

**8^e SÉMINAIRE ANNUEL: ÉLABORER UN BUDGET BASÉ SUR LES RÉSULTATS :
VERS UNE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES**

***Expérience des pays en matière de réformes relatives aux budgets-
programmes et aux budgets axés sur la performance: 6 mini-études de cas***

Alta Fölscher

Introduction

Les études de cas portant sur le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, l'Île Maurice, le Maroc et le Mozambique présentées dans ce document sont riches en expérience en matière d'introduction de budgets programmes et de budgets axés sur la performance en Afrique. Elles illustrent à la fois des approches divergentes et des points communs importants du contenu et de la mise en œuvre des budgets programmes et des budgets axés sur la performance dans ces six pays. Les réformes relatives aux budgets programmes et budgets axés sur la performance vont de pairs avec l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme, la décentralisation des responsabilités en matière de dépenses, les réformes de classification budgétaire et l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques. Dans certains pays, l'approche de performance des programmes représentait une partie centrale des réformes budgétaires depuis la fin des années 1990 (par ex. au Burkina Faso et au Mali). D'autres se sont engagés dans cette voie un peu plus tard (par ex l'Île Maurice et le Maroc), alors que d'autres ont inclus certains éléments du programme et/ou de performance dans leurs réformes budgétaires, mais n'en ont pas fait un élément central de leurs programmes (par ex. le Mozambique et le Ghana).

Différents pays ont suivi différentes voies en matière de mise en œuvre. Certains ont choisi une approche clairement au coup par coup, dans laquelle la réforme est déployée dans le temps par le gouvernement et/ou uniquement après la mise en place de projets pilotes. D'autres ont opté pour une réforme 'big bang', en déployant le budget axé sur la performance des programmes à travers l'ensemble du gouvernement en une seule fois.

Dans de nombreux pays, l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme sectoriels à part entière retarde souvent l'introduction des programmes. Cependant, lorsque les réformes relatives aux budgets axés sur la performance des programmes ont été introduites en l'absence de cadre budgétaire et fiscal à moyen terme et de plafonds descendants, l'expérience s'est révélée quelque peu négative.

L'introduction de budget-programme comme système parallèle, alors que les fonctions budgétaires essentielles d'affectation et de contrôle des dépenses reposent toujours sur la classification administrative des postes budgétaires, ne s'est pas non plus révélé, dans la plupart des cas, propice à un bon système de budgétisation axée sur la performance des programmes.

Dans de tels cas, les efforts des agences dépensières se sont concentrés sur la préparation, l'affectation et le suivi des budgets en fonction des intrants.

Les études de cas illustrent aussi la difficulté à élaborer des indicateurs de performance fonctionnels, en raison du manque de capacités et, dans certains cas, d'une attention insuffisante portée au soutien technique et en matière de formation fourni par l'organe centrale lors du déploiement de ces réformes. Bien qu'on ait pu identifier, dans la plupart des cas, certains avantages découlant des réformes, les études de cas illustrent la difficulté d'atteindre pleinement les objectifs escomptés.

Études de cas

1. Burkina Faso

1.1. Nature des réformes

Au Burkina Faso, l'introduction du budget-programme, d'un cadre fiscal de dépenses à moyen terme et de l'utilisation d'informations sur les résultats a fait partie d'une 'deuxième phase' de réformes lancée à la fin des années 1990 et axée sur les résultats. Cette phase a fait suite à une série préalable de réformes dont le but était de créer un système de gestion budgétaire unifié pour le ministère des finances et de stabiliser l'exécution du budget, en automatisant la chaîne des dépenses, en créant des contrôles des dépenses unifiés, en fermant les comptes privés dans le système budgétaire, en renforçant la gestion de la Trésorerie et en créant un cadre fiscal centralisé (Lawson, Chiche et al. 2012).

Cette deuxième phase de réformes a inclus l'introduction de plusieurs outils analytiques, de planification et de budgétisation, un budget-programme (1998), des Examens des Dépenses Publiques (EDP) réguliers ainsi qu'un cadre de dépenses à moyen terme (en 2000).

La nature des réformes au Burkina Faso est sensiblement influencée par les dix directives sur la GDP de l'Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest. Ces directives ont été mises à jour en 2009, en incorporant des concepts modernes de GFP destinés à augmenter le contrôle, la transparence et la responsabilisation en matière d'élaboration du budget. En plus d'inclure des aspects de comptabilité d'exercice, le renforcement des débats parlementaires, le renforcement des pouvoirs de l'Institution Supérieure de Contrôle et l'utilisation de comptes de trésorerie uniques, ils prévoient aussi un ensemble de mesures destinées à des budgets à moyen terme axés sur les résultats et les programmes. Ces mesures incluent à leur tour la délégation du pouvoir d'engager des dépenses aux ministres dépensiers et l'utilisation d'un système de classification programmatique comme base de crédit dans la Loi de finances (Kone 2011).

Le Burkina Faso est très engagé dans la mise en œuvre de ces changements au sein de ses systèmes budgétaires, qui seront traduits en loi budgétaire organique d'ici la fin 2011 qui sera à son tour appliquée à partir de 2012 (Lawson, Chiche et al. 2012, p24).

1.2. Mise en œuvre

La mise en œuvre des budgets programmes et axés sur la performance peut être décomposée en deux phases. La première décennie (de 1999 à 2008) a été caractérisée par une certaine

confusion concernant le processus. En 1999, avec le soutien à la réforme de la gestion des finances publiques apporté par la Banque Mondiale, les budgets programmes ont été lancés, au départ dans des ministères pilotes avant d'être déployés dans tous les ministères en 2000. Cependant, les ministères sectoriels 'ont mal compris les objectifs' (Lawson, Chiche et al, 2012, p25), et ont perçu ce processus comme la possibilité de bénéficier d'un financement supplémentaire plutôt que comme une approche visant à rétablir la priorité de toutes les dépenses. Lorsqu'un cadre fiscal a été introduit en 2001, accompagné de plafonds descendants pour les ministères, l'utilisation de budgets programmes pour soumettre les listes de souhaits a été restreinte. Cependant, les ministères ne faisaient toujours pas usage des formats destinés à faciliter la gestion des budgets, même s'ils les soumettaient au ministère des finances parallèlement aux budgets traditionnels axés sur les intrants.

En 2008, le ministère des finances a formé un comité de révision chargé d'élaborer une approche du budget-programme. La nécessité de prodiguer des conseils clairs sur la structure des programmes, le choix des indicateurs, l'établissement de budgets à moyen terme et l'utilisation de budgets axés sur la performance des programmes pour contrôler les dépenses a été reconnue, et des guides méthodologiques ont été élaborés en 2011, sur la base des projets pilotes de la nouvelle approche adoptée en 2010 dans sept ministères. En 2011, le programme pilote s'appuyant sur les nouveaux guides a été déployé dans neuf autres ministères. L'intention du Burkina Faso est de formuler un budget-programme complet sous forme d'annexe à la Loi de Finances d'ici 2013 (Taiclet et Murara 2011).

1.3. Impact de la budgétisation axée sur la performance des programmes

À la fin des années 2000, l'impact de la budgétisation axée sur la performance des programmes sur la formulation et la gestion budgétaire au Burkina Faso était perçu par de nombreux auteurs comme limité (Lawson, Chiche et al, 2012; Ouedroago, 2008; Banque Mondiale 2005). Bien que les ministères établissaient des budgets axés sur la performance des programmes notionnels, ils ne les utilisaient pas pour prendre les décisions sur les affectations et, en 2005, ces budgets n'étaient pas non plus ajustés pour refléter les décisions du processus budgétaire central qui était toujours construit autour du budget axé sur les intrants. Taiclet et Murara (2011) considèrent que le programme remis en vigueur rencontre un certain succès, mais soulignent la nécessité de faire du format du budget-programme le format budgétaire central pour l'affectation des crédits et les rapports financiers.

D'après Lawson, Chiche et al (2012), le faible impact du budget-programme au cours des dix premières années de la mise en œuvre est dû au fait que la mise en œuvre initiale n'ait pas tenu compte de la complexité des budgets programmes et des difficultés qui seraient rencontrées en l'absence d'un cadre fiscal et d'une classification de programmes uniforme dans le plan de comptes. Ouedroago (2008) pointe du doigt le statut juridique des budgets programmes et un renforcement des capacités insuffisant comme autres facteurs ayant contribué au faible impact de la réforme jusqu'en 2008, en dépit de bons résultats enregistrés dans quelques ministères. La présentation du budget au parlement se faisait toujours d'après le format axé sur les intrants, et par conséquent, la plupart des efforts réalisés dans le processus budgétaire étaient entrepris selon ce format de préparation et de soumission des budgets. D'autres facteurs mis en exergue par une étude transnationale sur la budgétisation axée sur la performance et la gestion de la

performance (World Bank PRMPS 2005) incluent une forte rotation du personnel chargé des budgets axés sur la performance dans les agences dépensières, des cibles mal formulées et un manque de données fiables pour contrôler la performance par rapport aux dépenses .

2. Ghana

2.1. Nature des réformes

La modernisation par le Ghana de son système budgétaire a débuté en 1998 avec l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme. La compression des budgets des agences dépensières en quatre postes principaux et l'utilisation d'un poste 'Services' pour saisir les activités principales de chaque ministère, département et agence (Oduro 2003)¹ faisaient partie intégrante de cette réforme. Les budgets des MDA sectoriels incluent des énoncés sur les objectifs de dépenses liés au financement pour atteindre ces objectifs. Par conséquent, l'introduction du CDMT peut être perçu comme la première étape dans la création d'une culture de gestion de la performance au Ghana. L'introduction du CDMT a aussi inclus une budgétisation axée sur les activités dans laquelle les MDA décomposent leurs services en activités qu'ils chiffrèrent par la suite pour compiler les budgets.

Dans la deuxième moitié des années 2000, le Ghana a réorganisé son processus budgétaire en créant des possibilités liées à l'utilisation d'informations sur la performance. Au sein du processus budgétaire du Ghana, les MDA sont aussi tenus d'entreprendre un examen annuel des politiques au cours duquel les objectifs, services et politiques sont réévalués par rapport aux stratégies et priorités nationales. Les MDA évaluent aussi leurs propres besoins en matière de fonds, autrement dit le coût à terme de leurs politiques et activités existantes, et identifient les déficits de financement et les décalages entre les besoins et leur distribution de fonds actuellement reportée. Bien que le processus budgétaire mette à disposition les instruments nécessaires pour que les départements opèrent cette transition vers un ensemble d'affectations budgétaires annuelles de plus en plus réalistes et une meilleure planification à long terme, les MDA ont saisi cette opportunité de manière différente. Certains MDA possèdent de plans stratégiques très détaillés, chiffrés, séquencés et classés par ordre de priorité, alors que d'autres n'en n' ont pas (Adjei-Mensah 2009).

Les réunions sectorielles, au cours desquelles les politiques générales sont établies sont aussi une occasion de mettre l'accent sur les objectifs et la performance. Ces réunions sont liées à la mise en œuvre des stratégies nationales. Au niveau central, les objectifs, buts et cibles des secteurs sont aussi pris en compte dans la fixation des plafonds définitifs ; il s'agit là d'un point à mi-chemin dans le processus budgétaire où l'on donne aux MDA un plafond définitif dans lequel les compromis doivent être faits (Adjei-Mensah, 2009). Ces plafonds sont contenus dans les directives budgétaires qui marquent le passage d'un budget stratégique sur trois ans au cours de la première moitié du processus budgétaire, à une affectation annuelle.

Les auditions budgétaires sont aussi une étape où les informations sur la performance sont utilisées. Lors de ces auditions, tous les MDA présentent leurs politiques, objectifs et cibles, ainsi

¹ Les autres postes principaux sont les émoluments du personnel, la gestion des dépenses non salariales et l'investissement.

que leurs plans stratégiques et le résultat de leurs examens de politiques internes. Le ministère des finances et la Commission Nationale de Planification du Développement se réunissent avec tous les MDA dans le but d'examiner leurs activités chiffrées, objectifs, intrants et extrants dans le cadre des plans stratégiques présentés lors des auditions de politiques (Adjei-Mensah, 2009) afin de s'assurer que les estimations finales se situent dans les limites des plafonds approuvés.

Le Ghana travaille depuis quelques temps à la mise en oeuvre d'un système budgétaire et d'information financière intégré (Système de gestion du budget et des dépenses publiques) qui soutiendra le processus budgétaire et le liera à l'exécution du budget. 2011 a vu l'introduction d'un plan de comptes révisé qui rationalise les liens et permet de procéder à des classifications budgétaires compatibles reposant sur les statistiques de finances publiques. Au niveau local, où le financement de la prestation de services a jusqu'à présent été fragmenté entre des fonds nationaux réservés, des fonds accordés par les ministères nationaux et des fonds accordés par le gouvernement local, un budget mixte a aussi été introduit sous forme de projet pilote comme précurseur d'un budget-programme plus complet (Betley, Bird et al. 2012).

2.2. Mise en oeuvre et impact des réformes

L'un des facteurs clés qui ralentit une mise en oeuvre efficace du budget axé sur la performance au Ghana est l'incapacité à lier les dépenses budgétaires réelles aux dépenses affectées. Bien qu'on l'on compte sur le nouveau plan de comptes introduit fin 2011 pour régler cette question, jusqu'à ce jour, il a sapé une planification convaincante ainsi que l'introduction de plusieurs instruments de planification et de budgétisation, y compris le cadre de dépenses à moyen terme.

Le suivi de la performance est aussi perçu comme déficient, avec une vérification indépendante quasi inexistante des résultats de performance. La fonction du ministère des finances dans l'exécution du budget est toujours très axée sur le contrôle et se concentre sur le contrôle des coûts par rapport aux postes principaux du budget. La complexité des flux de financement, à travers le budget principal, les fonds réservés et autres autorités, associée aux flux des donateurs, fait qu'il est difficile de contrôler la performance à l'aide de plans stratégiques. La qualité des indicateurs entre les secteurs souffre aussi d'un manque d'homogénéité (Oduro 2003), bien que dans les ministères qui adoptent depuis un certain temps de approches sectorielles, la documentation en faveur d'un financement conjoint contient une planification de la performance de meilleure qualité.

Selon Oduro (2003), la fragmentation institutionnelle, entre la budgétisation et la planification, est l'une des principales raisons sous-jacentes à la faiblesse de la budgétisation axée sur la performance des programmes. Le manque d'engagement politique envers les réformes (bien qu'au départ les réformes du CDMT aient attiré un soutien politique important), la faiblesse du leadership et une culture ancrée de la non-performance sont également cités comme des facteurs entravant la progression d'une orientation vers la performance (Oduro, 2003; Betley et al, 2012).

3. Mali

3.1. Nature des réformes

Le Mali a introduit pour la première fois le budget-programme en 1998. En 2002, le budget-programme annuel, présenté sous forme d'annexe à la Loi de Finances, a identifié 99 programmes différents et 1000 indicateurs pour ces programmes. Après analyse des objectifs et cibles fixés dans le budget-programme et des résultats de l'exercice précédent, le Parlement approuve le budget. Cependant, les affectations sont toujours approuvées sous forme de budget-objet (Raffinot, Muguet et al. 2003).

Le budget-programme a été adopté dans le but d'améliorer la cohérence entre les affectations budgétaires et les politiques, pour mieux comprendre les affectations stratégiques, en particulier dans les secteurs sociaux, et pour renforcer le contrôle et l'évaluation dans l'ensemble du processus budgétaire (Bio-Tchane 2010).

Étant donné que le programme et le budget principal sont préparés en parallèle, il arrive que les affectations ne correspondent pas toujours. Les ajustements faits au budget principal lors de la préparation budgétaire ne sont pas toujours pleinement traduits dans le budget-programme. En outre, les rapports sur les dépenses, dans la Loi sur l'Examen Budgétaire, ne se font que par vote administratif et classification économique.

Les indicateurs du budget-programme sont choisis par les autorités sectorielles, en s'appuyant sur des documents stratégiques pour les secteurs lorsqu'ils existent. Le budget-programme au Mali est étayé par des plans sur dix ans dans le secteur de la santé et de l'éducation, qui sont traduits en programmes d'investissement sur trois ans et en plans opérationnels annuels. Ces plans fournissent un cadre stratégique pour les intrants dans ces secteurs. Ces secteurs sont aussi dotés de cadres de dépenses à moyen terme qui correspondent au cadre budgétaire national. Au milieu de la deuxième moitié de la décennie, les cadres de dépenses à moyen terme sectoriels n'avaient toutefois toujours pas été déployés dans tous les secteurs (Achour, Betley et al. 2010).

Les soumissions du budget-programme sont préparées lors d'ateliers régionaux et à l'échelon ministériel où des unités chargées des programmes et des statistiques travaillent en collaboration avec les directions de l'administration et des finances dans certains ministères pour préparer des plans, programmes et budgets axés sur la performance.

En 2003, le Mali a aussi introduit une codification des dépenses plus élaborée qui a permis de suivre l'évolution de la mise en oeuvre par rapport au budget-programme. Cependant, les processus de suivi ne sont pas bien développés (aucun rapport n'est présenté au Parlement bien que cela soit techniquement possible) au même titre que les systèmes destinés à vérifier l'information. En 2003, Raffinot, Muguet et Touré ont qualifié la qualité des données sur la performance de mauvaise et d'irrégulière.

Plus récemment, le Mali a réexaminé la structure des programmes et les indicateurs de 29 ministères de tutelle dans le but d'améliorer la présentation du budget-programme et la qualité des informations sur la performance. Deux études préliminaires de la structure et du contenu

des budgets programmes des ministères et institutions ont été commandées. Les principales recommandations de cette étude étaient de: renforcer la capacités des hauts fonctionnaires du budget; simplifier le contenu du document budgétaire pour qu'il soit plus accessible et pour encourager son utilisation comme outil stratégique et instrument de consultation, de référence et de décision; mettre en place un système de suivi et intégrer le budget-programme dans le cadre juridique de la gestion des finances publiques (Bio-Tchane 2010).

Par la suite, le gouvernement a préparé des projets de loi pour mettre à jour sa législation sur la gestion des finances publiques en vue de s'aligner sur les nouvelles directives de l'UEMOA (voir la discussion dans l'étude de cas du Burkina Faso). Les nouvelles classifications de l'UEMOA qui ont été introduites sont aussi incluses dans le nouveau système comptable informatisé qui est en cours de déploiement. L'intention du Mali est de se doter de budgets axés sur les résultats entièrement opérationnels et conformes aux directives de l'UEMOA d'ici 2017 (Taiclet et Murara 2011).

3.2. Mise en oeuvre et impact des réformes

Raffinot et al (2003) ont indiqué que la mise en oeuvre initiale du budget-programme au Mali s'était déroulée en l'absence du renforcement des capacités nécessaire, ce qui a eu un impact sur la qualité des budgets programmes. De plus, en raison de l'absence à ce moment-là d'un cadre fiscal et budgétaire crédible et d'une insuffisance de trésorerie, l'exécution du budget s'est écartée de la préparation budgétaire, affectant encore plus la crédibilité de la budgétisation axée sur la performance. Étant donné que le budget axé sur la performance est parallèle au budget principal, les ajustements réciproques ne sont pas toujours constants ou complets.

À la fin de la décennie, on comptait, parmi les avantages perçus découlant des réformes relatives au budget-programme, une quantité plus importante d'informations disponibles sur la performance des agences dépen sières ainsi que des améliorations de la transparence du budget (Bio-Tchane, 2010).

Cependant, l'impact du budget-programme était toujours perçu comme limité car l'intégration avec le budget principal était aussi limitée. Le CDMT ne reflétait pas correctement la corrélation entre les dépenses publiques, les indicateurs et les accomplissements des agences dépen sières et n'était pas assez fiable pour prédire la performance fiscale. Il était aussi indispensable de déconcentrer et décentraliser davantage le budget et d'améliorer la participation des ministères de tutelle au processus budgétaire en prolongeant le calendrier budgétaire pour donner aux agences dépen sières suffisamment de temps pour évaluer leur performance, leurs objectifs et cibles et pour affecter les ressources en conséquence (Touré, A, 2009). Le suivi et l'évaluation du budget-programme étaient insuffisants au même titre que la capacité de l'Institution Supérieur de Contrôle à auditer la performance.

4. Île Maurice

4.1. Nature des réformes

Le programme des réformes budgétaires de l'Île Maurice est bâti autour de la mise en oeuvre de budgets programmes dans le contexte d'un cadre de dépenses à moyen terme. Le but principal de l'introduction du budget-programme est d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses

publiques, de manière à obtenir de meilleurs résultats sociaux et de développement (Ba 2010). En 2010, lorsque les réformes ont fait l'objet d'une Étude de Cas Conjointe de CABRI, l'architecture des réformes était largement en place, et l'accent était mis sur le renforcement des capacités et l'intensification de la mise en oeuvre de la réforme.

Une première phase de réformes a été lancée à l'Île Maurice en 2003, accompagnée de l'introduction de budgets programmes et de budgets à moyen terme dans dix ministères pilotes. Cependant, cela n'a conduit à aucun changement de la culture en matière de budget, qui est restée axée sur un budget par reconduction (SIPU 2007, Banque Mondiale 2007). En 2006, le budget-programme représentait l'élément central d'un programme de réformes économiques global. Afin de surmonter la perception créée par le programme précédent, à savoir que cette réforme était un simple ajout sans impact réel sur la pratique budgétaire, en 2006, le budget-programme a été introduit simultanément dans tous les ministères. Dès lors, les efforts se sont concentrés sur le fait d'utiliser le budget-programme pour introduire une orientation vers la performance dans le budget, et de l'utiliser comme instrument de politique pour rationaliser et hiérarchiser les ressources plutôt que comme un simple ajout ponctuel au processus budgétaire.

Le budget-programme de l'Île Maurice est structuré en fonction des programmes, qui sont répartis en sous-programmes et activités. Chaque programme doit être doté au moins d'un objectif prioritaire, et les activités sont liées aux services qui doivent être rendus (extrants) et aux normes et cibles de performance (avec indicateurs). Ces cibles sont fixées sur la durée de trois ans du cadre à moyen terme. Les structures de programmes sont liées aux plans à moyen terme: les agences dépensières peuvent demander à effectuer des modifications de la structure de programmes en s'adressant aux analystes budgétaires du ministère des finances. Cependant, il est impératif que la structure de programmes reste stable, ce qui signifie qu'un programme doit être lié à l'une des fonctions essentielles du ministère. Le nombre de programmes doit être limité et la tâche des ministères consiste à lier les programmes à leurs structures administratives en désignant un gestionnaire principal pour chaque programme.

À l'Île Maurice, le budget-programme est étroitement lié à la gestion de la performance. Le Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives est en train de mettre en oeuvre un système de gestion de la performance en vue d'améliorer la performance individuelle et la prestation des services publics. Le plan consiste à aligner la gestion de la performance individuelle sur le budget-programme d'ici 2012. L'introduction d'un nouveau système d'information de gestion financière a représenté une autre réforme essentielle, au même titre que l'audit des informations sur la performance et les audits de performance réalisés par l'Institution Supérieure de Contrôle. Ces derniers sont réalisés tous les ans dans des secteurs spécifiques.

4.2. Mise en oeuvre des réformes

L'une des étapes essentielles pour soutenir la mise en oeuvre de la réforme relative au budget-programme était l'amendement de la loi budgétaire organique pour permettre au budget 2008/9 d'être présenté au Parlement dans un format de programme. Parmi les autres réformes cruciales, on peut citer la modernisation de la classification budgétaire, son alignement sur le

Plan de Comptes et la modernisation de la documentation budgétaire. Des définitions simples ont également été élaborées pour garantir une bonne compréhension des concepts concernés, mais malgré ça, les ministères éprouvaient toujours des difficultés au niveau de la mise en œuvre. Ainsi, un travail préliminaire important a été fait dans le ministère des finances lui-même pour se mettre d'accord sur le format et la méthodologie budgétaires avant d'introduire le budget-programme aux ministères de tutelle (Shall 2010).

Le ministère des finances a aussi lancé les réformes en s'appuyant sur une stratégie de réformes et un plan d'action pour déterminer l'ordre des étapes de mise en oeuvre de la réforme. Bien que certaines conditions préalables étaient en place, telles qu'un cadre macroéconomique stable, une bonne exécution du budget et la capacité à assurer le suivi des dépenses, la première étape a consisté à présenter la réforme du budget-programme au Cabinet en invitant à l'Île Maurice d'anciens ministres des finances issus de pays qui avaient déjà mis en place le budget-programme afin qu'ils rencontrent les membres du Cabinet et de l'Assemblée Nationale.

La deuxième étape a consisté à travailler pendant période de temps restreinte avec un budget-programme indicatif dans le but d'aplanir les problèmes et de montrer aux ministères de tutelle comment la planification budgétaire devait s'écarter de la planification traditionnelle reposant sur les coûts administratifs des institutions. Ba (2011) souligne que la réforme a permis de changer l'état d'esprit, concernant en particulier l'importance de l'interaction entre la section financière et les personnes chargées de la mise en application du programme lors de la formulation du budget. La réforme a également permis d'identifier la nécessité de renforcer les capacités et d'élaborer un ensemble-type de modules de formation. Après avoir procédé à la formation des formateurs, le programme a été déployé et celui-ci couvrait, en 2010, 400 hauts responsables à travers l'ensemble du gouvernement.

Le ministère des finances a également perçu la mise en oeuvre du budget-programme comme une possibilité de renforcer l'élaboration de plans stratégiques. Le système a donc été mis en place et quinze stratégies sectorielles ont été commandées.

4.3. Impact de la réforme

Au départ, les ministères de tutelle ont résisté à la réforme et ne voulaient pas assumer la charge des informations sur leur performance. Cependant, Shall (2010) et un panel d'évaluation par les pairs de CABRI ont constaté en 2010 un changement d'attitude clair envers un système budgétaire axé sur la performance. Bien qu'il existe encore des insuffisances de capacité dans certains ministères de tutelle, en général, le système a été accepté par le personnel à tous les échelons.

Cependant, il reste beaucoup de travail à faire, comme par exemple, établir les coûts des plans de base des programmes. Il s'agit là d'un élément essentiel car sans une bonne compréhension du coût des activités incluses dans les programmes, les affectations de base pourraient s'avérer incorrectes, ce qui conduirait à un virement et saperait la confiance placée dans le système. La question du traitement des coûts était toujours en cours d'examen au moment du processus d'évaluation par les pairs de CABRI en 2010. Un modèle de calcul des coûts axé sur les extrants a

été déployé en 2011 sous forme de projet pilote pour améliorer l'exactitude des affectations aux programmes.

Le système de rapport et de suivi nécessite aussi des efforts supplémentaires car les rapports sur la budgétisation axée sur la performance ne sont pas entièrement intégrés aux rapports financiers et aux rapports sur les projets d'investissement.

Cependant, le processus d'évaluation par les pairs a relevé que l'introduction de la réforme avait eu les impacts suivants:

- L'introduction de la BAP a permis d'établir une relation plus coopérative entre le ministère des finances et les ministères de tutelle. Le rôle du ministère des finances, qui consistait auparavant à préparer les budgets, consiste désormais à analyser, évaluer, peaufiner et coordonner les propositions.
- Une amélioration des soumissions budgétaires a été notée, ce qui atteste d'un changement, dans les auditions budgétaires, en faveur d'une discussion sur les priorités et services. Cependant, les choses peuvent encore s'améliorer, en particulier au niveau de l'utilisation des informations sur la performance.
- À l'île Maurice, les budgets sont désormais plus transparents et les acteurs clés tels que le Cabinet et le Parlement disposent d'informations plus fiables sur les objectifs et sur les réalisations des dépenses.

5. Maroc

5.1. Nature des réformes

La gestion de la performance et la budgétisation axée sur la performance sont au coeur du programme de réforme budgétaire du Maroc lancé en 2002 (Touimi-Benjelloun et Chafiki 2007; Karim 2008), les autres piliers étant l'introduction d'un cadre budgétaire pluriannuel et d'une décentralisation budgétaire avec la mise en place de contrats entre l'autorité centrale et les ministères de tutelle.

Les sous-aspects des réformes du Maroc sont (OCDE 2010, p104):

- Le passage à une structure de programmes dans le budget;
- La délégation du pouvoir à engager des dépenses aux ministères et la mise en place d'indicateurs de performance;
- La modernisation des systèmes de contrôle pour faciliter la prise d'initiative des gestionnaires;
- L'expérimentation de partenariats innovateurs à travers les frontières administratives traditionnelles entre les ONG, les autorités locales et les autorités centrales par exemple, dans certains secteurs tels que la santé, l'éducation, le transport et la gestion de l'eau;
- L'amélioration sensible des systèmes de gestion des données sur les dépenses.

Le but des réformes était de mieux éclairer les choix stratégiques dans l'élaboration du budget en structurant le budget en fonction des programmes, et d'améliorer la performance grâce à l'introduction d'informations sur la performance. La délégation des pouvoirs de prise de

décision avait pour but de créer des mesures incitatives destinées aux gestionnaires afin qu'ils soient plus sensibles aux besoins en matière de prestation de services. L'introduction de l'utilisation aux informations sur la performance était perçue comme une façon d'établir des liens logiques entre les objectifs, les affectations et les résultats et de créer une culture de transparence, de performance et de responsabilisation (Karim 2008).

Cependant, les informations sur la performance ne sont pas utilisées par le ministère des finances pour déterminer les affectations: au lieu de ça, elles sont utilisées pour aider les responsables du budget à prendre des décisions plus éclairées concernant les priorités des décisions de gestion relatives aux programmes (OCDE, 2010).

L'utilisation d'informations sur la performance dans le processus budgétaire et de gestion a fait l'objet d'une approche par tâtonnement dans les ministères. Au Maroc, le système repose sur l'utilisation de quasi-contrats pour gérer la performance. La première série d'accords est conclue entre le ministère des finances et les principaux ministères nationaux, où le ministère des finances accorde un pouvoir et une flexibilité en matière de dépenses au ministère en échange de l'engagement à fournir un nombre et un niveau de qualité spécifiques de services. Le ministère passe alors des accords similaires entre lui-même et ses unités programmatiques, autorités et bureaux locaux. Ce processus a nécessité la fusion des contrôles ex-ante et ex-post et la mise en place d'un système de gestion de l'information financière qui met à disposition de toutes les parties les informations sur les engagements dès qu'un gestionnaire a pris un engagement (OCDE, 2010).

5.2. Approche de la mise en oeuvre

Le Maroc a tenu compte de la restriction de la cadence de la mise en oeuvre des réformes par la capacité du gouvernement. Par conséquent, le pays a choisi de procéder de manière progressive, non pas au niveau de l'enchaînement des éléments de la réforme, mais plutôt au niveau du déploiement de la réforme au sein du gouvernement. La mise en oeuvre avait pour but l'apprentissage par la pratique et le changement de culture, avec une introduction simultanée de la plupart des changements, pour faire en sorte que les différents aspects se complètent. Au départ, la participation des ministères était volontaire et l'expérimentation a été encouragée, ce qui a permis de tirer des leçons avant la phase de mise en oeuvre principale qui a débuté en 2004 (OCDE 2010).

Par la suite, des sites de mise en oeuvre pour le budget-programme et l'élaboration d'indicateurs ont été choisis, et en 2009, 30 départements au total, parmi lesquels les plus grands, avaient adopté un budget-programme et étaient dotés d'un ensemble d'indicateurs de performance.

Une approche similaire a été suivie lors de la mise en oeuvre du cadre de dépenses à moyen terme: en 2009, neuf départements, parmi lesquels les plus grands, utilisaient un CDMT. Le format CDMT de la présentation budgétaire était aussi au départ utilisé comme instrument interne, la Loi de Finances n'affichant encore qu'une année d'affectations. La délégation du pouvoir d'engager des dépenses et le déploiement du système de gestion financière intégré ont également été entrepris ministère par ministère.

Dans la pratique, le Maroc a commencé à procéder aux changements requis avec très peu d'ajustements du cadre juridique. Cependant, une nouvelle loi budgétaire organique était en cours d'élaboration en 2010 (OCDE 2010), dans le but de créer un contexte juridique plus favorable aux réformes, comme par exemple aligner la Loi de Finances annuelle sur une approche à moyen terme du budget.

5.3. Impact des réformes

D'après l'étude de cas de l'OCDE sur les réformes (OCDE 2010), les avantages de cette approche étaient particulièrement visibles au niveau de la qualité des négociations budgétaires entre le ministère des finances et les agences dépenièrès. On a également noté une amélioration de la prestation de certains services grâce au nouveau contexte de gestion budgétaire et aux mesures incitatives en faveur de la performance. Les départements qui étaient passés de négociations budgétaires internes axées sur le coût d'exploitation des unités administratives à des négociations axées sur les objectifs des programmes et les ressources nécessaires pour atteindre les buts ont constaté une amélioration des discussions avec le ministère des finances au niveau du contenu technique.

Cette approche progressive a donc fini par payer: elle a permis de développer les capacités et les compétences et de créer une base de connaissances sur les choses qui fonctionnent et celles qui ne fonctionnent pas. De plus, en déployant l'aspect performance plus rapidement que le CDMT, cette approche a permis de mettre davantage l'accent sur l'amélioration de la prestation de services.

6. Mozambique

6.1. Nature des réformes

Depuis la fin des années 1990, le Mozambique a entrepris une deuxième génération de réformes, telles que la décentralisation et l'amélioration de la gestion des finances publiques qui a inclus l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme, un système de gestion des finances publiques intégré (SISTAFE) et un calendrier budgétaire réformé (De Renzio 2007). Le système SISTAFE inclut un module d'élaboration du budget permettant aux ministères de saisir directement les soumissions budgétaires dans le système.

Le fer de lance des réformes au Mozambique a été l'introduction de deux lois, à savoir la Loi sur la Cadre Budgétaire de 1997 et la Loi SISTAFE de 2003. Les réformes avaient pour but d'améliorer la transparence et la responsabilisation, de renforcer la durabilité de la politique fiscale et d'améliorer la qualité des dépenses.

Après que le bilan diagnostique ait révélé un faible lien entre les priorités et le budget, dû essentiellement au fait que la structure du budget ne se prêtait pas à l'identification des liens, un budget-programme a été lancé en 2008 à titre de projet pilote avant qu'il ne soit déployé à l'ensemble du gouvernement en 2009, dans le but de palier aux insuffisances de la formulation budgétaire stratégique.

Le budget-programme avait pour objectif de créer un lien étroit entre les décisions politiques stratégiques, le CDMT, l'affectation de plafonds budgétaires, la programmation des ressources

dans le processus de formulation budgétaire, l'exécution du budget, la comptabilité et la définition des responsabilités des résultats obtenus. Il ne s'agissait pas uniquement d'un changement technique mais également d'une nouvelle approche de gestion visant à forger des liens plus étroits entre la planification et l'élaboration du budget à l'échelon central, provincial et de district (Lawson, Umarji et al. 2008, p33). Cette approche va de pair avec des résultats prédéterminés et définit la quantité de ressources requises associées aux résultats et les extrants nécessaires pour les atteindre.

Cependant, la manière dont le programme a été identifié dans la réforme au Mozambique n'a pas prévue la classification de toutes les dépenses par programme dans l'ensemble du gouvernement, et n'a tenu compte que des groupes de projets et programmes qui se rapportent directement au programme et à la stratégie de réduction de la pauvreté sur cinq ans du gouvernement. Cela signifie que la classification des programmes ne peut pas être utilisée comme outil complet d'affectation des dépenses (Lawson, Umarji et al, 2008).

6.2. Mise en oeuvre des réformes

L'introduction du budget-programme au Mozambique se déroule dans un contexte où le budget est fragmenté entre différents flux de revenus (y compris un niveau élevé d'aide) et des structures de dépenses complexes, qui incluent un recours important aux agences hors budget. Bien que le budget-programme dans ce contexte puisse contribuer à défragmenter les dépenses budgétaires par rapport aux objectifs, cela dépendra de la clarté avec laquelle les programmes sont formulés et la qualité des indicateurs associés aux programmes.

Bien que le format du budget-programme ait permis de mettre en place le mécanisme, la création d'un lien efficace entre les programmes gouvernementaux et les priorités identifiées dans les stratégies nationales demeure problématique. Pour les ministères pilotes en 2008, le format du plan national ne se prêtait pas bien à une traduction en programmes budgétaires (Lawson, Umarji et al. 2008).

La fragmentation de la planification et de l'élaboration du budget en 2005, lorsque la fonction autrefois commune fut séparée en deux ministères, a aussi eu un impact négatif sur la création d'un lien fort entre les priorités et les affectations budgétaires. Au Mozambique, le ministère de la planification est responsable de tous les instruments de planification, y compris du CDMT; il est aussi chargé de regrouper les plans au niveau sectoriel et provincial, et il gère la mise en œuvre du plan national. Le ministère des finances d'un autre côté se concentre essentiellement sur les intrants, en définissant les plafonds pour les agences dépensières et les intrants clés, tels que les dépenses en personnel, les produits et services, l'investissement et ainsi de suite. Cette division perpétue la faiblesse des liens entre les priorités.

En 2007, Warren-Rodriguez identifiait à la fois une mauvaise coordination et une mauvaise mise en œuvre (par exemple du CDMT et du système unificateur adopté pour la planification et l'élaboration du budget) à travers l'ensemble du système de mécanismes visant à palier aux lacunes, comme des facteurs sous-jacents empêchant une amélioration plus rapide de la fonctionnalité du budget, y compris du budget-programme (Warren-Rodriguez 2007).

Bibliographie

Achour, A., M. Betley, et al. (2010). Mali Public Expenditure and Financial Accountability Review (2006). Washington, DC, Banque Mondiale.

Adjei-Mensah, K. (2009). Ghana: Process discipline and policy effectiveness drive the new budget process CABRI 4th Annual Seminar Publication. Pretoria, CABRI.

Ba, H. (2010). Programme-based Budgeting: Experience and lessons from Mauritius. CABRI 6th Annual Seminar Publication. Pretoria, CABRI.

Betley, M., A. Bird, et al. (2012). Evaluation of Public Financial Management Reform 2001 to 2010: Ghana Case Study. Oxford, Fiscul Public Finance Consultants Limited and Mokoro Limited.

Bio-Tchane, Y. (2010). Mali: A Francophone Perspective. CABRI 5th Annual Seminar Publication. Pretoria, CABRI.

De Renzio, P. (2007). Budget Reforms in Mozambique: towards a political economy approach. Conference Paper 33, Inaugural Conference of IESE. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Economicos.

Karim, M. (2008). La mise en oeuvre des réformes budgétaires orientées vers la performance: l'exemple du Maroc. Presentation at the Inaugural Meeting of MENA Senior Budget Officials Network. Le Caire, OCDE.

Kone, B. (2011). The WAEMU Directives. The Public Finance Management Blog Retrieved 16 March 2011, from <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/09/the-new-waemu-directives.html>.

Lawson, A., M. Chiche, et al. (2012). Evaluation of Public Financial Management Reform in Burkina Faso. Oxford, Fiscus Public Finance Consultants Limited and Mokoro Limited.

Lawson, A., M. Umarji, et al. (2008). Assessment of Public Financial Management in Mozambique based on the PEFA methodology. Maputo, http://www.pap.org.mz/downloads/final_report_pefa.pdf, Mozambique Ministry of Finance.

Oduro, K. (2003). Result-oriented public expenditure management: Ghana Case Study. ODI Working Paper 208. Londres, Overseas Development Institute.

OECD (2010). Progress in Public Management in the Middle East and North Africa. Paris, OCDE.

Ouedroago, H. (2008). Burkina Faso, Multi-year budgetign and Francophone Systems. CABRI 4th Annual Seminar Publication. Pretoria, CABRI.

Raffinot, M., J. Muguet, et al. (2003). Results-oriented public expenditure: Mali Case Study. ODI Working Paper 206. Londres, Overseas Development Institute.

Shall, A. (2010). Programme-based Budgeting in Mauritius: A CABRI Joint Country Case Study. Pretoria, CABRI.

Taiclet, B. and 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>.

Touimi-Benjelloun, Z. and M. Chafiki (2007). Paper at the Conference on Development Effectiveness in Practice: Applying the Paris Declaration to Advance Gender Equality, Environmental Sustainability and Human Rights, November 2007. G. r. B. i. M. i. o. t. P. D. A. a. O. principles. Dublin Irish Aid, OCDE, Sida, Unifem, Belgian Development Cooperation.

Warren-Rodriguez, A. (2007). Putting Aid on Budget: A case study for Mozambique. CABRI Aid on Budget Study. Pretoria, CABRI.

World Bank PRMPS (2005). Performance Budgeting and Management: Lessons learnt from 16 developed and developing countries. Washington, DC, Banque Mondiale.