

**8^e SÉMINAIRE ANNUEL: ÉLABORER UN BUDGET EN FONCTION DES
RÉSULTATS : VERS UNE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE**

***Table Ronde 1 : Agencement et calendrier de la réforme relative au budget-
programme***

Ronald E. Quist¹

Résumé

Lorsque l'élaboration du budget-programme (EBP) est mise en œuvre avec succès, elle peut apporter des améliorations significatives dans l'amélioration de la gouvernance économique. Elle fournit un mécanisme simple par lequel un gouvernement peut, de manière fondée, prendre des décisions quant à l'efficacité de l'affectation de ses ressources limitées et déterminer si les objectifs stratégiques sont atteints ou non. Elle représente toutefois une augmentation substantielle de la sophistication de la gestion budgétaire avec des défis particuliers à relever dans le domaine de la mise en œuvre du budget, en particulier pour les pays en développement, caractérisés par des contraintes de capacité, la faiblesse des réseaux financiers et des administrations publiques fortement centralisées associées à de longs processus (circuits) de gestion des dépenses. De toute évidence la mise en œuvre réussie de l'EBP requiert un seuil minimal de performance de gestion des finances publiques et de gouvernance économique. Les risques associés à la mise en œuvre de l'EBP sont réduits par l'adoption d'une approche soigneusement agencée de la réforme. Trois phases principales d'agencement (ou d'ordonnancement ou encore de mise en séquence) ont été identifiées. La première phase cherche à renforcer la performance de base en matière de GFP. La deuxième phase vise à créer un contexte propice à la mise en œuvre des fonctions principales de l'EBP. Cette phase est guidée par un processus de renforcement de la budgétisation éclairée par les performances. La troisième phase présente les fonctions principales de l'EBP, dont l'agencement est orienté par les liens fonctionnels de GFP. Dans ce document, une méthode pour établir le seuil minimal des performances de gestion des finances publiques qui utilise des indicateurs PEFA, est

¹ Ronald Quist est consultant en gestion des finances publiques et PDG de l' Idilmat Capacity Development Institute, Fiore Heights, Ring Road Central, Accra, au Ghana. E-mail: @ ron.quist idilmat.com; site Web : www.idilmat.com. Ce document a été rédigé grâce à une subvention de CABRI. L'auteur tient à remercier CABRI pour son généreux soutien. Le document reflète les opinions de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de CABRI.

développée. Cette méthode est appliquée à un échantillon de pays qui ont réussi la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme ainsi qu'à ceux qui se débattent actuellement pour entreprendre ces réformes. En outre, une approche pour l'agencement d'une réforme reposant sur des considérations de la chaîne d'activités, est élaborée. L'analyse présentée permet de conclure que la mise en œuvre de l'EBP nécessite une approche progressive qui peut très bien imposer un calendrier décennal, voire plus long. Par conséquent, est-ce vraiment judicieux de faire de la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme, une conditionnalité du financement apporté par les donateurs qui est régi par un instrument financier d'une durée maximale de trois ans ?.

Introduction

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays de l'OCDE ont réformé leurs procédures budgétaires, afin de transférer leur intérêt des intrants (ou ressources/moyens) aux résultats. Au cours de ces dernières années, un certain nombre de pays africains ont également décidé de mettre en œuvre l'élaboration du budget-programme (EBP) pour adopter une approche de la budgétisation axée sur les résultats qui s'écarte de l'approche classique par poste. Qu'est ce qui a motivé ces réformes ? Une étude de l'OCDE², indiquait que les motifs principaux de la réforme étaient la crise financière, les appels de plus en plus pressants à la réduction des dépenses publiques, ou encore un changement de la couleur politique du gouvernement. Dans bien des cas, les réformes ont été introduites dans le cadre d'un ensemble plus global de réformes budgétaires, destiné à contrôler les dépenses publiques.

L'expérience des pays de l'OCDE et de certains pays africains qui ont déjà mis en œuvre de telles réformes budgétaires montre des domaines de grandes réussites. Cependant, des domaines de préoccupations importantes subsistent. Les domaines de succès de la réforme budgétaire semblent inclure la reclassification du budget et les estimations pluriannuelles en fonction des programmes ou des domaines d'extrants. Les domaines qui restent un défi ont tendance à inclure l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire, l'alignement des programmes sur la structure administrative et la présentation des informations sur les performances dans la documentation budgétaire³. À titre d'exemple, la Cour des comptes de la France a récemment publié un rapport qui examine l'état actuel de la mise en œuvre de la Loi organique de la loi de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001⁴. L'examen de l'utilisation des budgets-programmes souligne des difficultés réelles qui ont été rencontrés par le biais du mauvais alignement de l'organisation administrative sur les programmes.

² Budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE, 2007

³ Budgétisation par programme dans les pays de l'OCDE, Dirk-Jan Kraan, Division budgétisation et dépenses publiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

⁴ Pour un extrait du résumé du rapport voir <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/02/implementation-of-the-lolf-in-france-a-thwarted-ambition.html>

Dans le cas de la réforme budgétaire visant à l'adoption complète de l'EBP dans les pays en développement, nombreux sont ceux qui rencontrent actuellement des difficultés quant à la façon de concevoir et mettre en œuvre ces réformes. Il est important de considérer l'état actuel des systèmes de GFP et de la gouvernance. Les pays en développement peuvent également bénéficier des enseignements tirés de l'expérience des pays de l'OCDE. Il a été soutenu que la réforme en matière d'EBP ne doit pas être envisagée dans les pays ou les États dotés de systèmes de gestion des finances publiques (GFP) et de gouvernance, faibles⁵. Des capacités limitées, des réseaux financiers administratifs défaillants associés à des systèmes de GFP et de gouvernance faibles, semblent tous indiquer qu'il faut faire en sorte qu'un certain nombre de normes de performance de GFP soient respectées avant de commencer la mise en œuvre de la réforme de l'EBP. Une fois qu'il a été établi que les conditions requises ont été remplies, il est important de mettre en œuvre une réforme avec un calendrier basé sur l'agencement et le déploiement adéquats.

Dans ce document, un modèle fondé sur l'application des notes PEFA⁶, est utilisé pour évaluer si des préalables appropriés ont été réunis pour mettre en œuvre l'EBP dans un pays donné. En outre, il fournit un cadre pour l'agencement des réformes budgétaires. Il est préconisé d'adopter une approche progressive pour la mise en œuvre des réformes de l'EBP plutôt que d'opter pour une approche dite du « *Big bang* ». Le point de départ pour la réforme de l'EBP, comme dans toute réforme, devrait être une évaluation exhaustive de l'état actuel de la planification stratégique, du suivi et de l'évaluation, de la gestion des finances publiques, des capacités, des ressources disponibles, de l'état du réseau financier administratif, de l'économie politique et du contexte macroéconomique. L'évaluation PEFA apporte une base solide pour évaluer la performance relative à la GFP. L'évaluation de l'état actuel de la planification stratégique ainsi que du suivi et de l'évaluation ne dispose pas d'outils d'évaluation normalisés largement acceptés, par conséquent, les pays peuvent avoir à se fier à une approche plus ad-hoc.

1. Un modèle simple pour l'élaboration du budget-programme (EBP)

L'élaboration du budget-programme (EBP) est une approche de budgétisation qui gère les ressources publiques à travers des programmes spécifiés mis en œuvre pour atteindre les objectifs politiques voulus. Elle fournit une base pour relier directement la planification stratégique à la mise en œuvre du budget et par conséquent, pour atteindre les résultats attendus. Le processus de planification stratégique est structuré par secteur, par programme hiérarchisé et par activité. En outre, il est limité par des enveloppes réalistes définitives. Grâce à un lien entre les objectifs de programmes et les résultats mesurés, il oriente la mise en œuvre de la stratégie vers les objectifs politiques souhaités.

⁵ Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances, Marc Robinson et Duncan Last, Fonds monétaire international, Département des finances publiques, 2009

⁶ Cadre de mesure des performances du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière », Secrétariat PEFA, 2005.

L'approche de l'EBP facilite une sélection directe et la mise en œuvre des programmes prioritaires dans un cadre budgétaire conforme à la stratégie. De cette façon, il intègre directement les objectifs politiques d'un gouvernement, comme l'indique son cadre national de développement et ses stratégies sectorielles correspondantes, sa formulation, sa mise en œuvre, et les rapports de résultats. L'approche-programme se caractérise par une classification (nomenclature) budgétaire qui reflète quatre dimensions principales : fonctionnelle, programmatique, administrative et économique. Aux fins de simplification, cette classification peut être réduite à moins de dimensions, soit en employant des tableaux de correspondance soit en alignant les classifications programmatiques et administratives⁷. L'approche de l'EBP est directement le reflet d'une chaîne de résultats qui associe les intrants (moyens) aux extrants (produits) et aux résultats prévus par le biais de programmes spécifiés.

Dans un souci de clarté, il est utile de préciser ce qu'on entend par le terme programme tel qu'il est appliqué dans le présent document. Un programme est un ensemble d'activités ou de projets destinés à contribuer à un ensemble commun d'extrants et, par conséquent, de résultats. Le programme est une structure indépendante du budget spécifié de façon à obtenir au moins un extrant qui contribue à un ou plusieurs résultats du secteur. Il existe une hiérarchie des programmes, des sous-programmes (ou actions) et des activités (dépenses de fonctionnement), ainsi que des projets (dépenses d'investissement). Alors que les programmes sont principalement une spécification fonctionnelle, leur mise en œuvre nécessite une mise en correspondance directe institutionnelle des programmes par rapport à la structure administrative⁸. Les considérations d'obligation de rendre compte exigent que chaque programme nécessite un responsable de programmes. Les frais de personnel ainsi que d'autres frais d'activités de fonctionnement et de coûts du projet, devraient être affectés à des programmes. Par conséquent, les dispositions institutionnelles de soutien à l'EBP doivent prévoir un lien, directement ou indirectement, entre les programmes et les éléments administratifs. Les programmes servent à produire des résultats sectoriels. Par conséquent, il faut également aligner les éléments administratifs sur les secteurs ou les fonctions. Pour de nombreux pays, la norme CFAP (classification des fonctions de l'administration publique) est adoptée avec des liens établis en utilisant des tableaux de correspondance.

La Figure 1 est une représentation schématique des liens directs de la chaîne de résultats entre la planification stratégique, la formulation du budget et la mise en œuvre (l'exécution) du budget. La

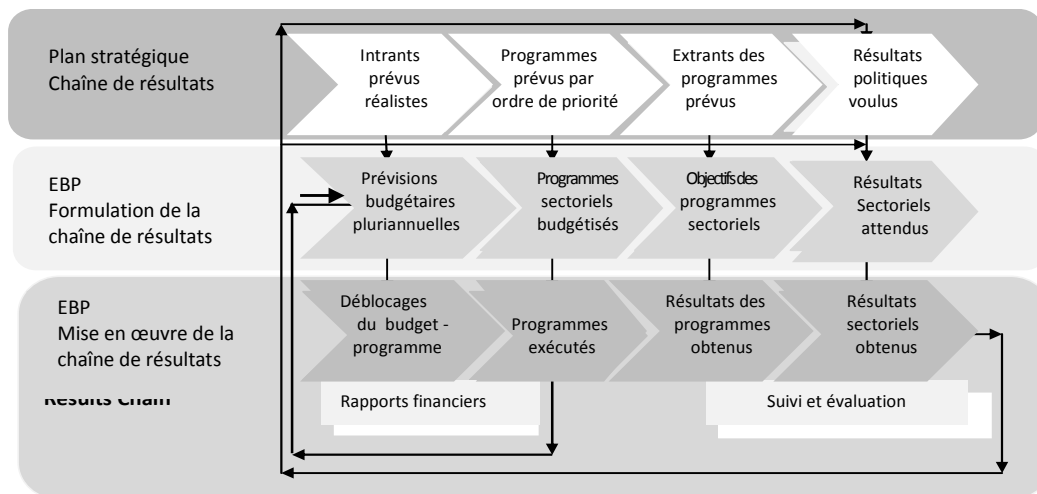
⁷ Pour simplifier la mise en œuvre certains pays réduisent le nombre de dimensions à trois, en alignant l'administration soit sur la dimension fonctionnelle soit sur la dimension des programmes. Par exemple dans le cas de l'Afrique du Sud les dimensions de l'administration et des programmes, sont alignées.

⁸Le pragmatisme a parfois tendance à ignorer cette étape. Pour exemple, la France a préféré conserver l'organisation administrative qui existait avant la LOLF, plutôt que de modifier les organigrammes et les responsabilités des ministères, afin de mieux refléter les politiques publiques. Ce choix pragmatique, justifié dans les premières années de la réforme, a diminué à long terme, les liens entre les programmes et les résultats.

figure illustre la façon dont l'approche de l'EBP sert à mettre en œuvre la chaîne de résultats et à fournir un mécanisme de rétroaction aux niveaux des affectations des ressources mesurées, des extrants et des résultats obtenus pour affiner les objectifs de formulation du budget (sur un cycle annuel) et pour parfaire aussi les objectifs stratégiques de la politique de planification. De toute évidence, l'approche de l'EBP fournit une manière directe, si mise en œuvre avec succès, d'atteindre les objectifs de la politique. Une telle approche fournit un mécanisme simple par lequel un gouvernement peut, sur une base éclairée, prendre des décisions quant à l'efficacité de la répartition de ses ressources limitées et déterminer si les objectifs stratégiques sont atteints ou non. Par ailleurs, l'alignement direct de la répartition des ressources sur des résultats de politiques et des prestations de services, renforce la transparence et l'obligation de rendre compte, améliorant ainsi la gouvernance économique globale.

En revanche, les approches classiques d'élaboration du budget par poste, se limitent à affecter des ressources administrativement et économiquement et à contrôler simplement l'utilisation des intrants. Bien que cette approche de formulation, de mise en œuvre du budget, de suivi des résultats, soit considérablement plus simple que l'EBP, tout lien vers les résultats de politiques attendus ne sont qu'indirects. En plus des intrants, l'approche d'EBP facilite le suivi des résultats, qui peuvent être des objectifs de résultats de la politique ou des extrants de routine des services publics.

Figure 1: Liens de la chaîne de résultats entre la planification stratégique, l'élaboration du budget et la mise en œuvre du budget-programme



2. L'élan donné pour adopter l'EBP dans les pays en développement

L'EBP, lorsque mise en œuvre avec succès, comprend un certain nombre d'avantages importants, notamment :

- Faciliter un débat politique efficace et productif au sein et en dehors du gouvernement ;

- Faciliter un moyen par lequel un gouvernement peut prendre des décisions fondées quant à l'efficacité de l'affectation de ses ressources limitées ;
- Permettre à toutes les parties prenantes de déterminer si la mise en œuvre de la politique est conforme aux objectifs stratégiques du gouvernement, et permettre une analyse immédiate quant au degré d'engagement à l'égard de ces questions intersectorielles, telles que la réduction de la pauvreté et la parité homme-femme ;
- Motiver les responsables de programmes et les prestataires de services en vue d'améliorer les performances ainsi que les tenir pour responsables des résultats de prestation de services;
- Promouvoir des services publics de haute qualité, axés sur les clients, et maximiser l'optimisation des ressources dans la prestation des services ;
- Identifier les causes d'une bonne ou d'une mauvaise performance et, donc, réduire le gaspillage et accroître l'impact, ce qui améliore donc l'optimisation des dépenses publiques et renforce le développement économique ; et,
- Permettre aux partenaires au développement d'évaluer les progrès réalisés sur des résultats particuliers alignés sur les domaines d'appui aux politiques.

Avec la perspective d'une telle promesse pour la réalisation des objectifs de développement et l'amélioration de la gouvernance économique, il n'est guère surprenant que les pays soient incités à s'éloigner des approches budgétaires classiques, qui mettent seulement l'accent sur le contrôle et le suivi des moyens, et cherchent à adopter des approches d'élaboration du budget-programme. Cette promesse a déjà conduit un certain nombre de pays développés, comme le Canada, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, à adopter l'élaboration du budget-programme. Et, en fait, un certain nombre de pays et d'États africains sont en train de l'adopter. Il s'agit notamment du Botswana, du Ghana, du Kenya, du Burkina Faso, du Mali et de l'État de Lagos. L'adoption de l'EBP par l'Afrique du Sud et Maurice, est souvent citée comme deux cas de réussite en Afrique, qu'un certain nombre de pays souhaitent imiter.

3. Entreprendre la réforme de l'EBP avec prudence

Dans le cas des pays en développement, la communauté internationale des donateurs a été une force motrice majeure motivant ces réformes en matière d'EBP. L'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), avec l'assistance technique considérable du FMI prévoit l'adoption d'une approche axée sur les programme par ses huit pays membres⁹ (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire,

⁹ En 2008 et 2009, le Département des finances publiques du FMI a fourni une assistance technique à la Commission de l'UEMOA en vue de réviser six directives de GFP de l'Union. En conséquence une nouvelle directive sur la transparence a été adoptée par le Conseil des Ministres de l'UEMOA en 2009. Les nouvelles

Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, et Togo). En 2010, le FMI et l'UE ont subordonné l'octroi des décaissements d'appuis budgétaires et de prêts au Botswana à l'adoption par ce dernier du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et de l'EBP. En 2010, le Ghana a modifié son projet GIFMIS (Système ghanéen intégré d'informations relatif à la gestion financière)¹⁰ pour inclure l'introduction de l'EBP afin de satisfaire aux conditionnalités de financement du FMI. L'expérience avec d'autres initiatives de réforme « Nouvelle gestion publique » en matière de GFP qui étaient également très prometteuses, telles que l'introduction des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et la comptabilité d'engagement (ou d'exercice), n'ont pas tenu leur promesse, lorsqu'appliquées à un certain nombre de pays en développement.¹¹ L'expérience de l'introduction de nouvelles initiatives pour la réforme de la gestion publique, suggère que les pays en développement exercent une certaine prudence dans la conduite de la réforme de l'EBP.

L'EBP impose de lourdes charges, en particulier, lors de l'exécution du budget, quand le nombre d'éléments institutionnels impliqués peut s'étendre horizontalement à travers des dizaines de ministères, départements (services) et agences (organismes), et, verticalement, à peut-être plusieurs milliers d'unités de prestation de services. Il est important de tenir compte du degré de décentralisation ou de déconcentration quant à la probabilité de succès de la mise en œuvre de l'EBP. Il s'agit d'une considération particulièrement importante dans le cas des pays en développement qui entreprennent une réforme budgétaire, où les contraintes de capacité peuvent être tout à fait considérables. En outre, la déconcentration limitée de la gestion des dépenses loin de l'échelon central, qui caractérise de nombreux pays en développement (soit à travers la décentralisation ou la déconcentration sectorielle) a donné lieu à des défis majeurs de mise en œuvre du budget. Cette situation résulte de très longs circuits de gestion des dépenses qui commencent au ministère central, passent par le siège du ministère sectoriel, les bureaux régionaux ou provinciaux, les bureaux de district, puis finalement finissent aux unités de prestation de services de première ligne. Ces processus très longs de gestion des dépenses sont généralement en proie à des limitations dues à la faiblesse des réseaux financiers administratifs - le réseau bancaire, les systèmes postaux, les réseaux de communication et dans certains cas, même l'approvisionnement en électricité.

Pour illustrer la distinction qui peut se produire à la suite de différents niveaux de décentralisation sur la gestion des dépenses, nous constatons que l'Afrique du Sud, qui est considérée comme ayant

directives incorporent des approches modernes en matière de GFP, y compris l'élaboration du budget-programme, les cadres de dépenses et de budget à moyen terme (CDMT/MTBF) et la comptabilité d'engagement.

¹⁰ Le projet GIFMIS - Proposition de Danida de fournir des financements pour le projet GIFMIS, en 2010 déclare : « dans la conception originale du projet GIFMIS aucune décision ferme n'avait été prise sur l'introduction de l'élaboration du budget-programme (EBP) dans l'ensemble actuel des réformes de la GFP ».

¹¹ Un examen d'expériences dans la mise en œuvre de cadres de dépenses à moyen terme dans un contexte de DSRP : une synthèse de huit études pays, par Malcolm Holmes avec Alison Evans, *Overseas Development Institute*, Londres, 2003.

mis en œuvre avec succès l'EBP au niveau national, signale environ 7%¹² de ses sorties budgétaires à classer comme dépenses, le solde étant des virements. À titre de comparaison, le Ghana, un pays actuellement en cours de réforme de ses systèmes budgétaires vers une approche d'EBP, fait état d'environ 75%¹³ de ses flux budgétaires à classer sous la gestion des dépenses. Ces distinctions sont importantes lorsque des réformes sur l'EBP sont envisagées, et se traduisent à des niveaux différents de défis à l'égard de la mise en œuvre du budget selon un régime d'EBP.

Il est intéressant de noter que les petits États insulaires ne sont pas confrontés à des défis de très longs processus de gestion des dépenses, même si la gestion des dépenses reste très centralisée. Cette observation suggère que les petits États insulaires peuvent être confrontés à des difficultés moins importantes en ce qui concerne les défis que l'EBP place sur l'exécution du budget. Le même argument peut être appliqué aux systèmes fédéraux.

4. Critères d'évaluation pour considérer la réforme en matière d'EBP comme une réussite

La valeur de l'adoption d'une approche particulière d'élaboration de budget ne doit pas être uniquement guidée par sa promesse de l'amélioration de la mise en œuvre des politiques, de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Un test plus approprié du mérite d'un choix particulier d'une approche d'élaboration du budget devrait également être fondé sur la crédibilité du budget qu'un pays peut raisonnablement s'attendre à réaliser, étant donné son statut actuel de performance concernant la planification stratégique et le suivi, ainsi que l'évaluation et la gestion des finances publiques. Si la crédibilité d'un processus budgétaire est le critère par lequel le succès d'une approche budgétaire particulière est mesuré, alors les réformes d'EBP actuellement menées par un certain nombre de pays seront plus une promesse que la réalisation effective d'un processus budgétaire efficace.

Cette crédibilité peut être mesurée en tenant compte de : (1) la mise en correspondance efficace des affectations exhaustives des ressources budgétaires conformément aux objectifs stratégiques et aux plans de développement ; (2) l'obtention des résultats de l'exécution du budget (c.-à-d., les dépenses, les extrants et les résultats) qui correspondent à des affectations et des objectifs budgétaires ; et, (3) la réalisation de mesures précises, régulières et dans les délais, des dépenses, extrants et résultats.

5. Le passage de l'élaboration du budget par poste à l'EBP

Une comparaison des exigences de gestion budgétaire pour la mise en œuvre de l'élaboration du budget contre l'EBP fournit un cadre pour l'examen d'une transition entre les deux formes de

¹² Voir l'évaluation PEFA pour l'Afrique du Sud, 2008

¹³ Voir l'évaluation PEFA pour le Ghana, 2009

systèmes budgétaires. L'examen du Tableau 1, indique clairement que la réforme d'une approche classique vers une approche de l'EBP exige :

- l'adoption d'une perspective budgétaire pluriannuelle afin de permettre l'incorporation de stratégies dans le processus budgétaire ;
- une transformation des dispositions institutionnelles pour établir correctement la hiérarchie des responsabilités pour tous les éléments de la chaîne de résultats ;
- un développement des dimensions et de la portée des débloques budgétaires et des contrôles de dépenses tout en passant du contrôle des intrants (principalement administrés par le ministère des Finances) au contrôle des extrants (laissé principalement entre les mains des ministères sectoriels) ;
- une reconfiguration du plan comptable pour l'établissement de rapports financiers sur la base des quatre dimensions de classification ; et,
- la mise en place de systèmes de suivi efficaces, précis et dans les délais impartis, pour mesurer et évaluer les extrants et les résultats.

Qui plus est, le tableau montre l'importance de la différence de complexité de la gestion d'un budget-programme par rapport à un budget par poste. Il existe d'autres domaines de réformes ne figurant pas dans le Tableau 1 qui doivent être associés à l'introduction de l'EBP. Il s'agit notamment de la transition vers une plus grande attention accordée à l'audit de la performance et la nécessité d'une mesure plus complète de l'allocation des ressources qui pourrait être réalisée grâce à l'introduction de la comptabilité d'engagement.

Tableau 1 : Comparaison des conditions de gestion budgétaire pour la mise en œuvre de l'élaboration du budget par poste contre l'élaboration du budget-programme

Élément de la chaîne de résultats	Dimension de la classification	Hiérarchie institutionnel le des responsabilités		Estime/ Affecte		Contrôle		Rapport financier		Suivi	
		par poste	EBP	par poste	EB P	par poste	EB P	par poste	EB P	par poste	EB P
Intrants	Administrative	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Économique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Programmatique		✓		✓		✓		✓		
	Fonctionnelle		✓		✓		✓		✓		
Extrants/ Résultats	Programmatique		✓		✓		✓				✓

	Fonctionnelle		✓		✓		✓			✓
Perspective pluriannuelle	Administrative		✓		✓		✓		✓	
	Économique		✓		✓		✓		✓	
	Programmatique		✓		✓		✓		✓	
	Fonctionnelle		✓		✓		✓		✓	

6. *Expérience de réformes en matière d'EBP*

Un certain nombre de pays ont réussi à faire la transition d'une élaboration de budget par poste à l'EBP. Il s'agit notamment du Canada, du Danemark, de la France, de Singapour, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, de l'Afrique du Sud et du Vanuatu. L'expérience de l'introduction de l'EBP dans la pratique a été mitigée et variée. Le Sri Lanka a d'abord introduit l'EBP en 1969 et en dépit de gains obtenus au début, cet effort de réforme n'a pas donné de résultats positifs. Singapour est passé de l'élaboration du budget par poste à l'élaboration du budget-programme entre 1978 et 1989, en utilisant une approche plus progressive qui a largement tenu ses promesses.

Pour commencer, Maurice a présenté un budget-programme indicatif au côté du budget par poste classique en 2007-2008. Par la suite, un véritable budget-programme s'inscrivant dans un CDMT de trois ans (2008/2009 à 2010/2011) a été mis en œuvre dans l'exercice budgétaire 2008-2009. La mise en œuvre accélérée de l'EBP peut avoir résulté à certains égards, en un simple changement dans la présentation du budget plutôt qu'en une véritable intégration de la budgétisation des politiques. Il est important de noter qu'avant la mise en œuvre de l'EBP Maurice avait déjà mis en place avec succès un système informatisé de gestion financière.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, les dispositions institutionnelles de l'administration publique reflètent la structure de programmes/d'actions (sous-programmes) et permettent ainsi une hiérarchie claire de responsabilité pour tenir ses engagements quant aux programmes budgétaires. Il convient de noter qu'il existe un alignement très proche si ce n'est pas une coïncidence, de la structure du programme sur la structure administrative. Les avantages comprennent une relative simplicité et la facilitation de l'intégration des postes directement dans les programmes. Les inconvénients semblent toutefois exercer une pression pour instituer de nouvelles structures administratives avec l'introduction de nouveaux programmes, et les défis particuliers qui sont parfois présentés dans la définition des indicateurs d'extrants et de résultats significatifs. Dans le cas de l'Afrique du Sud, comme ce fut le cas pour l'île Maurice, il est également important de noter qu'elle dispose d'un puissant système informatisé de gestion financière.

Le Mali a exprimé son intention d'avancer et d'avoir son budget axé sur les résultats pleinement opérationnel entre 2012 et 2015, conformément à la législation de l'UEMOA. Le Burkina Faso s'est orienté vers l'EBP depuis 2000. Il a l'intention d'ajouter une annexe budgétaire axée sur les résultats au projet de budget pour 2013 et de la transmettre au Parlement à titre d'informations supplémentaires.

L'expérience semble suggérer que :

- Une approche plus progressive, qui intègre un agencement minutieux, semble être un élément important de succès de la réforme en matière d'EBP.
- La réorganisation institutionnelle correspondante pour intégrer l'EBP est un élément important pour une EBP efficace.
- Le soutien des dirigeants politiques et administratifs est indispensable à la mise en œuvre de la réforme.
- Des systèmes solides de GFP y compris la mise en œuvre réussie de systèmes informatisés de gestion financière sont un facteur important.

7. Considérer une approche appropriée à l'introduction de la réforme de l'EBP

Lors de l'examen de la mise en place de la réforme de l'EBP, comme c'est le cas pour de nombreux autres domaines de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP), il y a un certain nombre d'éléments distincts à aborder. Ce sont :

- L'état actuel de la performance budgétaire. Un niveau minimal de performance en matière de planification et de suivi et d'évaluation, ainsi qu'en GFP doit être satisfait.
- L'ordonnancement des étapes de réforme déterminé par des plates-formes de réforme générales et des interdépendances fonctionnelles ;
- Le déploiement des phases de réforme, à la fois horizontalement à travers les différents secteurs et verticalement par le biais des niveaux de sièges sectoriels, de bureaux régionaux ou provinciaux, de bureaux de district et d'unités de prestations de services de première ligne ;
- Les niveaux actuels de capacité, y compris le statut du réseau financier administratif ;
- Les ressources disponibles pour réaliser les réformes ;
- L'économie politique et les contextes macroéconomiques ; et,
- Les dispositions institutionnelles établies pour gérer les efforts de réforme.

L'adoption d'un modèle pour la réalisation de performances saines de GFP pour mesurer la discipline budgétaire, l'affectation stratégique des ressources et la prestation de services efficaces réalisée,

nous procure une base pour définir des plates-formes et l'importance qui leur est accordée pour la mise en séquence des réformes¹⁴. La séquence d'une plate-forme signifie (1) la réalisation de la discipline budgétaire ; puis, (2) la réalisation de la prestation de services efficace ; et, finalement (3) l'allocation stratégique des ressources. Ce raisonnement suggère que l'agencement de l'EBP qui est associé à l'allocation stratégique des ressources ne doit être poursuivi que si la discipline budgétaire et la prestation de services efficace sont suffisamment fonctionnelles.

8. L'agencement des réformes en matière d'EBP

La réforme en matière d'EBP exige l'introduction d'une classification budgétaire par programme et la transformation correspondante des dispositions institutionnelles de l'administration publique s'écartant des responsables administratifs au profit des responsables de programmes.

Instaurer une nouvelle classification budgétaire, comme l'exige la réforme de l'EBP, constitue un changement structurel fondamental au processus budgétaire. Elle implique de revoir la structure de déblocage du budget ; d'un virement en fonction des programmes plutôt qu'en fonction d'une classification économique ; d'un contrôle des engagements fondé sur les programmes et d'une présentation de rapports du budget de l'exercice en cours, également basée sur les programmes. Prendre en compte ces changements fondamentaux, suggère qu'un certain nombre de domaines connexes de la gestion des finances publiques doivent également être réformés simultanément, même si ces domaines fonctionnent bien actuellement. Par conséquent, il est nécessaire de considérer l'agencement avec beaucoup de prudence lorsqu'il est prévu de mettre en œuvre des réformes de l'EBP. En outre, cette considération suppose qu'une approche progressive puisse être plus productive qu'une approche du type « *Big bang* », du fait que les interdépendances entre les domaines de l'EBP et d'autres domaines de la GFP sont prises en compte. Cette approche est en effet soutenue par des expériences de réforme en matière d'EBP de pays comme le Canada et Singapour, pour qui la réforme a été ordonnée sur environ dix ans.

Un examen attentif des conditions d'agencement et de déploiement nécessaires à la réforme de l'EBP, identifie trois phases principales à traiter. Celles-ci sont présentées ci-dessous dans l'ordre :

1. La première phase se concentre sur le renforcement des systèmes de GFP de base pour s'assurer qu'une performance en GFP suffisante ait été réalisée. L'outil d'évaluation PEFA fournit une base à la fois pour guider l'agencement des réformes de la GFP, ainsi que pour identifier à quel moment des systèmes de GFP de base suffisamment solides ont été réalisés pour entreprendre la phase suivante.

¹⁴ *On the PEFA Reform Sequence Model Framework* (Sur le cadre PEFA du modèle de séquence d'une réforme), Ronald Quist, présenté à l'AIDCO, Commission européenne, 2009

2. La deuxième phase met l'accent sur la création d'un contexte favorisant la réforme de l'EBP. Ces mesures de réforme peuvent être guidées par un examen des conditions nécessaires pour passer d'une élaboration du budget par poste à l'EBP. Nous notons que la création d'un environnement permettant l'EBP comprend l'introduction de la gestion informatisée des dépenses¹⁵ et l'institution d'un compte unique du Trésor. La mise en œuvre réussie de cette phase peut faciliter la mise en œuvre d'un processus budgétaire axé sur les programmes qui oriente l'affectation des ressources entre les secteurs, en fonction des résultats mesurés.
3. La troisième phase porte principalement sur la mise en œuvre effective de l'EBP avec une réforme des dispositions institutionnelles de gestion budgétaire et l'introduction d'une classification du budget-programme. La réforme de la formulation et de l'exécution du budget ainsi que des rapports financiers, est guidée par une logique d'agencement reposant sur les liens de GFP. La technique consiste à identifier les chaînes d'activités qui représentent les liens de GFP, et à agencer les réformes de façon croissante, en commençant par les chaînes d'activités les plus courtes vers les plus longues.

8.1. Renforcer les systèmes de GFP – un préalable à la réforme de l'EBP

La première étape pour entreprendre la réforme de l'EBP consiste à renforcer les systèmes de GFP ; en particulier les domaines de la GFP qui servent de préalables à la mise en œuvre réussie de l'EBP. Quels sont les préalables nécessaires à la mise en œuvre réussie de l'EBP ? Existe-t-il une façon de déterminer avec une fiabilité raisonnable si la mise en œuvre de l'EBP est techniquement et opérationnellement réalisable ?

Les préalables pour la mise en œuvre réussie de l'EBP peuvent être classés au titre de : (1) la planification, le suivi et l'évaluation ; (2) la formulation du budget ; (3) l'exécution du budget ; et, (4) l'information financière. Ces préalables se rapportent à la réalisation de niveaux de performance adéquats. L'évaluation PEFA, qui à la mi-2011 avait été effectuée dans plus de 93% des pays de l'Afrique subsaharienne¹⁶, sert de source pour mesurer les niveaux actuels de la performance de la GFP. Les préalables sont énumérés ci-dessous. Dans chaque cas, si disponible, les sous-indicateurs de performance PEFA sont également énumérés. Les notes minimales appliquées sont basées sur un examen des conditions nécessaires à l'obtention d'une note d'une composante PEFA particulière et sur la condition minimale de performance de la GFP nécessaire à la mise en œuvre de l'EBP. Pour

¹⁵ Il est important de distinguer un certain nombre de systèmes IFMIS actuellement mis en œuvre qui se caractérisent mieux comme des systèmes de paiement informatisés plutôt que comme des systèmes de dépenses (voir, par exemple, le Liberia). La différence réside dans le fait qu'un système de gestion des dépenses comprend le contrôle effectif des engagements (qui se produisent au niveau des unités de dépenses) plutôt que le simple contrôle de la composante de paiement du cycle des dépenses, qui peut être adressé au niveau central. Un budget-programme s'appuie sur des systèmes de GFP qui sont en mesure d'aligner les dépenses sur les activités et les projets budgétisés. Il en résulte la nécessité d'un contrôle effectif des engagements.

¹⁶ Rapport final d'évaluation - Évaluation du programme PEFA 2004 – 2010 et le développement des recommandations au-delà de 2011, par Andrew Lawson et Alta Fölscher.

tirer des conclusions sur la performance de la GFP, il faut tenir compte à la fois de la note de l'indicateur et du texte qui l'accompagne.

- La réalisation de stratégies totalement chiffrées (coûts d'investissement et coûts prospectifs de fonctionnement) à l'aide d'une stratégie de gestion efficace de la dette définie comme prioritaire dans le cadre de prévisions définitives et fiables concernant les ressources budgétaires. Une mesure de la performance peut être obtenue en considérant les composantes PEFA PI-12 (i), PI-12 (ii) et PI-12 (iii).
- La mise en œuvre d'un suivi crédible et d'un cadre d'évaluation pour couvrir tous les secteurs clés. Il n'y a pas de mesures directes de la crédibilité de suivi et d'évaluation comprises dans l'évaluation PEFA, mais certaines indications peuvent être disponibles dans les rapports de planification et de secteurs.
- Un cadre budgétaire et macroéconomique pluriannuel crédible qui peut servir d'instrument efficace de discipline budgétaire descendante et dont l'efficacité n'est pas compromise par d'importantes subventions et flux d'aide de donateurs imprévisibles (voir PI-12 (i)).
- Un processus budgétaire crédible qui résulte de correspondances étroites entre les résultats des dépenses effectives et les prévisions budgétaires des recettes et des dépenses totales et sectorielles. En particulier, il est important que les systèmes de gestion des finances publiques soient capables de juguler efficacement l'accumulation des dépenses. Des niveaux élevés d'arriérés de dépenses portent atteinte à une perspective prospective sur la mise en œuvre du budget telle que requise par l'EBP et à la réalisation des résultats stratégiques et retardent la mise en œuvre du budget dans le cadre du rapprochement des contrats passés (voir PI-1, PI-2, PI-3, PI-4 (i) et PI-4 (ii)). Lorsque la participation des donateurs au budget est substantielle, la budgétisation de l'aide-programme et de l'aide-projet prend une part prépondérante dans le processus de l'EBP (voir D2 (i), D2 (ii)).
- La classification budgétaire doit refléter au moins les classifications administratives et économiques (PI-5).
- Un processus de préparation du budget avec suffisamment de temps pour traduire pleinement les intrants ascendants qui reflètent exigences de prestation de services et qui intègre des considérations politiques au début du cycle de préparation du budget (voir PI-11 (i), PI-11 (ii)).
- Un mécanisme de déblocage du budget avec un délai suffisant pour permettre un contrôle effectif des engagements dans toutes les unités de dépenses, une gestion effective de la dette, une gestion saine de la passation des marchés publics et de la masse salariale (voir PI-16 (i), PI-16 (ii)), PI-20 (i), PI-17 (i), PI-17 (ii), PI-18 (i), PI-18 (ii), PI-18 (iv), PI-19 (i), PI-19 (ii).
- L'importance effective accordée au contrôle des dépenses d'extrants par les ministères sectoriels plutôt qu'au contrôle d'intrants par le ministère des Finances. Pour satisfaire à

cette norme, il faudra presque certainement mettre en œuvre des systèmes informatisés de gestion financière avec une couverture complète des dépenses et la capacité de contrôler les dépenses de manière descendante jusqu'au niveau des unités de prestation de services (voir PI-23).

- L'information financière exacte en cours d'exercice et dans les délais d'exécution du budget ainsi que la préparation d'états financiers exhaustifs, exacts et respectant les délais (voir PI-24 (i), PI-24 (ii), PI-24 (iii), PI-25 (i) et PI-25 (ii)).
- L'assurance de l'efficacité, de l'exactitude et du respect des délais durables de ces systèmes grâce à la gestion des risques et à l'audit des systèmes efficaces (voir PI-21 (i)).
- Une surveillance (ou examen) et un audit (contrôle) externes efficaces (voir PI-26 (i), PI-26 (iii)) et PI-28 (i)).
- Et, le débat politique et la supervision (tutelle) efficaces par le parlement avec approbations avant le début de l'exercice budgétaire (PI-11 (iii), PI-27 (i)).

Afin de savoir si un pays a atteint le niveau minimum de performance de la GFP, en fonction des critères énumérés ci-dessus et en utilisant les notes PEFA, une analyse a été effectuée dans sept pays et un État. Le fait qu'ils aient adopté l'élaboration d'un budget-programme ou soient actuellement en train de le faire avec quelques difficultés, a déterminé leur sélection. Les sept pays sont l'Afrique du Sud, Maurice, la Norvège, le Botswana, le Ghana, le Mali, le Burkina Faso, et l'État de Lagos. Les résultats de l'analyse sont présentés en Annexe 1. Un résumé des résultats est présenté ci-dessous dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Résumé des résultats d'analyse pour remplir les préalables à la mise en œuvre de l'EBP

Nombre of préalables à la mise en œuvre de l'EBP 32				
Nombre de préalables remplis :				
	Nbr.	Rectifié	%	Remarques sur les nombres rectifiés
Maurice 2011	27	27	84%	
Norvège 2008	27	28	88%	Il peut être soutenu que PI-21(i) appliqué à la Norvège est inapproprié
Afrique du Sud 2008	26	28	88%	Vu les montants très petits de l'aide de donateurs, les notes D2(i) et D2(ii) peuvent ne pas être critiques
Maurice 2007	25	25	78%	
Burkina Faso 2010	19	19	59%	
Botswana 2008	17	19	59%	Vu les montants très petits de l'aide de donateurs, les notes D2(i) et D2(ii) peuvent ne pas être critiques
Ghana 2009	10	10	31%	
Mali 2010	9	9	28%	
État de Lagos 2008	7	7	22%	

Les résultats suggèrent que Maurice, la Norvège et l'Afrique du Sud remplissent en grande partie les préalables pour mener à bien l'EBP. Sur les 32 préalables, ces pays en remplissent entre 25 et 28. En revanche, l'analyse suggère que le Burkina Faso et le Botswana, avec l'obtention de 19 et 17

préalables respectivement sur 32, doivent encore entreprendre un renforcement considérable de leurs systèmes de GFP de base avant de se lancer dans des réformes de l'EBP. Le Botswana est en train de concevoir un programme de réforme de la GFP. Il est admis que de nombreux préalables doivent d'abord être remplis, aussi l'initiative en matière de l'EBP a été agencée pour commencer cinq ans après le début des réformes. Le Burkina Faso mène une approche progressive et envisage de passer au budget-programme uniquement en tant qu'annexe au Projet de loi de finances de 2013. L'analyse suggère qu'il serait prématuré d'introduire l'EBP en ce moment au Ghana, au Mali et dans l'État de Lagos. Dans ces trois pays, il y a de bonnes raisons de penser que le calendrier pour introduire l'EBP peut être le résultat de la pression des donateurs. Dans le cas de l'État de Lagos, l'initiative de l'EBP est soutenue par le DFID par le biais du programme SPARC¹⁷. Le Mali répond à ses obligations conventionnelles en vertu des obligations législatives de l'UEMOA. Le Ghana n'a pas prévu une initiative de réforme en matière d'EBP au titre de son projet initial GIFMIS. Cette initiative a été introduite plus tard, en réponse à la conditionnalité de décaissement du FMI.

8.2. Créer un contexte favorable à l'EBP

La création d'un contexte favorisant l'introduction de l'EBP peut être guidée en envisageant d'élargir l'élaboration du budget par poste classique en passant par une étape de renforcement de l'élaboration du budget éclairée par les performances. Le Tableau 3 élargit l'élaboration du budget par poste classique à travers une étape de l'élaboration du budget éclairée par les performances avant la mise en œuvre complète de l'élaboration du budget-programme. Dans le cadre de cette approche, les extrants et les résultats sont suivis et utilisés pour orienter le processus de planification stratégique. Les allocations de ressources sont effectuées par secteur. Les allocations sectorielles stratégiques sont prises en compte dans la formulation du budget par le biais d'une sélection de projets en fonction d'une classification fonctionnelle - en utilisant des tableaux de correspondance. La mise en œuvre du budget continue d'être sur une base par poste, mais la présentation des rapports se fait sur une base fonctionnelle pour permettre une comparaison de l'allocation des ressources par secteur par rapport aux réalisations d'extrants et de résultats.

¹⁷ Le DFID, par l'intermédiaire du programme « *State Partnership for Accountability, Responsiveness and Capability* » (SPARC) soutient la réforme de la gestion des finances publiques dans l'État de Lagos. En vertu du Programme SPARC, un programme pilote d'EBP a été introduit en 2010.

Tableau 3 : Élargissement de l'élaboration du budget par poste classique en tant qu'approche de réforme progressive pour introduire l'EBP

Élément de la chaîne de résultats	Dimension de la classification	Hiérarchie institutionnelle des responsabilités		Estime/Affecte		Contrôle		Rapport financier		Suivi	
		par poste	EBP	par poste	EBP	par poste	EBP	par poste	EBP	par poste	EBP
Intrants	Administrative	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Économique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓		
	Fonctionnelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Extrants/Résultats	Programmatique		✓		✓		✓			✓	✓
	Fonctionnelle		✓		✓		✓			✓	✓
Perspective pluriannuelle	Administrative		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Économique		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programmatique		✓		✓		✓		✓	✓	✓
	Fonctionnelle		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

Le Tableau 3 permet de définir une séquence d'étapes de la réforme budgétaire. Celles-ci peuvent être introduites en vertu de cinq initiatives principales ordonnées : (1) l'introduction de cadres budgétaires pluriannuels efficaces, soutenu politiquement, pour hiérarchiser les programmes de manière stratégique et efficace, et pour servir d'instrument de discipline budgétaire descendante ; (2) le renforcement de la planification stratégique ; (3) le renforcement du suivi et de l'évaluation ; (4) l'établissement d'un lien direct entre la stratégie sectorielle et le budget fondé sur une classification fonctionnelle ; et, (5) l'exécution du budget et l'établissement de rapports financiers sur la base d'une classification fonctionnelle. Celles-ci sont détaillées dans les parties ci-dessous.

1. Ces cadres présentent des prévisions pluriannuelles effectives des agrégats budgétaires, avec le soutien total politique, pour orienter les enveloppes budgétaires appliquées à la planification stratégique ainsi que pour servir d'instrument de discipline budgétaire descendante. Présentent les prévisions budgétaires de dépenses sectorielles afin de faciliter l'incorporation de lignes de référence sectorielles dans les prévisions budgétaires macroéconomiques. Les prévisions budgétaires doivent être exhaustives afin d'inclure les recettes, les dépenses et les virements ainsi que les emprunts nets. Un profil de besoin de financement fiable à son tour exige le strict respect d'une stratégie de la dette politiquement

soutenue. Bien que cela puisse sembler être une étape de base, il existe de très nombreux défis auxquels sont confrontés les pays en développement à l'égard de la réalisation efficace de cadres budgétaires politiquement soutenus. Pour un certain nombre de pays l'aide représente une part très importante du budget et peut atteindre 40% à 50% de sa totalité. Cette aide est liée à des conditionnalités, dont certaines sont associées à des critères de gouvernance et échappent au contrôle des efforts de gestion des finances publiques. Il en résulte que les flux d'aide des donateurs ne sont pas prévisibles. Une certaine sensibilité existe à l'égard de ce problème. Par exemple, la Commission européenne intègre à la fois une tranche fixe au début d'un exercice budgétaire et des tranches variables plus petites qui sont liées à des conditionnalités. Mais si une telle approche peut s'avérer efficace pour des prévisions budgétaires sur un an, elle n'est pas vraiment d'un grand secours quand il s'agit de prévisions budgétaires sur trois ans. Un autre défi à relever pour les pays en développement lors de la réalisation de cette première étape de base pour la mise en œuvre de l'EBP, est le niveau élevé de subventions imprévisibles, instables qui sont inscrites au budget, et qui donc compromettent la prévisibilité des dépenses appliquées à la prestation de services et aux résultats de développement. En dépit de cette menace à la gestion saine des finances publiques, le problème des subventions est très politique, surtout dans un pays pauvre où toute menace de retrait peut conduire à des bouleversements sociaux¹⁸. Il se peut que la dynamique de l'économie politique puisse ne pas tout permettre, sauf une réalisation progressive de cette toute première étape qui consiste à élargir l'élaboration du budget par poste afin de faciliter un contexte favorisant l'EBP. La simple réalisation de cette étape peut s'étaler sur plusieurs années du calendrier établi pour l'introduction réussie de la réforme de l'EBP.

2. La prochaine étape pour instituer un contexte favorisant la réforme sur l'EBP consiste à renforcer la planification stratégique aussi bien au niveau national qu'au niveau sectoriel et à la préciser par des objectifs d'extrants et de résultats sectoriels. Il est souhaitable de couvrir au moins les principaux secteurs, à savoir, la santé, l'éducation, les routes et le transport ainsi que l'agriculture. En général, l'approche implique la mise en place d'un programme pilote dans un ou deux secteurs, puis le déploiement du processus dans le reste des secteurs. Ce processus peut durer trois à quatre ans. La planification stratégique repose sur une hiérarchisation efficace des programmes. Cette hiérarchisation, à son tour, nécessite qu'une capacité de prévisions budgétaires définitives et réalistes ait déjà été réalisée. L'expérience dans un certain nombre de pays et d'États en développement indique que les donateurs doivent se concentrer sur des secteurs spécifiques et faire de la préparation des stratégies

¹⁸ La suppression des subventions pétrolières au Nigeria en janvier, 2012 a conduit à des émeutes et des menaces de fermer l'industrie pétrolière par des grèves. Le gouvernement a été contraint de rétablir 50% de ces subventions.

sectorielles à moyen terme (SSMT) une conditionnalité pour la poursuite de l'appui. Cependant, s'il y a une introduction simultanée de la planification stratégique au niveau sectoriel avant que des prévisions budgétaires réalistes n'aient été effectuées, celles-ci, au mieux, ne seront que des exercices de renforcement des capacités et ne devraient pas contribuer efficacement à la réalisation des résultats attendus des politiques sectorielles. Dans certains cas, leur introduction précoce peut être contre-productive lorsque les prévisions de la stratégie ont peu de rapport avec le budget et donne l'impression aux fonctionnaires qu'elles ne représentent que des mesures introduites pour satisfaire aux exigences des donateurs afin de s'assurer que les fonds continuent d'être acheminés, plutôt que pour reconnaître le processus, lorsqu'il est appliqué correctement, en tant que mécanisme puissant permettant de soutenir le développement.

3. Étroitement associé au renforcement de la planification stratégique, est le renforcement du suivi et de l'évaluation visant à mesurer les réalisations réelles d'extrants et de résultats. Cette composante de la création d'un contexte permettant l'EBP ne dépend pas de manière décisive de l'établissement de cadres budgétaires pluriannuels efficaces ou des plans stratégiques, et peut donc être commencée dès que possible. Les indicateurs de résultats impliquent généralement un échantillonnage statistique de pointe et la mise en place de lignes de référence, par conséquent, ce processus peut durer au moins plusieurs années.
4. La prochaine étape est le lien direct de la politique au budget. Cela nécessite que les cadres budgétaires pluriannuels efficaces politiquement soutenus et la planification stratégique effective aient d'abord été réalisés. Dans l'affirmative, le pays peut alors introduire une perspective pluriannuelle à la budgétisation sur une base annuelle glissante en reliant les prévisions pluriannuelles aux plafonds budgétaires. Par ailleurs, il peut établir un lien entre les budgets et les plans sectoriels sur une base sectorielle en utilisant des tableaux de correspondance fonctionnels, établis à partir d'une sélection hiérarchisée de projets et d'espace budgétaire disponible, et en tenant compte des coûts d'investissement ainsi que des charges de fonctionnement prospectives.
5. Ensuite, l'exécution du budget, peut être réformée afin de refléter une structure fonctionnelle s'alignant sur les structures de formulation du budget et de planification stratégique. Cela peut transparaître dans la structure de déblocage du budget, et aussi dans l'organisation des rapports financiers. En prévision de la couche de complexité imposée à l'exécution du budget et aux rapports financiers par l'introduction de l'EBP, il est nécessaire d'introduire la gestion informatisée des dépenses ainsi qu'un compte unique du Trésor, et ce, afin de gérer efficacement les déblocages budgétaires.

8.3. Entreprendre les réformes fondamentales de l'EBP

Passer par les cinq étapes susmentionnées pour préparer un contexte de réforme favorable à l'EBP durera au moins plusieurs années, voire même une décennie, suivant l'économie politique - à la fois par rapport à l'engagement politique du pays en faveur de la réforme et aux pratiques des partenaires au développement à l'égard de la participation dans le processus budgétaire. Bien sûr, le calendrier de mise en œuvre dépendra également des contraintes de capacités et de ressources. Une fois la réalisation de ces étapes, les éléments fondamentaux de l'EBP peuvent être envisagés et le vrai travail d'une réforme de l'EBP peut commencer. Pour ce faire, il faut prendre en considération les exigences d'agencement et de déploiement. La justification de ces exigences d'ordonnement est fondée sur les liens avec la GFP qui sont touchés par l'introduction d'une classification de budget-programme. Ces exigences comprennent ce qui suit :

1. La première étape du processus fondamental de réforme de l'EBP est la révision du cadre juridique et réglementaire centrée sur la loi de finances et, éventuellement, l'introduction d'une loi sur la responsabilité budgétaire. Elle nécessite un réalignement des règlements, des manuels et des modèles de rapports s'y rapportant. Par exemple à Maurice la mise en œuvre d'une EBP opérationnelle à part entière a été précédée par la promulgation de la Loi (portant modification) sur les Finances et l'Audit de 2008 ; la promulgation de la Loi sur la gestion de la dette publique de 2008 ; et, les changements connexes dans le Manuel de gestion financière (MGF).
2. La deuxième étape consiste à mettre en vigueur la loi. Cette étape comprend la réforme des dispositions institutionnelles de gestion d'un budget-programme. Pour certains pays, il peut s'agir tout d'abord d'intégrer des divisions budgétaires distinctes - budget de fonctionnement et budget d'investissement dans une division unique budgétaire. Ces changements institutionnels doivent être déployés dans tous les ministères sectoriels. La réforme des dispositions institutionnelles relatives à l'administration publique doit inclure la nomination de responsables de programmes qui seront tenus pour responsables de la réalisation des résultats de programmes. Des considérations pragmatiques exigent que cette étape corresponde étroitement à l'organisation administrative existante. Par contre, une initiative de réforme trop prudente à l'égard de l'alignement de la structure administrative pour intégrer des lignes claires de responsabilité concernant les responsables de programmes, peut conduire à une mise en œuvre de l'EBP qui reflète simplement une classification de l'EBP, mais qui essentiellement n'accomplit pas de transition de l'accent mis sur les intrants à une base de résultats.
3. La troisième étape porte sur la restructuration des systèmes et des procédures budgétaires afin de prendre en compte l'EBP. Nous notons que la mise en œuvre de la réforme fondamentale de l'EBP est généralement mise en place à l'aide d'un projet pilote impliquant deux ou trois ministères, puis en fonction des enseignements tirés, déployés dans d'autres

ministères sectoriels sur une période qui peut s'étaler sur plusieurs années. Vu ce qui précède, la réforme des systèmes et procédures doit adopter une approche qui intègre à la fois des systèmes budgétaires actuels et réformés. Cette étape commence par une réforme du plan comptable. De nombreux pays adoptent une norme CFAP/SFP. Cette norme tient compte des normes aussi bien de comptabilité de trésorerie (de caisse) que de comptabilité d'exercice (d'engagement). Le plan comptable présente les classifications administrative, économique, fonctionnelle et programmatique et peut incorporer plus d'une douzaine de segments. Le degré ultérieur de complexité relative à la codification de transactions rend particulièrement difficile de gérer les comptes manuellement. Et pourtant, chose qui est souvent ignorée, c'est que dans les pays en développement (à l'exception des petits États insulaires et des systèmes fédéraux), même si la gestion informatisée des dépenses a été mise en œuvre avec succès, toutes les unités de dépenses ne sont pas couvertes. Cette situation requiert qu'un plan comptable simplifié, pouvant compiler invariablement les transactions au moins à un niveau agrégé, soit également précisé. Cette étape implique également la refonte des livres de paie pour permettre l'intégration par programme, dans le grand livre général.

4. La quatrième étape implique la refonte des formats de documents budgétaires, des circulaires budgétaires, des déclarations de dépenses mensuelles et trimestrielles, et des états financiers annuels. Elle comprendra également de revoir la base de classification des demandes pro-forma de flux de trésorerie par les ministères sectoriels, des plans de passation des marchés et des mandats ou autorisations d'engagement des dépenses.
5. La cinquième étape, qui représente la première étape de mise en œuvre, compte traiter des procédures de déblocages budgétaires afin de permettre le déblocage dans les délais des ressources par programme, plutôt que par classification administrative/économique. Avec un compte unique du Trésor en place, la transformation d'une classification administrative/économique de sous-comptes en une classification administrative/programmatique est rendue plus simple. Ces mesures ainsi que la mise en œuvre d'un plan comptable qui reflète une classification par programme, facilite l'établissement d'une base permettant de refléter le virement et les déblocages budgétaires fondés sur la classification programmatique plutôt que sur la classification économique. Afin de s'assurer que les déblocages budgétaires soient dépensés conformément à l'intention budgétaire et conformément aux programmes spécifiés, cette étape implique également la mise en œuvre de systèmes de contrôle des engagements de dépenses en fonction du titre de programme et d'action (sous-programme) plutôt qu'en fonction du titre administratif et économique. Lorsqu'un système de gestion des dépenses déjà informatisé ne couvre pas une majorité substantielle des dépenses non salariales, cette situation introduit un défi majeur.

6. La sixième étape doit être étroitement coordonnée avec l'étape précédente. Elle implique la publication d'une circulaire budgétaire qui spécifie les plafonds des secteurs et des programmes et qui le fait de manière planifiée pour s'assurer que les systèmes de GFP puissent gérer les déblocages budgétaires et leur contrôle sur la base d'une classification par programme de l'exercice auquel la circulaire budgétaire correspond.
7. La septième étape nécessite l'introduction de rapports financiers en cours d'exercice et annuels reposant sur le plan comptable qui intègre la classification de l'EBP ;
8. La dernière étape, qui consiste, une fois la mise en place de l'EBP, à réformer l'audit afin d'inclure des approches et des techniques axées sur les performances.

9. Temps requis et calendrier des réformes EBP

Il ressort clairement des considérations énoncées dans les parties précédentes, que le temps requis pour mettre en œuvre l'EBP, dépend en grande partie du statut actuel des pays dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP) et des mesures déjà mises en place pour créer un contexte propice à l'EBP. Le temps requis pour la mise en œuvre de l'EBP, dépend également du type de système en place dans les différents pays, petits États insulaires, systèmes fédéraux, pays dotés d'un système de gestion des dépenses très décentralisé ou déconcentré, ou pays où l'administration de la gestion financière est centralisée. Il faut également tenir compte du statut du réseau financier administratif.

L'Annexe 2 présente une estimation du temps requis pour les différentes étapes de la réforme de la GFP. Le tableau présente des estimations pour les petits États insulaires, les pays fédéraux, les pays dotés d'un système de gestion des dépenses très décentralisé ou déconcentré et les pays où la gestion financière est centralisée. Ces estimations sont basées sur la présomption d'un réseau de gestion financière quelque peu défaillant, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement. Les durées prévues dans l'analyse de l'appendice 2 pour la mise en œuvre de la réforme EBP sont très divergentes.

Tableau 4: Estimations du temps requis pour mettre en œuvre les réformes de l'EBP en fonction du type d'administration politique, de l'état actuel de la performance en matière de GFP, et du degré qu'un pays a consacré au contexte favorisant l'EBP

Total du temps requis pour conduire les réformes de l'EBP			
	Petits États insulaires	Administration publique fédérale/décentralisée	Administration publique centralisée
Les systèmes de GFP de base restent faibles	12 à 15 ans	12 à 18 ans	15 à 25 ans
Les systèmes de GFP de base sont suffisamment forts	8 à 10 ans	8 à 12 ans	10 à 15 ans
Un contexte favorisant l'EBP a été mis en place	5 à 7 ans	5 à 7 ans	7 à 10 ans

L'analyse suggère que dans les cas d'un petit États insulaire, si les préparations sont suffisantes, la mise en œuvre réussie de la réforme de l'EBP peut-être réalisée dans des délais relativement courts. En ce qui concerne les pays en développement, même lorsqu'ils se sont suffisamment préparés, les considérations d'agencement et de déploiement font que cette entreprise peut durer plus d'une décennie.

Discussion et Conclusions

Bien que l'élaboration du budget-programme (EBP) permette de s'attendre à une amélioration sensible du processus décisionnel, de l'efficacité, l'efficience, la transparence et de l'obligation de rendre compte dans le cadre de la gestion budgétaire, cette amélioration ne peut se concrétiser que si l'EBP est mise en œuvre avec succès. L'expérience des pays de l'OCDE, comme la France par exemple, montre que ces pays n'ont pas pleinement répondu aux attentes, même après une décennie de mise en œuvre et malgré leurs réalisations partielles à cet égard. Les enseignements à tirer de ces expériences sont entre autres, qu'il faut être très prudent avant de décider si un pays devrait entreprendre la réforme de l'EBP et de quelle manière il devrait procéder. Il est reconnu que la réforme de l'EBP n'est appropriée que lorsque des résultats adéquats en matière de GFP et de gouvernance ont été réalisés. Le présent document montre que l'évaluation PEFA permet de déterminer si un pays satisfait aux préalables pour s'engager dans la réforme de l'EBP. L'analyse semble établir une nette distinction entre les pays qui ont réussi à mettre en œuvre les réformes de l'EBP en Afrique, et ceux qui se débattent pour les mettre en place.

Trois étapes principales ont été identifiées. La première étape consiste à renforcer les performances de la GFP de base. Au cours de la deuxième étape, les pays cherchent à créer un contexte favorable à la mise en œuvre des fonctions principales de l'EBP. Cette étape se caractérise par l'amélioration de

la budgétisation éclairée par les performances. La troisième étape introduit les fonctions principales de l'EBP. L'ordonnancement de ces étapes est guidé par les liens fonctionnels de la GFP.

Outre le fait de déterminer s'il est prématuré d'entreprendre des réformes dans le domaine de l'EBP, cette analyse fait apparaître l'importance de considérations minutieuses quant à l'ordonnancement et au déploiement. Cette mise en séquence adopte une approche à deux niveaux : le premier niveau concerne l'élargissement de l'approche du budget par poste afin de prendre en compte également, une perspective budgétaire pluriannuelle et une structure fonctionnelle du budget, même si cela ne se fait que par mise en correspondance, afin de mieux relier les projets sélectionnés dans le cadre des stratégies et des budgets sectoriels. Sous réserve bien-entendu que les implications de charges de fonctionnement liées aux projets soit soigneusement consignées. Ce niveau représente l'effort déployé pour créer un environnement propice au lancement réussi de l'EBP.

Une fois cet objectif atteint, l'analyse établit le fait que l'EBP est une réforme fondamentale, parce qu'il est nécessaire d'introduire une classification des programmes qui, à son tour, implique la remise en question de nombreux éléments de la pratique en matière de GFP. Il faut donc se tenir en garde contre une perception trop étroite de la réforme adoptée par certains pays, qui mettent principalement l'accent sur la refonte de la circulaire budgétaire et la modification éventuelle du plan comptable. Les liens entre l'élaboration du budget, son exécution et les rapports financiers, qui sont particulièrement solides dans le cas de l'EBP, indiquent que la prise en compte des chaînes d'activités serait une bonne méthode d'agencement¹⁹. Par conséquent il serait judicieux d'aborder la réforme de l'EBP de façon graduelle même lorsque la GFP et le niveau des performances en matière de gouvernance satisfont aux préalables. En pratique, cela signifie qu'il faut compter au moins une décennie pour la mise en œuvre des réformes de l'EBP. Cette estimation est corroborée par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE. Par conséquent, est-ce vraiment judicieux de faire de la mise en œuvre des réformes de l'EBP, une conditionnalité des décaissements d'aides et de prêts des donateurs qui couvrent une période maximale de cinq ans ?

En abordant l'agencement, il est utile de rappeler que l'agencement et l'établissement des priorités sont deux choses différentes, se traduisant bien souvent par un ordonnancement complètement différent des étapes de réforme. Beaucoup d'éléments de la « nouvelle gestion publique », tels que les CDMT, l'EBP, et la comptabilité d'exercice (d'engagement), sont souvent considérés comme prioritaires dans les réformes budgétaires et de la gestion financière, et par conséquent, sont parmi les premiers objectifs de la réforme. Cette perspective n'est prudente que si un agencement approprié est appliqué. Une mise en séquence judicieuse aurait situé ces priorités vers la fin d'un calendrier ordonné.

¹⁹ *On the PEFA Reform Sequence Model Framework* (Sur le cadre PEFA du modèle de séquences d'une réforme), Ronald Quist, présenté à l'AIDCO, Commission européenne, 2009

Lors de l'ordonnancement, il faut tenir compte, non seulement de la durée des chaînes d'activités qui servent à mesurer les efforts de réforme et à guider l'ordre des réformes en commençant par les chaînes d'activités de plus courte durée et en passant à celles de plus longue durée, mais aussi des exigences du déploiement à la fois sur le plan horizontal dans tous les ministères sectoriels, et sur le plan vertical, à tous les niveaux -administration centrale, bureaux régionaux ou provinciaux, bureaux de district et unités de prestation de services. En pratique, ceci requiert bien souvent la diffusion de directives et le renforcement des capacités à tous ces niveaux. Les pays en développement, qui ne sont pas des États insulaires et qui n'ont pas pris de mesures importantes pour décentraliser ou déconcentrer leur système de gestion financière, sont confrontés à des difficultés spécifiques à cet égard. Les réseaux financiers administratifs défaillants ont un impact négatif sur les très longs processus de dépenses. L'analyse présentée dans cette étude amène aux conclusions suivantes :

- Les pays ne devraient pas entreprendre de réformes de l'EBP, avant d'avoir obtenu des performances adéquates en matière de GFP. Si un pays n'a pas encore atteint ce niveau, il faut compter entre trois et sept années supplémentaires pour traiter les questions élémentaires en matière de GFP. La complexité et le fardeau imposés à l'exécution du budget indiquent qu'une approche plus productive à la mise en œuvre de l'EBP, serait de créer un contexte favorable à l'EBP avant de passer à la réforme fondamentale de l'EBP elle-même. Cette approche encourage la mise en place d'une période de budgétisation éclairée par les performances. Mais il est important, à cet égard, de déterminer quel est le degré d'efficacité et de soutien politique du cadre budgétaire pluriannuel du pays considéré. Cette phase intermédiaire peut durer pendant plusieurs années. Cette phase de la réforme de l'EBP, anticipant la complexité de l'EBP, requiert la mise en œuvre et le déploiement d'un système informatisé de gestion des dépenses pour couvrir une part importante des dépenses non salariales. Vu les conditions de gestion du déblocage du budget, la mise en œuvre efficace et efficiente d'un compte unique du Trésor est également requise. Une fois que le contexte propice à l'EBP a été mis en place avec succès, la réforme de l'EBP à proprement parler, peut être engagée. Cette démarche requiert une réforme des dispositions institutionnelles, ainsi qu'une coordination et un agencement méticuleux des étapes de réforme quant à l'élaboration et l'exécution du budget basées sur des considérations de liens de GFP. Cette mise en séquence dépend d'un niveau de mise en œuvre suffisant du déploiement pour chaque étape de la réforme, pour justifier l'initiation de l'étape suivante.
- Les implications imposées sur l'exécution du budget lors de la mise en œuvre de l'EBP, notamment au vu des faibles réseaux financiers administratifs dans de nombreux pays en développement, laisse entendre que les profils de risques diffèrent selon les pays. Les pays dotés de systèmes de gestion de dépenses très centralisés devraient présenter des risques plus élevés, et les petits États insulaires, les administrations fédérales et les pays dotés de

systèmes de gestion de dépenses décentralisés ou déconcentrés, devraient présenter des risques considérablement moindres.

- Il ne faut entreprendre l'EBP que si la planification stratégique sectorielle, le suivi et l'évaluation efficaces ont atteint un niveau adéquat.

En conclusion, ce document fait valoir qu'en vu de la complexité de l'EBP, une mise en œuvre réussie requiert une évaluation minutieuse du statut actuel des performances dans le domaine de la GFP, la mise en œuvre de plusieurs étapes clés en matière de GFP, et enfin une mise en œuvre progressive des éléments de l'EBP. Étant donné le statut actuel des performances de la GFP dans plusieurs pays africains, cet argument semblerait impliquer l'exclusion d'un bon nombre de pays africains des réformes de l'EBP pendant une période de plusieurs années. En conséquence, ces pays seraient également exclus des promesses d'un meilleur processus décisionnel, d'une meilleure efficacité et efficience, d'une plus meilleure transparence et d'une plus grande responsabilisation. Malgré la véracité partielle de cette constatation, il ne faut pas oublier que la budgétisation éclairée par les performances est tout de même réalisable par le biais de réformes intermédiaires visant à renforcer la gestion des finances publiques, ainsi qu'une transition vers des cadres budgétaires macroéconomiques à moyen terme et vers l'adoption progressive d'une approche de la formulation et du suivi budgétaires, axée davantage sur les extrants. Il est intéressant de noter que le Botswana, classé comme étant le pays avec la croissance économique la plus rapide d'Afrique durant les années 1980, a maintenu cette réputation tout au long des années 1990 ainsi que jusqu'à la première moitié de la première décennie du nouveau millénaire. Ce pays a accompli cet exploit en utilisant l'élaboration du budget par poste associé à un processus de planification efficace. Par conséquent, les autres pays devraient pouvoir commencer dès maintenant, à prendre des mesures progressives, déterminées et séquentielles vers la mise en œuvre réussie de l'EBP, étalées sur une période d'au moins dix ans, tout en demeurant optimistes sur le fait de tenir leurs engagements quant au développement économique et à l'amélioration de leurs prestations de services.

Références

Marc Robinson et Duncan Last, (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting [*Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances*], Département des finances publiques, Fonds monétaire international, 2009.

La Banque mondiale, (2007). Budgeting and Budgetary Institutions [*Élaboration du budget et institutions budgétaires*], édité par Anwar Shah.

Lagos State of Nigeria, PFM Performance Measurement for Period 2006 to 2008 [*État de Lagos du Nigeria, Mesure de la performance en matière de GFP de 2006 à 2008*], Auto-évaluation effectuée par le Gouvernement de l'État de Lagos.

La Banque Mondiale (2010). Mali : Public Expenditure Management and Financial Accountability Review [*Mali : Examen de la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière*], préparé conjointement avec la Gouvernement du Mali et l'Union européenne.

République de Maurice (2009). Manuel pour l'élaboration du budget-programme, Direction de la stratégie et de la gestion du budget.

Fonds monétaire international, (2011). Mauritius: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment [*Maurice : Évaluation (PEFA) des dépenses publiques et de la responsabilité financière*].

PEFA (2010). Mesure de la Performance du Système de Gestion Des Finances Publiques au Burkina Faso selon la Méthodologie PEFA.

Commission européenne, (2009). On the PEFA Reform Sequence Model Framework [*Sur le cadre PEFA du modèle de séquence d'une réforme*], Ronald Quist, présenté à l'AIDCO.

PEFA Secrétariat (2005). Cadre de mesure de la performance PEFA.

OCDE (2007). La budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE.

Agence norvégienne de coopération pour le développement (2008). Public Finance Management Performance Report [*Rapport de performance de gestion des finances publiques*].

Commission européenne, Délégation du Botswana, (2008). Republic of Botswana Public Expenditure and Financial Accountability [*Dépenses publiques et responsabilité financière de la*

République du Botswana, Public Financial Management Performance Assessment Report [*Rapport d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques*].

Commission européenne, Délégation du Ghana, (2009). Republic of Ghana Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière de la République du Ghana), Public Financial Management Performance Assessment Report [*Rapport d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques*].

Annexe 1 : Tableau des notes PEFA appliquées aux préalables à la mise en œuvre réussie de l'EBP pour sept pays et un État.

PFM Performance Indicator	Préalables	RSA 2008		Maurice 2011		Maurice 2007		Norvège 2008		Ghana 2009		Botswana		Mali 2010		Burkina Faso 2010		État du Lagos	
		Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut	Note	Statut
1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	A		B	X	A		A		C	X	C	X	A		B	X	D	X
2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	A	A		D	X	B	S X	A		C	X	C	X	B	X	C	X	C	X
3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	A		A		A		A		B	X	A		B	X	C	X	D	X
4.(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses	B	A		A		A		A		N	X	N	X	C	X	A		N	X
4.(ii) Disponibilité des données pour le suivi du stock	B	A		A		A		A		D	X	D	X	D	X	B		D	X
5. Classification du budget	C	A		A		B		A		C		C		C		A		D	X
11.(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	B	A		C	X	B		A		A		B		B		B		B	
11.(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation	A	A		A		C	X	A		A		C	X	C	X	B	X	D	X
11.(iii) Approbation dans les délais du budget par le parlement	A	D	X	A		A		A		B	X	A		A		A		C	X
16.(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	B	A		A		A		A		C	X	D	X	C	X	A		C	X
16.(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies aux MDA sur les plafonds d'engagement	B	A		A		A		A		D	X	A		C	X	B		D	X
17.(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rap	A	A		A		B	X	A		B	X	C	X	C	X	B	X	C	X
17.(ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	B	B		B		A		A		C	X	C	X	C	X	B		D	X
18.(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	A	A		B	X	B	X	A		A		A		A		A		A	
18.(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	B	A		A		A		A		C	X	B		B		C	X	B	
18.(iv) Existence d'audits de l'état de paie	B	A		A		A		A		B		B		B		B		B	
19.(i) Utilisation des méthodes basée sur la mise en concurrence	B	D	X	A		A		D	X	A		D	X	B		C	X	D	X
19.(ii) Justification du recours à des méthodes de passation des marchés moins concurrentielles	B	D	X	A		A		B		B		C	X	D	X	B		C	X
20.(i) Efficacité des mesures de contrôle d'engagement de dépenses	B	A		A		A		A		D	X	B		C	X	B		C	X
21.(i) Couverture et qualité de l'audit interne	B	A		B		B		D	X	C	X	B		D	X	A		C	X
23. Disponibilité de l'information sur les ressources reçues par les unités de prestation de services	B	A		A		A		D	X	B		A		C	X	D	X	N	X
24.(i) Portée des rapports (en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires)	A	C	X	A		B	X	C	X	C	X	C	X	C	X	A		C	X
24.(ii) Émission dans les délais des rapports	A	A		A		B	X	A		B	X	A		D	X	A		D	X
24.(iii) Qualité de l'information	A	A		A		A		A		C	X	A		C	X	A		C	X
25.(i) État complet des états financiers	B	A		A		A		A		C	X	B		D	X	B		D	X
25.(ii) Soumission dans les délais des états financiers	A	A		A		A		A		A		B	X	C	X	B	X	A	
26.(i) Étendue/nature de l'audit effectué	B	A		B		B		A		B		B		D	X	D	X	A	
26.(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les auditeurs	B	B		B		B		B		C	X	B		D	X	B		B	
27.(i) Portée de l'examen par le Parlement	B	A		B		B		B		C	X	B		A		A		C	X
28.(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports d'audit par le parlement	A	A		D	X	D	X	B	X	D	X	C	X	D	X	C	X	C	X
D-2(i) État complet et respect des délais de communication des budgets par les donateurs	A	D	X	A		A				B	X	C	X	C	X	B	X	D	X
D-2(ii) Fréquence et portée des rapports des donateurs sur les flux réels à l'appui des projets	A	D	X	A		A				C	X	D	X	D	X	C	X	D	X
	32		6		5		7		5		22		15		23		13		25

Annexe 2 : Tableau du temps estimé pour la mise en œuvre d'une réforme de l'EBP

Phase de réforme sur l'EBP	Contexte de pays en développement		
	Petit État insulaire	Administration publique fédérale/décentralisée	Administration publique centralisée
Renforcer les systèmes de base de GFP	3 à 5 ans	3 à 7 ans	5 à 10 ans
	La répartition géographique réduite des unités de dépenses, limite les défis liés à la prévisibilité et, la mise en œuvre des contrôles effectifs sur les dépenses.	Vu que la plupart des sorties budgétaires sont des virements internes, un système informatisé de paiements s'avère bien souvent suffisant pour satisfaire à la performance suffisante en GFP.	Surtout, vu les faibles réseaux financiers administratifs, les très longs processus/circuits de gestion des dépenses présentent plusieurs défis liés à la prévisibilité et au contrôle dans la gestion des dépenses.
Créer un contexte favorisant l'EBP	3 à 5 ans	3 à 7 ans	5 à 10 ans
Réaliser un cadre budgétaire et macroéconomique pluriannuel efficace et crédible	Cette étape peut être compliquée par des subventions imprévisibles volatiles et des décaissements imprévisibles effectués par les donateurs.		
Réaliser des stratégies sectorielles à moyen terme efficace	Les principaux défis sont politiques et liés aux subventions volatiles et imprévisibles et aux décaissements imprévisibles effectués par les donateurs.		
Instaurer un suivi et une évaluation efficaces	Cette mesure est moins difficile à mettre en place si la portée géographique de la collecte des données est limitée.	Les exigences de suivi et d'évaluation sont indépendantes du fait qu'il existe une gestion des dépenses décentralisée ou déconcentrée.	Les exigences de suivi et d'évaluation sont indépendantes du fait qu'il existe une gestion des dépenses décentralisée ou déconcentrée.
Introduire un compte unique du Trésor (CUT)	Étant donné la portée limitée des unités de dépenses, même une simple mise en œuvre d'un CUT peut être très efficace.	Vu le très haut niveau de virements internes par rapport aux dépenses, même une simple mise en œuvre d'un CUT peut être très efficace.	Instaurer un CUT avec suffisamment de portée pour avoir un impact sur le contrôle des dépenses au niveau des unités de dépenses.
Introduire et déployer un système informatisé efficace de gestion des dépenses, (par opposition au système de paiements)	Étant donné la portée limitée des unités de dépenses, un système de paiements peut s'avérer suffisant.	Vu le très haut niveau de transferts internes par rapport aux dépenses, même un simple système de paiements peut s'avérer suffisant.	Pour disposer de l'engagement effectif et donc du contrôle des dépenses, il faut un déploiement suffisant tant horizontalement que verticalement dans toutes les unités de dépenses pour s'assurer que des proportions suffisantes de dépenses soient contrôlées de manière effective.
Entreprendre la réforme fondamentale de l'EBP	5 à 7 ans	5 à 7 ans	7 à 10 ans
Instituer la réforme législative	Instituer une réforme législative dure normalement trois ans ou plus.		
Mettre en œuvre la réforme sur les dispositions institutionnelles	Mettre en œuvre les réformes institutionnelles dans tous les secteurs de manière horizontale ainsi que verticale pourrait se faire dans des délais relativement courts.	Mettre en œuvre les réformes institutionnelles dans tous les secteurs de manière horizontale peut être tout ce qu'il faut, suivant les mécanismes de virement de fonds utilisés.	Mettre en œuvre les réformes institutionnelles dans tous les secteurs de manière horizontale ainsi que verticale peut conduire dans la pratique à un très long processus.
Réformer le plan comptable et la classification de la base de données du personnel/de l'état de paie	Le renforcement des capacités associé à la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable a tendance à impliquer moins d'unités de dépenses	Le renforcement des capacités associé à la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable a tendance à impliquer moins d'unités de dépenses.	Le renforcement des capacités associé à la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable a tendance à impliquer des unités de dépenses.

	Réformer les systèmes de déblocage et de contrôle budgétaires ; avec la présentation des rapports financiers.	L'étendue spatiale limitée réduit le temps nécessaire au déploiement.	Les considérations de déploiement peuvent être limitées aux éléments horizontaux dans tous les secteurs.	Les considérations de déploiement peuvent être assez importantes, vu les exigences de déploiement aussi bien horizontal que vertical.
	Établir l'audit axé sur les performances	L'établissement d'audits axés sur les performances se concentre en général sur les institutions d'Audit		
Total du temps requis pour conduire les réformes de l'EBP				
Les systèmes de GFP de base restent faibles	12 à 15 ans	12 à 18 ans	15 à 25 ans	
Les systèmes de GFP de base sont suffisamment forts	8 à 10 ans	8 à 12 ans	10 à 15 ans	
Un contexte favorisant l'EBP a été mis en place	5 à 7 ans	5 à 7 ans	7 à 10 ans	