

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

***Table Ronde 3: Intégrer les mesures de performance dans le processus  
budgétaire***

Alta Fölscher

***Introduction***

Dès 2007, presque deux tiers des pays de l'OCDE avaient inclus des informations non-financières concernant la performance dans leurs processus budgétaires (Arizti, Brumby et coll., 2010). De même, 69% des 61 pays non membres de l'OCDE ayant participé à l'enquête sur les pratiques et procédures budgétaires de 2007/2008, avaient élaboré des mesures d'extrants, 66% d'entre eux avaient élaboré des mesures de résultats, et 39% avaient lié plus de 60% de leurs dépenses aux objectifs et cibles de performance (OCDE, 2007). Cependant, bien que de nombreux pays aient signalé l'existence d'institutions axées sur les performances dans leurs cycles budgétaires, le type d'informations sur la performance et la façon dont elles sont utilisées dans le processus budgétaire diffèrent grandement d'un pays à l'autre, ce qui donne lieu à un ensemble de pratiques dont certaines ont mieux réussi que d'autres à intégrer des mesures de performance dans les processus budgétaires.

Toutefois, dans l'ensemble, l'utilisation accrue des informations sur les performances dans le processus budgétaire, a permis de répondre aux défaillances des formats et pratiques budgétaires tels que les budgets par poste, axés sur le contrôle des intrants (Shah et Shen, 2007 ; Robinson et Last, 2009). Bien que l'intérêt porté par les Agences budgétaires centrales au contrôle des dépenses perdure, les gouvernements modernes et leurs parties prenantes s'intéressent désormais tout autant à une meilleure compréhension des finalités de la dépense et des résultats obtenus par rapport aux priorités, aux objectifs et aux mandats législatifs. Depuis les années 50, plusieurs innovations budgétaires ont été mises en œuvre pour essayer de combler les lacunes et les limitations des formats et pratiques budgétaires traditionnels à cet égard. L'élaboration de budgets-programmes intersectoriels dans les années 50, les affectations sectorielles globales dans les années 60, et le budget base zéro dans les années 70 (Shah et Shen, 2007). Dans cette même perspective, la budgétisation axée sur les performances, a été mise au point au cours des années 80, afin d'améliorer l'efficacité allocative et opérationnelle des dépenses publiques et de créer l'espace budgétaire pour de nouvelles priorités. En tant que réforme, la budgétisation axée sur les performances cherche à améliorer l'utilisation des ressources publiques et la redevabilité (Arizti,

Brumby et coll. 2010, p21). Néanmoins, dans de nombreux pays, son intégration en tant que composante efficace du système budgétaire en vue de la réalisation de ces objectifs, s'est avérée difficile.

Dans l'ensemble des pays, l'intégration des mesures de performance (voir l'encadré ci-dessous, où l'utilisation de ce terme dans la budgétisation axée sur les performances est examinée) et le contrôle des performances dans le processus budgétaire requièrent des progrès dans deux domaines fondamentaux de la budgétisation axée sur les performances : (i) la disponibilité d'informations de qualité sur la performance ; et, (ii) l'utilisation efficace de ces informations sur les performances dans les processus budgétaires du gouvernement. Ces deux aspects sont interdépendants : les mesures de performance de bonne qualité sont peu susceptibles d'émerger si les informations ne sont pas utilisées de cette façon ou de l'autre. Par ailleurs, les informations sur les performances ne seront utilisées que si elles sont pertinentes, fiables et opportunes.

Par conséquent, l'implantation d'une culture de mesures et de performances dans le gouvernement requiert l'agencement prudent de réformes afin de produire des informations de qualité sur les performances ainsi que des réformes apportées aux systèmes et processus budgétaires qui garantissent l'utilisation rationnelle des informations. Ce document de travail examine une série (i) de distinctions conceptuelles et pratiques utiles qui permettent de circonscrire et de décrire la budgétisation axée sur les performances et les mesures de performance ; (ii) de questions clés que les pays doivent prendre en compte dans l'intégration des mesures de performance dans le processus budgétaire et (iii) de « bonnes pratiques » pour traiter ces questions et assurer la disponibilité et l'utilisation efficace des mesures de performance dans le processus budgétaire. Les distinctions et les questions clés sont présentées plus loin sous forme d'une série d'observations quant à l'utilisation des mesures de performance dans le processus budgétaire. La partie finale s'appuie sur ces observations afin de souligner les bonnes pratiques et les facteurs clés requis pour établir des institutions efficaces de budgets axés sur les performances .

Ce document est l'un des cinq documents rédigés pour orienter les débats qui auront lieu au 8<sup>e</sup> séminaire annuel de CABRI intitulé « Élaborer un budget basé sur les résultats : vers une budgétisation axée sur les performances ». Les autres documents sont les suivants :

- Agencement et calendrier de la réforme relative à l'EBP ;
- Organisation et incidences sur la gestion du changement pour la réforme de l'EBP ;
- Conditions préalables à la réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances ;
- Expériences nationales de réformes ;

## Encadre 1. Qu'est-ce qu'une mesure de performance?

**Qu'est-ce qu'une mesure de performance?** La budgétisation axée sur les performances concerne l'utilisation de mesures de performance liées à l'allocation des dépenses. Les mesures de performance peuvent s'envisager comme une sous-série des informations sur la performance. Ce sont des critères ou indicateurs quantitatifs pour cibler et surveiller

- les processus commerciaux comme l'observation des règles ou les activités ciblées/requises pour obtenir un résultat ;
- des résultats tels que l'utilisation des intrants, les extrants produits ou les objectifs stratégiques réalisés ; ou
- des ratios plus complexes tels que que l'efficience, la productivité, l'efficacité et la rentabilité (Ketelaar, Manning et coll. 2007, p8).

Dans la documentation internationale, le terme « mesures de performance » s'emploie de façon interchangeable avec le terme « indicateurs de performance ».

Arizti, Brumby et coll. (2010), font valoir par ailleurs, qu'une série d'indicateurs n'est considérée comme mesure de performance que si ces mesures incluent, outre les indicateurs d'intrants, des indicateurs d'extrants et de résultats ainsi que les relations mutuelles qui les gouvernent. Dans certains pays, les agences centrales indiquent quels types de mesures devront être utilisés comme informations sur les performances dans le processus budgétaire (Afrique du Sud, Australie, par exemple), d'autres donnent plus de latitude aux organismes dépensiers pour élaborer les mesures de performance qui leur conviennent le mieux (comme par exemple la Suède).

**En quoi consistent les mesures de performance de bonne qualité?** Les mesures de performance devraient être Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes, Temporels (en d'autres termes 'SMART' selon l'acronyme anglais). Ces critères permettent de mesurer les performances en comparant des éléments comparables dans le processus budgétaire. Par exemple, les objectifs ou réalisations du présent exercice financier comparés à ceux des exercices précédents (par rapport aux ressources) ; les objectifs et réalisations des sections budgétaires qui fournissent les mêmes programmes ou des comparaisons d'efficacité au niveau international. En outre, les données utilisées pour le calcul des mesures de performance devraient être fiables et assez récentes pour pouvoir s'appliquer aux politiques et aux processus budgétaires.

Dans la budgétisation axée sur les performances, les mesures de performance sont étroitement associées à la pratique et au langage de la planification stratégique. Par conséquent, les mesures de performance sont liées aux objectifs du programme des dépenses quant aux intrants, aux extrants, aux résultats (et à l'impact). À elles seules, les mesures de performance ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les résultats des programmes à une institution ou à une agence budgétaire centrale. Elles doivent être complétées par des examens périodiques des dépenses des programmes et des institutions.

Les systèmes de budgétisation axée sur les performances ne se basent pas tous sur les programmes et les actions de dépenses comme unité d'analyse. Certains d'entre eux, lorsque le passage à la dotation des programmes à un degré élevé de la structure des crédits ou du budget n'a pas eu lieu, peuvent reposer sur des objectifs institutionnels.

## ***1. Distinctions et questions clés concernant la budgétisation axée sur les performances***

**1.1. La gestion des performances et la budgétisation axée sur les performances** La budgétisation axée sur les performances n'est pas la seule innovation liée aux informations sur les performances dans la gestion publique dont le but est d'améliorer les résultats obtenus par l'État. La gestion des performances et la passation des marchés sont souvent envisagées comme des systèmes publics complémentaires qui, associés à la budgétisation axée sur les performances servent à implanter la culture de la performance au sein de l'administration publique. Par conséquent, une première distinction utile dans ce domaine général, s'établit entre la budgétisation axée sur les performances et la gestion des performances<sup>1</sup>.

La budgétisation axée sur les performances est l'instrument utilisé par le gouvernement dans la prise des décisions visant l'utilisation efficiente et efficace des ressources pour réaliser des objectifs politiques, économiques, stratégiques et/ou organisationnels (Banque mondiale, 2005), afin que le financement des organisations du secteur public soit lié aux résultats qu'elles procurent à l'aide du recours systématique aux informations sur les performances (Robinson et Last, 2009). Ces systèmes ont souvent pour objectif de déplacer l'accent du processus budgétaire de l'intérêt porté à l'affectation des « nouveaux fonds » vers l'évaluation de l'ensemble des dépenses publiques, en surveillant les mesures de performance en procédant à un examen périodique<sup>2</sup> de tous les programmes de dépenses.

La gestion des performances, en revanche, se réfère à un système intégré à la gestion politique, institutionnelle et individuelle dans l'ensemble du secteur public, qui utilise les informations sur les performances, le suivi, les rapports et l'évaluation (Banque mondiale 2005), et qui peut inclure l'achat d'informations. Bien qu'il faille des liens entre ces deux systèmes – puisque le processus budgétaire doit refléter les mêmes priorités politiques et institutionnelles que celles motivant les processus de gestion des performances – les pays diffèrent quant au niveau de formalisation de ces liens. Au niveau le plus élémentaire, il est inévitable que le système de gestion des informations sur les performances d'un organisme dépensier doit gérer et souvent intégrer des indicateurs et des données provenant à la fois de la budgétisation axée sur les performances et des systèmes de

---

<sup>1</sup> Certains auteurs considèrent la budgétisation axée sur les performances comme un sous-ensemble d'activités relevant de la gestion des performances. Scott (2008) par exemple, considère que l'objectif de la budgétisation axée sur les performances est d'améliorer la performance de l'administration publique, à l'instar de la gestion globale des performances.

<sup>2</sup>Dans le budget base zéro, le processus budgétaire exige que toutes les dépenses soient examinées et justifiées lors de chaque cycle budgétaire, pour garantir l'alignement total sur les priorités au fur et à mesure de leur apparition. Toutefois ce système qui est très exigeant au niveau des capacités requises, est désapprouvé par les politiciens. En outre, il porte atteinte aux principes budgétaires de la prévisibilité et de la stabilité, tout en perdant son efficacité à cause des obligations courantes ou pluriannuelles de dépenses telles que les marchés et le personnel. Dans certains pays, comme le Canada, les systèmes requièrent l'examen annuel de 25% du programme des dépenses et la réaffectation (ou le redéploiement) d'au moins 5% des dépenses par programme en allant des priorités de faible niveau aux priorités de plus haut niveau.

gestion des performances (voir l'examen des « bonnes pratiques » de la partie 2. Sous une forme très intégrée, les indicateurs dans les contrats de performance de chaque politicien (avec un chef d'État) et de chaque fonctionnaire (avec leur cadre dirigeant pour le chef de service, et le chef de service pour les fonctionnaires de rang inférieur) reflèteraient les indicateurs et les objectifs du système de budgétisation axée sur les performances.

**1.2. Les mesures de performance peuvent servir à plusieurs fins, chacune ayant sa propre logique, dynamique et ses propres incitations :** Cette distinction souligne le fait que les mesures de performance – des indications sur les performances d'une politique ou d'un programme de dépenses ou d'une institution – peuvent être utilisées à des fins différentes dans le secteur public. Comme par exemple, le contrôle, la budgétisation, la motivation, la promotion, l'apprentissage, l'amélioration, l'évaluation et la redevabilité. Chaque façon d'utiliser les informations sur les performances a une logique et des déterminants différents (Van Dooren et Van de Walle, 2008). Par exemple, l'utilisation des informations sur les performances pour l'apprentissage et l'amélioration de la prestation des services publics suscitent des réactions et incitations différentes de la part ou pour les producteurs d'information que si les informations étaient utilisées à des fins de budgétisation et de redevabilité. Les informations sur les performances générées par des systèmes de gestion des performances peuvent servir comme signal d'alerte permettant de mettre au jour des problèmes qu'il faudra examiner lors d'évaluations futures. Les pays qui mettent en place des systèmes de budgétisation axée sur les performances doivent bien comprendre comment l'utilisation différente des informations sur les performances affectent l'identification et la qualité de ces informations, dans quelle mesure elles sont apparentées, compte-tenu du fait que les divers usages des informations sur les performances interagissent dans le cycle budgétaire.

**1.3. Les informations sur les performances peuvent être qualitatives ou quantitatives :** Le type d'informations sur les performances requis est également affecté par l'usage auquel elles sont destinées. Généralement, les informations sur les performances peuvent être qualitatives ou quantitatives: la plupart des pays qui utilisent des systèmes de budgétisation axée sur les performances cherchent systématiquement à produire des mesures de performance plus structurées et quantitatives afin que les changements de performance soient mesurables et ciblés pour justifier ou informer l'affectation des ressources et afin que les dépenses puissent être comparées de façon pertinente.

**1.4. L'utilisation des mesures de performance dans le processus budgétaire peut être plus ou moins étroitement liée aux affectations :** Toutefois, les systèmes de budgétisation axée sur les performances ne sont pas tous basés sur un lien direct et étroit entre l'affectation des ressources et les objectifs de performance. Azirti, Brumby et coll. (2008), définissent la budgétisation axée sur les performances comme une situation où il est prévu que le dialogue dans le processus budgétaire sera fondé sur des informations concernant les performances. Cette attente peut s'exprimer soit par un lien formel, où les fonds sont remis aux gestionnaires du budget pour réaliser les objectifs de performance, soit de façon informelle où, dans la pratique, le dialogue sur l'affectation des

ressources repose sur les informations concernant les performances des programmes et des institutions.

Robinson et Last (2009) en tirant des enseignements des « bonnes pratiques » de l'ensemble des pratiques liées aux budgets axés sur les performances dans le monde entier, ont établi une distinction utile entre la budgétisation éclairée par les performances – version élémentaire de la budgétisation axée sur les performances – et des systèmes plus sophistiqués de budgétisation axée directement sur les performances. D'après Azirti, Brumby et al (2008) le système le plus formel est appelé budgétisation selon une formule, où l'accroissement des ressources est lié à une production accrue.

Le système de la budgétisation éclairée par les performances, est conçu pour garantir « qu'à l'occasion de l'élaboration du budget de l'État, les décideurs clés tiennent systématiquement compte des résultats qu'il faudra produire en contrepartie des dépenses » (p 2). À cet effet, les informations sur les objectifs et les résultats des dépenses publiques devront être disponibles (sous forme d'indicateurs et d'un programme d'évaluation), et le processus budgétaire – même s'il affecte encore des fonds aux gestionnaires du budget et aux intrants – devra faciliter l'utilisation de ces informations.

Les systèmes plus avancés de budgétisation axée sur les performances allouent les fonds aux objectifs et aux extrants et/ou fixent des objectifs de performance à réaliser avec les fonds disponibles. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les systèmes de budgétisation axée sur les performances fonctionnent sur la base de tels liens formels. Ces systèmes requièrent la mise en place de systèmes de gestion des informations entièrement fonctionnels dans le cadre d'une culture de mesure bien établie, afin de fournir des informations fiables sur les performances, et ne devraient donc pas être mis en œuvre au cours des premières années de la mise en place d'un système de budgétisation axée sur les performances. Ils s'appuient davantage sur les informations ex ante concernant les performances, que sur les informations ex post.

**1.5. La budgétisation axée sur les performances ne s'appuie généralement pas exclusivement sur les informations concernant les performances pour influencer l'affectation des ressources.** Le ciblage et le suivi des performances au moyen de mesures de performance structurées et systématiques, n'est pas la seule source d'informations associée à la budgétisation axée sur les performances. Robinson et Last (2009) soulignent également l'importance de faire une évaluation systématique des programmes, à l'aide d'informations sur les performances recueillies régulièrement, mais qui peut aussi générer des informations ponctuelles spécifiques aux fins de l'examen. La majorité des pays de l'OCDE effectuent une évaluation périodique de leurs programmes de dépenses, y compris le Canada, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Corée du Sud. Le recours à ce type d'examen pour compléter le suivi fondé sur les mesures de performance, est un mécanisme important dans la mesure où il permet d'assurer que les informations sur les performances sont pertinentes et utiles. Ils deviennent, effectivement eux-mêmes des institutions au travers desquelles les mesures de performance sont utilisées. Ils sont en

outre des mécanismes supplémentaires nécessaires permettant de décrire ou d'évaluer pleinement les performances du secteur public : les mesures de performance à elles seules, ne suffisent pas.

**1.6. Les mesures de performance fournissent à la fois trop et pas assez d'informations :** La sélection des informations sur les performances aux fins de la budgétisation axée sur les performances se heurte à la difficulté de mettre en balance la sélection d'un ensemble complet d'informations sur les performances requis pour l'allocation des budgets, tout en évitant de cumuler un volume d'informations trop important, créant ainsi une surcharge ou paralysie cognitives. Van Dooren et Van de Walle (2008) font valoir qu'une série d'informations sur les performances ne peut jamais être trop complète pour affecter un budget aux dépenses publiques ou pour en contrôler tous les aspects : par conséquent, l'interaction entre les informations et leur utilisation dans les prises de décisions peut être plus limitée dans les systèmes d'informations sur les performances que ne le suggère leur apparence. (p 3). En d'autres termes, c'est parce que les mandats législatifs des institutions de l'État ont généralement une portée beaucoup plus étendue que les objectifs et activités prioritaires des plans stratégiques, et parce que les processus décisionnaires sont moins linéaires que le modèle rationnel de prise des décisions (qui fournit le fondement conceptuel de la budgétisation axée sur les performances) ne le laisse entendre. D'après les auteurs, « les systèmes basés sur les performances présument que le processus décisionnel est rationnel – les informations sur les performances bien ordonnées contribuent à la réalisation d'objectifs organisationnels bien ordonnés. En réalité, le secteur public est désordonné et dépend de multiples facteurs. Les informations sur les performances peuvent amplifier l'ambiguïté au lieu de la réduire » (p 8).

En revanche, l'un des plus grands défis dans le développement de la budgétisation axée sur les performances est de veiller à ce que les informations sur les performances restent « simples, abordables et utilisables » (Robinson et Last 2009, p4). De nombreux pays qui adoptent la budgétisation axée sur les performances (ou la gestion des performances) pour la première fois, se soucient davantage de la production des informations que de leur utilisation, en développant des systèmes sophistiqués (souvent financés de l'extérieur et conçus par des consultants) sur une courte période de temps, sans avoir les ressources humaines compétentes pour maintenir les systèmes (Van Dooren et Van de Walle 2008 ; Robinson et Last 2009). Cette démarche gaspille l'espace limité pour les réformes, engendrant une désillusion éventuelle des parties prenantes vis à vis de cette approche.

**1.7. Les cadres de mesures des performances sont souvent conçus sans fournir suffisamment d'indications sur les objectifs et les utilisateurs finaux :** Lorsque les réformes dans la budgétisation axée sur les performances mettent l'accent sur la production de mesures de performance en l'absence de directives claires sur la façon, le moment et les personnes susceptibles d'utiliser ces informations dans le processus budgétaire, il en résulte une multiplicité d'indicateurs de performance couvrant toutes les perspectives possibles sur les performances d'un programme ou d'une institution. L'unité responsable du programme souhaite avoir des indicateurs opérationnels pour chaque élément du programme afin de mieux le gérer. L'unité des politiques

stratégiques souhaiterait avoir des indicateurs pour lui permettre d'établir quelle est la contribution du programme aux objectifs stratégiques. Les fonctionnaires du budget et des finances voudraient des indicateurs sur les intrants et les extrants principaux afin de contrôler la mise en œuvre et l'efficacité des programmes, le chef de service voudrait avoir des informations stratégiques, ainsi que des informations sur les ressources humaines, des informations budgétaires et managériales. En outre, le ministère central des Finances requiert des informations supplémentaires sur la contribution des programmes aux objectifs nationaux, le parlement requiert des informations pour opérationnaliser la redevabilité, les parties prenantes pour pouvoir contrôler l'impact sur divers groupes de population ou en raison de préoccupations sociales. Bien que tous ces indicateurs soient valables en termes de l'impact des performances du programme, le fait de présenter un nombre important d'indicateurs lors de la soumission d'un rapport sur un programme, permet difficilement à un utilisateur de se faire une opinion sur les performances du programme.

Certains pays utilisent des indicateurs sommaires pour surmonter les limites cognitives qui résultent d'indicateurs multiples et pertinents. Les États-Unis, par exemple, utilisent un outil de cotation des évaluations des programmes qui permet d'évaluer les performances des programmes fédéraux de dépenses selon les critères suivants « efficaces », « moyennement efficaces », « adéquates », « inefficaces » ou « résultats non démontrés » ((Robinson et Last 2009). L'évaluation est basée sur des indicateurs de performance et des évaluations de programmes établis. D'autres options consistent à élaborer un indice de performance pondéré, ou à développer un cadre de mesures des performances au niveau institutionnel qui organise les indicateurs de façon hiérarchique, pour s'assurer que seules les mesures nécessaires soient fournies pour un objectif donné tout en répondant aux besoins de tous les utilisateurs.

**1.8. Certains secteurs ou types de services publics sont mieux adaptés à l'utilisation des mesures de performance que d'autres** : les performances sont plus faciles à mesurer dans certains secteurs que dans d'autres. Les secteurs et institutions qui fournissent des services de première ligne à la population, comme les services de santé, d'éducation, les services des eaux, la voirie et les services civiques, ont généralement des extrants et des résultats concrets et mesurables qui peuvent être utilisés pour cibler, évaluer ou décrire les performances du secteur. Dans d'autres secteurs, en revanche – qui fournissent des services politiques, administratifs ou réglementaires – la conception de mesures de performance qui indiquent la bonne ou mauvaise qualité des performances s'avère plus difficile. Par exemple, à la différence des extrants liés à la santé (nombre d'immunisations effectuées), les extrants d'une organisation chargée de la planification sont peu nombreux et leur production n'est pas une indication sur la performance comme dans le cas des immunisations ou du nombre de kilomètres de routes construit. Même lorsque le temps est utilisé comme indicateur (à savoir, le document était-il produit à temps ?) cela ne nous apprend pas grand chose sur la qualité du document et sa contribution à la réalisation des objectifs. Des solutions couramment utilisées pour résoudre ce problème comprennent l'utilisation de critères objectifs supplémentaires (Schacter, 2006) afin de produire des mesures des

performances liées aux résultats, et d'évaluer si des consultations adéquates ont été menées, si les objectifs ont été clairement exprimés, si les résultats présentent une cohérence interne, si les preuves sous-jacentes sont présentées de façon exacte et complète pour étayer les conclusions, si le point de vue est équilibré, si un éventail d'options a été présenté et argumenté, si le document est bien présenté et si les conseils ou propositions qui y figurent sont faisables.

**1.9. Les mesures de performance sont utilisées tout au long du cycle budgétaire, mais il ne faut pas oublier la dimension de l'autorité centrale budgétaire, de l'organisme dépensier et des parties prenantes extérieures :** Les mesures de performance peuvent influencer le processus décisionnel et contrôler les activités à chaque étape du processus budgétaire, en allant de la préparation à l'audit et à la supervision, en passant par l'approbation (adoption), l'exécution, la comptabilité, la présentation des rapports et le suivi budgétaires. Au sein du processus budgétaire, les mesures de performance peuvent servir à justifier, cibler, changer les priorités dans l'affectation des ressources, améliorer la transparence du budget pour la législature, accroître l'efficacité des programmes, contrôler la qualité des dépenses et contraindre les organismes dépensiers et les gestionnaires à rendre des comptes. Ces diverses utilisations ont une portée différente en fonction des acteurs dans le processus budgétaire. Par exemple, le ministère des Finances s'intéresse aux mesures de performance afin de contrôler les allocations budgétaires (et s'intéressera donc aux mesures relatives aux extrants), alors que l'organisme dépensier sera davantage préoccupé par l'amélioration de la prestation des services (ce qui l'amènera à s'intéresser plutôt aux mesures de résultats appropriées). Le parlement, en revanche, voudra utiliser les mesures de performance pour contraindre les agences à leur rendre des comptes (ce qui l'amènera à s'intéresser aux mesures d'intrants, d'extrants et de résultats ainsi qu'à des ratios complexes). Ces utilisations différentes des mesures de performance au sein du processus budgétaire sont associées à des incitations différentes et affecteront le comportement des acteurs qui essayeront peut-être d'exploiter le système en manipulant le choix des mesures et/ou les données afin d'obtenir un résultat qui leur soit favorable.

**1.10. Des co-systèmes importants pour intégrer les mesures de performance dans la budgétisation :** Les systèmes de budgétisation axée sur les performances font souvent partie d'un ensemble de réformes qui comprend une réorientation du processus budgétaire vers l'élaboration du budget-programme, la modernisation du budget et des systèmes de classifications comptables ; le recours à une perspective à moyen-terme dans la budgétisation au sein d'un processus descendant de CDMT ; et théoriquement au moins, la décentralisation de l'élaboration du budget et l'assouplissement des contrôles externes ex ante sur les budgets, au profit de contrôles internes et de l'obligation de rendre compte ex post basée sur les extrants (ou sur les performances) (Shah et Shen, 2007 ; Robinson et Last, 2009 ; Arizti, Brumby et coll., 2010). L'existence et l'utilisation d'un système intégré d'informations sur la gestion financière contribue aussi au succès de la budgétisation axée sur les performances. Toutefois, s'il est vrai que ces réformes complémentaires facilitent et renforcent la budgétisation axée sur les performances, elles ne sont pas indispensables, car cette budgétisation peut exister sous forme élémentaire, ou alors ces réformes ne sont pas

toutes nécessaires. Par exemple, au Canada, où de fortes institutions de budgétisation axée sur les performances sont établies depuis pas mal de temps déjà, le concept de la « délégation méritée » n'a été bien reçu que vers la fin des années 2000 (M McCormack et Stacey, 2008). Au Mali, le budget est encore alloué aux institutions et par intrants, et un document budgétaire parallèle établit des informations sur les performances liées aux programmes (T Taiclet et Murara, 2011). Néanmoins, les commentateurs sont tous d'accord pour dire que la faisabilité de l'utilisation efficace des mesures de performance au sein du processus budgétaire augmente avec chaque composante complémentaire mise en place.

**1.11. Les mesures de résultats sont problématiques, mais importantes pour évaluer l'efficacité des dépenses:** Plusieurs auteurs notent les difficultés qui sont associées à l'utilisation des mesures de résultats. L'un des facteurs clés de ce problème, est que le lien causal entre les politiques, le choix des dépenses, les activités et les extrants des institutions, et la réalisation des résultats est difficile à prouver. Dans la majorité des cas, le résultat n'est pas produit par une intervention mais par un ensemble de facteurs. Une réduction dans la criminalité par exemple, peut s'expliquer par l'accroissement des activités policières, mais pourrait aussi être liée aux opportunités plus nombreuses dans le domaine de l'éducation et du renforcement des capacités, ou encore aux circonstances macro-économiques. À l'inverse, lorsqu'un résultat n'est pas obtenu, divers facteurs outre ou même malgré l'intervention contrôlée pourraient en être responsables. Pour cette raison, plusieurs pays ont choisi de ne pas inclure les mesures de résultats dans leurs systèmes de budgétisation axée sur les performances. Toutefois, les systèmes de budgétisation axée sur les performances qui n'incluent pas les mesures de résultats n'étaient pas suffisamment un dialogue fondé sur des données probantes concernant l'efficacité des dépenses.

**1.12. La manipulation du système de budgétisation axée sur les performances est courante :** Lorsque l'élaboration du budget-programme lie plus formellement les mesures de performance aux affectations ou à la promotion individuelle, des incitations à « spéculer » sur le système sont créées. Par exemple, les entrées concernant des performances qui auraient un effet négatif sur un indicateur de performance peuvent être supprimées ou ne pas être prises en compte. Des indicateurs inappropriés mais réalisables peuvent être sélectionnés ou des objectifs peuvent être intentionnellement fixés à un niveau très bas afin qu'ils soient réalisés et même dépassés. Ces manœuvres affectent la valeur des mesures de performance dans les budgets, mais ce qui est plus grave encore, elles affectent aussi l'apprentissage et l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre des programmes.

**1.13. La qualité globale des mesures de performance se fait jour en présence d'une culture des mesures et des performances dans les institutions publiques :** L'introduction de la budgétisation axée sur les performances ne consiste pas seulement à développer et à publier des mesures de performance pour les comparer à la structure du budget. Elle requiert un changement de culture de la part de l'administration publique, ainsi que des compétences et processus divers. L'introduction des mesures est relativement facile, mais la réalisation de ce changement de culture s'est avérée difficile.

## ***2. Les « bonnes pratiques » pour avoir des mesures de performance fonctionnelles***

Les observations ci-dessus mettent en évidence un problème clé qui entrave la mise en place de la budgétisation axée sur les performances, notamment dans les pays en développement : alors que la « forme » des institutions de budgétisation axée sur les performances est mise en place, la « fonction » peut accuser un retard important<sup>3</sup>.

En Afrique par exemple, 67% et 71% respectivement, des 24 pays répondants ont déclaré avoir développé des mesures d'extrants et d'intrants dans la Base de données des pratiques et procédures budgétaires de l'OCDE 2007/2008. Cependant, les données de l'Indice sur le budget ouvert IBO 2008 (Initiative du budget ouvert 2010) montre que sur les 27 pays évalués en Afrique, un seul d'entre eux a présenté des informations non financières pour tous les programmes de dépenses dans ses documents budgétaires, alors que 16 d'entre eux n'ont présenté aucune donnée non financière. Il est difficile de concevoir comment les informations sur les performances peuvent être utilisées de façon efficace dans le processus budgétaire sans y ajouter l'incitation de la publication de ces mesures. Par ailleurs, lors de l'évaluation sur l'utilité des données non financières pour l'évaluation des performances des programmes, pas un seul pays africain n'a trouvé que les informations non-financières étaient 'très' utiles. 3 seulement parmi les 27 pays évalués ont présenté des données jugées 'généralement' utiles.

Dans certains cas, les mesures de performance sont élaborées principalement en vue de la conformité aux exigences juridiques ou réglementaires des systèmes formels des budgets axés sur les performances ; en réalité, ces mesures ne servent pas à étayer le dialogue ni à influencer les décisions prises dans le processus budgétaire. Un examen plus approfondi de ces mesures révèle souvent une mauvaise conception, et la mauvaise qualité des données.

La question clé est donc de savoir quels sont les mécanismes d'un système de budgétisation axée sur les performances susceptibles de produire des mesures de bonne qualité et d'assurer leur utilisation efficace afin d'améliorer l'utilisation des ressources et la redevabilité. Cette partie du document analyse les institutions clés et les « bonnes pratiques » considérées comme appuyant la réalisation de la fonctionnalité de la budgétisation axée sur les performances.

## ***3. La mise en place de mesures de performance de bonne qualité***

**3.1. La mise en place de mesures de performance de bonne qualité commence au niveau institutionnel** : cela veut dire que l'identification des mesures de performance pour l'élaboration du budget-programme est avant tout une fonction institutionnelle. Les connaissances qui permettent de développer des indicateurs susceptibles d'améliorer les programmes et la qualité des dépenses d'une institution se trouvent au sein de l'institution, et non auprès de l'administration

---

<sup>3</sup> Pour une analyse de la forme et de la fonction dans les réformes de la GFP en Afrique, consulter Andrews, M. (2008). L'isomorphisme et les limites de la réforme de la gestion des finances publiques. [RWP09-012](#). Cambridge, MA, Andrews, M. (2010). Quels sont les progrès induits par les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique? *Faculty Research Working Paper Series*, RWP10-018. Harvard, Harvard Kennedy School.

publique centrale. Les indicateurs prescrits par le gouvernement central ne produisent que rarement des données de bonne qualité ou l'élaboration de budgets axés sur les performances efficaces. Cela ne veut pas dire que les ministères des Finances ne peuvent pas demander l'aide d'une institution pour s'assurer que leurs indicateurs et objectifs trouvent un juste équilibre entre la faisabilité et la pression excessive. Toutefois, le développement et l'appropriation des mesures devraient se faire au sein de l'institution.

Cela implique que les mesures de performance devraient ajouter de la valeur aux processus de gestion, d'évaluation et d'affectation des ressources de l'institution. Le cadre de mesures de performance pour une institution doit être élaboré du point de vue de l'institution.

**3.2. Il faut s'appuyer sur ce qui est déjà en place, utiliser l'expérience des indicateurs qui est déjà acquise par l'institution, privilégier des débuts modestes et mettre davantage l'accent sur la qualité que sur la quantité :** La majorité des institutions dans les pays en développement disposent déjà d'indicateurs (parfois nombreux) dont elles se servent ou par rapport auxquels elles établissent des rapports. Avant d'élaborer de nouvelles mesures de performance pour le budget-programme (qui pourraient faire double emploi avec des mesures existantes et accroître les frais de l'institution sans ajouter de valeur correspondante), il est bon de commencer en repérant les indicateurs pour les évaluer en fonction de la gestion des performances de l'institution et des besoins de l'élaboration du budget-programme, et ensuite par rapport à la qualité normative, la budgétisation axée sur les performances et les critères/besoins de l'institution. L'objectif est de s'assurer que les mesures de performance de l'institution soient de bonne qualité plutôt que de répondre à tous les besoins de l'institution à l'aide d'indicateurs qui ne sont ni pertinents, ni utiles ou pour lesquels il n'existe pas d'ensemble de données de bonne qualité.

**3.3. Les institutions devraient développer des cadres d'informations sur les performances :** Un cadre d'informations sur les performances permet à une institution de recueillir, classer, filtrer et examiner tous les indicateurs utilisés en fonction des besoins de l'institution elle-même et des parties prenantes extérieures. Un cadre bien conçu permettra d'identifier quels sont les indicateurs fournissant des données fiables et pertinentes sur les performances et exposera les lacunes dues au fait que certains aspects des activités de l'institution ne sont pas contrôlés. Il permet également aux institutions de rationaliser les indicateurs, tout en assurant que les performances institutionnelles dans tous les domaines stratégiques clés, compte-tenu des valeurs institutionnelles et pour des niveaux différents de la structure de l'organisation, soient prises en compte. Il permet également aux institutions de mesurer ce qui est important, plutôt que de 'rendre important ce qui peut être mesuré' (Richard et Evans, 2009, p16). Le cadre devrait :

- Contenir toutes les mesures de performance au sujet desquelles l'institution doit faire un compte-rendu aux parties prenantes extérieures.
- Classifier tous les indicateurs disponibles en fonction des objectifs stratégiques, lui permettant ainsi d'identifier les objectifs qui ne sont pas mesurés ou les indicateurs qui font double emploi.

- Classifier les indicateurs en fonction de la structure du budget de l'organisation, afin de fournir des informations sur les performances à chaque niveau de gestion, en passant du projet, à l'action, au programme, à la division et jusqu'à l'ensemble de l'institution.
- Classifier tous les indicateurs en fonction des valeurs principales de l'organisation, telles que l'efficacité, l'efficience, les services de qualité, la productivité, pour s'assurer que la réalisation de ces valeurs est contrôlée.
- Le cadre devrait systématiquement examiner chaque indicateur pour évaluer sa qualité en prêtant attention à (i) la qualité des données (ii) la pertinence, (iii) la mesure dans laquelle l'organisation influence les résultats des indicateurs, et (iv) la disponibilité des données par rapport aux périodes de déclaration pour l'indicateur.
- Si un indicateur satisfait à tous ces critères, le cadre devrait en dernier lieu, l'évaluer par rapport aux critères SMART (Spécifié, Mesurable, Acceptable, Réaliste, situé dans le Temps) et évaluer sa rentabilité.
- Le cadre devrait enregistrer les métadonnées pour chaque indicateur utilisé, y compris la définition des termes, présentant leur méthode de calcul et l'identification des ensembles de données qui seront utilisés pour les calculer.

**3.4. Une institution devrait décider du nombre d'indicateurs gérables au niveau de la direction: le caractère gérable de l'ensemble des informations sur les performances est un facteur important pour décider du nombre d'indicateurs à utiliser.** En règle générale, il faudrait contrôler périodiquement une vingtaine d'indicateurs au niveau exécutif des institutions et des secteurs : certains d'entre eux pourraient en avoir moins. Une dernière série d'indicateurs pourrait être gérable dans le cadre des processus d'examen et de prise des décisions, mais il faut reconnaître que de manière générale, plus le nombre d'indicateurs est grand, moins il reste de temps pour examiner chacun d'entre eux, plus le coût de la collecte et de la production des rapports est élevé, et plus le système des indicateurs est faible.

Ceci a également des implications pour le système de la budgétisation axée sur les performances : les autorités budgétaires centrales devraient être prudentes quant au nombre d'indicateurs qu'elles requièrent et réfléchir à ce qu'elles veulent mesurer.

**3.5. Une mesure d'estimation indirecte pour laquelle on peut trouver des données fiables vaut mieux que la mesure idéale pour laquelle les données n'ont pas été conservées ou ont été mal conservées :** un aspect clé de la vérification des mesures en fonction des besoins en matière d'informations sur les performances, concerne la disponibilité des ensembles de données sous-jacents, même s'il s'agit de dossiers administratifs ou d'informations statistiques. Si les données requises pour l'évaluation de la mesure sélectionnée ne sont pas disponibles, les gestionnaires devraient envisager de concevoir des mesures d'estimation indirectes pour lesquelles il existe des informations fiables que l'on peut retrouver. En l'absence de telles informations, et si l'indicateur mesure une partie essentielle du budget ou les performances des programmes, l'introduction de l'indicateur et la collecte des données y afférentes doivent être prioritaires dans le plan de développement des informations sur les performances de l'institution.

**3.6. Les institutions devraient établir des mécanismes clairs pour la gestion des informations sur les performances, et avoir une stratégie pour l'amélioration systématique d'un ensemble de mesures de performance :** Cet objectif peut exiger la conception de nouvelles mesures pour contrôler les performances dans certains domaines (comme par exemple, une action, valeur ou objectif), qui ne sont pas couverts par les indicateurs utilisés jusqu'ici, ou l'accroissement de la fiabilité des ensembles de données sous-jacents par le biais d'une meilleure gestion des dossiers. Il faudra peut-être aussi développer un système d'informations sur les performances pour s'assurer que les performances évaluées par rapport aux mesures de performance actuellement utilisées soient systématiquement documentées, vérifiées et protégées contre toute falsification. Cela ne requiert pas forcément des systèmes sophistiqués de technologie de l'information: un fichier Excel à accès restreint et une vérification rétrospective d'accès suffisent. Le contrôle des systèmes de gestion des informations sur les performances et de la fiabilité des informations sur les performances devrait relever du mandat des structures d'audit interne.

**3.7. Les institutions devraient mettre au point des instruments d'évaluation et de suivi systématiques,** comme un tableau de bord d'indicateurs, des rapports périodiques ou des réunions trimestrielles d'examen des performances. Les mesures de performance qui ne sont pas utilisées n'ont aucune fonction et leur maintien entraîne des dépenses inutiles.

**3.8. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent jouer un rôle important pour garantir la bonne qualité des mesures de performance :** Lorsque les informations sur les performances sont incluses dans le mandat d'audit de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), les organisations sont incitées à s'assurer de la fiabilité de leurs mesures de performance et de leurs systèmes de gestion des informations sur les performances. Par conséquent, les pays devraient utiliser les ISC de manière stratégique afin d'améliorer la qualité des mesures de performance. L'audit des informations sur les performances comporte toutefois des risques pour le système des informations sur les performances : lorsque l'introduction des informations sur les performances dans le processus budgétaire est avant tout une question de conformité et que les mesures de performance ne sont pas utilisées par l'institution elle-même ou de manière probante au sein du processus budgétaire, et que ces informations font l'objet d'un audit, le développement et le maintien des mesures se focalisent davantage sur l'obtention de l'approbation sans réserve des comptes, que sur les performances. Cette situation pourrait aboutir à la sélection d'indicateurs défectueux au niveau organisationnel, mais qui sont conformes aux exigences de l'ISC.

Par ailleurs, l'audit de la pertinence des mesures de performance comporte des risques pour l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques : il comporte un risque de réputation comme dans le cas d'un audit de performance complet. Lorsque l'ISC vérifie l'utilité, la pertinence, le caractère SMART d'un indicateur en allant au-delà du simple audit de la fiabilité des données sur la performance, elle devrait être consciente du fait que l'évaluation des indicateurs dépasse un simple mécanisme consistant à « cocher des cases ». Tout d'abord cette évaluation ne requiert pas des compétences en matière d'audit et de comptabilité : elle requiert plutôt des compétences en

matière de politiques publiques. Bien souvent, l'institution contrôlée connaît mieux son secteur de dépenses et peut à bon escient, remettre en question le jugement de l'auditeur de l'ISC.

#### ***4. Veiller à l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire***

**4.1. Les changements au sein des agences budgétaires centrales sont tout aussi importants que l'élaboration de mesures de performance** : Lorsque les agences budgétaires centrales introduisent la budgétisation axée sur les performances, le processus budgétaire lui-même doit inclure des dispositions ou des mécanismes différents afin de pouvoir utiliser les informations sur les performances de manière active. Si les règles du jeu ne changent pas, la budgétisation axée sur les performances sera plutôt une question de conformité aux changements de forme, qu'une question fonctionnelle. La transition vers la budgétisation axée sur les performances ne se limite pas à un changement technique, elle requiert un changement dans la culture du processus budgétaire et dans le comportement du personnel de l'agence budgétaire centrale dans leurs relations avec les organismes dépeniers.

Tout d'abord, cette transition devrait initier un changement progressif du processus décisionnel quant aux budgets, en déplaçant l'accent des intrants vers des résultats mesurables. Cela signifie que la base du dialogue avec les organismes dépeniers sur la majorité des dépenses, ne devrait plus mettre l'accent en premier lieu sur les coûts du personnels, le recours aux consultants ou au capital plutôt qu'aux allocations courantes, mais s'intéresser à la question de savoir si le programme des dépenses atteint ses objectifs et comment les divers intrants appuient ce processus. Lorsqu'on cherche à faire des économies dans le processus budgétaire d'un système de budget axé sur les performances, le dialogue ne devrait pas s'articuler autour de la question de savoir quel poste budgétaire entraîne plus de dépenses par rapport aux autres institutions, aux années précédentes ou à d'autres postes budgétaires. Il devrait plutôt recentrer l'attention sur la question de savoir quels programmes et projets sont de moindre priorité et peuvent donc être supprimés. Dans le système de budgétisation axée sur les performances la suppression de postes budgétaires ne devrait pas se faire sans comprendre quelle est leur contribution aux performances du programme.

Le comportement des fonctionnaires des agences budgétaires centrales ne changera pas rapidement, ni ne changera sans l'introduction d'institutions spécifiques dans le processus budgétaire afin de faciliter ce dialogue. Le Royaume-Uni par exemple, a introduit des conventions de service public et des examens de dépenses. L'Australie divise son budget en deux parties, l'une qui pourvoit aux dépenses courantes des organismes dépeniers, et l'autre qui est affectée aux extrants, permettant ainsi un dialogue sur les dépenses de programmes et les performances, qui ne se limite pas aux intrants et aux coûts seulement. Le Canada a également introduit des examens périodiques des dépenses au cours desquels tous les programmes de dépenses sont examinés pour une période donnée, ce qui oblige les agences à réévaluer la priorité d'une partie de leur budget lors de chaque examen.

Une façon utile d'aborder l'introduction des mesures de performance est de décider comment elles seront utilisées à chaque étape du processus budgétaire. Par exemple, quels sont les mécanismes dans la budgétisation stratégique et l'élaboration des budgets qui garantiront leur utilisation intentionnelle et pertinente : les audiences budgétaires inclueront-elles un examen formel des performances des programmes et un effort de l'agence budgétaire centrale pour comprendre comment le financement affecte la performance? Ou est-ce que les groupes de travail sectoriels (conjoint) examineront les performances sur une base annuelle, afin que tous les aspects du secteur soient examinés de manière glissante du point de vue des performances de programmes, en tant que contribution au dialogue du budget central ?

**4.2. L'examen périodique des programmes de dépenses est indispensable :** Il ne suffit pas de travailler avec les mesures de performance. Ces mesures sont plutôt des indications quant aux performances des programmes que des réponses définitives. Lorsque les agences budgétaires centrales s'appuient exclusivement sur les mesures de performance en vue d'un dialogue axé sur les performances avec les organismes dépensiers, il est difficile de centrer l'attention sur les performances dans la mesure où une série d'indicateurs ne pourra jamais décrire l'intégralité d'un programme.

**4.3. Le renforcement des capacités est important, à commencer par l'agence budgétaire centrale:** La budgétisation axée sur les performances requiert des compétences différentes à celles requises pour la budgétisation axée sur les intrants. Ceci reste vrai à tous les niveaux du processus budgétaire. Le renforcement des capacités des fonctionnaires, des cadres dirigeants et des parlementaires afin qu'ils apprennent à parler la langue du dialogue axé sur les performances et à travailler avec les informations sur les performances, devrait être un aspect important des réformes portant sur les budgets axés sur les performances.

**4.4. La formalisation du lien entre les affectations et les performances doit être envisagée avec prudence :** il vaudrait mieux, à long-terme, que les pays ayant introduit des informations sur les performances dans le processus budgétaire évitent dans un premier temps, d'établir un lien direct et formel entre les informations sur les performances et les allocations budgétaires. Certains commentateurs vont jusqu'à dire que ce lien, ainsi que le lien entre les performances individuelles et les mesures de performance institutionnelles ne devraient jamais être formalisés. Le fait de lier des récompenses institutionnelles ou individuelles aux mesures de performance favorise la manipulation du système, constitue un obstacle à l'utilisation des mesures de performance pour améliorer les performances des programmes et la prestation de services, et entrave l'implantation d'une culture de l'apprentissage.

En outre, le lien entre les mesures de performance et les allocations ne devrait pas être formalisé sans bien comprendre quelle est la relation entre les dépenses publiques et les divers programmes et objectifs de dépenses.

**4.5. Soyez transparent quant aux performances et aux mesures de performance :** De nombreux pays ont introduit des mesures de performance dans le processus budgétaire, mais il ne publient pas les informations sur les performances dans leurs documents budgétaires. Par conséquent, les acteurs dans le processus budgétaire ne sont pas motivés à changer leur comportement ni à améliorer la qualité des informations sur les performances. Le parlement, en premier lieu, à moins de disposer d'informations sur les performances, continuera à mettre l'accent sur la conformité aux affectations et sur l'utilisation des intrants. Par ailleurs, il serait beaucoup plus difficile pour le ministère de l'Éducation par exemple, de prétendre faussement avoir fourni des manuels scolaires à tous les élèves des écoles primaires, si cette prétention est rendue publique. La publication des mesures de performance, indispensable pour promouvoir une culture de mesures et de performances au sein de l'administration publique, ne peut consister un moyen de contrôle efficace que si les informations sont fournies de façon constructive. Par exemple, le fait de faire le décompte du nombre de bâtiments des tribunaux rénovés au cours d'une période budgétaire et de publier uniquement ce chiffre, ne sert pas à grand chose. Ce chiffre ne devient significatif que s'il est comparé aux périodes précédentes, ou avec le nombre de bâtiments censés être rénovés ou ayant besoin d'être rénovés.

### ***5. Des réformes complémentaires au sein et à l'extérieur du système de gestion des finances publiques***

Comme nous l'avons souligné plus haut, la budgétisation axée sur les performances requiert un changement de culture au sein de l'administration publique et du processus budgétaire. Il est peu probable qu'elle puisse, à elle seule, initier une culture d'analyses, de mesures et de performances dans l'administration publique. La budgétisation axée sur les performances doit être complétée et soutenue par des changements impartis à la préparation du budget et aux institutions de gestion financière. La transformation de l'agence budgétaire centrale, le renforcement des capacités et le changement du comportement de ses agents, sont les conditions indispensables pour que la budgétisation axée sur les performances puisse être fonctionnelle. Les aspects clés à prendre en considération sont :

- **Les programmes et les structures organisationnelles :** Le passage à l'affectation des ressources par programme et à la concordance entre les structures institutionnelles et la structure du budget. Bien que la réorientation vers les programmes soit une démarche judicieuse du point de vue budgétaire et que l'on puisse la considérer comme indispensable pour l'utilisation efficace des mesures de performance dans le processus budgétaire puisque les ressources seront affectées aux dépenses plutôt qu'aux divisions administratives qui contrôlent les fonds, les institutions et les particuliers ne peuvent pas être tenus responsables comme dans le cas des allocations axées sur les organisations. Pour résoudre ce problème, il sera peut-être nécessaire d'entreprendre des réformes administratives de grande envergure, afin que la responsabilité et les structures de gestion des agences concordent avec les programmes budgétaires. Robinson (Robinson, 2012) fait valoir toutefois, que le problème peut être surmonté

- lorsque le Plan comptable et le système de gestion financière autorisent les organismes dépensiers à aligner les budgets-programmes et les unités organisationnelles. Puisque la structure principale des crédits est encore habituellement déterminée en fonction des organisations, le fait de pouvoir appliquer la responsabilité programmatique interne aux structures administratives est une base suffisante pour la redevabilité.
- **Les systèmes de gestion des informations financières** : Ceci implique qu'un système fonctionnel de gestion des informations financières est une réforme complémentaire importante qu'il faut associer à l'affectation des crédits aux programmes et à l'utilisation des informations sur les performances dans le processus budgétaire.
  - **Les cadres à moyen terme et l'élaboration du budget descendante** : L'utilisation de cadres budgétaires et de dépenses à moyen-terme permet aux organismes dépensiers d'utiliser l'élaboration du budget descendante pour faire des compromis dans le cadre des enveloppes de dépenses, qui soutiennent la budgétisation axée sur les performances, à condition toutefois que les budgets et les informations sur les performances soient transparents et que les politiques relatives aux performances soient une valeur reconnue au sein de l'administration publique et de la société.
  - **Changements apportés à la responsabilité budgétaire et aux contrôles des dépenses** : De même, lorsque l'agence budgétaire centrale prend des décisions budgétaires au niveau sectoriel (comme par exemple des restrictions budgétaires globales appliquées à plusieurs catégories d'intrants) et que les mécanismes de contrôle financier sont externes et axés sur les intrants, les mesures de performance seront toujours reléguées au second plan dans la procédure d'élaboration du budget. Les organismes dépensiers ne peuvent pas être tenus pour responsables des performances lorsqu'ils ne maîtrisent pas les décisions en matière de dépenses et que leur marge de manœuvre quant à l'exécution du budget, est réduite. Le passage du contrôle ex ante sur les intrants à la gestion axée sur les résultats requiert une décentralisation du processus budgétaire et un changement dans la nature des contrôles de dépenses.
  - **Simplifier les structures budgétaires** : La transition efficace vers la budgétisation axée sur les performances est souvent associée à la réduction du nombre de postes budgétaires dans la structure des crédits. L'argument est simple : si les crédits sont affectés à des objectifs globaux plutôt qu'à des objectifs détaillés, les agences auront besoin d'avoir plus de flexibilité pour gérer leurs ressources en vue des performances. La réduction du nombre de postes budgétaires (et partant des contrôles parlementaires et des agences budgétaires centrales) a été une première réforme clé dans l'introduction de la budgétisation axée sur les performances aux Pays-Bas et en Suède. L'on pourrait faire valoir, toutefois, le fait que ce changement ne devrait avoir lieu que si le contexte élargie de la gouvernance favorise la reddition de comptes et se préoccupe des politiques relatives aux performances.
  - **Renforcer les ISC et les processus de contrôle du budget parlementaire** : De même, lors du processus budgétaire, l'obligation des institutions à rendre des comptes doit aussi s'appliquer aux performances. Il conviendrait de donner aux ISC les moyens de

renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent faire l'audit des informations sur les performances de manière intelligente, et l'aspect des performances serait important. De même, la capacité des chercheurs et des comités parlementaires à utiliser les informations sur les performances lorsqu'ils supervisent les dépenses, doit être formalisée au moyen d'instruments et de mécanismes spécifiques.

De façon générale, il convient de noter ici, que l'introduction de la budgétisation axée sur les performances ne pourra réussir que si le budget annuel est crédible et que les systèmes sous-jacents de gestion des finances publiques sont fonctionnels au sein d'une culture de conformité aux règles officielles du jeu et à l'obligation de rendre compte. En effet, en l'absence d'une supervision parlementaire efficace et d'une pratique de suivi et d'exécution des recommandations de l'audit, le passage aux contrôles internes avec des comptes-rendus ex-post sur les performances, présente des risques très élevés pour le budget.

De même, certaines réformes de soutien se situent partiellement en dehors des principales institutions budgétaires et financières. Ce contexte devrait avoir une influence sur la rapidité avec laquelle les agences financières centrales introduisent les réformes portant sur la budgétisation axée sur les performances : l'objectif de ces réformes pourrait être, dans un premier temps, de déclencher une meilleure reddition de comptes en informant le public des liens qui existent entre la qualité de la prestation des services, l'enveloppe budgétaire et la discipline budgétaire.

Cependant, le recours aux mesures de performance pour améliorer la qualité des dépenses ne réussira pas à moins que le gouvernement n'adopte l'approche globale de la gestion des performances. Il y a donc une dimension tout autant politique qu'administrative : les cadres dirigeants de l'État au sein de l'administration centrale devraient être tenus pour responsables de leurs performances ; la supervision/tutelle du parlement devrait s'exercer dans le domaine des performances ; en outre, il devrait y avoir des processus formels pour cibler, mesurer, rapporter et évaluer les performances institutionnelles.

Bien que le fait de lier les récompenses individuelles aux performances plutôt qu'aux mesures institutionnelles doive être envisagé avec prudence, les institutions politiques, managériales et administratives doivent soutenir la responsabilité pour le manque de performances. Des mécanismes formels de responsabilité managériale sont importants pour appuyer la décentralisation de la responsabilité budgétaire et l'introduction de contrôles internes.

## ***6. La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances***

Enfin, bien que nous n'ayons pas traité cette question en profondeur dans le présent document, la façon dont les mesures de performance sont introduites dans le processus budgétaire est une question importante.

**6.1. Travaillez avec des agences de bonne volonté afin de réussir dès le départ :** L'expérience nous a appris qu'à la différence des réformes portant sur la gestion des dépenses à moyen terme, les réformes relatives à la budgétisation axée sur les performances peuvent être introduites de façon ponctuelle et fragmentaire puisque la qualité des mesures de performance dépend de l'engagement des agences et du leadership (direction) quant aux performances.

**6.2. Avancez lentement et mettez en place les éléments constitutifs ; trouvez un équilibre entre les changements apportés au processus budgétaire et les efforts déployés en vue d'assurer la qualité des informations.** La budgétisation axée sur les performances efficace requiert des informations fiables et pertinentes. Il ne faut pas tenter de mettre en œuvre des méthodes plus formelles pour lier les performances aux dépenses sans avoir acquis de l'expérience quant aux relations entre les dépenses des agences et les performances.

**6.3. Sélectionnez des informations limitées, gérables et de bonne qualité :** Les systèmes de budgétisation axée sur les performances n'ont pas besoin d'être très sophistiqués, mais ils doivent être intentionnels et systématiques. L'agence budgétaire centrale devrait aider les organismes dépensiers à développer des systèmes ciblés d'informations sur les performances, ayant un nombre limité d'indicateurs de haute qualité, affectés de façon appropriée.

**6.4. Développez des systèmes de suivi des performances, soyez transparent :** Les informations sur les performances devraient être contrôlées avec un objectif en vue, avoir des conséquences dans le dialogue avec les agences et faire l'objet d'un rapport au parlement et au public dès les premiers temps de l'introduction du système.

**6.5. La direction politique est importante :** La budgétisation axée sur les performances introduite en tant que réforme technique uniquement risque de ne pas très bien réussir. Un ministre des Finances qui a une forte volonté, qui peut faire passer la discussion du budget du point de vue politique et exécutif à un débat sur les performances, et qui soutient publiquement et résolument les budgets axés sur les performances tout en cherchant sans cesse à promouvoir cette réforme, est absolument indispensable.

**6.6. Évitez les systèmes parallèles :** On a beaucoup gaspillé d'énergie en élaborant des documents budgétaires complexes (souvent gérés et produits par les consultants) sans que la façon d'analyser et d'allouer le budget change vraiment. Cette approche est quasiment sans valeur et pourrait même compromettre à long terme la budgétisation axée sur les performances, car les acteurs concernés ont une expérience négative du système.

## **Conclusion**

La finalité de l'utilisation des mesures de performance dans l'élaboration des budgets, est d'améliorer les dépenses. Il s'agit de réévaluer quelles sont les dépenses prioritaires afin de les aligner sur les priorités changeantes du gouvernement, et de gérer les dépenses en vue des performances. Cette étude fait valoir que l'obtention de mesures de performance de bonne qualité

et leur utilisation efficace dans le processus budgétaire, sont deux aspects interdépendants qui requièrent des changements institutionnels intentionnels. L'introduction de la budgétisation axée sur les performances ne peut pas réussir sans forger des relations continues avec les agences afin de développer des cadres ciblés d'informations sur les performances et des systèmes pour gérer ces informations. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque l'introduction de la budgétisation axée sur les réformes est soutenue par des réformes complémentaires portant sur les règles régissant le système budgétaire et les documents budgétaires, et qu'elle a lieu dans le cadre d'un système politique et administratif globalement axé sur les performances. Le développement des mesures de performance et leur utilisation dans la gestion budgétaire ne sont pas accomplis par le biais d'une réforme ponctuelle : la réussite requiert un développement permanent. Bien que celui-ci joue un rôle essentiel dans le passage à une culture axée sur les performances dans l'administration publique, le système ne sera pas fonctionnel si d'autres systèmes de gestion publique n'empruntent pas les mêmes stratégies.

## **Bibliographie**

Andrews, M. (2008). Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform. RWP09-012. Cambridge, MA.9 [*L'isomorphisme et les limites de la réforme de la gestion des finances publiques africaines*]

Andrews, M. (2010). How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018. Harvard, Harvard Kennedy School. [*Quels sont les progrès réalisés par les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique? Série de documents de travail issus de la recherche, RWP10-018. Harvard, Harvard Kennedy School.* ]

Arizti, P., J. Brumby, et coll. (2010). Results, Performance Budgeting and Trust in Government. Washington, DC., World Bank. [*Résultats, budgétisation axée sur les performances et confiance dans le gouvernement. Washington, DC., Banque mondiale*]

Ketelaar, A., N. Manning, et coll. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. Paris, OECD. [*Dispositions axées sur les performances pour les hauts fonctionnaires de l'OCDE et autres expériences des pays. Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique, 2007/5 Paris, OCDE*]

OECD (OCDE)(2007). Budget Practices and Procedures Database. Paris, OECD. [*OCDE (2007). Base de données sur les pratiques et les procédures budgétaires. Paris OCDE*]

Open Budget Initiative (2010). 2010 Open Budget Survey and Index. Washington, DC, IBP. [*Initiative sur le budget ouvert (2010) Enquête et indice sur le budget ouvert*]

Robinson, M. (2012). "PFM Results Blog." Retrieved 9 March 2012, from <http://blog.pfmresults.com/wordpress/>. [*« Blogue sur les résultats de la GFP. » Extrait le 9 mars 2012, de: http://blog.pfmresults.com/wordpress/.* ]

Robinson, M. et D. Last (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. IMF Technical Note and Manuals. Washington, DC, IMF. [*Un modèle élémentaire de la budgétisation axée sur les performances. Note technique et manuels du FMI. Washington, DC, FMI.* ]

Shah, A. et C. Shen (2007). A primer on performance budgeting. Budgeting and Budgeting Institutions. A. Shah. Washington, DC, World Bank Institute. [*Notions élémentaires sur la budgétisation axée sur les performances. La budgétisation et les institutions budgétaires. A. Shah. Washington, DC, Institut de la Banque mondiale*]

Taiclet, B. et L. Murara. (2011). "Burkina Faso and Mali: Developing programme budgeting while getting the basics right." Retrieved 2 March 2012, from <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/11/burkina-faso-and-mali-developing-program-budgeting-while-getting-the-basics-right.html>. [*« Burkina Faso et Mali : développer le budget par programmes sans*

*oublier les principes de base.» Extrait le 2 mars 2012 du blog: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/11/burkina-faso-and-mali-developing-program-budgeting-while-getting-the-basics-right.html>]*

Van Dooren, S. and W. Van de Walle (2008). Performance Information in the Public Sector: How it is used. United Kingdom, Palgrave MacMillan. [*Informations sur les performances dans le secteur public : leur utilisation. Royaume-Uni, Palgrave MacMillan*]

World Bank (Banque mondiale) (2005). Performance Budgeting and Management: Lessons learnt from 16 developing and developed countries. Washington, DC, World Bank. [*Banque mondiale (2005). La budgétisation et la gestion axées sur les performances : enseignements tirés des 16 pays développés et en développement. Washington, DC, Banque mondiale*]