

**C1. « Ministère de la planification » ou service/direction du MdF responsable de la planification stratégique économique et du budget**

**Préalable n° 4 : Un cadre macroéconomique et budgétaire exhaustif, avec des objectifs budgétaires à moyen terme et des projections fiables, surtout en ce qui concerne le budget annuel.** Puisqu'un budget-programme cherche à refléter une répartition optimale des ressources, il est important que toutes les ressources - recettes collectées au niveau national ainsi que l'appui budgétaire extérieur et l'aide-projet - soient comprises dans le budget annuel et dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Toutes les recettes et les dépenses hors budget, même si budgétisées de manière transparente par des processus parallèles à la loi de finances annuelle, devraient être comptabilisées dans le cadre budgétaire global. Les objectifs à moyen terme doivent être établis pour les principaux agrégats budgétaires tels que le déficit budgétaire global (avec et sans dons) et les dépenses globales (y compris les dépenses d'un fonds de réserve). Les règles budgétaires peuvent être utiles, mais ne sont pas indispensables. Les objectifs et les priorités de dépenses pour la loi de finances annuelle seraient plus détaillés que pour le CBMT et auraient besoin d'être clairement décrits dans la documentation budgétaire annuelle. Ces caractéristiques jettent les bases pour la description de programmes par programme du budget annuel une fois que l'EBP est introduit. Un défi majeur pour l'exhaustivité du budget dans les pays africains est la budgétisation de l'aide extérieure.<sup>9</sup>

**Un système budgétaire basé sur les programmes n'a pas forcément besoin d'être accompagné par des prévisions à moyen terme de chaque programme budgétaire,** autrement dit, des CDMT basés sur les programmes. Les projections à moyen terme des programmes budgétaires basés sur les politiques existantes peuvent être très utiles pour inciter les gestionnaires de budget à planifier leurs programmes budgétaires au-delà de la prochaine période de 12 mois. De telles projections sont également utiles pour évaluer : (1) les coûts ordinaires des dépenses d'investissement du budget ; et, (2) le coût de nouvelles politiques - soit en élargissant les programmes existants ou en introduisant de nouveaux programmes (ou de nouvelles actions (ou sous-programmes) ou de nouvelles activités au sein des actions). Toutefois, lorsque la stabilité budgétaire macroéconomique n'est pas réalisée et que le CBMT

<sup>9</sup>Pour une discussion des expériences de pays africains choisis, veuillez consulter les documents de conférence du Rwanda de 2008 à : [http://cabri-sbo.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85:working-session-presentations&catid=3:programmes](http://cabri-sbo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:working-session-presentations&catid=3:programmes).

change de manière assez importante d'année en année - soit en raison de chocs extérieurs, d'incertitudes dans les flux d'aide étrangère, de la sous-performance des recettes, soit de la sous-estimation des coûts des dépenses, les projections budgétaires à moyen terme n'offrent pas de certitudes quant au financement des programmes de dépenses sur une période de 3 à 4 ans. Jusqu'à ce que le cadre budgétaire macroéconomique soit stable, les CDMT peuvent être considérés comme un préalable facultatif à l'introduction de l'EBP.

**Préalable n° 5 : Un budget annuel qui intègre les dépenses de fonctionnement et d'investissement (les fonctions du budget et de la planification).** Les difficultés associées au fait d'avoir séparé les budgets de fonctionnement (ou ordinaire) et d'investissement sont bien connus<sup>10</sup>. L'intégration des deux budgets est une condition préalable puisqu'un système d'EBP exige que les responsables de programmes soient responsables de la préparation et de l'exécution de toutes les dépenses de leurs programmes budgétaires - à la fois courantes et en capital. L'idéal serait d'aborder chacune des quatre dimensions de l'intégration budgétaire, à savoir, législative, institutionnelle, présentationnelle (ou de présentation) et managériale (ou de gestion) (Webber, 2007). Dans la pratique, une approche pragmatique pourrait être adoptée, compte tenu de la contrainte politique d'instaurer l'intégration institutionnelle. Alors que certains pays africains ont fusionné les ministères des Finances et de la Planification, d'autres ne l'ont pas fait. Au Mozambique, par exemple, les dépenses ordinaires sont de la responsabilité du ministère des Finances et les projets d'investissement relèvent du ministère de la Planification et du Développement. Toutefois, les deux types de dépenses sont réunis dans un seul budget, qui est préparé au sein d'une seule direction. Une telle intégration au niveau du ministère central peut s'avérer suffisante pour permettre l'introduction de l'EBP, dont les principaux acteurs sont les ministères dépensiers. Dans ce contexte, dans les pays ayant une multiplicité de ministères sectoriels, la collaboration et l'intégration sont nécessaires. Par exemple, jusqu'à ces derniers temps, au Niger, il y avait cinq ministères distincts impliqués dans l'agriculture et le développement rural. Lorsque la fragmentation institutionnelle se produit, il est très difficile d'élaborer et d'exécuter des programmes budgétaires cohérents avec la stratégie sectorielle.

En ce qui concerne l'aspect « présentationnel » de l'intégration du budget, le champ d'application pour la rationalisation des documents de planification stratégique (concernant l'ensemble du développement macroéconomique et social), des documents de CDMT et des stratégies sectorielles, représentent également une question importante à aborder, avant ou pendant la mise en œuvre de l'EBP.

**C2. « Ministère du Budget » ou service/direction du MdF, responsable de la préparation du budget annuel**

**Préalable n° 6 : Créer une Commission de réforme budgétaire et/ou un service spécialisé de réforme.** La décision de passer à un système d'EBP nécessite une planification et un pilotage considérables. La création de deux commissions de réforme peut être nécessaire : une au niveau

---

<sup>10</sup> La fragmentation et d'autres questions pertinentes sont discutées en détails dans CABRI (2005).

politique<sup>11</sup> (présidée, par exemple, par le ministre des Finances), qui prendrait les décisions de haut niveau (par ex., approuver la nouvelle structure de programmes du budget annuel et nommer les responsables de programmes du budget). La commission « politique » approuverait les plans détaillés formulés par une deuxième commission, ou un service spécialisé qui se trouverait dans la Direction générale du Budget du ministère des Finances. Cette commission ou ce service serait la force motrice des réformes : concevant les détails de la stratégie de réforme, ses diverses mesures de mise en œuvre et questions techniques (voir le préalable n° 7 ci-dessous).

**Préalable n° 7 : Planifier la période d'introduction progressive du système d'EBP.** Avant l'introduction de l'EBP, la commission ou le service de réforme préparerait une stratégie d'introduction progressive, accompagnée de plans d'action annuels et des repères à accomplir. Ceux-ci comprennent:

- *La préparation de notes d'orientation explicatives qui définissent et expliquent les nouveaux concepts [programmes, sous-programmes (ou actions), résultats (ou réalisations), extraits (ou produits), indicateurs de performance, etc] aux fonctionnaires qui mettent en œuvre les réformes, en particulier aux responsables du budget dans les ministères et les organismes (agences) dépensiers.*
- *La proposition des changements dans la documentation budgétaire conforme au nouveau cadre juridique et à la stratégie budgétaire du gouvernement et aux priorités de dépenses. Des changements pourraient également être apportés aux rapports d'exécution du budget et des rapports annuels de performance des (principaux) programmes budgétaires auraient besoin d'être préparés. Dans les pays francophones, de tels documents seraient joints aux projets de lois de règlement présentés devant l'Assemblée nationale.*
- *L'aide apportée aux ministères dépensiers afin qu'ils se préparent aux réformes, y compris l'identification et la nomination des responsables des programmes du budget, et l'encadrement des ministères lors de l'établissement des programmes, actions et activités du budget de leur ministère.*
- *La décision de retenir l'approche la plus appropriée, à savoir la mise en place progressive ou le « Big bang ». Étant donné que l'EBP est une réforme complexe qui impose aux ministères et aux organismes d'État de s'adapter à plusieurs nouvelles exigences et d'assumer également plusieurs nouvelles responsabilités (y compris la production d'informations sur les performances non financières qui auparavant n'étaient pas préparées), il est important de ne pas être trop ambitieux. Une longue période de mise en œuvre serait normalement requise.<sup>12</sup> Il se peut que certains pays préfèrent mettre au*

<sup>11</sup> Comme alternative à la création d'une commission de niveau politique, toutes les décisions en matière d'EBP nécessitant des décisions politiques pourraient être prises par le Conseil des ministres.

<sup>12</sup> Maurice, qui a choisi l'approche dite du « Big bang » pour introduire l'EBP, a été une exception. Sa démarche a été due en partie à la très forte dynamique des « champions de réformes » et en partie aux

banc d'essai quelques ministères « dynamique » avant de généraliser l'EBP à tous les ministères. Et même dans ce cas, il est souhaitable de préparer, d'adopter et d'exécuter le budget annuel à la fois sur la base classique et sur la base de programmes, et ce, à titre d'expérience pour une durée d'au moins un exercice.<sup>13</sup>

- *Adaptation du rythme de mise en œuvre à la capacité de gestion dans les ministères dépensiers.* Les pays francophones sont désavantagés dans la mesure où ils ont hérité d'un système de gestion budgétaire très centralisé. En particulier, le ministre des Finances a été l'Ordonnateur unique, chargé d'autoriser les dépenses à tous les stades de régularisation (autorisation d'engagements et d'ordonnancements). Cette tâche peut être déléguée au directeur du budget du MdF. Cette situation s'est traduite par un rôle limité des ministères dépensiers dans la gestion budgétaire.<sup>14</sup> Lorsque l'on tient compte de la capacité de gestion budgétaire faible dans les ministères dépensiers, les pays francophones peuvent avoir besoin de planifier sur une longue période (peut-être 10 ans) pour introduire l'EBP.<sup>15</sup>
- *Redéfinition des rôles et des responsabilités des ministres, des chefs des ministères dépensiers (Secrétaires-généraux, Secrétaires permanents, etc.) et des responsables de programmes budgétaires.* Ces nouveaux rôles et responsabilités pourraient être précisés dans les règlements qui complètent les dispositions des nouvelles LOFL ou Lois de FP.
- *Préparation des documents de formation et organisation de séminaires/cours de formation* pour familiariser tous les acteurs, et pas seulement les fonctionnaires des ministères dépensiers qui gèreront le système d'EBP, mais aussi pour informer le gouvernement et le parlement (aussi bien les parlementaires que les commissions parlementaires). Une telle formation se poursuivrait même après le commencement des phases initiales de la mise en œuvre de l'EBP.
- *Adaptation de l'informatisation.* Afin d'introduire l'EBP, il faut adapter les systèmes de gestion budgétaires informatisés, surtout dans les ministères dépensiers, et de planifier et d'acheter des nouveaux matériels et logiciels selon les besoins.

---

capacités raisonnables de gestion dans les ministères dépensiers pour mettre en œuvre les réformes d'EBP.

<sup>13</sup> Certains pays, comme le Mali, sont restés bloqués à ce point : les affectations budgétaires de l'EBP sont annexées à la loi de finances annuelle, qui continue d'être adoptée selon la nomenclature budgétaire « classique ».

<sup>14</sup> La gestion budgétaire dans les pays africains francophones est encore plus centralisée qu'en France, où les ministères dépensiers ont exercé les fonctions d'*Ordonnateurs* depuis longtemps. Malgré cela, la France s'est donnée cinq ans pour planifier et introduire son système d'EBP.

<sup>15</sup> Le Mali a commencé à introduire l'EBP dans des ministères choisis en 1997 (Last et Robinson, 2009, p. 11). Après plus d'une décennie, la loi de finances annuelle adoptée par l'Assemblée nationale n'est pas adoptée par programme. Une partie du retard pris dans la mise en œuvre intégrale de l'EBP dans certains pays d'Afrique de l'ouest était due à la réticence d'adopter l'EBP avant l'élaboration de la directive relative aux LOLF qui n'a été finalisée qu'en 2009.

**Préalable n° 8 : Améliorer les responsabilités de gestion budgétaire dans les ministères dépensiers.**

Avant d'introduire la gestion budgétaire axée sur les performances, les ministères dépensiers ont besoin d'acquérir des compétences en matière de gestion de leur propre budget. Cela s'avère plus facile dans les pays africains anglophones, où les « agents comptables » - normalement les chefs de ministères dépensiers - sont responsables de la préparation et de l'exécution de leur budget et sont tenus d'en rendre compte devant une commission parlementaire (Lienert, 2003, Encadré 2). Les mesures visant à améliorer la gestion budgétaire ministérielle comprennent :

- La nomination des responsables du budget-programme et l'indication précise de leurs responsabilités. Si nécessaire, de nouvelles relations « contractuelles » entre les ministres qui livrent les résultats et les responsables de programmes qui sont chargés de livrer les extraits (mesurables) devraient être décidées au niveau du gouvernement – de nouveaux décrets permettrait de clarifier la délégation de pouvoirs et les responsabilités de « l'agent » par rapport au « donneur d'ordres ».
- La préparation des ministères dépensiers pour faire des projections budgétaires du budget-programme reposant sur la détermination de coûts exacts d'intrants, en utilisant « l'ancienne » classification (ou nomenclature) des dépenses budgétaires. Il faut assurer l'exactitude des estimations des dépenses salariales, des autres dépenses courantes et des dépenses d'investissement.
- La préparation et l'utilisation de tableaux de correspondance qui indiquent les dépenses aussi bien par les nouveaux que les anciens systèmes de classification budgétaire.
- La préparation des ministères/organismes afin qu'ils puissent gérer les EBP, exécuter leur budget-programme, ainsi que la préparation de rapports annuels de performance destinés au parlement (et au public).

**Préalable n° 9 : Mettre en place des plafonds de dépenses significatives dès le début du processus de préparation du budget annuel et s'assurer de leur respect lors de l'exécution du budget.** Il est nécessaire d'instaurer une discipline dans les processus de préparation et d'exécution du budget annuel classique – se conformant à des plafonds descendants décidés par le Conseil des ministres au début de la préparation du budget. Sinon, les problèmes de non-respect des limites de dépenses, de la réaffectation (ou redéploiement) non transparente des dépenses, et du recours fréquent aux lois de finances rectificatives continueront à se produire dans un système d'EBP.

**Préalable n° 10 : Revoir le calendrier de préparation du budget annuel et le réviser si nécessaire.** Un système d'EBP nécessite d'obtenir de plus amples informations pour fonctionner qu'un système budgétaire classique, puisque des indicateurs de performance non-financiers prospectifs sont nécessaires en plus des estimations financières. Il faut également plus de temps pour préparer les objectifs de performance significatifs liés à des projections budgétaires. Avec le transfert de la responsabilité budgétaire aux ministères dépensiers, le «

ministère » ou la « direction générale » du budget joue désormais un nouveau rôle : celui de « contester » les estimations faites par les ministères dépensiers. Bien que dans les pays africains anglophones ce rôle puisse être joué par le MdF au titre des budgets classiques, il s'agit d'un nouveau rôle pour les ministères du budget des pays francophones, qui étaient souvent dominants dans la préparation des prévisions budgétaires des ministères dépensiers. Dans les deux zones, pour justifier les estimations fondées sur les programmes des dépenses, il se peut qu'il faille davantage de temps pour des arbitrages budgétaires aux niveaux technique et politique. Avant d'introduire un système d'EBP, il est donc essentiel de réexaminer le calendrier de préparation du budget afin de donner plus de temps aux ministères dépensiers pour qu'ils préparent avec soin les coûts des programmes et des projets budgétaires existants, ainsi que la détermination des coûts des nouvelles propositions de dépenses. Une deuxième raison de la révision du calendrier de préparation du budget réside dans le fait qu'un débat pré-budgétaire au Parlement a souvent été mis en place parallèlement aux systèmes d'EBP. L'idée ici est de donner au Parlement l'occasion d'examiner, à un stade précoce dans le calendrier d'approbation du budget parlementaire, les perspectives annuelles révisées du budget à moyen terme du gouvernement et les nouvelles politiques que le gouvernement envisage de proposer dans son budget annuel détaillé.

### **C3. Ministère des Finances -- services/directions responsables de l'exécution du budget annuel et de la gestion de trésorerie**

**Préalable n° 11 : S'assurer que les contrôles de dépenses fonctionnent bien.** Un système budgétaire classique a besoin d'être bien exécuté avant l'introduction d'un système d'EBP. Pour ce faire, le système de contrôle des dépenses a besoin de bien fonctionner. Ce qui implique de : (1) contrôler les engagements de dépenses<sup>16</sup> ; (2) respecter les procédures de passation des marchés (aucune corruption dans la passation des marchés publics) ; (3) vérifier la fourniture des biens et services (vérification du service fait) : les quantités et les prix sont enregistrés avec précision et il n'existe aucune facturation excessive ou fourniture incomplète ; (4) limiter des procédures de dépenses exceptionnelles ou « d'urgence » et de ne pas en abuser (par ex., les avances de fonds ne sont pas utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été autorisées); et, (5) s'assurer que les paiements sont effectivement versés aux bénéficiaires finals, intégralement et ponctuellement ; par exemple, les montants budgétisés pour les instituteurs sont exacts et tous les enseignants en service actif (mais pas « fictifs ») sont payés ponctuellement.

**Préalable n° 12 : La gestion de trésorerie publique et les ententes interbancaires ont besoin d'être efficaces et transparentes.** Il est important que les plans roulants de gestion de trésorerie associés au budget « classique » soient crédibles et qu'aucun arriéré de paiement ne survienne à cause de l'abus de procédures d'exécution du budget ou de mauvaise planification de trésorerie. Sinon, les mêmes problèmes surviendront dans un système d'EBP. De la même façon, si des transactions de finances publiques non transparentes ont lieu en dehors d'un

---

<sup>16</sup>Khemani et Radev (2009) fournissent des lignes directrices relatives à un système de contrôle d'engagement qui fonctionne bien.

système de compte unique du Trésor<sup>17</sup> dans le système budgétaire classique, l'introduction d'un EBP n'obviara pas au problème des dépenses hors budget cachées. L'idéal serait d'inclure ces dépenses dans un programme budgétaire au titre de l'EBP. Les effets bancaires en transit (ou fonds en route) excessifs et les divergences dans les données comptables des recettes/dépenses et dans les relevés bancaires persisteraient également. Dans certains pays africains, ces divergences sont importantes.

**Préalable n° 13 : Remédier aux lacunes dans les systèmes de présentation de rapports comptables et budgétaires publics et adapter les systèmes comptables publics aux réformes d'EBP.** Si de longs délais ou une mauvaise qualité ou une faible couverture des comptes mensuels et annuels sont constatés dans le système budgétaire classique, ceux-ci ne vont pas disparaître avec l'introduction de l'EBP. Il existe deux domaines de préalables :

*Amélioration du système comptable existant*

- S'assurer que les rapports budgétaires mensuels soient de qualité, de couverture suffisantes et dans les délais (par ex., quatre semaines après la fin du mois).
- S'assurer que les états financiers annuels consolidés soient appropriés (contrôlable par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et audités assez rapidement), de bonne couverture (comprennent toutes les dépenses financées par l'extérieur et les dépenses extrabudgétaires) et dans les délais (par ex., trois mois après la fin de l'exercice budgétaire).
- Pour les pays francophones, s'assurer que les comptes soient clos dans une période comptable complémentaire régie par la loi.

*Préparation du système comptable pour consigner les budgets-programmes*

- S'assurer que la nouvelle structure des programmes budgétaires, peut être suivie dans les données d'exécution du budget, les rapports budgétaires mensuels et les comptes annuels.
- Aligner le nouveau système de nomenclature budgétaire sur le plan comptable.
- Si cela est jugé nécessaire, modifier les normes comptables publiques (la comptabilité d'exercice ou d'engagement n'est pas nécessaire pour les budgets axés sur les performances).
- Améliorer les compétences comptables, y compris la comptabilité analytique dans les ministères dépensiers et dans le service du MdF chargé de consolider les comptes publics.
- Si requis, préciser les rôles du bureau central de comptabilité du MdF, des réseaux comptables publics (pays francophones) et des comptables dans les ministères

---

<sup>17</sup> Un CUT est un système de comptes bancaires de l'État dont le compte principal est l'unique compte ouvert à la Banque centrale sur lequel toutes les recettes sont versées et sorties et dont toutes les dépenses sont effectuées, normalement via des comptes de passage (à la banque centrale ou dans des banques commerciales) qui ont un solde ramené à zéro à la fin de chaque jour ouvrable. Pour les lignes directrices sur les bonnes pratiques, veuillez consulter Pattanayak et Fainboim (2011).



dépensiers (pays anglophones) pour la préparation des comptes basés sur les programmes et des comptes annuels consolidés.

#### **C4. Ministère (Agence) de la Fonction publique - service/direction responsable de la gestion centralisée des ressources humaines**

**Préalable n° 14 : Préparer la délégation de la gestion des ressources humaines, surtout les aspects de finances publiques, aux ministères dépensiers.** Un système d'EBP transfère les responsabilités de gestion budgétaire aux ministères dépensiers, qui peuvent être autorisés à choisir leurs intrants, y compris les effectifs et les niveaux de rémunération. Certains pays dotés de systèmes d'EBP très décentralisés (par exemple, les pays anglophones de l'OCDE et les pays scandinaves) ont libéralisé le contrôle central sur le personnel et expérimenté des incitations pour motiver les changements dans le comportement des fonctionnaires, afin d'inculquer une mentalité de gestion des performances.<sup>18</sup> En partie à cause de la résistance attendue à la gestion déléguée du personnel, certains pays de l'OCDE (par exemple, en France) n'ont pas délégué l'entière responsabilité pour la gestion des ressources humaines aux ministères dépensiers. Le manque de souplesse dans la gestion du personnel réduit la liberté des responsables du budget de choisir les intrants pour atteindre les objectifs de programmes. Dans les pays africains, où la rémunération de la fonction publique et les règles de promotion sont généralement fondées sur l'ancienneté, plutôt que liées à la performance, et où les structures hiérarchiques organisationnelles internes peuvent être assez rigides, il serait utile d'assouplir ces règles avant de mettre en œuvre des réformes d'EBP. Certains aspects de l'autorité de gestion du personnel pourraient être délégués aux ministères dépensiers, dès l'établissement de la capacité minimale pour une telle gestion.

#### **D. Ministères dépensiers**

**Préalable n° 15 : Renforcer les capacités dans les ministères dépensiers en vue de préparer un budget annuel basé sur l'EBP, d'en effectuer le suivi dans sa phase d'exécution, et de faire état des performances annuelles.**

##### *Budgets ex ante des ministères*

- Élaborer des stratégies au niveau des secteurs ou des ministères des priorités budgétaires.
- Déterminer les résultats, extrants, programmes, actions, interventions (activités)/projets, et intrants.
- Préparer des structures de programmes qui se conforment aux stratégies sectorielles/ministérielles. Le « ministère du Budget » examinera et validera la structure de programmes proposée.

<sup>18</sup> De telles incitations peuvent comprendre : (1) le salaire lié à la performance ; et, (2) l'incorporation des performances de programmes en tant que critère de l'évaluation annuelle des performances du responsable de programmes ou des membres du personnel avec les supérieurs hiérarchiques.

- Établir des objectifs et des indicateurs de performance (PI ou IP) (cette action pourrait être envisagée à la fois comme une condition préalable et comme une condition fondamentale).<sup>19</sup>
- Établir des liens, si possible, entre les IP et les affectations budgétaires annuelles.

#### *Suivi des budgets des ministères au cours de l'année*

- Spécifier les responsabilités des ministères dépensiers et des ministères dans la gestion budgétaire.
- Préciser le degré de délégation des responsabilités de dépenses aux responsables de programmes, y compris l'autorisation de dépenses à différentes phases de l'exécution du budget.
- Clarifier le degré de supervision du MdF – contrôles ex-ante ou ex-post.<sup>20</sup>
- Toutes les instructions susmentionnées requièrent l'amélioration des capacités – formation, matériels, etc.

#### *Rapports budgétaires ex post des ministères*

- Améliorer l'informatisation de l'exécution budgétaire et de la comptabilité dans les ministères dépensiers, pour permettre l'obtention de rapports ex-post.
- Modifier la documentation pour faire état des résultats du budget, en particulier pour demander aux ministères/secteurs d'expliquer pourquoi les résultats du budget-programme se sont avérés meilleurs ou moins bons qu'escomptés – aussi bien financiers que non financiers (IP).

### **E. Institutions supérieures de contrôle des finances publiques**

**Préalable n° 16 : Renforcer les capacités dans le bureau d'audit externe.** Le préalable principal est de s'assurer que le bureau d'audit externe (ou la cour des comptes) dispose de capacités suffisantes pour conduire un audit financier des comptes annuels, pour indiquer les faiblesses dans les procédures d'exécution du budget, et pour faire des recommandations pertinentes pour favoriser le changement. L'aptitude à préparer des audits de performance pour chaque ministère dépensier n'est pas un préalable pour l'EBP ; cette préparation peut être élaborée une fois l'EBP adopté. Toutefois, une première mesure conduisant à l'audit des

<sup>19</sup> Suite à l'établissement d'IP, l'expérience des pays, indique qu'il y a un besoin continu/permanent d'améliorer les IP compte tenu de leur utilisation pour s'assurer qu'ils restent l'ensemble d'IP le plus pertinent et parcimonieux pour un programme budgétaire.

<sup>20</sup> Les systèmes d'EBP des pays francophones maintiennent « les contrôleurs du budget » sous le contrôle de l'autorité centrale du MdF. Ces contrôleurs sont détachés auprès des ministères dépensiers et autorisent les dépenses au stade de l'engagement. Les pays francophones ont également une Inspection générale des finances, qui dépend souvent du MdF (Wynne, 2011) pour le contrôle ex-post, distinct de la fonction d'audit externe. En revanche, les pays anglophones ont tendance à placer ces responsabilités sous le contrôle de services d'audit interne dans les ministères dépensiers, bien que le MdF puisse aussi préserver son autorité sur le cadre des auditeurs internes.

performances est de demander à l'auditeur externe de contrôler l'intégrité des informations sur les performances.<sup>21</sup>

## **F. Donateurs multilatéraux et bilatéraux**

**Préalable n° 17 :** **Il faut que les donateurs soient circonspects lorsqu'ils font la promotion du système d'EBP et de son utilisation dans les pays africains.** Dans les pays de l'OCDE, l'EBP est loin d'être généralisée. Par exemple, l'Allemagne n'a pas commencé cette réforme, bien qu'elle conduise des évaluations des politiques de dépenses (cette évaluation pourrait être considérée comme une caractéristique essentielle d'un système d'EBP). Seuls huit pays (moins de la moitié) des pays du G20 adoptent leur budget annuel en se servant d'une classification par programme (ou l'équivalent).<sup>22</sup> L'OCDE (2007) signale que : (1) au titre de l'EBP, l'amélioration de la gestion et l'efficacité des programmes ont été limitées à certains ministères et organismes ; (2) seuls quelques pays utilisent les informations sur les performances pour permettre des exercices de réaffectations budgétaires ; et, (3) rien ne prouve que la budgétisation axée sur les performances impacte directement sur la discipline fiscale globale. Vu ces constatations, et également le fait que les systèmes d'EBP dans les pays « avancés » évoluent toujours, la communauté donatrice se doit d'être prudente quant à la défense de l'utilisation de l'EBP dans les pays à faible revenu, disposant de capacités limitées pour mettre en œuvre ces réformes complexes. L'une des premières priorités est d'établir une mentalité de performance dans la gestion budgétaire.

### ***Questions visant à guider les discussions***

Reposant sur l'expérience de mise en place de l'EBP – ou la considération de sa mise en place – dans votre pays :

- Êtes-vous d'accord pour dire que dans les pays disposant de capacités insuffisantes et de systèmes budgétaires faibles, des efforts devraient d'abord être déployés pour améliorer la crédibilité du budget annuel, avant de commencer à envisager l'introduction d'un système d'EBP ? Dans l'affirmative, est-ce que les indicateurs PEFA, par ex., ceux ayant trait à la crédibilité budgétaire (PI-1 à PI-4) ou au cycle budgétaire (PI-11 à PI-28) pourraient être utilisés pour établir un seuil minimum au-delà duquel l'introduction de l'EBP pourrait être retenue, par ex., l'EBP ne devrait pas commencer jusqu'à l'obtention au moins de la note « C » pour un bon nombre de ces indicateurs.
- Le présent document a identifié 17 préalables à l'introduction de l'EBP – certains comportant plusieurs composantes. Considérez-vous que certains d'entre eux ne soient pas des préalables ? Dans l'affirmative, lesquels ? Pourraient-ils être considérés comme des conditions requises fondamentales ?

<sup>21</sup>Cette approche a été celle utilisée à Maurice. Voir Ba (2010) p.66.

<sup>22</sup>Ces pays sont : l'Australie, le Brésil, la France, l'Italie, le Japon, la Corée, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni.

- Quels sont les préalables les plus difficiles à réaliser ? Quels sont les plus faciles ?
- Est-ce que la liste des préalables est à peu près correcte ? En cas de réponse négative, est-ce que certaines des conditions préalables devraient être supprimées ? Dans l'affirmative, quelles sont les implications pour l'adoption des réformes en matière d'EBP dans les pays africains ? Les autres options à considérer sont : (1) de ne pas introduire du tout l'EBP, car les préalables sont trop nombreux ou trop difficiles à réaliser ; (2) de n'introduire qu'une forme très basique d'EBP, par ex., uniquement une « EBP de présentation » et non pas une EBP axée sur les performances (voir Tableau 1) ; ou, (3) de faire tout son possible pour remplir tous les préalables et d'introduire une EBP à part entière.
- Êtes-vous d'accord sur le fait qu'une période de 10 ans devrait être requise pour mettre entièrement en œuvre un système d'EBP dans certains pays ? Quelle a été jusqu'ici votre expérience nationale ?

## **Références**

Ba, Helene (2010). Les budgets basés sur les programmes : leçons tirées de l'expérience de Maurice - Chapitre 3.2 de CABRI.

CABRI (2005). Gérer la complexité : de la fragmentation à la coordination, 2<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI, Maputo, Mozambique, <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>

CABRI (2009). Pratiques et procédures budgétaires en Afrique, 2008, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire et Banque africaine de développement, mars, [www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents](http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents)

CABRI (2010). La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne, Rapport du 6<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>

CABRI, AFROSAI et ATAF (2011). Rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique, Pretoria: Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, [www.cabri-sbo.org/en/programmes/goodfinancialgovernance](http://www.cabri-sbo.org/en/programmes/goodfinancialgovernance)

CABRI (2011). Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique, mars, <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>

Khemani, Pokar et Dimitar Radev (2009). Commitment Controls [*Contrôles de l'engagement*], Manuels et notes techniques du FMI, TNM/09/04, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

Lienert, Ian (2003). Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique, Document de travail du FMI 03/2, Washington D.C. : Fonds monétaire international.

OCDE (2006). Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, Volume 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>

OCDE (2007a). Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires (Pays de l'OCDE), <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

OCDE (2007b). La budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.

Pattanayak, Sailendra et Israel Fainboim (2011). Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre [*un outil essentiel de gestion de la trésorerie de l'État*], Manuels et notes techniques du FMI, TNM/11/04, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

PEFA (2011), Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, révisé en Janvier 2011, Secrétariat de l'Initiative relative aux Dépenses publiques et à la responsabilité

financière (PEFA), Washington DC  
<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEng-finalSZ.pdf>

Robinson Marc, et Last Duncan (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting [*Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances*], Manuels et notes techniques du FMI, TNM/09/01, Washington D.C.: Fonds monétaire international.

Schick, Allen (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms [*Pour quelle raison la plupart des pays en développement ne devraient-ils pas s'inspirer des réformes de la Nouvelle-Zélande?*], World Bank Research Observer, Vol. 13, No. 1, Washington D.C.: Banque mondiale.

Shea, Robert J. (2008). Performance Budgeting in the United States [*La budgétisation axée sur les performances aux États-Unis*], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 8, No. 1, [www.oecd.org/dataoecd/42/60/43411061.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/60/43411061.pdf)

Webber, David (2007). Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process [*Intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement: un processus à quatre dimensions*], Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 7, No. 2, [www.oecd.org/dataoecd/41/46/43411965.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/46/43411965.pdf).

Wynne, Andy (2011). The General State Inspectorate – independent or under the executive – how does it compare with the Court of Accounts in Sub-Saharan Africa? [*L'Inspection générale d'État – indépendante ou sous le contrôle de l'Exécutif – comment se compare-t-elle à la Cour des comptes en Afrique subsaharienne?*], International Journal of Governmental Financial Management (Journal international de gestion des finances publiques), Vol. XI, No 1, pp. 93-130