



Le budget-programme axé sur les performances en Afrique

Un rapport d'état
d'avancement
2013

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Publié en 2013 par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire,
ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI),
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
Pretoria 0145
South Africa (Afrique du Sud)
Courriel : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Révision effectuée par Laurie Rose-Innes
Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



Federal Republic of Germany
The Federal Government



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération Économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.

Table des matières

Liste des tableaux et des figures : Partie A	iv
Liste des tableaux et des figures : Partie B	v
Acronymes et abréviations	vi
Remerciements	vii
Note de synthèse	ix

Partie A : Un rapport d'état d'avancement 1

1. Introduction	2
2. En quoi consiste le système de BPP et comment est-il utilisé en dehors de l'Afrique ?	5
3. État de préparation des pays africains pour mettre en œuvre le système de BPP	12
4. Statut de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances en Afrique	20
5. L'impact de mise en œuvre du système de budget-programme axé sur les performances	30
6. Les principaux défis liés à la mise en œuvre du système de BPP en Afrique	33
7. L'avenir des réformes en matière de BPP en Afrique	39
8. Conclusion	45
Annexe 1 : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique	48
Annexe 2 : Établir l'état de préparation relatif aux réformes de BPP à l'aide des indicateurs PEFA	50
Annexe 3 : Exigences légales en matière de BPP dans les pays membres de l'UEMOA/de la CEMAC	52
Annexe 4 : État du système de BPP en Afrique – méthodologie et sources de données	54
Bibliographie	58

Partie B : Études de cas pays 61

1. Tunisie <i>Sofiane Fakhfakh</i>	63
2. Ouganda <i>Carole Pretorius</i>	73
3. Mozambique <i>Andrew Lawson & Luis Maximiano</i>	80
4. Burkina Faso <i>Idrissa Ouédraogo</i>	87

Liste des tableaux et des figures : Partie A

Tableaux

Tableau 1 :	Catégories des systèmes de budgétisation axée sur les performances	7
Tableau 2 :	Conception et mise en œuvre du système de BPP – enseignements tirés des pays de l'OCDE	11
Tableau 3 :	État de préparation pour la mise en œuvre des réformes en matière de BPP	14
Tableau 4 :	Perceptions de la présence des préalables du système de BPP	15
Tableau 5 :	Degré auquel les conditions préalables de BPP étaient remplies par les pays interrogés	17
Tableau 6 :	Possibilité de calendrier de mise en œuvre des réformes de BPP en Afrique	18
Tableau 7 :	Maurice – chronologie de la mise en œuvre du système de BPP, 2003 à 2011	19
Tableau 8 :	Perceptions des premières mesures prises pour introduire le système de BPP	20
Tableau 9 :	Unité organisationnelle responsable du BPP dans les pays sélectionnés	24
Tableau 10 :	Catégories de l'état d'avancement du système de BPP	26
Tableau 11 :	État d'avancement des réformes en matière de BPP dans les 54 pays africains	27
Tableau 12 :	Types d'informations sur les performances en cours de préparation	28
Tableau 13 :	Perceptions des réussites en matière de BPP – formulation (ou préparation) du budget	31
Tableau 14 :	Perceptions des réussites en matière de BPP – présentation de rapports et responsabilisation en ce qui concerne les performances	31
Tableau 15 :	Défis liés à la conception du système de BPP et leadership	33
Tableau 16 :	Défis dans le cadre du rôle et de l'utilisation des informations sur les performances	34
Tableau 17 :	Perceptions des pays concernant l'importance des défis liés aux capacités au cours de la mise en œuvre	35
Tableau 18 :	Axes politiques pour les parties prenantes	43

Figures

Figure 1 :	Déclencheurs motivant la mise en œuvre du système de BPP	12
Figure 2 :	État de préparation pour la mise en œuvre du système de BPP (moyenne des notes PEFA pour les quatre phases du cycle budgétaire)	14
Figure 3 :	Portée des contrôles de la conformité et des performances dans 15 pays africains	16
Figure 4 :	Activités de renforcement des capacités entreprises pour améliorer le système de BPP	25
Figure 5 :	État d'avancement des réformes de BPP dans les 54 pays africains, fin 2012	26
Figure 6 :	Progrès de la réforme du BP en Afrique, fin 2012	29

Liste des tableaux et des figures : Partie B

Tunisie

Figure 1 :	Le dispositif de pilotage de la réforme	64
Tableau 1 :	Exemple de programmes : ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche	66

Ouganda

Figure 1 :	Hiérarchie des structures administratives et de programmes	76
Figure 2 :	Structure des programmes au ministère de l'Éducation et des Sports	76
Tableau 1 :	Classificateurs organisationnels et de programmes et leurs rôles	75
Tableau 2 :	Résumé des extraits des réformes à ce jour, comparés aux plans initiaux	77

Mozambique

Tableau 1 :	Illustration de la structure de programmes au Mozambique	83
-------------	--	----

Burkina Faso

Figure 1 :	Chaîne de dialogue entre les acteurs du processus du budget-programme	90
Figure 2 :	Architecture des budgets-programme à partir de 2010	92
Figure 3 :	Architecture du budget-programme au sein du ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur	92
Tableau 1 :	Concepts importants de la BPP au Burkina Faso	88
Tableau 2 :	Caractéristiques du budget-programme au Burkina Faso	91
Tableau 3 :	Progrès réalisés dans l'introduction de la BPP par rapport aux plans initiaux	95

Acronymes et abréviations

BP	Budget-programme ou élaboration du budget-programme (ou EBP) ou budgétisation par programme
BOP	Budget opérationnel de programme
BPED	Service de la politique et de l'évaluation du budget
BPP	Budget-programme axé sur les performances/ Budgétisation axée sur la ou les performance(s)/Budgétisation axée sur les programmes et les performances
CA	Comptabilité par activité ou Méthode des coûts par activité (MCA)
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
DAF	Directeur administratif et financier
DCBN	Document-cadre du budget national
DFID	Ministère britannique de Développement international
DNCP	Direction nationale des comptes publics
DNO	Direction nationale du Budget
FMI	Fonds monétaire international
FMIS	Système d'information relatif à la gestion financière
GBO	Gestion budgétaire par objectif
GFP	Gestion des finances publiques
GTS	Groupe de travail sectoriel
IBO	Indice sur le Budget ouvert
IBP	Partenariat budgétaire international
IFMIS	Système intégré d'information relatif à la gestion financière
IP ou PI	Indicateur de performance
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
LBO/LBO/LOLF	Loi organique budgétaire, ou Loi organique du Budget ou Loi organique relative aux lois de finances
LFP	Loi de finances (publiques)
MDA	Ministères, départements (ou services), agences
MdEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MdF	Ministère des Finances
MdFDE	Ministère des Finances et du Développement Économique
MdFPDE	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique
MFB	Module de formulation du budget
MP	Membre du parlement ou parlementaire
MPD	Ministère de la Planification et du Développement

NGP	Nouvelle gestion publique
OBT	Outil de budgétisation des extrants
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OSC	Organisation de la société civile
PAP	Programme d'action prioritaire
PC	Plan comptable
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RCA	République centrafricaine (ou la Centrafrique)
RDC	République démocratique du Congo
SP	Sous-programme ou Action
TI	Technologie de l'information
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UOP	Unité opérationnelle de programme
URSB	Unité de responsabilisation et de suivi du budget

Remerciements

Le présent rapport a été produit par Ross Worthington et Ian Lienert, avec : des contributions de recherches apportées par Adrienne Shall (enquête dans des pays) ; des contributions sous forme d'études de cas préparées par Idrissa Ouedraogo (Burkina Faso), Sofiane Fakhfakh (Tunisie), Carole Pretorius (Ouganda), Lucas Maximiano et Andrew Lawson (Mozambique) ; et, des contributions sous forme d'évaluation collégiale, apportées par Andrew Lawson (FISCUS, société de conseils en GFP), Kojo Oduro (Crown Agents), Jo Kemp (Crown Agents), Marc Robinson (consultant en GFP), Tawfik Ramtoolah (Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Est) et Emilie Gay (Secrétariat de CABRI).

L'étude et cette publication ont été rendues possibles grâce à l'aimable assistance du ministère fédéral allemand de la Coopération Économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Agence allemande de coopération internationale).

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de CABRI. Les rapports de CABRI décrivent des recherches effectuées par des auteurs et sont publiés afin de susciter la poursuite des débats.

Note de synthèse

Cette étude porte sur les trois questions principales relatives à l'élaboration du budget-programme axé sur les performances (BPP) dans les pays africains :

- L'état des pratiques en matière de BPP fin 2012 ;
- Les obstacles principaux à la mise en œuvre des réformes en matière de BPP ; et,
- L'impact de l'introduction du système de BPP dans les pays africains.

De nombreux pays africains suivent la tendance mondiale en introduisant dans les processus budgétaires annuels une orientation axée sur les résultats ainsi qu'en procédant à des dépenses budgétaires pour une période pluriannuelle. L'un des objectifs principaux est d'aligner plus étroitement la planification socio-économique sur les budgets annuels et les cadres budgétaires à moyen terme (CBMT). En Afrique francophone, le budget-programme a été sélectionné comme modèle préféré de la budgétisation axée sur les résultats. Dans les autres pays d'Afrique, bien que le budget-programme axé sur les performances soit introduit dans certains pays, il y a une plus grande diversité dans les systèmes émergents de budgétisation axée sur les résultats. L'objectif principal du système de BPP est de lier les affectations de crédits du budget annuel à l'exécution du budget. Au cours de l'élaboration du budget, les résultats du programme sont pris en compte à l'aide d'informations systématiques sur les performances. Cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait des liens mécaniques entre les performances du programme et le niveau de financement du programme. En fait l'expérience des pays non africains indique que, pour de nombreux programmes de dépenses, il est difficile d'établir un lien manifeste entre les affectations budgétaires et les performances. Toutefois, les budgets annuels « éclairés par les performances » fournissent aux décideurs budgétaires, au parlement et à la société civile des informations plus complètes sur les motifs et les résultats attendus des politiques en matière de dépenses budgétaires. Après la fin de l'exercice, on peut comparer les résultats effectifs – les indicateurs de performance (IP) financiers et non financiers et les objectifs – aux prévisions budgétaires. Toutefois, il n'y a pas de consensus sur la question de savoir s'il

Plus de quatre-vingt pour cent des pays africains introduisent ou s'engagent à introduire le système de BPP sous une forme ou une autre.

faut augmenter ou diminuer les dépenses du budget-programme en cas de non atteinte des objectifs de performance.

Plus de quatre-vingt pour cent des pays africains introduisent ou s'engagent à introduire le système de BPP sous une forme ou une autre. Dans de nombreux cas, les réformes en matière de BPP sont adoptées dans le cadre d'un ensemble élargi de réformes de la gestion des finances publiques (GFP). La décision d'introduire le système de BPP dans chaque pays est principalement due à la pression exercée par les organisations régionales en Afrique ou la communauté des donateurs. Les réformes relatives au système de BPP sont introduites principalement parce que la budgétisation axée sur les résultats est perçue comme un moyen important d'améliorer la réaffectation (ou redéploiement) budgétaire, notamment vers les secteurs sociaux qui contribuent à la réduction de la pauvreté.

À ce jour, aucun pays africain n'a mis en place un système complet de BPP – à savoir un système dans lequel les crédits budgétaires sont adoptés par programme à l'échelle du gouvernement, les prévisions du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sont axées sur les programmes et concordent pleinement avec les prévisions de dépenses du budget annuel, et les rapports annuels sur les résultats de l'exécution du budget-programme sont établis par tous les ministères/services gouvernementaux et sont mis à la disposition du parlement à la fin de chaque exercice comptable.¹ Deux pays africains (Maurice et l'Afrique du Sud) ont un système de BPP fonctionnel et huit autres (l'Éthiopie, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et l'Ouganda) ont fait des progrès notables vers la mise en œuvre du système de BPP. Près de la moitié des pays africains ont enregistré des

¹ La définition du système complet de BPP, selon ce document, est très exigeante et peu de pays avancés pourraient satisfaire à tous les critères requis (consulter l'Annexe 4).

progrès dans la mise en œuvre du système de BPP ou ont déjà entamé les premières étapes de la réforme relative au système de BPP (ils élaborent, par exemple, des stratégies à moyen terme et des budgets axés sur les performances dans des secteurs clés). Les progrès accomplis jusqu'à présent se cantonnent dans l'ensemble à l'étape de l'élaboration du budget ex ante. Dans les pays africains, les rapports sur les performances du budget ex post pour chaque programme sont rarement accessibles au public. Vingt pour cent des pays africains se sont engagés à initier des réformes en matière de BPP dans un proche avenir. Il s'agit d'une majorité de pays francophones, où les organisations de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale (l'UEMOA et la CEMAC, respectivement) ont émis des directives indiquant que les pays membres doivent adopter le système réformes de BPP. Quelques petits pays ou pays sortant d'un conflit n'ont pas encore initié de réformes en matière de BPP ; ils portent leurs efforts plutôt sur l'amélioration des méthodes d'opération de leurs budgets traditionnels.

De nombreux pays africains ont initié des réformes en matière de BPP tout en disposant de systèmes de GFP inadéquats (c'est-à-dire, où les conditions préalables relatives aux principes fondamentaux de l'élaboration des budgets annuels et à un système de GFP fonctionnel n'ont pas été établis). Le système de BPP, par exemple, requiert des capacités considérables de gestion du budget dans les ministères dépensiers où les hauts fonctionnaires, au titre du système de BPP, sont chargés de l'exécution du budget. Au cours de l'exécution du budget, les ministères dépensiers doivent être à même de suivre et de contrôler les dépenses, alors que cette tâche était traditionnellement réservée au ministère des Finances (MdF) centralisé et puissant, dans bien des pays africains.

Quelques-uns des pays africains ont commencé à mettre en œuvre des réformes en matière de BPP depuis plus d'une décennie. Plusieurs d'entre eux ont encore du mal à mettre en pratique l'approche axée sur les résultats. En revanche, d'autres pays, comme Maurice, ont initié les réformes plus tard et ont progressé très rapidement, principalement du fait qu'ils satisfont aux conditions préalables du système de BPP et s'approprient pleinement la réforme.

L'impact de l'introduction du système de BPP en Afrique est inégal. Les principaux avantages concernent l'étape de l'élaboration du budget. Dans certains pays, le bureau du budget (du MdF) se préoccupe davantage des décisions plus générales concernant l'allocation des ressources que de la micro gestion des programmes de dépenses des ministères. En outre, les ministères et agences dépensiers disposent d'une plus grande flexibilité pour déterminer leurs budgets-programme annuels ; par ailleurs, la qualité des négociations budgétaires techniques entre le MdF et les ministères dépensiers s'est améliorée dans certains pays. L'accès aux informations sur les performances s'élargit progressivement.

Le système de BPP a eu un impact très limité sur les résultats budgétaires réels et sur la responsabilité des ministères dépensiers quant aux résultats. Il est très rare qu'un pays africain établisse un compte-rendu des raisons pour lesquelles

Une stratégie unique ne suffira pas pour résoudre les nombreuses difficultés de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique.

il n'a pas atteint ou a dépassé les objectifs de performance, et relie une telle analyse à des demandes de ressources budgétaires accrues ou réduites dans le cadre d'un budget-programme spécifique. Bien que les assemblées législatives africaines participent davantage au processus budgétaire, elles ne s'intéressent guère aux performances. Les responsables du budget-programme ne sont presque jamais identifiés publiquement ni tenus de rendre des comptes sur leurs performances en présence de commissions parlementaires chargées d'examiner les résultats et performances budgétaires. Les rapports d'audits externes, qui, dans plusieurs pays africains, ne sont toujours pas publiés dans les délais impartis, sont généralement axés sur la conformité (ce qui est approprié lorsque les systèmes de GFP sont faibles) plutôt que sur les résultats. Le suivi et l'évaluation des budgets-programme sont relativement inadéquats et expliquent en partie pourquoi les avantages attendus du système de BPP se font toujours attendre.

La mise en œuvre du système de BPP en Afrique se heurte à plusieurs défis, dont notamment l'absence d'appropriation politique, le fait d'envisager le système de BPP comme un exercice technique sans tenir compte de l'importance du bon fonctionnement préalable des principes fondamentaux de l'élaboration du budget et de la GFP, le manque de capacités (connaissances, effectifs et financements) pour la mise en œuvre du système de BPP, la médiocrité des systèmes de comptabilité et de TIC qui sont incapables de suivre la trace des dépenses du programme depuis les crédits budgétaires jusqu'aux paiements ; une capacité d'audit interne et externe inadéquate et des problèmes juridiques et réglementaires. Par ailleurs, plusieurs pays établissent un nombre excessif d'objectifs de performance, dont quelques-uns seulement sont pertinents et utiles pour les décisions d'affectations budgétaires.

Une stratégie unique ne suffira pas pour résoudre les nombreuses difficultés de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique. Il faut une approche différenciée. Bien que ce rapport propose une série de recommandations génériques afin de promouvoir le système de BPP, il convient d'adapter le rythme des réformes aux capacités et aux besoins de chaque pays. Compte-tenu du fait que les réformes en matière de BPP sont complexes et chronophages, et requièrent un changement d'attitude qui permette de passer d'un système budgétaire basé sur le mécénat à un système basé sur la responsabilité individuelle des politiciens et des fonctionnaires qui gèrent les budgets-programme, les mesures suivantes pour l'établissement du système de BPP en Afrique peuvent se décliner par ordre de priorité comme suit :

- Pour les pays dont les systèmes fondamentaux de GFP sont encore très faibles, la priorité principale devrait être

d'améliorer la crédibilité du budget annuel, notamment au niveau de l'exécution du budget, de la comptabilité, des rapports budgétaires et de la supervision externe. Les réformes de BPP devraient être suspendues ou introduites très lentement dans quelques secteurs ou ministères principaux.

- Pour les pays dont les systèmes de GFP manifestent des faiblesses spécifiques et qui disposent d'une capacité de gestion du budget et de responsabilité faibles, les priorités les plus importantes consistent notamment à remédier aux faiblesses restantes de la GFP, à renforcer les capacités en matière de gestion du budget, à contraindre les responsables du budget à rendre des comptes à des comités budgétaires parlementaires et à accroître l'efficacité des audits externes. Les réformes en matière de BPP pourraient être lentement mises en œuvre une fois que la responsabilité et la transparence budgétaire sont établies.
- Pour les pays dont les systèmes de GFP sont généralement satisfaisants, les réformes de BPP pourraient être introduites sans forcer la cadence.

La rapidité appropriée de la mise en œuvre des réformes en matière de BPP dépend notamment des facteurs suivants : l'appropriation politique des réformes ; les "champions" (ou défenseurs) de la réforme (y compris au sein du MdF) ; une stratégie de mise en œuvre cohérente assortie d'un calendrier réaliste ; une formation adéquate au sein de tous les ministères en vue d'améliorer la capacité de compréhension et de mise en œuvre ; le soutien technique requis pour assurer la disponibilité des informations budgétaires financières et des informations concernant les performances du budget.



Partie A

Un rapport d'état d'avancement

1.	Introduction	2
2.	En quoi consiste le système de BPP et comment est-il utilisé en dehors de l'Afrique ?	5
3.	État de préparation des pays africains pour mettre en œuvre le système de BPP	12
4.	Statut de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances en Afrique	20
5.	L'impact de mise en œuvre du système de budget-programme axé sur les performances en Afrique	30
6.	Les principaux défis liés à la mise en œuvre du système de BPP en Afrique	33
7.	L'avenir des réformes en matière de BPP en Afrique	39
8.	Conclusion	45
	Annexe 1 : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique	48
	Annexe 2 : Établir l'état de préparation relatif aux réformes de BPP à l'aide des indicateurs PEFA	50
	Annexe 3 : Exigences légales en matière de BPP dans les pays membres de l'UEMOA/de la CEMAC	52
	Annexe 4 : État du système de BPP en Afrique – méthodologie et sources de données	54
	Bibliographie	58

1. Introduction

De nombreux gouvernements africains ont adopté un système (d'élaboration) de budget-programme axé sur les performances ou de budgétisation axée sur les performances (BPP ou BAP) en vue d'offrir une meilleure prestation de services et d'améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre des dépenses publiques. Ces objectifs sont liés à l'ambition de rendre les gouvernements responsables de la réalisation des objectifs des stratégies de réduction de la pauvreté ou des plans nationaux de développement et de produire des résultats découlant des dépenses budgétaires annuelles.

Avant 2000, seuls quelques pays africains avaient commencé à introduire des réformes de BPP. En revanche, au cours de cette dernière décennie, de nombreux pays africains ont pris des mesures initiales en faveur du système de BPP. Dans certains pays, cette initiative a commencé par la modification de la base juridique d'un système budgétaire national. Alors que certains pays qui ont entrepris des réformes en matière de BPP il y a plus de dix ans (par ex., le Burkina Faso, le Mali et la Namibie) rencontrent encore des difficultés pour changer leurs anciennes pratiques budgétaires, quelques pays africains qui ont commencé les réformes de BPP plus récemment ont connu quelques succès en adoptant une orientation de performances dans les processus budgétaires, notamment au stade de la préparation du budget.

Les études de cas qui examinent l'impact de réformes de BPP entreprises en Afrique, sont peu nombreuses. D'après Andrews (2003), l'Afrique du Sud, l'un des premiers pays à avoir lancé des réformes en matière de BPP en Afrique, doit faire progresser ses réformes, compte tenu de ses différents besoins, notamment : de renforcer les liens entre les informations sur les performances et les affectations budgétaires ; de s'assurer que les objectifs de performance soient pertinents et réalistes ; de déterminer qui est responsable de la performance ; et de mettre en place les institutions nécessaires pour faire respecter la responsabilisation au niveau managérial et au niveau politique. En 2003, l'Overseas Development Institute (ODI) a préparé des études de cas sur la gestion des dépenses axée sur les résultats au Burkina Faso, au Ghana, au Mali, en Tanzanie et en Ouganda. Ces études ont montré que les progrès réalisés dans la mise en œuvre d'un système efficace de BPP étaient limités. Dans des pays comme le Mali, les besoins du système de BPP étaient perçus comme étant « tellement importants que les demandes

Au cours de cette dernière décennie, de nombreux pays africains ont pris des mesures initiales en faveur du système de BPP.

d'élaboration des programmes budgétaires conduisent automatiquement à des propositions irréalistes » (Raffinot, Muguet & Touré, 2003). Le système budgétaire du Ghana n'était « pas encore orienté sur les performances parce que les nombreux efforts déployés pour mettre en œuvre la réforme n'avaient pas réussi à surmonter l'inertie des procédures et la culture persistante de non performance et d'absence de responsabilisation au sein de la fonction publique » (Odoro, 2003). Un autre problème perçu dans ces pays provient du fait que les ressources budgétaires dépendent dans une large mesure de donateurs extérieurs, qui pourraient aider à la mise en œuvre du système de BPP en gardant leurs engagements pluriannuels pour le financement des programmes du budget national¹

Depuis 2004, CABRI a encouragé des revues de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique, par le biais de séminaires annuels et d'études conjointes de cas pays. En 2006, par exemple, les défis liés à l'introduction du système de BPP au Kenya ont été identifiés. Ces défis incluaient une structure rigide du budget annuel, le manque d'un système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) et l'absence d'une loi budgétaire organique (LBO) demandant un BPP (Khasiani & Makau, 2006). Les progrès rapides accomplis dans la mise en œuvre du système de BPP à Maurice ont été documentés (CABRI, 2010). En 2012, le Séminaire Annuel de CABRI a été consacré exclusivement aux questions relatives au système de BPP. De mini-études sur les réformes de BPP au Burkina Faso, au Ghana, au Mali, à Maurice, au Maroc et au Mozambique ont été préparées pour ce séminaire (Fölscher, 2012). Les participants au séminaire, y compris ceux de la Côte d'Ivoire, du Rwanda et de la Tunisie, ont rendu compte de l'état d'avancement des réformes en matière de BPP dans leur pays. En 2012, une étude conjointe de cas pays sur les réformes

¹ Voir, en particulier l'étude de l'ODI sur le Mali (Raffinot et coll, 2003) et Mesplé-Somps, Malgoubri, Muguet & Zongo (2003), Odoro (2003), Rønsholt, Mushi, Shallanda & Assey (2003) et Williamson (2003).

en matière de BPP en Namibie a été achevée (CABRI, à paraître prochainement). Au total, une dizaine d'études de cas sur les réformes relatives au système de BPP sont accessibles au public. Celles-ci ne portent environ que sur 20 pour cent de tous les pays africains. À ce jour, il n'existe aucune étude exhaustive de ces réformes dans toute l'Afrique.

Ce rapport vise à combler ces lacunes en examinant l'état d'avancement de ces réformes dans l'ensemble des 54 pays africains.² L'étude poursuit trois objectifs principaux, à savoir d'examiner :

- L'état des pratiques relatives au système de BPP fin 2012 ;
- L'impact jusqu'ici des réformes de BPP entreprises dans quelques pays africains ; et,
- Les défis auxquels font face les pays qui mettent en œuvre le système de BPP.

Le présent rapport s'appuie sur quatre sources principales : les études susmentionnées ; une enquête parrainée par CABRI sur les réformes en matière de BPP, réalisée en 2012, à laquelle 15 pays ont répondu en remplissant un questionnaire qui leur a été envoyé (consulter l'Annexe 1) ; quatre nouvelles études de cas (voir la partie B) ; et, l'Enquête sur le budget ouvert 2012 (IBP, 2012).

Bien souvent, les réformes en matière de BPP sont introduites simultanément avec d'autres réformes budgétaires et de la GFP, particulièrement en ce qui concerne une perspective à moyen terme sur l'évolution budgétaire. Dans l'enquête sur les pratiques budgétaires de 2008, la majorité des 26 pays africains qui y ont répondu, ont indiqué qu'ils avaient présenté un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) à leurs assemblées législatives (CABRI, 2008). Les CDMT sont utilisés à des fins de contrôle des dépenses globales et d'affectation des ressources budgétaires entre les programmes ou les secteurs. L'idéal serait de lier clairement les prévisions à moyen terme des programmes budgétaires fondés sur les dépenses politiques ainsi que l'impact des nouvelles politiques budgétaires proposées, aux budgets annuels par programme. Dans ce rapport, l'accent est mis sur l'orientation vers les programmes et les performances des budgets nationaux, et non pas sur l'état et l'impact des CDMT en Afrique. Pour l'examen des CDMT, se référer aux ouvrages suivants, CABRI (2007) et Banque mondiale (2013).

Ce rapport ne considère pas l'état et l'impact des réformes de BPP qui ont commencé aux niveaux infranationaux dans certains pays africains, mais vise plutôt à être exhaustif, en traitant des réformes de BPP de l'administration centrale (ou de leur absence) dans tous les pays africains. Les informations sur les réformes en matière de BPP au niveau infranational sont rares. À l'avenir, il serait intéressant d'étudier de telles réformes, surtout depuis que plusieurs pays africains ont délégué le pouvoir de dépenser dans les domaines clés de

l'Éducation, de la Santé et du Développement rural à des niveaux hiérarchiques inférieurs de l'administration publique, dans le cadre des réformes de décentralisation en cours. Dans ces secteurs, l'exécution du budget est plus facilement mesurée par des indicateurs d'extrants (ou de produits) et de résultats que, disons, la souveraineté nationale, qui est conservée dans les budgets des administrations centrales.

Ce rapport d'étape devrait aider CABRI à diffuser les enseignements tirés des expériences en matière de BPP en Afrique et à servir de guide aux responsables gouvernementaux et à la communauté internationale sur l'opportunité et la rapidité de mise en œuvre du système de BPP en Afrique. La Partie A se compose de sept autres chapitres. Le Chapitre 2 donne une vue d'ensemble des concepts de BPP et un bref aperçu des expériences non africaines relatives aux systèmes de BPP, y compris de leur utilisation et des défis continuels qui s'y rattachent. Le Chapitre 3 examine l'état de préparation pour l'introduction de réformes de BPP en Afrique, en s'attachant principalement à satisfaire aux préalables et à bien ordonner les réformes. Le Chapitre 4 passe en revue l'état actuel de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique. Les Chapitres 5 et 6 se penchent sur l'impact du système de BPP et sur les défis permanents qui s'y rattachent. Le Chapitre 7 traite de la marche à suivre pour mettre en œuvre le système de BPP en Afrique. Le Chapitre 8 tire certaines conclusions. La Partie A comprend quatre annexes. La Partie B présente les nouvelles études de cas réalisées sur le Burkina Faso, le Mozambique, la Tunisie et l'Ouganda.

² Les 54 pays sont ceux qui sont officiellement reconnus comme État souverain par l'Organisation des nations unies, et exclut donc les territoires non autonomes comme le Sahara occidental ou la Côte des Somalis, et les territoires tributaires des anciennes puissances coloniales ou en faisant partie intégrante.

Pays participant à l'étude de cas



2. En quoi consiste le système de BPP et comment est-il utilisé en dehors de l'Afrique ?

Ce chapitre présente les concepts et les expériences relatifs au système de BPP, principalement en ce qui concerne l'évolution des systèmes de BPP dans des pays non africains, notamment ceux qui sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Qu'est-ce que la budgétisation axée sur les performances et quelles sont les raisons de son adoption ?

« Élaboration du budget axé sur les performances », « budgétisation axée sur les résultats » et « budgétisation axée sur la performance » sont des termes semblables, ayant un trait d'union commun : ils s'occupent tous de l'intégration d'informations sur les performances dans les processus budgétaires. L'OCDE (2007 a) a défini la budgétisation axée sur les performances comme un processus de budgétisation permettant d'établir un lien entre des fonds alloués d'une part et des résultats mesurables de l'autre. Robinson (2007) définit la budgétisation axée sur les performances comme un système budgétaire qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques en liant le financement des agences du secteur public aux résultats qu'elles fournissent. Quelle qu'en soit la définition, dans les systèmes de budgétisation axée sur les performances, les informations sur les performances, notamment les indicateurs de performance (IP ou PI) et les cibles, les évaluations et le chiffrage des programmes, servent à établir les liens entre la performance et les affectations budgétaires.

Afin de clarifier les concepts liés aux performances, certains pays non africains ont affiné la distinction entre les extrants (ou produits), les résultats et les intrants (ou moyens ou ressources) :

- Les *extrants* sont les biens ou les services qu'un ministère fournit à des tiers, généralement des ménages ou des entreprises, bien que certains extrants soient fournis à d'autres organismes du secteur public. Les traitements médicaux, les étudiants formés et les conseils stratégiques sont des exemples d'extrants. La plupart des extrants de l'administration publique sont des services, et non pas des biens.

En rendant explicite les objectifs et les résultats des dépenses budgétaires, les assemblées législatives et les citoyens peuvent demander des comptes aux responsables des programmes budgétaires.

- Les *résultats* sont les impacts escomptés des extrants. Par exemple, les enquêtes criminelles sont un extrant de la police dont le résultat est la réduction du taux de criminalité. Les résultats peuvent être classés en résultats intermédiaires et finaux. Par exemple, un niveau élevé d'éducation peut être considéré comme un résultat intermédiaire qui mène à la croissance économique, le résultat final.
- Les *intrants* se rapportent surtout au travail, à d'autres intrants et biens de production (actifs) qui sont nécessaires aux processus de production pour fournir des extrants. Les résultats dans la fonction publique proviennent également des intrants incorporels tels que le moral du personnel et la culture organisationnelle.

À l'aide de ces trois concepts, il est possible de mesurer l'*efficience* des dépenses publiques comme le rapport intrant/extrant et l'*efficacité* des dépenses comme le degré de réalisation des objectifs (ou résultats) par intrant ou par extrant. Lors du rattachement des extrants aux résultats des politiques publiques, seuls quelques facteurs affectant un résultat sont sous le contrôle du gouvernement, ce qui rend difficile l'identification des raisons politiques ou non politiques des résultats finaux des programmes budgétaires.

La raison de l'adoption du budget axé sur les résultats est de venir à bout des insuffisances du budget annuel traditionnel par poste (ou fondé sur les moyens), notamment son absence d'orientation sur les buts des dépenses publiques. Le passage au système de BPP vise à achever une plus grande clarté sur les liens entre les intrants, les extrants et les résultats et à fournir un outil de prise de décision budgétaire en fonction des informations sur les performances disponibles. Ainsi, en rendant explicite les objectifs et les résultats des dépenses budgétaires, les assemblées législatives et les citoyens peuvent demander des comptes aux responsables de

programmes budgétaires. Par rapport au budget traditionnel par poste, le système de BPP est perçu comme :

- *garantissant l'obligation de rendre compte* – les gouvernements doivent assurer aux contribuables que les ressources publiques sont allouées, dépensées et gérées avec efficacité et selon les objectifs pour lesquelles elles ont été votées, améliorant ainsi les résultats budgétaires ;
- *améliorant l'affectation des ressources et la gestion* – les fonctionnaires doivent assurer l'optimisation des ressources et veiller à ce que les dépenses soient effectives (des CDMT peuvent être adoptés pour améliorer la planification au-delà du budget annuel) ; et,
- *renforçant l'efficacité* de la prestation de services.

Budgétisation axée sur les performances et gestion des performances

Dans les systèmes de budgétisation axée sur les performances, les responsables du budget sont tenus de « produire » des extrants et de contribuer aux résultats. Les responsables de budget sont investis du pouvoir de dépenser et jouissent d'une certaine flexibilité dans le choix des ressources (intrants). En contrepartie d'une flexibilité accrue, les responsables du budget sont tenus responsables devant les autorités politiques, le parlement et le public. Par contre, dans les systèmes budgétaires traditionnels, un MdF central contrôle les processus budgétaires et les dépenses des intrants. Les systèmes budgétaires « fondés sur les intrants » affaiblissent la responsabilité des ministères dépensiers d'obtenir des résultats.

La budgétisation axée sur les performances peut être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'un système plus large de « gestion des performances » ou « de gestion axée sur les résultats », dans lequel les objectifs (résultats) que le gouvernement vise à atteindre sont clairement spécifiés. La planification stratégique mettant l'accent sur les attentes de gestion et de performance constitue l'élément essentiel d'un système de gestion des performances. Certains pays de l'OCDE (la Suède, par exemple) se sont éloignés des systèmes de budgétisation axée sur les performances, tout en renforçant leurs systèmes de gestion des performances.

Outre le développement d'informations sur les performances des programmes budgétaires, dans certains systèmes de budgétisation axée sur les performances, les pays non africains ont introduit une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines, qui se traduit par l'introduction pour les fonctionnaires de récompenses et de sanctions en fonction des performances. Certains pays ont délégué aux ministères dépensiers le pouvoir de sanctionner ou de révoquer les mauvais exécutants, de transférer ou de résilier les contrats des employés dont ils n'ont plus besoin lorsque des programmes budgétaires sont réduits et de fixer les salaires, rémunérations et autres conditions d'emploi du personnel. Par contre, en vertu d'un système budgétaire traditionnel, le contrôle des politiques d'emploi et du personnel dans la fonction publique est conservé de manière centrale par un « ministère de la Fonction publique » (ou son équivalent).

D'autres mesures de gestion des performances qui s'inspirent de la « nouvelle gestion publique » (NGP) ont été introduites dans certains pays.³ Il s'agit notamment de mécanismes de marché, tels que la sous-traitance (ou externalisation) ou la provision de bons aux bénéficiaires pour l'achat de services éducatifs ou de santé (voir Blöndal, 2005). Les mécanismes de marché exigent que les agences de l'État soient très attentives aux besoins de leurs « clients » et du grand public. Toutefois, certains politiciens ou agences de l'État ne souhaitent rien changer au statu quo, et refusent d'être contraints pour améliorer la diligence et la qualité des services publics.

Informations sur les performances et gestion des performances

Il n'est pas possible d'inscrire les performances au budget, à moins de pouvoir les mesurer. C'est pourquoi, de nombreux pays ont énormément investi dans la mesure des performances. Les IP (ou PI) sont des mesures quantitatives qui fournissent des informations sur l'efficacité et/ou l'efficacité des programmes budgétaires. Alors qu'un *objectif* indique ce qu'un programme budgétaire s'efforce d'atteindre, un *indicateur* de performance est quantifié. Par exemple, un IP peut correspondre au pourcentage de la population qui réalise au moins le résultat X. Une *cible* de performance va un peu plus loin en fixant la date précise à laquelle le résultat X doit être obtenu.

Les IP des programmes budgétaires doivent être pertinents (autrement dit, ils doivent être liés aux objectifs des programmes), représentatifs, sans ambiguïté, comparables (au fil du temps et dans l'ensemble des organisations/unités) et rentables (les IP sont basés sur des données et des informations dont la collecte peut s'avérer onéreuse).⁴ Au départ, plusieurs pays non africains ont élaboré un trop grand nombre d'IP, dont certains n'ont pas satisfait à ces critères ou ont induit des effets pervers. Par exemple, un IP peut trop se concentrer sur des résultats facilement mesurés ou spécifiques, au détriment d'autres dimensions de résultats. Les pays non africains ont appris l'importance de ne choisir qu'un nombre limité d'IP clés, à savoir ceux qui sont particulièrement utiles aux décideurs du budget. Il est également important d'analyser et d'interpréter les IP afin qu'ils puissent, au même titre que d'autres informations de performance, présenter les meilleures conclusions possibles sur les performances globales des programmes budgétaires.

Les IP doivent être considérés comme une seule composante des informations sur les performances. Une autre source importante d'informations sur les performances est l'évaluation des programmes budgétaires. Ainsi, des évaluations internes et externes peuvent contribuer à

3 La NGP est un nouveau modèle de l'administration publique développé dans certains pays dans les années 1980 et 1990, qui ont souligné ce qui suit : la réduction de la taille de l'administration publique par des moyens qui comprennent la privatisation ou l'utilisation des mécanismes du marché dans la prestation des services publics ; et, la poursuite de l'efficacité et de l'efficacité dans les services publics, y compris par voie de décentralisation, de délégation de pouvoirs, en mettant l'accent sur les performances et les résultats, en ayant recours aux modes de gestion du secteur privé. Hood (1991) en fournit un examen précoce.

4 Pour une analyse de ces critères, consulter Robinson (2011).

Tableau 1 : Catégories des systèmes de budgétisation axée sur les performances

Type	Caractéristiques	Liens entre les informations sur les performances et les financements
1. Budgétisation présentationnelle	Les informations sur les performances sont présentées dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels. Ces informations se rapportent à des objectifs-cibles ou à des résultats et servent de référence pour faire jouer la responsabilité et pour discuter des questions concernant la politique publique. Ces informations ne jouent aucun rôle dans les prises de décisions.	Aucun lien
2. Budgétisation éclairée par les performances	Les informations sur les performances sont un élément important du mécanisme de décision, mais ne servent pas à déterminer le montant des ressources affectées et leur degré d'influence sur les décisions n'est pas prédéfini. Elles sont utilisées au même titre que d'autres informations pendant la prise de décision.	Lien lâche/indirect
3. budgétisation axée directement sur les performances ou obéissant à une formule	Les ressources sont allouées en fonction des résultats obtenus. Cette forme de budgétisation axée sur les performances n'est utilisée que dans un nombre limité de pays de l'OCDE, et uniquement dans certains secteurs spécifiques (par exemple, le nombre d'étudiants qui obtiennent un diplôme ou qui suivent les cours, permettra de définir les financements octroyés à l'enseignement supérieur).	Lien étroit/direct

Source : OCDE (2007a)

l'amélioration de l'efficacité et l'efficience des programmes budgétaires. Certains pays de l'OCDE ont systématiquement incorporé des évaluations de programmes dans leurs pratiques budgétaires,⁵ et/ou ont régulièrement effectué des examens de dépenses approfondis a posteriori dans le cadre de leurs processus budgétaires (pour en savoir plus sur ces examens, voir Robinson, 2013). Le présent rapport ne s'étend pas sur les expériences des pays en matière d'évaluations.⁶

Il est possible d'obtenir des informations sur les performances (IP et évaluations) et de ne toujours pas inscrire les performances au budget. Des efforts considérables ont été faits pour définir les objectifs (résultats), les extrants et les IP. Cependant, les succès ont été moindres dans les pays de l'OCDE concernant le rattachement des affectations budgétaires aux informations sur les performances. Par conséquent, pour de nombreuses administrations publiques, la définition et la compilation des données sur les performances, qui ne devaient représenter que la première étape d'un système budgétaire lié à la performance, ont également constitué la dernière étape.

« Modèles » de budgétisation axée sur les performances

La principale caractéristique de tous les modèles de budgétisation axée sur les performances, consiste à lier les crédits budgétaires aux résultats. Quelques « modèles » de budgétisation axée sur les performances, notamment le budget-programme (voir ci-après), sont des systèmes qui concernent l'ensemble de l'administration publique. D'autres n'appliquent la budgétisation axée sur les performances qu'à des secteurs particuliers. Tandis que certains systèmes de

budgétisation axée sur les performances visent principalement à améliorer l'établissement de priorités de dépenses, d'autres se concentrent principalement sur l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des dépenses. Les systèmes budgétaires doivent également trouver un équilibre entre ces objectifs et une amélioration de l'équité des dépenses (c.-à-d., s'assurer que les populations cibles, telles que les pauvres, profitent plus que proportionnellement de la politique de dépenses). Comme susmentionné, les systèmes de budgétisation axée sur les performances diffèrent également quant à savoir si des évaluations des dépenses budgétaires font partie intégrante des processus budgétaires ordinaires.

L'OCDE a identifié trois « modèles » ou catégories de systèmes de budgétisation axée sur les performances : (1) la budgétisation présentationnelle ; (2) la budgétisation éclairée par les performances ; et, (3) la budgétisation axée directement sur les performances ou obéissant à une formule. Les trois « modèles » se caractérisent par l'étendue des liens entre les informations sur les performances et les allocations budgétaires (voir le Tableau 1). On pourrait affirmer que la première catégorie – la budgétisation présentationnelle – n'est en rien un système de budgétisation axée sur les performances, puisqu'une caractéristique essentielle de tous les systèmes de budgétisation axée sur les performances, est qu'il existe au moins un certain lien entre les performances et les allocations budgétaires.

Sans liens étroits entre les performances et les affectations budgétaires, la budgétisation axée sur les performances n'est qu'un outil d'analyse. Avec des liens solides, c'est un processus décisionnel (voir Schick, 2007). À des fins plus analytiques, il suffit d'associer les informations sur les performances à des programmes budgétaires et/ou à des activités au sein des programmes. En revanche, si les décisions budgétaires doivent être arrêtées sur la base de résultats marginaux, les données sur les coûts et les résultats doivent être attribuées à des unités organisationnelles distinctes. Du fait de l'absence de systèmes solides de comptabilisation des coûts, de nombreux

⁵ En ce qui concerne les expériences australiennes et chiliennes, consulter respectivement Mackay (2011, Encadré 2) et Guzmán (2007).

⁶ Le lecteur est invité à se référer à Robinson (2011, Chapitre 6) concernant les conseils pratiques sur les évaluations des programmes budgétaires. En ce qui concerne un débat général sur le rôle des évaluations, veuillez consulter Furubo (2003).

pays n'affectent pas les coûts, ce qui rend difficile de relier les ressources budgétaires supplémentaires aux résultats.

largement, de la situation économique et politique.
(OCDE, 2007a : 44)

De quelle façon sont utilisées les informations sur les performances dans les pays non africains ?

Si la budgétisation axée sur les performances n'est qu'un système qui fournit des informations sur les performances (objectifs/résultats, extrants, IP et cibles de performance), de nombreux pays pourraient prétendre avoir introduit un tel système « avec succès ». Toutefois, si la budgétisation axée sur les performances est un système dans lequel il existe des liens formels entre les augmentations de dépenses et les augmentations de résultats, aucun pays de l'OCDE ne pourrait prétendre avoir introduit un tel système, du moins pas à l'ensemble de l'administration publique.

Seuls environ deux tiers des pays membres de l'OCDE relèvent des catégories 2 et 3 du Tableau 1 (c.-à-d. qu'ils ont établi des liens entre les performances et les dépenses inscrites au budget).⁷ La budgétisation axée directement sur les performances ou selon une formule n'a été appliquée avec succès qu'à quelques domaines de dépenses publiques, notamment dans l'enseignement de l'Enseignement supérieur, la recherche et la santé (voir OCDE, 2007a, Tableau 3.1 ; Robinson, 2007, Partie II). Il est impossible de classer n'importe quel pays comme appartenant exclusivement à l'une des trois catégories du Tableau 1. Même si de nombreux pays de l'OCDE comportent des éléments de budgétisation « éclairée par les performances », ils peuvent avoir en même temps des caractéristiques des deux autres catégories. Par exemple, le système de contrats de performance du Danemark est « présentationnel », alors que son système de financement de l'Université « obéit à une formule » (OCDE, 2007a).

En ce qui concerne l'utilisation des informations sur les performances, seuls quelques pays non africains procèdent de façon formelle et *exhaustive* en demandant à tous les ministères de présenter au MdF des projets de performances en même temps que leurs propositions de dépenses. D'autres pays procèdent de façon *non exhaustive* en demandant des projets de performances à certains ministères, ou en ne demandant ces projets que pour de nouvelles propositions de dépenses ou pour des crédits supplémentaires.

L'OCDE conclut que dans ses pays membres :

le MdF se réfère rarement à ces résultats pour déterminer les dotations budgétaires. Au mieux, il peut s'en servir, au même titre que d'autres informations, pour éclairer ses choix en la matière. Même cette pratique de la budgétisation guidée par les performances peut être intermittente. L'emploi des IP dans les négociations budgétaires et l'importance qu'on leur donne varient selon les pays et au sein des pays, en fonction des données disponibles, du domaine de politique et, plus

L'élaboration du budget-programme

L'élaboration du budget-programme (ou encore budgétisation par programme ou axée sur les programmes) est une forme de budgétisation axée sur les performances dans laquelle les dépenses budgétaires sont prévues et gérées par programme. Les objectifs de chaque programme budgétaire sont clairement précisés et formellement approuvés par le gouvernement et le parlement. Les programmes peuvent se décomposer en sous-programmes (ou actions) et/ou en activités, auxquels les IP et les cibles peuvent être associés. Un système de budget-programme à part entière diffère d'un système de crédits budgétaires non affectés par programme, dans lequel les catégories économiques, telles que les salaires, les biens et les services, les transferts et les investissements, et/ou les catégories administratives (par exemple le ministère et les services au sein du ministère) constituent le point central de la Loi de finances annuelle ou d'une/des loi(s) portant affectation des crédits.

Un premier pas dans l'élaboration du budget-programme est d'établir des programmes budgétaires pour toutes les dépenses du budget annuel ou la plupart d'entre elles. Aux termes d'un budget annuel entièrement axé sur les programmes, le parlement vote les enveloppes par « programme » et les prévisions de CDMT concordent avec les mêmes « programmes » que ceux du budget annuel. Ces « programmes » peuvent être présentés par programme en soi (comme en France et en Corée), extrant (comme en Nouvelle Zélande), résultat (comme en Australie)⁸ ou par « demande de ressources » (comme au Royaume-Uni).

Les pays non africains dotés de systèmes budgétaires axés sur les performances n'ont pas tous modifié leurs structures de crédits budgétaires pour privilégier les programmes. Par exemple, au Canada, en Suède et aux États-Unis, les crédits budgétaires sont approuvés par un système de nomenclature qui n'est pas principalement axé sur les programmes. Certains grands pays (comme l'Allemagne, le Japon et la Turquie) n'ont pas encore adopté la notion de performances dans leurs crédits budgétaires et ne disposent pas de programmes budgétaires.

Au titre du budget-programme, une fois que le montant des dépenses par programme concernant les « nouvelles politiques » est accepté par les autorités politiques (peut-être au niveau de sous-programme ou d'activité), les ressources budgétaires nécessaires pour chaque programme peuvent être projetées sur plusieurs années à venir et intégrées dans les plafonds de CDMT sur les dépenses globales et sectorielles. Plusieurs pays africains ont opté pour cette approche : les CDMT ont déjà été préparés et les budgets-programme sont maintenant greffés sur les CDMT. Par contre, très peu de pays non africains ont adopté cette approche particulière, à l'exception de la France (à partir de 2006) et de l'Italie. En

⁷ Voir les réponses à la question 76 de l'OCDE (2007b).

⁸ Kim (2007) traite des expériences très contrastées de l'Australie qui a adopté un système de crédits budgétaires par programme fondé sur les résultats, et, de la Nouvelle-Zélande qui a opté pour un système de crédits budgétaires fondé sur les extrants.

France, le CDMT axé sur les programmes ne couvre que le gouvernement central – moins de 40 pour cent des dépenses des administrations publiques totales (un CDMT-programme n'a pas encore été adopté pour les dépenses de sécurité sociale, et, les collectivités locales ne sont pas tenues d'adopter des budgets-programme). Quant à l'Italie, bien qu'une nouvelle nomenclature par programme ait été présentée dans ses documents budgétaires de 2008, le budget annuel voté par le parlement était encore décomposé par poste (FMI, 2009).

En ce qui concerne les budgets-programme annuels, les autorisations de dépenses sont des plafonds de dépenses que le gouvernement doit respecter lors de l'exécution du budget. Dans les pays ayant un budget-programme, une autorisation parlementaire dans le cadre des lois portant affectation des crédits (ou l'équivalent) intervient généralement au niveau des programmes ; peu de pays non africains approuvent les crédits au niveau du sous programme. Il est également rare de maintenir un contrôle parlementaire sur les salaires ou d'autres catégories de dépenses « d'intrants ». La France reste une exception : le parlement français approuve au sein des programmes, un plafond contraignant sur les dépenses de salaire.⁹

Dans les pays de l'OCDE où le parlement approuve les dépenses par « programme », les MdF n'ont toutefois pas abandonné tous les contrôles de dépenses. Il n'est pas rare, que les réaffectations (ou redéploiements) entre catégories de dépenses dans les programmes soient approuvées par le ministre des Finances ou le MdF, plutôt que par le ministre ou le ministère dépeniers. Dans les systèmes de budget-programme, différents niveaux de contrôle sont exercés par le parlement, le gouvernement et le MdF. Néanmoins, dans les pays non africains, le MdF tend à ne se concentrer que sur la répartition globale des ressources, et à abandonner le contrôle des dépenses détaillées, car ce contrôle aggrave la sous-exécution des budgets (conséquence qui s'avère problématique pour certains pays africains). Situation qui confère aux ministères dépeniers un pouvoir discrétionnaire lui permettant de réaffecter des catégories de dépenses « mineures ».

Un système de budget-programme est incomplet si les résultats financiers budgétaires annuels ne peuvent pas être classés et évalués par programme. Les pays ont donc adapté leurs systèmes d'information relatifs à la gestion financière (FMIS) pour s'assurer que les dépenses par programme budgétaire des ministères puissent être suivies dans un format compatible avec les normes comptables et d'informations financières nationales (ou internationales). Ceci ne signifie pas forcément que tous les ministères dépeniers disposent de FMIS informatisés identiques, toutefois il est indispensable que les FMIS des ministères puissent communiquer sans problèmes avec ceux du MdF, ce qui permet de faire état des dépenses effectives des programmes budgétaires et de les comparer aux dépenses inscrites au budget par programme (exrant, résultat). Des systèmes informatisés d'établissement de rapports pour les données non financières, notamment pour les IP, ont

également été mis en place, afin que les ministères puissent vérifier si les objectifs de performances ont été atteints ou non, et, que des études soient réalisées au sujet des liens entre les performances et les affectations budgétaires.

Programmes budgétaires, structures administratives et crédits budgétaires

Les structures administratives internes des ministères et la spécification des programmes budgétaires représentent un défi pour la conception du budget-programme. Les unités organisationnelles internes qui contribuent à plusieurs extrants (ou résultats) sont les plus problématiques, car les chefs d'unités internes peuvent avoir des opinions divergentes sur les combinaisons d'intrants et d'extrants de programmes ainsi que des styles de gestion différents.

Deux approches sont envisageables pour résoudre les tensions entre les structures administratives et les programmes budgétaires. La première et la plus simple consiste à définir des programmes autour des structures organisationnelles existantes. Cependant, cette approche implique l'hypothèse « héroïque » que l'exrant de chaque unité administrative (ou groupe d'unités) constitue un programme bien défini et autonome. Elle limite également la restructuration administrative souhaitable, qui peut s'avérer nécessaire suite à un examen fonctionnel de chaque unité. La deuxième approche consiste à accepter les différences entre les structures administratives et programmatiques, et d'assigner une agence chef de file pour assumer la responsabilité de la conception des programmes, des extrants et des informations sur les performances. Les responsables de programme budgétaires qui s'étendent sur plusieurs unités administratives (ou même ministères) doivent posséder de solides compétences en gestion et être aptes à la communication interne et à instaurer une collaboration étroite pour la réalisation des extrants des programmes.

En dehors du continent africain, il n'existe pas de « meilleure (ou bonne) pratique » unique pour structurer les crédits et les programmes budgétaires. Dans la pratique, on observe un mélange des deux approches susmentionnées. Par exemple, en Suède, le budget annuel adopté par le parlement est divisé en 27 « domaines de dépenses » que le gouvernement décompose en 48 « domaines de politiques publiques ». La plupart des « domaines de politiques » sont subdivisés en « domaines d'activités ». Bien qu'il existe un alignement des « activités » et des structures organisationnelles au niveau de la « branche » au sein des 300 agences gouvernementales suédoises, chaque agence ou ministère peut contribuer à plusieurs « domaines de politiques » (résultats).¹⁰

¹⁰ Les objectifs de performance et les buts sont déterminés aux niveaux du « domaine de politique » et de « l'activité ». La Suède compte à peu près 300 agences gouvernementales semi-autonomes chargées de mettre en œuvre les politiques budgétaires. Les ministères centraux sont relativement petits – leur contribution consiste principalement à donner des conseils de politique (stratégique). Les activités de toutes les agences sont elles-mêmes subdivisées en une ou plusieurs branches. Chaque branche est unique, car elle ne peut se rattacher qu'à un domaine d'activité (et donc à un domaine de politique). En revanche, une agence peut intervenir dans plusieurs domaines de politique. L'administration des assurances sociales constitue un exemple extrême : ses activités sont divisées en six domaines de politique, dix domaines d'activité et trente branches (voir l'étude de cas sur la Suède dans OCDE, 2007a).

⁹ Cette disposition est reprise dans de nombreux pays africains francophones, principalement parce que leur Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est modelée sur la LOLF française de 2001.

Le chiffrage des programmes budgétaires

Les programmes budgétaires nécessitent des estimations de coûts *directs* et *indirects*. Les coûts directs sont les dépenses consacrées aux intrants qui ne contribuent qu'à un seul programme. Les coûts indirects ou frais généraux, représentent des dépenses qui contribuent à plusieurs programmes (ou sous programmes). Ce genre de dépenses soutient le fonctionnement d'un ministère dans son ensemble (par ex., les dépenses consacrées à la gestion des ressources humaines ou au support TI). Les pays non africains ont connu des difficultés en ce qui concerne l'affectation des coûts indirects à des programmes spécifiques et ont fait un choix entre deux alternatives. La première vise à affecter les coûts indirects de manière proportionnelle aux divers programmes (dans un seul ministère ou entre les ministères concernés dans les pays où il existe des programmes interministériels). La deuxième façon de procéder est de créer un programme unique « administration ». Il s'agit d'une manière pragmatique d'affecter les dépenses des ministères consacrées aux frais généraux. Toutefois, il est difficile de mesurer la performance des programmes « administration ».

Une approche plus sophistiquée pour la répartition des coûts indirects consiste à utiliser des techniques de comptabilité de gestion et de les appliquer à chaque élément de la hiérarchie de programme : programmes, sous-programmes (ou actions) et activités. Les pays non africains ont reconnu qu'il existe un compromis entre le nombre de niveaux hiérarchiques de programmes et le calcul des coûts à chaque niveau. La complexité se développe rapidement et les « rendements » diminuent en réaction à la complexification de la méthode de calcul des coûts. Un autre défi qui se présente concerne l'hétérogénéité des coûts unitaires de certains types de dépenses : les coûts unitaires sont uniformes pour certaines activités, mais ne le sont pas pour d'autres (par ex., le coût unitaire du traitement de chaque patient aux urgences d'un hôpital est très variable). En raison de ces défis à relever, seuls quelques pays ont fait des efforts soutenus pour identifier les inducteurs de coûts pour chaque activité de programmes budgétaires. Malgré cela, l'utilisation de techniques sophistiquées de comptabilité pour chiffrer les programmes budgétaires, telles que la comptabilité par activité (CA) (appelée aussi méthode des coûts par activité ou MCA) ou des études de faisabilité, n'est pas répandue dans les pays non africains. Les expériences en matière de CA au sein de l'administration publique de deux pays avancés (les États-Unis et le Royaume-Uni) indiquent que la mise en place et le fonctionnement de telles méthodes impliquent des coûts considérables, qui peuvent l'emporter sur les avantages (voir Lienert, 2008).

Les liens entre l'élaboration du budget-programme et la budgétisation axée sur les performances

L'un des principaux objectifs du budget-programme est d'améliorer l'établissement des priorités de dépenses (ou « efficacité allocative »). Au cours de la préparation du budget, la budgétisation par programme peut également mettre l'accent sur l'exécution des dépenses par les ministères et les

agences gouvernementales. À ce titre, elle peut fournir un cadre pour réexaminer l'efficacité technique des programmes de dépenses publiques qui se concentre sur les liens entre les intrants et les extrants. Lorsque cela se produit, la budgétisation par programme remplit la fonction primaire de la budgétisation axée sur les performances. Puisque dans le présent rapport, les réformes budgétaires menées servent bien souvent les deux objectifs, à savoir l'amélioration de l'allocation des dépenses et l'amélioration de l'efficacité des dépenses, de tels systèmes budgétaires sont dénommés « budgétisation axée sur les programmes et les performances ou (élaboration du) budget-programme axé sur les performances ».

Dans certains pays non africains, il existe un grand nombre de types de BPP. Par exemple, quelques pays non africains ont formalisé les liens entre les structures de gestion des performances et de (crédits du) budget annuel. Dans d'autres pays, le système de gestion des performances n'est pas étroitement lié au système de gestion budgétaire. En partie, cette situation reflète la priorité politique accordée à la réalisation de la stabilisation macro-budgétaire (une priorité absolue dans les pays ayant des rapports dette publique/PIB élevés), de la rationalisation des dépenses et de l'amélioration de l'efficacité des dépenses budgétaires.

Enseignements tirés de la mise en œuvre de BPP dans les pays non africains

Certains pays non africains possèdent maintenant plus de 25 ans d'expérience en matière de mise en œuvre du système de BPP. Au cours de cette période, les pays ont expérimenté ces systèmes, ont tirés des enseignements des résultats obtenus et ont réajustés ces systèmes selon les besoins. Par exemple, en Australie, bien que les objectifs actuels de son système de BPP axé sur les résultats demeurent conformes à ceux annoncés initialement en 1984, des regains de réformes ont été constatés ainsi que des réductions de l'importance accordée à certaines initiatives qui en fin de compte réapparaîtront une décennie plus tard. Compte tenu du fait que les systèmes de BPP sont différents d'un pays à l'autre – et continuent d'évoluer – le guide d'utilisateur de l'OCDE concernant les bonnes pratiques relatives à la conception et à la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances, n'est pas formulé selon des termes précis (voir le Tableau 2).

Les pays de l'OCDE reconnaissent aujourd'hui que les acquis des réformes en matière de BPP doivent être contrebalancés par les coûts de leur mise en œuvre et qu'il est nécessaire d'en corriger leurs erreurs. Bien souvent, ces réformes ont été entreprises dans le cadre de réformes plus vastes du secteur public fondées sur les principes de la NGP. Ces dernières années, certaines des hypothèses sous-tendant la NGP ont fait l'objet d'examen critiques. Par exemple, à l'occasion de la 7^e réunion annuelle du Réseau des hauts responsables du budget de l'OCDE sur la performance et les résultats, certains hauts responsables du budget ont fait observer que les pays qui ont atteint le stade le plus avancé dans le cadre des réformes de la NGP (à savoir, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) possédaient une expérience considérable

Tableau 2 : Conception et mise en œuvre du système de BPP – enseignements tirés des pays de l'OCDE

Concevoir la budgétisation axée sur les performances	Mettre en œuvre la budgétisation axée sur les performances
- Adapter l'approche au contexte politique national, dans la mesure où il n'existe pas de modèle unique de budgétisation axée sur les performances. - Se fixer des objectifs de réforme clairs et les énoncer précisément dès le départ à tous les participants. - Étudier comment faire coïncider les systèmes budgétaires existants avec l'approche fondée sur les performances. - Intégrer les informations sur les performances dans la procédure d'établissement du budget, mais éviter, à l'échelle de l'Administration, les systèmes ayant pour effet de lier étroitement les résultats aux affectations de ressources. - Concevoir des réformes sans perdre de vue l'utilisateur final et faire participer les principales parties prenantes à la conception des réformes. - Élaborer un cadre commun, à l'échelle de l'Administration, pour la planification et la reddition des comptes. - Concevoir et utiliser différentes catégories d'informations sur les performances. - Procéder à des évaluations indépendantes des informations sur les performances selon des modalités directes et dans les délais impartis. - Élaborer des incitations pour amener les fonctionnaires et les hommes politiques à modifier leur comportement	- Trouver une approche de la mise en œuvre appropriée aux structures plus larges de la gouvernance et des institutions. - Permettre une certaine souplesse dans la mise en œuvre. - Obtenir le soutien des dirigeants politiques et des responsables de l'Administration¹¹ - Développer les capacités du MdF et des ministères dépensiers. - Mettre l'accent sur les résultats, et non sur les produits au sens strict. - Se fixer des objectifs précis, et mesurer et suivre les progrès accomplis pour y parvenir. - Veiller à ce que la base du programme soit bien comprise par tous. - Limiter le nombre des objectifs (des programmes budgétaires). - Mettre en place des systèmes d'information disposant de passerelles. - Veiller à la coopération entre les organismes et prendre en compte le volet consultation - Améliorer la présentation et la diffusion des informations sur les performances. - Reconnaître les limites des informations sur les performances. - Gérer les attentes et le changement.

Source : OCDE (2008)

pour faire face aux problèmes liés aux réformes en matière de BPP (OCDE, 2011), y compris ce qui suit : ¹¹

- Le financement des ministères et des agences de l'État en fonction des objectifs d'extrants ont pu conduire à une perte de la qualité des services publics. Cette situation découle de trois difficultés fondamentales liées au système de BPP :
- Les résultats peuvent être difficiles à mesurer. Bien que mesurables dans certains secteurs (par ex., les sous-secteurs de l'Éducation), les résultats dans d'autres secteurs ne sont pas facilement identifiables. Kraan (2012) affirme que cette situation provient du fait que les objectifs des programmes budgétaires sont spécifiés par les politiciens, qui décident aussi de leur financement. Pour de nombreux hommes politiques, les objectifs sont multiples et/ou mal définis.
- Les définitions d'extrants peuvent faire l'objet de fréquentes reformulations. Bien que les extrants soient plus facilement mesurables que les résultats, lorsque les définitions changent, il est difficile de réaliser la cohérence et la comparabilité des résultats au fil du temps. Cela rend également l'évaluation comparative difficile.
- Il n'y a pas de consensus sur ce qui se passe lorsque les objectifs d'extrants ne sont pas réalisés. Même si, en principe, les agences publiques qui ont obtenu des résultats médiocres « devraient » être pénalisées, cela arrive rarement dans la pratique. Mais du fait que les responsables du budget risquent de se voir attribuer un budget inférieur l'année suivante si les IP ne sont pas atteints, il s'ensuivra des incitations perverses : les objectifs-cibles sont artificiellement abaissés afin de réduire le risque d'obtenir de mauvais résultats, les indicateurs d'extrants sont choisis de manière à pouvoir être facilement réalisés, mais ils n'ont malheureusement rien à voir avec les résultats qui intéressent les politiciens et « un jeu de montage » se met en place (où l'accent est

mis sur les activités qui améliorent les données).

- Le relâchement des normes de gestion opérationnelle et des coûts plus élevés des programmes budgétaires. Au titre des programmes, l'autonomie accordée aux responsables du budget concernant l'utilisation des intrants ne peut pas être illimitée, même si les responsables de programme budgétaire sont tenus responsables des extrants. Les responsables d'agence sont mieux informés des coûts des intrants ainsi que des caractéristiques cachées des extrants, et les asymétries de l'information ont mis les agences en position de force lors des négociations budgétaires, ce qui se traduit par des programmes coûteux.
- La budgétisation sur la base d'objectifs d'extrants a conduit à une documentation budgétaire excessive. La documentation budgétaire présentée au parlement dans le cadre des systèmes de BPP est volumineuse, au moins pour ce qui est de l'information sur les extrants/résultats (les informations sur les intrants quant à elles ont été supprimées). Cette surcharge d'informations n'a pas forcément été propice à un contrôle parlementaire renforcé.
- L'externalisation de certains services au secteur privé a conduit à une diminution de la qualité des services et à des coûts plus élevés. L'externalisation peut conduire à des améliorations de la qualité et de l'efficacité si les marchés sont concurrentiels. Toutefois, pour certains services publics, les marchés ne sont pas de nature concurrentielle, et les coûts de transaction ainsi que les incertitudes ont été plus importantes que prévues.

Les enseignements tirés et les défis susmentionnés permettent de mettre catégoriquement en garde les pays africains qui font des efforts considérables pour mettre en œuvre des réformes en matière de BPP, en particulier en spécifiant les objectifs de nouveaux programmes budgétaires et IP, conformes aux plans nationaux de développement ou à la réalisation des OMD. Les avantages perçus devraient être mesurés en fonction des coûts des efforts de réforme et de l'impact « sur le terrain » en Afrique.

¹¹ Curristine et Flynn (2013) abordent les défis liés à la participation des politiciens du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

3. État de préparation des pays africains pour mettre en œuvre le système de BPP

Le passage d'un système budgétaire traditionnel « basé sur les intrants » à un système de BPP représente une réforme radicale. Elle affecte tous les acteurs des processus budgétaires : les fonctionnaires (surtout ceux qui occupent des postes de haut rang et qui sont chargés de la gestion budgétaire et financière) ; l'armée ; le Président du pays, le Premier ministre, tous les ministres et leurs conseillers ; le parlement et ses organes de soutien, y compris l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC). Certains pays exigent que le système de BPP soit mis en œuvre non seulement par l'administration centrale mais aussi par les collectivités locales.

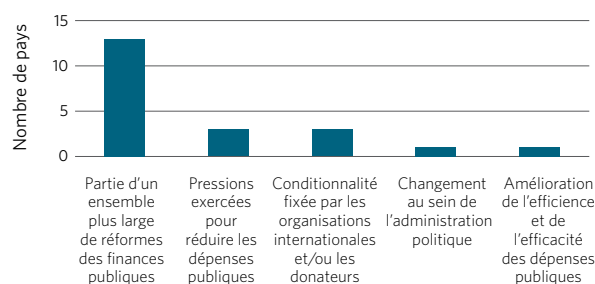
Le système de BPP apporte des changements à chaque étape du cycle budgétaire : le projet de budget établi par l'Exécutif met l'accent sur les objectifs et les résultats, plutôt que sur les intrants ; le budget annuel approuvé par le parlement fournit des informations sur les résultats attendus des programmes budgétaires, avec moins de détails sur les postes de dépenses individuels que ceux que l'on trouve dans les systèmes traditionnels de budget ; l'exécution du budget, le contrôle des dépenses, le contrôle (audit) interne et la comptabilité sont déléguées aux ministères dépensiers, même si le MdF conserve la gestion centralisée de trésorerie, la comptabilité consolidée et la présentation de rapports financiers. Les contrôles (audits) externes se concentrent sur les performances (l'optimisation des ressources), ainsi que sur la conformité financière ; et des évaluations ex post des programmes de dépenses sont effectuées. Une quantité importante d'informations budgétaires, y compris des informations non financières sur les performances, est transmise au parlement et publiée.

Compte tenu de la nature omniprésente des réformes en matière de BPP, chaque pays doit bien s'y préparer. Après avoir traité des éléments de déclenchement des réformes en matière de BPP en Afrique, ce chapitre souligne l'importance de s'assurer d'abord que l'élaboration du budget annuel et le système de GFP reposent sur des bases solides. Puis, ce chapitre fournit une évaluation du niveau (ou de l'état) de préparation de 31 pays africains pour introduire le système de BPP, autrement dit, le degré auquel les conditions préalables à la mise en œuvre du système de BPP étaient remplies. Enfin, ce chapitre aborde brièvement les questions d'agencement de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique.

Éléments de déclenchement de la réforme en matière de BPP en Afrique

Dans la plupart des 15 pays qui ont participé à l'enquête de CABRI à la fin de l'année 2012, les réformes en matière de BPP sont adoptées dans le cadre d'un plus large ensemble de réformes des finances publiques (voir la Figure 1). Les pressions pour lancer les réformes en matière de BPP ont été exercées par différents pays, organisations régionales en Afrique et par la communauté internationale de donateurs, qui ont souvent soutenu les réformes au moyen de l'assistance technique. Par exemple, le FMI a fourni une assistance technique pour la préparation des directives de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) qui ont été adoptées par les Conseils des ministres en 2009 et 2011. Ces directives exigent que les 14 pays membres francophones passent tous à un système de BPP. Dans certains pays, les institutions financières internationales ont requis l'adoption de CDMT (qui étaient considérés comme une première étape vers un système de BPP) comme une condition nécessaire au décaissement de prêts et de l'appui budgétaire. Un aspect inquiétant, est que seul un pays sur les 15 pays ayant participé à l'enquête, a indiqué qu'il adoptait actuellement un système de BPP pour spécifiquement améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques, malgré le fait que ce soit une caractéristique fondamentale de ces réformes.

Figure 1 : Déclencheurs motivant la mise en œuvre du système de BPP



Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique, CABRI, novembre 2012

L'importance de mettre en place tout d'abord les fonctions de base de la GFP

En avertissant les pays à faible revenu de ne pas entreprendre les mêmes réformes de type BPP qu'un certain nombre limité de pays avancés avaient adoptées, Schick (1998) préconise que les pays « doivent être en mesure de maîtriser les intrants avant qu'il ne leur soit demandé de maîtriser les extrants ; ils doivent être en mesure de rendre compte de la trésorerie avant qu'il ne leur soit demandé de rendre compte des coûts ; ils sont tenus de respecter des règles uniformes avant qu'ils ne soient habilités à établir leurs propres règles ». Vu que la réforme en matière de BPP est une réforme complexe et omniprésente, les politiciens et les fonctionnaires doivent en premier lieu mettre l'accent sur les principes fondamentaux de la GFP.

Un consensus se dégage sur ce qui constitue les fonctions de GFP « fondamentales » ou « de base ». Ces fonctions peuvent être classées selon un ordre hiérarchique : tout d'abord, la conformité et le contrôle financiers, suivis de la discipline des finances publiques, puis de l'efficacité et de l'efficacité dans le cadre de l'utilisation des ressources (voir Diamond, 2013a). Les réformes en matière de BPP sont les dernières réformes qui devraient être entreprises, suite à la mise en place de la conformité financière de base et du contrôle des agrégats financiers tels que les déficits et la dette publique. Tommasi (2013) indique que, dans de nombreux pays en développement, « des progrès considérables dans la réalisation des objectifs d'efficacité opérationnels pourraient être accomplis grâce à des mesures visant à satisfaire à la conformité financière, telles que la mise en œuvre d'un meilleur contrôle des intrants, l'élimination du gaspillage, et la garantie du respect du budget et des règlements, plutôt qu'en développant des outils sophistiqués de PFM qui portent spécifiquement sur les performances ».

Compte tenu de leur complexité, les réformes en matière de BPP ne pourront débuter que lorsque les fonctions de base de l'élaboration du budget annuel auront été mises en place (puis les CDMT peuvent suivre). Un budget annuel crédible reste la priorité absolue, ce qui se traduit au niveau de la préparation du budget annuel, par la garantie de prévisions de recettes réalistes, d'un chiffrage exact des dépenses, de l'exhaustivité du budget (par ex., que toutes les dépenses financées par les donateurs soient inscrites au budget) et d'un calendrier précis qui soit respecté. Au niveau de l'exécution, un budget est crédible, lorsque le contrôle des dépenses, le système de passation des marchés, la gestion de la trésorerie et l'audit interne fonctionnent tous bien, de façon à ce qu'il n'y ait aucun retard de paiement. Des comptes publics sont considérés comme étant crédibles, lorsqu'ils sont disponibles dans les délais aux fins de l'audit annuel de conformité financière, qui les déclare être raisonnablement précis, ce qui permet alors de donner du crédit aux rapports réguliers d'exécution du budget en cours.

Les indicateurs de performance (IP) de PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) peuvent être utilisés pour mesurer les fonctions de base, même si le cadre PEFA en

exclut quelques-unes ; par exemple, il n'existe aucun IP direct se rapportant à la base juridique de la budgétisation, aux systèmes de TI destinés à la GFP, ou aux procédures d'exécution budgétaire « exceptionnelles ». Dans certains pays africains (surtout francophones), les procédures exceptionnelles sont répandues : les contrôles ordinaires d'exécution du budget sont contournés, souvent parce que les étapes « normales » de l'exécution du budget sont trop nombreuses et qu'il existe un trop grand nombre de points contrôlés par de trop nombreux acteurs, en particulier par les MdF, les ministères de la Fonction publique et les donateurs (ceux qui maintiennent des procédures d'exécution budgétaire non harmonisées des dépenses financées par des donateurs). En outre, les indicateurs PEFA ne prennent pas en compte la responsabilité limitée qui est déléguée aux ministères dépensiers dans de nombreux pays africains. Malgré ces omissions, les IP de PEFA sont appropriés pour mesurer le degré de performance d'un pays sur le plan des fonctions fondamentales de la GFP.

Seize conditions préalables à la mise en œuvre du système de BPP peuvent être identifiées (voir Lienert, 2012), dont la moitié se rapporte à l'établissement des fonctions fondamentales de la GFP et dont l'autre moitié a trait à des actions spécifiques au système de BPP qui peuvent commencer avant le processus de réforme de BPP ou, au moins, pendant le processus [ces « conditions fondamentales (d'accompagnement) » sont traitées au chapitre 4, page 20]. Si les conditions préalables essentielles ne sont pas en place, tout problème de GFP existant, comme le recours fréquent aux procédures d'exécution budgétaire exceptionnelles ou aux budgets supplémentaires, ou le redéploiement non transparent de fonds au cours de l'exécution du budget ou une comptabilité publique médiocre, continueront de se produire dans le cadre du système de BPP.

Nettes divergences de niveau de préparation des pays africains pour mettre en place un système de BPP

L'état (ou le niveau) de préparation des pays africains pour la réforme en matière de BPP peut être évalué en établissant un seuil minimal de « mise en place des fonctions fondamentales de la GFP », basé sur les résultats des évaluations PEFA. Quist (2012), par exemple, examine six pays africains et un État nigérian et conclut que :

- L'Afrique du Sud et Maurice répondent pour l'essentiel aux préalables importants ;
- Le Botswana et Le Burkina Faso remplissent plusieurs conditions préalables, mais que leurs systèmes de GFP doivent être considérablement renforcés ; et
- Les systèmes de GFP du Ghana, du Mali et de l'État de Lagos doivent être considérablement modernisés (il serait prématuré d'introduire un système de BPP tant que des progrès notables n'auront pas été réalisés sur la question de remplir les nombreuses conditions préalables).

À partir des critères énoncés dans le Tableau 3, ce type d'analyse a été étendu aux 31 pays africains qui avaient publié des évaluations PEFA relativement complètes au début de l'année 2013 (consulter l'Annexe 2). Les résultats, traités ci-dessous, complètent les auto-évaluations « d'état de préparation pour la mise en œuvre du système de BPP » effectuées par les 15 pays qui ont répondu à l'Enquête de CABRI à la fin de l'année 2012, qui sont également examinées ci-dessous.

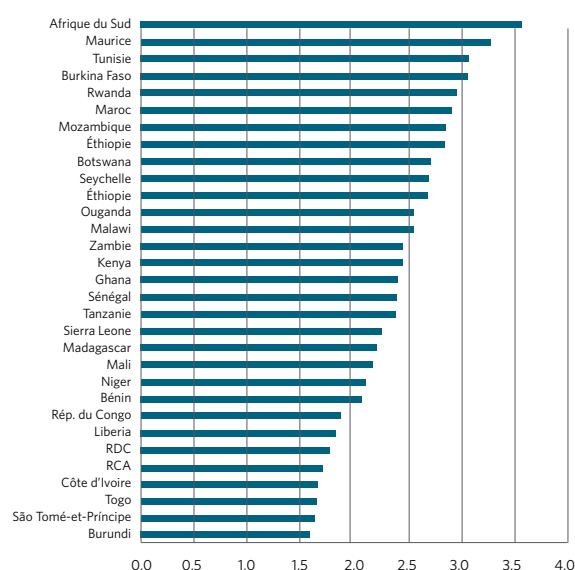
Le niveau de préparation pour la mise en œuvre de la réforme en matière de BPP peut être déduit de la Figure 2, qui, en fonction des critères du Tableau 3, indique que :

- Huit pays africains n'étaient pas prêts à commencer la mise en œuvre du système de BPP au cours de l'année où leur évaluation PEFA a été préparée. Ces pays n'ont pas obtenu une note moyenne « C » à travers les différentes dimensions de la préparation du budget, de l'exécution, de la comptabilité et du contrôle effectué par l'ISC et le parlement.
- Dix-neuf pays africains sont partiellement prêts pour commencer des réformes de BPP (avec l'obtention de notes moyennes PEFA comprises entre « B » et « C »). Plusieurs de ces pays devaient encore faire des efforts considérables pour améliorer la budgétisation de base, surtout aux stades de l'exécution budgétaire et du contrôle externe. Quatre pays africains étaient prêts à mettre en œuvre des réformes en matière de BPP, car ils avaient un budget relativement sain et un système de GFP en place en 2012.

Mettre en place les fonctions de base de la GFP dans certains domaines spécifiques du cycle budgétaire

Crédibilité du budget. La note moyenne se rapportant à la crédibilité du budget est mesurée par le degré auquel l'exécution des budgets des recettes et des dépenses (leur total et leur composition) se rapproche des prévisions budgétaires

Figure 2 : État de préparation pour la mise en œuvre du système de BPP (moyenne des notes PEFA pour les quatre phases du cycle budgétaires)



Source : Annexe 2

annuelles approuvées (IP PEFA 1 à 3); pour 30 pays africains qui ont publié leurs notes PEFA, cette note moyenne était « C+ » (sur une échelle de A à D).¹² Toutefois, la variance autour de cette moyenne était importante (par exemple, l'Afrique du Sud a obtenu la note « A » pour les trois IP).

Comme l'indique Tommasi (2013), les divergences entre les résultats de l'exécution du budget et les prévisions budgétaires peuvent provenir de la préparation du budget (mauvaises prévisions des recettes ou sous-estimation du coût de certaines activités dépensières) ; d'une exécution

¹² Bien que l'analyse soit effectuée pour 31 pays, la Côte d'Ivoire est exclue en ce qui concerne ces indicateurs, car les informations font défaut.

Tableau 3 : État de préparation pour la mise en œuvre des réformes en matière de BPP

Catégories de pays	Note moyenne PEFA	Degré auquel les conditions préalables de BPP étaient remplies	État de préparation pour lancer les réformes en matière de BPP	Grandes priorités des réformes budgétaires et de la GFP
Catégorie 1 – le système de GFP de base est très faible	D à C	Aucunement rempli	Pas prête	S'assurer que le budget annuel soit crédible au niveau de la préparation, de l'exécution, de la comptabilité, de la présentation de rapport et de l'audit de base.
Catégorie 2 – encore certaines faiblesses fondamentales de GFP, surtout dans l'exécution du budget et la comptabilité publique	C à B	Partiellement rempli	Partiellement prête	Poursuivre le renforcement de la crédibilité de budget annuel, notamment au niveau de l'exécution du budget, de la comptabilité et de l'audit ; renforcer la responsabilité des acteurs du budget, notamment au sein des ministères dépensiers et du parlement.
Catégorie 3 – les fonctions de base de la GFP fonctionnent de manière satisfaisante	B à A	Rempli en grande partie	Prête	Poursuivre le renforcement de la responsabilisation et de la transparence, tout en introduisant les réformes en matière de BPP une fois qu'un CDMT a été établi.

insatisfaisante du budget (la non-observation des règles d'exécution du budget et de passation de marché); ou encore d'une mauvaise comptabilité publique (ne pas effectuer à temps les rectifications du budget en cours d'année). C'est pourquoi les paragraphes suivants examinent en détail comment les éléments de base sont gérés à chaque étape du cycle budgétaire, pour les 31 pays ayant publié des rapports PEFA presque complets et pour les 15 pays qui ont répondu à l'enquête de CABRI 2012 sur les pratiques en matière d'élaboration du budget-programme axé sur les performances en Afrique (ci-après simplement nommés les « 15 pays de l'enquête de CABRI »).

Préparation du budget. Pour les cinq questions PEFA portant sur la préparation du budget annuel ou les CDMT (IP 5 et 6, 10 à 12), les 31 pays africains qui ont publié des rapports PEFA ont obtenu la note moyenne « C ». On a constaté parmi les 15 pays de l'enquête de CABRI la perception que beaucoup des fonctions de base essentielles de la préparation du budget avaient été intégrées. La majorité de ces 15 pays a indiqué qu'ils étaient totalement satisfaits de leurs cadres macro-économiques complets et de leurs calendriers annuels de préparation du budget (cf. Tableau 4). Moins de la moitié des pays interrogés étaient pleinement satisfaits que leurs budgets de dépenses de fonctionnement et d'investissement soient intégrés, et un peu plus du tiers des pays étaient pleinement satisfaits de l'instauration de plafonds de dépenses significatifs. Des plafonds de dépense contraignants, à la fois au niveau de la préparation du budget et de son exécution, sont nécessaires pour procurer une stabilité raisonnable des dépenses du système de BPP.

Un cadre de planification aux échelles nationale et sectorielle permet d'introduire les réformes en matière de BPP. Généralement élaborés au niveau ministériel, les plans stratégiques, en particulier sectoriels, guident non seulement les gouvernements et donnent priorité aux programmes, mais ils procurent aussi souvent des informations sur la performance, à partir desquelles il est possible de mesurer le changement et de tenir responsable les parties prenantes. Dans les pays de l'enquête de CABRI, des plans stratégiques sont en place dans plusieurs ministères, et le document est approuvé par les pouvoirs exécutifs et législatifs (dans sept pays) ou par l'exécutif mais pas le législatif (six pays); dans un seul pays, il n'est pas approuvé par l'exécutif ni par le législatif.

Hormis la République centrafricaine et la République démocratique du Congo, tous les pays de l'enquête ont des plans stratégiques comportant des objectifs de performance pour chaque ministère. Dans certains d'entre eux, le gouvernement a élaboré des plans pour certains ministères seulement (par exemple, la Santé et l'Éducation en République centrafricaine). Néanmoins, il est important pour le système de BPP qu'il y ait une relation entre les plans stratégiques (objectifs politiques et critères de performance pour les réaliser) et la structure et l'utilisation du cadre de BPP au moyen desquels ils sont mis en œuvre. Sept pays interrogés ont indiqué qu'il y avait un lien entre les plans stratégiques et la structure du système de BPP, et trois pays (Bénin, Congo-Brazzaville et Afrique du Sud) ont indiqué un alignement complet entre les plans et la structure de BPP.

Exécution du budget. Les évaluations PEFA et l'enquête 2012 de CABRI indiquent que les éléments de base de l'exécution

Tableau 4 : Perceptions de la présence des préalables du système de BPP*

Préalables	Nombre de pays	Pleinement satisfait	Partiellement satisfait	Non satisfait
1. Un cadre macro-économique complet	14	71%	29%	0%
2. Un budget annuel qui intègre les dépenses de fonctionnement et d'investissement	15	47%	47%	6%
3. Mise en place de plafonds de dépenses significatifs	13	38%	54%	8%
4. Un calendrier annuel de préparation du budget	15	73%	27%	0%
5. Bon fonctionnement des contrôles de dépenses	15	27%	60%	13%
6. Une gestion de trésorerie publique et des ententes interbancaires efficaces et transparentes	14	43%	50%	7%
7. Des systèmes de présentation de rapports comptables et budgétaires publics efficaces	14	43%	29%	29%
8. Une institution supérieure de contrôle des finances publiques efficace	15	47%	40%	13%

Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique, CABRI, novembre 2012

*Valeurs arrondies à l'unité

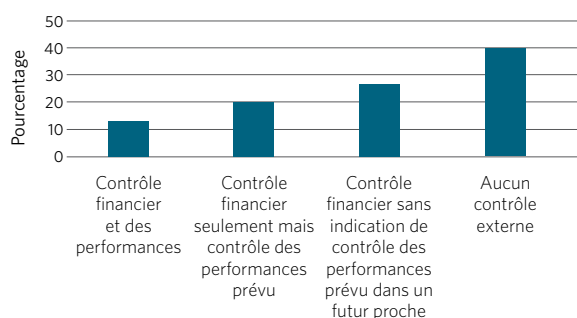
du budget n'ont pas été instaurés de manière satisfaisante. Pour 31 pays africains, la note moyenne de l'évaluation PEFA tournait autour de « C+ » pour les sept questions portant sur l'exécution du budget (cf. Annexe 2). Pour les 15 pays de l'enquête de CABRI, le contrôle des dépenses était l'élément le plus faible de la dimension de GFP de base : dans presque les trois-quarts de ces pays, les contrôles de l'exécution du budget n'étaient pas pleinement satisfaisants. En outre, seule une minorité de ces 15 pays étaient pleinement satisfaits du fonctionnement de leurs systèmes de gestion des liquidités.

Comptabilité publique et rapport financier. Dans ce domaine, les pays sont mal préparés à introduire le BPP. Sur les 15 pays de l'enquête, 58 pour cent n'étaient pas pleinement satisfaits de cet aspect. Pour 31 pays africains, la moyenne des évaluations PEFA tournait autour de « C+ » concernant les questions sur la comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers (cf. Annexe 2).

Contrôle externe et supervision législative. La capacité du bureau de contrôle externe à mener les contrôles financiers des comptes annuels est un préalable important à la mise en œuvre réussie du système de BPP. À part signaler toute faiblesse de la comptabilité publique, les contrôleurs externes doivent identifier les lacunes des procédures d'exécution du budget. Leurs rapports annuels contiennent des recommandations pertinentes en matière de changements. La capacité à préparer des contrôles des performances pour chaque ministère dépensier peut être renforcée dès que le système de BPP a été adopté. Pour 30 pays africains,¹³ la note moyenne des évaluations PEFA était « C+ » pour les deux questions sur le contrôle externe (IP 26), avec un champ de variance très vaste : les Cours des comptes des pays francophones étaient particulièrement faibles (sauf au Gabon), tandis que les pays anglophones étaient relativement forts ; Maurice, le Rwanda, l'Afrique du Sud et la Zambie ont obtenu la note « B+ » et les Seychelles et la Tanzanie, « B ».

Les contrôles externes n'étaient pas effectués dans 40 pour cent des 15 pays de l'Enquête de CABRI (cf. Figure 3). Ceci révèle une faiblesse considérable des contrôles de conformité, préalable important du système de BPP. Seulement quelques pays avaient entrepris des contrôles des performances ou considéraient de le faire. La façon correcte de s'y prendre, comme préalable, est de « maîtriser » d'abord les contrôles financiers et de conformité avant d'entreprendre les contrôles des performances.

Figure 3 : Portée des contrôles de la conformité et des performances dans 15 pays africains



Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique, CABRI, novembre 2012

¹³ L'ISC du Togo n'a pas reçu de note dans le cadre de l'évaluation PEFA.

Ces dernières années, les parlements africains ont joué un rôle plus actif au sein du processus budgétaire. Pour environ 30 pays africains, la moyenne des évaluations PEFA était « C » pour les deux questions concernant la supervision par le législatif, et « C+ » pour l'examen législatif du budget annuel (IP 27) et seulement « D+ » pour l'examen parlementaire du rapport annuel de l'ISC (IP 28).

Ces conclusions mènent à penser que les ISC et les parlements ont tous deux un long chemin à parcourir avant d'être efficaces au niveau de leur rôle de supervision des budgets classiques. Les pays francophones en particulier sont très faibles dans ces domaines. Dans certains pays anglophones, l'adoption de fonds à destination des circonscriptions, que les membres du parlement (MP) peuvent dépenser dans leurs circonscriptions, hors des plans stratégiques et de performance approuvés par le gouvernement, freinent l'objectif de gérer les budgets avec un accent sur les résultats (Van Zyl, 2010).

Résumé des résultats de l'enquête sur 16 préalables du système de BPP dans 15 pays

Le degré auquel toutes les 16 conditions préalables et simultanées listées dans les Tableaux 4 et 8¹⁴ étaient perçues comme remplies par chaque pays varie considérablement. Le Bénin, le Mali, Maurice, le Rwanda et l'Afrique du Sud ont rapporté être « pleinement satisfaits » concernant plus de 50 pour cent des préalables (Tableau 5). Certains pays, comme la République centrafricaine, la RDC, la Guinée et le Malawi, ont rapporté des taux de satisfaction très faibles par rapport à la mise en œuvre des préalables, ce qui indique que le budget de ces pays et leurs programmes de réforme de la GFP doivent d'abord se concentrer sur la mise en place des bons éléments de base.

Agencement et période de temps nécessaires à l'introduction des réformes de BPP en Afrique

L'introduction de toute réforme publique requiert une « feuille de route » stratégique, avec un point de départ, un choix de « routes » et un point d'arrivée. Dans le contexte des BPP, le point de départ est le système budgétaire traditionnel existant. Le point d'arrivée est un système budgétaire « axé sur la performance ». Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2, les pays non africains ont choisi des chemins et des vitesses de progression différents pour arriver à ce même point final. Il existe aussi une grande diversité de systèmes de BPP dans les pays non africains : il y a ceux qui n'ont pas encore démarré et ceux qui ont déjà beaucoup d'expérience, et ceux qui ont

¹⁴ Le Tableau 8 se trouve dans le chapitre 4, page 20.

Tableau 5 : Degré auquel les conditions préalables de BPP étaient remplies par les pays interrogés

Pays	Entièrement remplies	Partiellement remplies	Non remplies
Bénin	11	1	4
République centrafricaine*	1	8	5
Tchad	3	7	6
République du Congo****	5	1	4
République démocratique du Congo	2	11	3
Guinée	1	9	6
Kenya	7	8	1
Malawi	1	7	8
Mali	12	3	1
Mauritanie	8	4	4
Maurice	9	6	1
Namibie	4	5	7
Rwanda	9	7	0
Sierra Leone***	3	8	4
Afrique du Sud	14	1	1

Source : Enquête sur les pratiques en matière d'élaboration du budget-programme axé sur les performances auprès de 15 pays, CABRI, novembre 2012

Note : *Les réponses à deux questions sur les préalables ont été exclues en raison de réponses doubles. **Six questions sur les préalables étaient sans réponse. ***Une question sur les préalables était sans réponse..

abandonné certains aspects de BPP qui n'ont pas fonctionné.¹⁵ Pour certains pays non africains, le point d'arrivée évolue ; le type de système budgétaire axé sur la performance envisagé il y a vingt ans est différent de celui d'aujourd'hui. De plus, l'influence des politiques est importante ; après les élections, il est courant que certains aspects de BPP soient modifiés par le nouveau gouvernement.¹⁶

Les expériences des pays non africains indiquent qu'il n'existe pas d'unique et « meilleur » chemin de réforme des BPP. On reconnaît cependant que certaines actions doivent en précéder d'autres, et qu'il n'est pas pratique d'entreprendre toutes les réformes simultanément. C'est pourquoi il est nécessaire de définir des priorités. Diamond (2013b) décrit quatre étapes vers l'introduction de réformes de BPP. Les voici :

- 1^{re} étape – instaurer les fonctions essentielles de la GFP en tant que première priorité ;
- 2^e étape – consolider la base des technologies de l'information, de la comptabilité et du législatif en lien à la GFP ;

¹⁵ Par exemple, le modèle d'acheteur-fournisseur (aussi appelé « élaboration du budget axé sur les extrants selon la méthode de comptabilité d'exercice »), testé en Australie et en Nouvelle-Zélande pendant les années 1990 et au début des années 2000, est considéré comme une expérience qui a largement échoué (Robinson 2007, 2011). Ce modèle n'était pas adapté à la plupart des services publics et ne devrait pas être appliqué à l'ensemble d'un gouvernement.

¹⁶ Par exemple, les tableaux de bord PART servant à l'évaluation des performances des agences fédérales aux États-Unis, introduits par l'administration du Président Bush en 2001-2008, ont été suspendus sous l'administration du Président Obama. Pareillement, les examens globaux des dépenses du gouvernement central français instaurés par le Président Sarkozy en 2007-2011 ont été suspendus après l'élection du Président Hollande.

- 3^e étape – passer d'une planification budgétaire annuelle au moyen terme ; et,
- 4^e étape – introduire l'élaboration du budget-programme axé sur les performances.

Il y a consensus quant au point de départ (1^{re} étape) et au point d'arrivée (4^e étape), mais les conceptions du séquençement des différentes actions composant les 2^e et 3^e étapes diffèrent. Certains avancent que pour les pays africains qui ont une longue tradition de plans nationaux ou de documents de planification similaires, une approche à moyen terme de l'élaboration du budget doit suivre la 1^{re} étape, au lieu de la 3^e. Dans la pratique, beaucoup de pays africains ont évolué dans cette direction (en partie en raison des encouragements des partenaires externes du développement). Une option du programme de réforme de la GFP serait de fusionner les étapes 2 et 3. Quist (2012), par exemple, formule trois phases principales de séquençement ; les 2^e et 3^e étapes sont combinées en une catégorie « de création d'un environnement habilitant à l'introduction des réformes de BPP ». Des périodes de temps indicatives pour chaque phase sont suggérées. La période cumulative possible nécessaire pour passer des bases de la GFP à un système de BPP à part entière pourrait être courte, et s'étaler sur cinq ans, ou être longue et s'étaler sur 25 ans (cf. Tableau 6).

Tableau 6 : Possibilité de calendrier de mise en œuvre des réformes de BPP en Afrique¹⁷

Phase	Actions spécifiques sélectionnées	Période nécessaire (petit pays)	Période nécessaire (grand pays centralisé)
1. Renforcer les systèmes de base de la GFP	Contrôle des dépenses de fonctionnement et contrôles internes ; comptabilité de base en mesure de générer des rapports budgétaires fiables et ponctuels ; gestion de trésorerie sans arriérés d'impôts ou de dépenses ; comptes financiers annuels contrôlés.	3 à 5 ans	5 à 10 ans
2. Créer un environnement habilitant pour la mise en œuvre des fonctions essentielles de BPP	Cadre fiscal pluriannuel et stratégies sectorielles ; gestion informatisée des dépenses ; compte de trésorerie unique ; suivi et évaluation efficaces	3 à 5 ans	5 à 10 ans
3. Introduction des fonctions essentielles de BPP	Nouveau cadre juridique/réglementaire et dispositions institutionnelles ; exécution budgétaire, comptabilité, présentation de rapports et systèmes de contrôle améliorés, généralement comme projet pilote, avant la pleine mise en œuvre du système de BPP.	5 à 7 ans	7 à 10 ans

Source : Quist (2012, Annexe 2).

La capacité à progresser au long de ces étapes dépend de facteurs variés, comme l'engagement politique d'un pays en faveur de la réforme, les capacités nationales et les contraintes en ressources, ainsi que la pression des partenaires du développement en faveur de la réforme et leur participation directe au processus budgétaire (par le financement, en particulier de projets d'investissement). Andrews (2010) souligne les variations considérables entre les pays africains au niveau de la qualité de leurs systèmes de GFP. Bien que tous les pays africains aient adopté des pratiques budgétaires en amont (c'est-à-dire liées à la préparation du budget) plus fortes que la dimension de GFP en aval (c'est-à-dire liée à l'exécution du budget et à la comptabilité), leurs points de départ diffèrent grandement. Les pays qui sont en tête sur le plan de la qualité de la GFP seront évidemment en mesure d'introduire le système de BPP plus rapidement que les pays à la traîne dans ce domaine.¹⁷

Néanmoins, certains facteurs spécifiques pourraient empêcher certains pays d'adopter les réformes de BPP rapidement. Par exemple, Andrews (2010) considère le Burkina Faso comme un pays en tête des réformes ; mais comme nous l'avons décrit dans la note pays de la partie B du présent volume, la mise en œuvre complète des réformes de BPP démarrées en 1997 reste un défi pour ce pays. Une contrainte légale spécifique aux pays francophones pourrait vraisemblablement jouer un rôle, notamment l'attente jusqu'en 2009 qu'une directive révisée de l'UEMOA sur les lois budgétaires organiques (LBO) soit émise. Jusqu'à ce que la directive de LBO soit officiellement approuvée par les ministres des Finances de la région, les pays de l'UEMOA ne pouvaient pas envisager l'adoption par le parlement d'une loi sur le budget annuel fondée principalement sur les programmes budgétaires ; la délégation de responsabilités de gestion des dépenses à des ministres autres que des Finances ; ou la désignation de hauts fonctionnaires comme responsables d'un programme budgétaire. Ces obstacles liés au système de BPP, et d'autres encore, ont persisté jusqu'à la résolution de la

Commission de l'UEMOA et les décisions du Conseil des ministres de l'UEMOA.¹⁸ Lors de cet événement, les ministres de l'UEMOA ont instauré une période ambitieuse de cinq ans pour mettre en place progressivement les parties plus difficiles des réformes de LBO (comme les budgets-programme annuels et les CDMT, la comptabilité d'exercice, et les rapports annuels de performance de tous les ministères).

Comme illustré dans le Tableau 3, la vitesse de mise en œuvre des réformes de BPP dépend de la rapidité à laquelle un pays résout ses faiblesses au niveau des bases de l'élaboration du budget et de la GFP. Dans ce contexte, plusieurs pays africains ont d'ambitieux programmes de réforme de la GFP et ont adopté une approche progressive de la mise en œuvre de BPP. Au Tchad, par exemple, certaines bases de l'exécution du budget ont été abordées en 2011, notamment : la préparation d'un avant-projet de budget annuel aligné sur le calendrier de révision des commandes du Premier Ministre ; la modernisation des processus de dépenses, avec des contrôles préalables par les contrôleurs des dépenses budgétaires ; le début de la mise en œuvre d'un nouveau système de comptabilité ; et la fermeture des comptes annuels à temps (comme prescrit dans un nouveau règlement) (voir Banque mondiale, 2012).

¹⁸ La directive précédente (1997) sur les LBO, et les LBO existantes dans les huit pays membres de l'UEMOA, se fondaient sur une présentation classique du budget annuel (classification économique de chaque ministère) ; par conséquent, les programmes budgétaires étaient préparés et au mieux présentés au Parlement comme documents d'appui accompagnant le budget. Une autre influence contraignante spécifique à l'Afrique francophone est la spécification selon laquelle le ministre des Finances est le seul et unique ordonnateur (en mesure d'autoriser les dépenses budgétaires). Depuis l'époque coloniale française, les autres ministres n'ont pas eu l'autorité d'exécuter leurs budgets : l'approbation du ministre des Finances était requise. Dans la pratique, dans les pays de l'UEMOA (et de la CEMAC) (et la Mauritanie, etc.), le ministre déléguait la fonction d'ordonnateur à la direction en charge du budget du Mdf, qui approuvait toutes les dépenses aux étapes d'engagement et/ou d'ordonnement. Cette pratique compromettait la mise en place de responsabilités de gestion budgétaire dans les ministères dépensiers ; en effet, les autres ministres et les hauts fonctionnaires au niveau des ministères (dont certains deviendraient au final des responsables de budget-programme) dépendaient largement des procédures d'exécution budgétaire du Mdf.

¹⁷ Le déroulement dans le temps est indicatif et fait référence à un contexte de gouvernement centralisé dans un pays en développement.

Tableau 7 : Maurice – chronologie de la mise en œuvre du système de BPP, 2003 à 2011

Année	Étape de mise en œuvre
2003	BPP et CDMT préparés pour six ministères pilotes
2006	Décision du gouvernement de mettre en œuvre le système de BPP ; cela faisait partie d'un programme global de réforme fiscale.
2007/2008	Publication parallèle d'un budget-programme, tandis que le budget annuel adopté fonctionnait encore par poste.
2008/2009	- Le parlement a approuvé les dépenses budgétaires par programme. - Changement de la loi de finances et de contrôles en mai 2008 autorisant un budget-programme en vigueur dès le 1^{er} juillet 2008
2011	- Le cadre de planification stratégique a été ajusté au cadre de budget-programme. - Il a été demandé aux ministères/départements de préparer des plans stratégiques pour améliorer les activités de planification budgétaire. - Finalisation d'un nouveau plan comptable adapté au suivi des dépenses par programme - Modernisation et informatisation du système de comptabilité de trésorerie, aligné sur les exigences du système de BPP et sur le nouveau plan comptable - Les ministères/départements ont mis en place des systèmes adéquats de suivi et de rapports des progrès vers les objectifs des budgets-programme et de performance. - Diffusion d'un manuel de BPP et d'un manuel de processus lié aux projets d'investissement - Formation poussée du personnel du budget, de la comptabilité et des contrôles internes dans tous les ministères/départements

Source : Ba (2010) ; Enquête sur les pratiques

Dans plusieurs cas, les programmes de réforme de la GFP sont particulièrement ambitieux et il leur manque un calendrier de mise en œuvre réaliste. En outre, les priorités sont souvent mal déterminées, mettant l'accent sur l'introduction de CDMT et de réformes liées au système de BPP, au lieu de revenir aux bases en lien à l'exécution du budget, à la collecte des recettes, au contrôle interne, à la comptabilité publique et au contrôle externe. Le plan de réforme de GFP de la RDC publié en 2010 envisageait par exemple des réformes des trois phases citées ci-dessus. Le « pilier 1 » d'un programme de réforme en cinq piliers était dédié à la préparation du budget, incluant l'introduction de CDMT et de réformes de BPP, à l'échelle du gouvernement central et dans chacune des provinces de la RDC, en dépit de capacités de gestion budgétaire extrêmement limitées dans les provinces. D'ici 2013, les CDMT/réformes de BPP attiraient le plus d'attention, au détriment de la réforme des procédures d'exécution du budget devenues anciennes et insuffisantes, et de la faiblesse de la comptabilité publique. Même si les ministres, notamment les ministres des Finances des provinces, ont convenu que la priorité était d'édifier la crédibilité du budget annuel, dans la pratique il a été difficile de faire des progrès au niveau des faiblesses fondamentales dans les domaines d'élaboration du budget en aval.

Globalement dans plusieurs pays africains, on observe une attitude optimiste quant à la rapidité de mise en œuvre de réformes budgétaires d'une grande portée comme le système de BPP. Par exemple, dans l'enquête de CABRI sur le système de BPP en 2012, six pays (le Congo-Brazzaville, le Kenya, Maurice, le Rwanda, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud) ont indiqué qu'ils avaient introduit ou introduiraient les fonctions essentielles de BPP en une étape pour tout le gouvernement (se référer à l'expérience de l'OCDE abordée au Chapitre 2). Quatre pays (le Bénin, le Tchad, la Guinée et la Namibie) ont indiqué qu'ils avaient utilisé ou utiliseraient une approche fondée sur des projets pilotes. Le Bénin par exemple a instauré le système de BPP dans quatre ministères pilotes et l'applique maintenant à tous. Depuis le début de la mise en œuvre en 2004, le Tchad a instauré le système de BPP dans 14 ministères pilotes tandis que la RDC a rapporté avoir instauré le système de BPP dans cinq ministères pilotes.

Maurice a rapidement mis en place toutes les étapes de mise en œuvre de son système de BPP (cf. Tableau 7), en agençant la réforme au sein d'un cadre plus général de réforme de la GFP. La réussite de son approche de mise en œuvre rapide (« big bang ») s'explique par une position de départ forte (cf. Figure 2 ci-avant), qui prenait en compte la résolution des faiblesses du système de GFP, ainsi qu'une appropriation politique forte.

4. Statut de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances en Afrique

Ce chapitre examine tout d'abord le degré de mise en oeuvre des premières mesures relatives au système de BPP prises par les pays sélectionnés. Elle offre ensuite un aperçu du statut du système de BPP dans les 54 pays d'Afrique, principalement à partir des questions pertinentes posées dans l'enquête de l'Indice du budget ouvert (IBO), à laquelle une trentaine de pays africains ont participé en 2012. Enfin, deux questions de BPP particulières (la structure de programme et les informations sur la performance) sont examinées au moyen des informations de l'enquête de CABRI sur le système de BPP en 2012.

Degré de mise en oeuvre des premières mesures relatives au système de BPP prises par les pays sélectionnés

Les délais de certains aspects de l'introduction du système de BPP sont longs et ces aspects doivent être instaurés en tant que conditions préalables. De plus, il existe d'autres aspects

appelés « conditions fondamentales (d'accompagnement) » ; il s'agit d'actions à préparer dès le début et à entreprendre pendant le processus de réforme. La formation des fonctionnaires à la gestion de BPP est un bon exemple de « conditions fondamentales (d'accompagnement) ». Dans l'enquête de CABRI sur le système de BPP en 2012, les pays interrogés ont indiqué qu'ils étaient principalement satisfaits « d'avoir un plan de mise en oeuvre du système de BPP » et de « l'appropriation par le gouvernement », mais qu'ils étaient moins satisfaits de « l'appropriation du système de BPP par le parlement » et des « capacités de gestion du système de BPP dans les ministères dépen- siers » (cf. Tableau 8).

Adoption d'une nouvelle loi budgétaire organique

L'adoption du système de BPP nécessite des ajustements du cadre juridique qui gouverne les processus budgétaires. Dans les pays africains anglophones, un système de BPP pourrait être instauré avant de revoir la loi de finances publiques (LFP)

Tableau 8 : Perceptions des premières mesures prises pour introduire le système de BPP*

Préalables à la préparation du système de BPP	Nombre de pays	Pleinement satisfait	Partiellement satisfait	Non satisfait
1. Une loi budgétaire organique	15	33%	27%	40%
2. Appropriation du système de BPP par le parlement, et capacité parlementaire minimale	15	20%	13%	67%
3. Appropriation du système de BPP par le gouvernement	13	38%	38%	23%
4. Un Comité de réforme budgétaire et/ou une unité spécialisée chargée de la réforme pour mener à bien les réformes	14	29%	50%	21%
5. Un plan pour une approche progressive de la réforme	15	40%	40%	20%
6. Responsabilités de gestion budgétaire accrues dans les ministères dépen- siers	15	27%	40%	33%
7. Gestion des ressources humaines, surtout les aspects des finances publiques délégués aux ministères dépen- siers	15	27%	33%	40%
8. Renforcement des capacités au sein des ministères dépen- siers en vue de préparer un budget annuel basé sur un système de BPP, effectuer le suivi de son exécution et présenter des rapports sur les performances annuelles	14	21%	21%	57%

Source : Enquête sur le système de BPP dans 15 pays, CABRI, novembre 2012

*Valeurs arrondies à l'unité

existante. Historiquement, cela est dû au fait que les LFP des pays africains anglophones sont très axées sur l'exécution du budget et la comptabilité. Comme nous le voyons ci-dessous, dans certains pays anglophones, le gouvernement peut changer le format des estimations de dépenses budgétaires, passant d'un format traditionnel à un format axé sur le programme ou les extrants/résultats sans avoir besoin de l'approbation du parlement (c'est-à-dire sans modification de la LFP).

En revanche, dans les pays francophones, l'adoption d'une nouvelle loi de finances publiques est un préalable essentiel ; il serait inconcevable d'introduire des réformes budgétaires sans d'abord améliorer le cadre juridique, et notamment la LBO. Reflet de leur héritage colonial, ces pays attachent une grande importance à l'adoption préalable d'un nouveau texte juridique. Les LBO prédominantes sont modelées selon l'ordonnance organique française de 1959 portant sur le budget, et dont le contenu était très axé sur la préparation du budget et son approbation par le parlement. En adoptant une nouvelle LBO, les parlements des pays francophones, pas leurs gouvernements, représentent l'autorité d'approbation ultime dans la hiérarchie des missions de dépenses selon les lois sur le budget annuel, et de la classification des dépenses à des fins de rapport financier (par exemple par unité administrative, nature économique, fonction ou programme).

Pour 14 pays d'Afrique de l'Ouest ou centrale, l'UEMOA et la CEMAC ont approuvé des directives sur un modèle de LBO en 2009 et 2011, respectivement.¹⁹ Ces directives requièrent l'adoption d'une LBO alignée sur les directives par le parlement de chaque pays. Le modèle de LBO nécessite l'adoption du système de BPP, avec des appropriations du budget annuel par programme, des objectifs de performance annuels et à moyen terme et des rapports annuels de performance pour chaque ministère (pour les éléments clés de BPP, cf. Annexe 3). Les directives de LBO de l'UEMOA/CEMAC se fondent largement sur la nouvelle LBO française adoptée en 2001.²⁰

D'autres pays francophones étudient la LBO française de 2001 comme modèle lorsqu'ils passeront finalement à un système de BPP. Toutefois, à part la RDC qui a adopté une nouvelle loi de finances publiques en 2011 qui instaurait le système de BPP, fin 2012, les autres pays francophones n'avaient pas encore adopté de nouvelle loi requérant le système de BPP. La Tunisie y était presque, ayant modifié deux fois sa LBO pour rendre le système de BPP possible, mais sans le requérir (cf. étude de cas sur la Tunisie dans la partie B de ce volume). Fin 2012, le Maroc prévoyait de réformer sa LBO existante (MdF du Maroc 2012) et il a bénéficié d'échanges avec les experts français (FONDAFIP 2010). En parallèle, le Burundi a adopté une nouvelle LBO en 2008 qui requiert un format budgétaire traditionnel, sans appropriations fondées sur les programmes (PAGE 2009).

19 Koné et Mfombouot (2012) décrivent comment le modèle de LBO et les (autres) directives de la CEMAC ont bénéficié des expériences antérieures similaires de la Commission de l'UEMOA dans la préparation de différentes directives en lien à la GFP, y compris une sur les LBO.

20 Même s'ils ressemblent à la LBO française de 2001, les modèles de LBO des directives comportent certaines divergences. En particulier, chaque budget-programme sera affecté sous un seul ministère ; à la différence de la France, il n'y aura pas de programme interministériel. Les dotations budgétaires annuelles se feront de ministère à programme, plutôt que de mission (résultat) à programme comme cela se fait en France

Fin 2012, quelques pays africains seulement avaient de fait adopté des LFP ou LBO entièrement nouvelles pour introduire le système de BPP. Dans la région de l'UEMOA, seul le Sénégal (en adoptant une nouvelle LBO en 2011) a tenu le délai de deux ans pour l'adoption d'une nouvelle loi. Début 2013, aucun parlement des pays de la CEMAC n'avait adopté de nouvelle LBO sur la base de la directive 2011 de la CEMAC. Lorsqu'un pays membre de l'UEMOA/CEMAC a adopté sa nouvelle LBO, la loi prévoit une période de transition de plusieurs années pour la mise en œuvre complète des budgets-programme annuels et des CDMT (cinq ans jusqu'en 2017 dans les pays de l'UEMOA et huit ans jusqu'en 2021 dans les pays de la CEMAC).

Dans les pays anglophones, il n'existe aucune uniformité au niveau des lois de finances publiques quant à savoir si les crédits axés sur les programmes et/ou le BAP sont exigés par la loi ou non. Cette variété de lois est illustrée par les points suivants :

- *Les nouvelles lois de finances publiques sont adoptées afin de rendre le système de BPP exigible.* Au Kenya, une nouvelle loi sur la GFP a été adoptée en 2012. La loi exige que le «secrétaire du Conseil des ministres s'assure que les crédits de dépenses et les estimations budgétaires dans un projet de loi de finances soient présentés de manière (a) exacte, précise, instructive et en rapport aux questions budgétaires ; et (b) à clairement identifier les crédits par vote et par programme.²¹ En avril 2013, les estimations budgétaires de 2013/2014 du gouvernement central ont été présentées au parlement par programme pour la toute première fois.²² En 2001, la Tanzanie a adopté une nouvelle loi de finances publiques qui exigeait que les dépenses budgétaires soient affectées par programme.²³ Toutefois, plus de dix ans plus tard, les lois de finances annuelles étaient toujours fondées sur le format double traditionnel des dépenses budgétaires (diverses catégories de dépenses récurrentes et de dépenses de développement).
- *De nouvelles lois sont adoptées, mais la base des crédits est ambiguë.* En Ouganda, la nouvelle loi sur le budget a été adoptée en 2001. Elle exige que «le président...présente au parlement un plan macroéconomique sur 3 ans et des programmes de développement économique et social » (article 3) et que « chaque ministère prépare et présente au parlement un énoncé de politique sur les estimations préliminaires conformément à l'article 3 » (article 6). La référence à l'article 3 ci-dessus implique que les estimations de dépenses doivent être effectuées par programme. L'interprétation de la loi est renforcée par l'article 11 selon lequel « le parlement doit analyser les programmes et les questions liées aux politiques ». À l'inverse, selon la loi de

21 Voir l'article 38 de la Loi de finances publiques (www.parliament.go.ke/plone/statutory-documents/public-finance-management-act-2012-no-18-of-2012/view).

22 Pour une synthèse sur les réformes de grande envergure du Kenya sur la GFP, voir <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/06/kenyas-bold-course-in-pfm-reform.html>, qui indique que les budgets-programme seront introduits dans le pays en 2014/2015.

23 L'article 5.1(b) de la Loi de finances publiques (disponible sur www.parliament.go.tz/polis/pams/docs/6-2001.pdf) indique que le ministre des Finances doit « conseiller le gouvernement sur...le niveau adéquat de ressources à affecter à chaque programme ».

2003 sur les finances publiques et la responsabilité, « le ministre [responsable des finances] doit présenter au parlement les estimations de dépenses du gouvernement pour cette année attribuées par ces crédits de dépense que le ministre peut juger adéquats et il doit inclure, pour chaque crédit de dépense...une déclaration sur les catégories d'extrants » (article 15).²⁴ Dans la pratique, à compter du cycle budgétaire 2009/2010, la préparation des documents cadres du budget sectoriel, des énoncés de politiques ministérielles et des estimations budgétaires se focalise sur la notion de fonctions de vote. Une fonction de vote est un ensemble de programmes, de projets et de subventions publiques locales qui définit les rôles et les responsabilités d'un vote/d'une institution et qui contribue à l'atteinte du vote et aux objectifs globaux du secteur. Ainsi, les programmes (dont il est fait mention dans la loi budgétaire de 2001) sont hiérarchiquement inférieurs aux fonctions (terme que l'on ne retrouve pas dans les lois de 2001 ou de 2003).²⁵

- *Les lois de finances publiques existantes sont amendées afin de rendre possible le système de BPP.* Maurice a amendé sa Loi sur les Finances et l'Audit (F&A) en 2008 afin de rendre possible le budget-programme. Cet amendement est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008 (qui était le premier jour de l'exercice fiscal).²⁶ Contrairement aux lois sur la GFP du Kenya et du Liberia, qui offrent un cadre juridique complet pour les différentes étapes du cycle budgétaire, la loi F&A de Maurice est très brève.²⁷ La loi ne donne pas de précisions sur les étapes de préparation/adoption du budget ni sur le format des projets de crédits de dépenses pour l'approbation par le parlement. C'est en fait le chapitre de la loi portant sur les définitions (« Interprétations ») qui indique que « les estimations annuelles de dépenses sont fondées sur des programmes et actions, préparés sur une base de 3 exercices financiers glissants et précisant les ressources à affecter, les résultats à atteindre et les extrants à accomplir. Les estimations pour le premier exercice nécessitent des dotations par l'Assemblée nationale.²⁸

- *La loi budgétaire « principale » n'empêche pas l'existence du système de BPP mais l'on fait appel à d'autres procédés juridiques pour introduire ce système.* En Éthiopie, la proclamation 648/2009 sur la gestion des finances publiques autorise « le ministre à mettre au point le format pour...les propositions de budget annuel qui doit comprendre ...des estimations des dépenses récurrentes et des dépenses en capital pour cet exercice financier » (autrement dit, la présentation du budget est « traditionnelle »). Cette proclamation n'a pas été amendée afin de rendre le système de BPP exigible. Toutefois, depuis 2011/2012, chaque loi sur le budget annuel indique : « nonobstant les dispositions de la proclamation 648/2009, la gestion du budget se fera en fonction des procédures des budgets-programme. À cette fin, « le Ministre des Finances et du Développement Économique peut émettre des directives en vue d'une mise en œuvre adéquate du budget-programme. »²⁹ Dans la pratique, depuis 2011/2012, on utilise un budget-programme pour les crédits annuels de l'ensemble des ministères fédéraux. Afin de faciliter la mise en œuvre de BPP, le ministère des Finances et du Développement Économique a préparé un guide sur le système de BPP pour les ministères qui comprend une structure de programme particulièrement complexe à quatre niveaux : programmes, actions, extrants et activités.
- *Le système de BPP est requis non pas par la loi mais par décision ou règlement du gouvernement.* Les lois de finances publiques de certains pays (en plus de celle de l'Ouganda susvisée) ne donnent aucune précision quant au format des crédits budgétaires. Lorsque l'Afrique du Sud a amendé sa loi de finances publiques en 1999, la loi n'exigeait pas de crédits budgétaires axés sur les programmes.³⁰ Dans la pratique, le gouvernement a décidé que chaque ministère/organisme doit préparer des estimations des dépenses annuelles axées sur le programme qui soient entièrement conformes au CDMT. Les estimations de dépenses sont accompagnées d'objectifs, de priorités, d'IP de programme, etc.³¹ De la même manière, la nouvelle loi de GFP du Liberia, qui a été approuvée par le parlement en 2010, offre une certaine souplesse au gouvernement, comme suit : « Les

24 Les mots en italique comme « programme » et « catégories d'extrants » sont ceux de l'auteur et non des lois. Les deux lois peuvent être téléchargées sur le site du ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique, www.finance.go.ug.

25 La Loi budgétaire de 2011 et la Loi de 2013 sur les Finances publiques et la Responsabilité ne donnent pas de détails sur les procédures d'adoption des projets de loi de finances. Dans ce contexte, la constitution de 1995 fait référence aux « catégories de dépenses comprises dans les estimations » qui sont incluses dans « le projet de loi de crédits qui doit être présenté au Parlement afin de pourvoir, grâce au fonds consolidé, les sommes nécessaires pour couvrir ces dépenses » (article 156). Actuellement, aucune loi ne donne de détails sur « les catégories de dépenses » (autrement dit, l'unité de chaque vote dans des lois de finances).

26 La base a été modifiée pour passer de l'exercice financier à une année calendaire.

27 La Loi de 2012 du Kenya sur la gestion des finances publiques compte 10 articles (elle est très longue en partie à cause du fait qu'elle regroupe les comtés en plus du gouvernement central). La loi du Liberia sur la GFP compte 49 parties, dont nombre d'entre elles contiennent au moins deux « articles ». À l'inverse, la Loi F&A de Maurice, amendée en 2013, compte 24 articles numérotés, dont nombre d'entre eux concernent la responsabilité (audit, etc.). En outre, certains des articles numérotés sont « vides » puisqu'ils ont été retirés lors d'amendements précédents de la loi.

28 La Loi F&A est disponible sur www.mof.gov.mu.

29 Voir, par exemple, l'article 4 du projet de proclamation budgétaire « 2006 » du gouvernement fédéral sur www.mofed.gov.et (l'année éthiopienne 2006 correspond à l'année grégorienne 2013/2014).

30 L'article 27(3) de la Loi de Finances publiques (voir www.treasury.gov.za/legislation/pfma/act.pdf) exige du ministre qu'il présente « un budget annuel...conformément au format exigé et qui comprenne au minimum...(b) des estimations des dépenses actuelles pour l'exercice financier en cours, par vote et par division principale au sein du vote...(d) des estimations des dépenses en capital par vote et par division principale au sein du vote pour l'exercice financier en cours et les implications financières prévues pour ces dépenses sur les exercices financiers à venir. »

31 En 2004, le Conseil des ministres a approuvé un cadre stratégique à moyen terme qui a renforcé le système de BPP de l'Afrique du Sud. Pour appliquer ce cadre, le Trésor public émet diverses notes d'orientation pour la préparation de plans stratégiques, de plans annuels de performance, d'estimations des dépenses annuelles, etc. des ministères. Il est exigé des ministères/agences qu'ils mettent à jour leurs estimations de dépenses annuelles axées sur les programmes, qu'ils s'assurent d'être entièrement conformes aux projections à moyen terme révisées des dépenses de programme (et à la stratégie fiscale publique dans sa globalité). Les directives, budgets annuels, plans de performance, etc. sont disponibles sur www.treasury.gov.za.

dépenses et autres paiements sont classés par unité administrative/institutionnelle responsable des dépenses, affectés au niveau de l'organisme dépensier et classés à nouveau selon la nomenclature économique et autres nomenclatures, comme définit dans le chapitre sur les règlements au titre de cette loi ».³² Soulignons que cette loi exige que « les revenus et les dépenses soient structurés et classés à l'aide des mêmes nomenclatures, qu'il s'agisse d'élaboration de budget ou de comptabilité ». Dans la pratique, dans les crédits budgétaires annuels de 2012/2013 pour chaque ministère/organisme, bien que le budget soit présenté sous forme de nomenclature économique, les dépenses annuelles à approuver par le parlement sont clairement liées aux 11 secteurs du CDMT. Les objectifs budgétaires de chaque ministère/organisme sont également clairement établis.

L'appropriation du système de BPP par le parlement et la capacité du parlement à effectuer l'analyse budgétaire

Lorsque le pouvoir législatif opte pour un budget-objet traditionnel (autrement dit, il ne s'« approprie » pas un système de BPP), le parlement ne peut pas affecter de ressources aux programmes en fonction de leur performance. Si le parlement s'« approprie » un système de BPP, il reçoit des données du gouvernement sur la performance de chaque programme budgétaire et analyse le budget annuel du gouvernement par programme. Il contrôle également les réaffectations entre les programmes budgétaires.³³ L'enquête de CABRI de 2012 a révélé que les deux-tiers des 15 pays n'étaient « pas satisfaits » de l'appropriation par le parlement des réformes de BPP (voir le Tableau 8). Toutefois, trois pays (l'Afrique du Sud, le Rwanda et Maurice) ont indiqué qu'ils utilisent le système de BPP pour le document budgétaire principal que le parlement vote. Huit pays ont indiqué qu'ils utilisent le système de BPP parallèlement à une approche par poste et quatre pays utilisent uniquement un budget-poste.

Quelques pays africains obtiennent un soutien du parlement pour l'analyse budgétaire. Le Bénin, le Kenya et l'Ouganda sont des exceptions : ils ont mis en place des bureaux pour venir en aide aux membres du parlement dans le cadre de l'analyse budgétaire (voir le Centre parlementaire 2010). Avec son effectif de 22 personnes, l'Ouganda dispose du plus important bureau parlementaire du budget d'Afrique. Il propose au parlement et à ses comités des objectifs ainsi qu'une analyse indépendante et opportune du budget national.³⁴

L'appropriation de BPP par le gouvernement et

32 Voir la partie 8, sous-partie 2 de la loi GFP de 2010 qui est disponible sur www.mof.gov.lr.

33 Il se peut que cette autorité soit limitée, notamment dans les pays où les pouvoirs parlementaires vis-à-vis du budget sont fortement restreints. Par exemple, à Maurice, le gouvernement est autorisé à effectuer un transfert total d'un programme à un autre en cas de retards d'exécution du budget. Ceci est soumis à l'approbation ex post (et non ex ante) du Parlement.

34 Pour en savoir plus sur son but et ses objectifs, voir : <http://www.parliament.go.ug/new/index.php/about-parliament/administration-of-parliament/parliamentary-service/office-of-the-clerk/parliamentary-budget-office>.

les « champions » politiques des réformes

Les ministres et les hauts fonctionnaires doivent être au fait des objectifs, avantages et coûts de BPP par rapport au système budgétaire traditionnel et ils doivent être convaincus que le système de BPP est dans l'intérêt national. Un champion (ou défenseur) des réformes dévoué, notamment au niveau politique, peut générer l'engagement politique dont le système de BPP a besoin. Sur les 15 pays ayant participé à l'Enquête de CABRI, le principal initiateur de la réforme de BPP est cité comme étant le ministre des Finances par 73 pour cent des participants et comme étant un organisme donateur par 27 pour cent. Au Mozambique, l'initiative de la réforme semble être locale. Bien qu'elle soit pilotée par la Direction du budget et le Ministre de la planification et du développement, elle répond à une préoccupation politique visant la création d'un lien entre les plans et les budgets (pour plus de détails, consulter l'étude de cas du Mozambique dans le chapitre B de ce document).

Les réformes en matière de BPP qui ont été mises en œuvre rapidement bénéficiaient d'un fort soutien politique. L'exemple type est Maurice où le Premier Ministre a apporté un soutien important au Ministre des finances (Ba 2010). Au Mali, les champions de la réforme de 2008 étaient le Ministre des finances et le directeur du budget (Robinson & Last 2009).

Toutefois, les politiciens et les « champions de réforme » vont et viennent au grès des vicissitudes politiques. Comme d'autres, les pays africains connaissent des périodes de fort progrès en matière de BPP ainsi que des périodes de stagnation dans la réforme de BPP. Ceci est dû en partie au manque d'engagement continu envers les réformes ou à cause d'événements que le gouvernement ne contrôle pas. Par exemple, dans le cas du Niger, suite à la formation sur le CDMT de huit fonctionnaires en France en 2007, le commissaire chargé des affaires économiques (un haut fonctionnaire) a encouragé la mise en œuvre des réformes du CDMT/BPP au plus tôt. Toutefois, le commissaire ne disposait pas du plein soutien du conseil des ministres. En outre, un coup d'État militaire en 2010 a conduit à l'interruption de toute assistance technique extérieure pour les réformes du CDMT/BPP. Par conséquent, les réformes ont été interrompues jusqu'au retour de la démocratie.

La création d'un comité pour la réforme budgétaire (ou unité de réforme) et l'adoption d'un plan d'exécution

Une transition réussie vers un système de BPP nécessite une planification, une mise à l'essai et un soutien considérables. Pour y parvenir, il convient de créer deux comités de réforme : l'un au niveau politique (présidé, par exemple, par le Ministre des finances) qui prend des décisions à fort enjeu (par ex., l'approbation de la nouvelle structure de programme du budget annuel, et l'autre un comité, voire une unité spécialisée, au niveau technique, potentiellement au sein de la Direction du budget au ministère des Finances ou sous l'égide du bureau du Premier ministre. Ce comité, ou unité, est le moteur des réformes : il met au point la stratégie de BPP dans ses moindres détails, ses diverses étapes d'exécution et ses aspects techniques.

En Afrique, le recours au comité de réforme budgétaire/unité spécialisée de réforme budgétaire varie, certains pays adoptant une approche adaptée à leur structure institutionnelle. Dans certains pays, tels que la Tunisie, les deux comités (politique et technique) existent, tandis que dans d'autres, seul le soutien technique à l'exécution de BPP existe. Au Burkina Faso, le système de BPP a reçu le soutien d'un secrétariat technique globalement représentatif mais techniquement compétent qui apporte une formation et un soutien technique aux ministères dans la préparation de budgets-programme expérimentaux et des rapports préliminaires de performance des programmes annuels. Le Tableau 9 indique les unités organisationnelles actuelles dans certains pays.

Des responsabilités de gestion budgétaire accrues dans les ministères, notamment pour la gestion des ressources humaines

L'introduction de BPP implique non seulement les ministères centraux (finances, budget, planification, économie et fonction publique) mais également les ministres du Conseil et les hauts fonctionnaires des ministères dépen­siers, lesquels doivent tous rendre des comptes au parlement concernant la gestion de leurs programmes budgétaires. Cela constitue un défi majeur en Afrique où la gestion budgétaire et financière est moins bonne au sein des ministères, départements et agences dépen­siers qu'elle ne l'est au niveau de l'administration centrale (Andrews 2010 démontre que les dimensions « déconcentrées » de la GFP sont plus faibles que les dimensions « concentrées »).

Bien que quelques pays africains aient élu des responsables de programme budgétaire, il est rare de trouver leur nom

publié sur le site du ministère des Finances ou du parlement.³⁵ La responsabilité de la gestion des ressources humaines a tout juste commencé à être déléguée. Dans les pays francophones, les systèmes de BPP en cours de développement n'ont pas été assortis d'un examen du rôle des ministères de la fonction publique, ce qui amoindrira leurs pouvoirs d'approbation des politiques de gestion du personnel si les responsables de programme budgétaire deviennent autonomes en matière de recrutement, de licenciement et de rémunération des employés.

Globalement, le concept de gestion du personnel axé sur les performances par des organismes déconcentrés est peu courant dans les pays africains. La possibilité de licencier le personnel dont les performances ne sont pas à la hauteur ou d'instaurer un système de bonus qui récompense le personnel pour ses performances excellentes plutôt que pour son ancienneté, sa présence aux comités ou autres critères non liés à la performance fait largement défaut.

Capacités au sein du ministère des Finances et des ministères dépen­siers à préparer, effectuer un suivi et présenter des rapports dans le cadre de BPP

L'introduction de BPP dans les ministères dépen­siers nécessite une capacité interne à formuler, gérer et présenter des rapports sur la performance du budget, notamment ses résultats. Il convient de prendre des mesures afin d'améliorer la capacité :

35 Ceci fait assez mauvaise figure face aux pratiques de certains pays non africains. La France, par exemple, publie les noms de chaque responsable de programme. Voir : www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-acteurs-de-la-performance/dans-les-ministeres/les-responsables-de-programme-et-les-responsables-de-budgets-operationnels-de-programme.html.

Tableau 9 : Unité organisationnelle responsable du BPP dans les pays sélectionnés

Type d'unité	Pays	Nom de l'unité
Unité de développement et de surveillance des procédures de BPP et de compilation des propositions.	Kenya	Secrétariat du budget-programme
	Tchad	Une équipe informelle composée de cadres supérieurs au sein de la direction du budget.
Unité d'analyse des données de performance.	Namibie	(sans nom)
	Bénin	Équipe de support technique pour la réforme budgétaire
	Maurice	Cadre et unité de suivi de BPP
	Rwanda	Direction nationale du budget
	Sierra Leone	Bureau du budget
	Mali	Division des cadres financiers au sein de la Direction du budget
	RDC	Unité de préparation et de suivi du budget, ministère du Budget
Pas d'unité simple	Afrique du Sud	Direction de la réforme budgétaire (mise au point et surveillance des procédures de BPP) ;
	Six directions générales des finances publiques (compilation et analyse) ;	
	Service de suivi et d'évaluation de la Présidence (analyse des IP et des objectifs).	

Source : Enquête sur le système de BPP, CABRI, novembre 2012

en précisant clairement les responsabilités des fonctionnaires chargés du budget ;³⁶ en réorganisant les divisions de gestion budgétaire et financière au sein des ministères dépensiers ; en formant le personnel à la gestion des intrants et des extrants ; en améliorant les compétences du personnel en matière de projections des programmes budgétaires sur la base du chiffrage précis des intrants ; en préparant et en utilisant des tableaux de transition qui montrent les dépenses selon le nouveau et l'ancien système de nomenclature budgétaire ; et en formant l'ensemble des acteurs budgétaires.

La majorité des initiatives de renforcement des capacités (formation formelle, formation sur le tas et voyages d'études) s'est focalisée sur les fonctionnaires du ministère des Finances, avec relativement moins de soutien apporté aux ministères dépensiers et autres acteurs, tels que les ministres, les membres du parlement et les comités de surveillance parlementaires (voir la Figure 4). Certains pays ont pris des initiatives de renforcement des capacités avant la mise en place du système de BPP. Par exemple, les fonctionnaires kenyans ont suivi une formation à l'école gouvernementale kenyane en 2008/2009. En RDC, les séances techniques et les ateliers de validation ont eu lieu en 2010. Toutefois, la formation sur le système de BPP est une activité continue. La participation à un atelier ou à un voyage d'études afin d'observer un système de BPP en fonctionnement dans un autre pays sont les étapes initiales de la compréhension du fonctionnement de BPP. Faire fonctionner le système de BPP dans la pratique est une autre paire de manches. Pour cela, davantage de formation sur le tas est requise.

Adaptation de la nomenclature budgétaire et des systèmes informatiques de comptabilité publique

La classification des dépenses et les systèmes de comptabilité publique sont en cours d'adaptation afin de faciliter l'application de BPP. Pour 13 des 15 pays ayant participé à l'enquête de CABRI, sept ont indiqué avoir mis en place un nouveau plan comptable (PC) comme mesure préparatoire à l'opérationnalisation de BPP. Au Bénin, le PC existant a été

conservé mais le système comptable a été informatisé. La RDC et la Guinée sont en train de mettre au point un nouveau PC. En guise de première étape, la RDC a étudié le système de nomenclature budgétaire qui est requis pour les nouveaux programmes budgétaires en cours de développement dans les ministères pilotes.

Les programmes budgétaires doivent non seulement être intégrés aux documents budgétaires *ex ante* mais aussi au système de comptabilité publique. À cette fin, certains pays réorganisent les systèmes informatiques existants ou acquièrent du nouveau matériel et des nouveaux logiciels et les opérationnalisent. Compte tenu du fait que le système de BPP est un projet qui concerne l'ensemble du gouvernement, un système intégré d'information sur la gestion financière pourrait s'avérer utile car il permettrait à l'ensemble des systèmes de gestion financière des ministères dépensiers de produire des données d'exécution et de comptabilité budgétaires qui peuvent être regroupées automatiquement dans les services de la comptabilité ou du trésor du ministère des Finances.

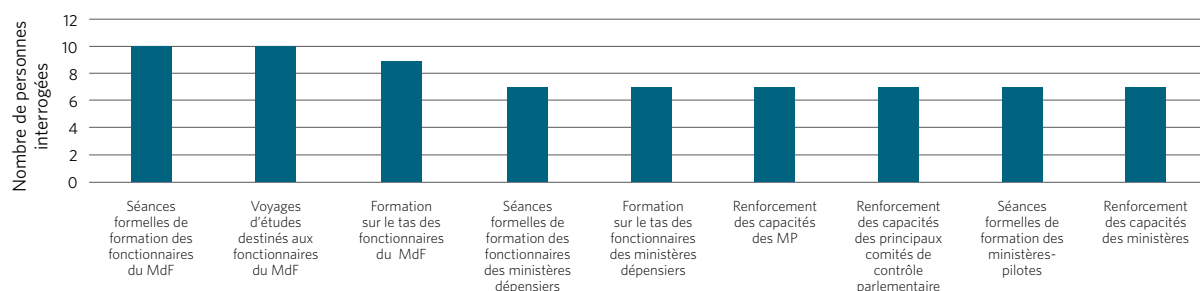
Certains pays ont réalisé des progrès dans la mise en place d'un tel système intégré d'information sur la gestion financière. En Ouganda, par exemple, un dispositif budgétaire axé sur les résultats dispose d'un logiciel de préparation budgétaire et de présentation des états financiers. Ses fonctions comprennent : les documents-cadres du budget sectoriel, les documents-cadres du budget national, les énoncés de politique parlementaires, les estimations du budget national, les contrats liés à la performance, les rapports (annuels) de performance budgétaire et les rapports d'avancement (trimestriels et annuels) de l'organisme dépensier. Comme dans les autres pays, la mise en place de systèmes intégrés d'information sur la gestion financière pour la GFP et la gestion budgétaire traditionnelle s'est avérée difficile.

État d'avancement des systèmes de BPP en Afrique

Pour évaluer l'état d'avancement de BPP en Afrique, il convient, tout d'abord, de fixer des critères objectifs afin d'établir dans quelle mesure les BP annuels, les CDMT axés sur les performances et les données de performance (dans les budgets annuels) ont été mis en place. Le plus haut niveau de

36 Les nouveaux rôles et nouvelles responsabilités pourraient être précisés dans le règlement qui complète les dispositions des nouvelles LBO/Lois de finances publiques.

Figure 4 : Activités de renforcement des capacités entreprises pour améliorer le système de BPP



Source : Enquête sur le système de BPP, CABRI, novembre 2012

réussite est atteint lorsque le pouvoir législatif s'approprie les BP et que ceux-ci sont exécutés, évalués et que l'on en rend compte dans les rapports annuels de performance qui décrivent les résultats financiers et non financiers de performance par rapport aux projections dans le budget *ex ante*. Un système de BPP à part entière, dans ce contexte, est un système dans lequel les CDMT sont également axés sur les programmes et les prévisions à moyen terme des dépenses totales ne sont pas ignorées lorsqu'un nouveau cycle budgétaire débute. En outre, un système de BPP à part entière exige que l'on rende compte des raisons pour lesquelles les objectifs de performance n'ont pas été atteints ou ont été dépassés, ainsi que des ressources effectives utilisées dans chaque programme. Ces critères placent la «réussite» de BPP à un niveau très exigeant. Même les pays disposant de systèmes de BPP avancés pourraient avoir des difficultés à remplir l'ensemble des critères.

Afin d'évaluer dans quelle mesure les pays africains ont mis en place leurs systèmes de BPP, les critères propres à un BPP entièrement opérationnel ont été progressivement revus à la baisse. Ainsi, sept catégories en découlent qui permettent d'évaluer l'état d'avancement de la mise en place de BPP (voir le Tableau 10).

Sur la base de l'enquête du Partenariat budgétaire international, des rapports du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), des sites Internet du ministère des Finances et autres sources d'informations, les 54 pays ont été classés à l'aide des critères susmentionnés (consulter l'Annexe 4 pour plus de détails). Fin 2012, aucun pays africain n'avait rempli les critères exigeants du système de BPP entièrement opérationnel. Près de 19 pour cent des pays africains avaient enregistré des avancées considérables vers la mise en œuvre

de BPP et 46 pour cent avaient fait quelques progrès ou, du moins, avaient pris des mesures initiales vers la mise en œuvre de BPP. Près de 35 pour cent n'avaient pas encore débuté la mise en œuvre de BPP, bien que plusieurs pays s'étaient engagés à démarrer les réformes en matière de BPP dans un proche avenir (voir la Figure 5).

Figure 5 : État d'avancement des réformes de BPP dans les 54 pays africains, fin 2012

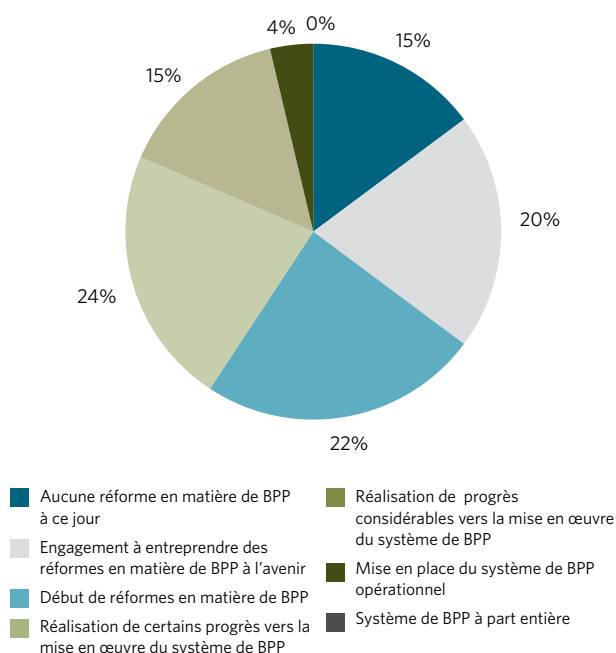


Tableau 10 : Catégories de l'état d'avancement du système de BPP

	Aucune réforme en matière de BPP à ce jour	Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir	Début de réformes en matière de BPP	Réalisation de certains progrès vers la mise en œuvre du système de BPP	Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP	Mise en place du système de BPP opérationnel	Système de BPP à part entière
Crédits annuels axés sur les performances et CDMT							X
Objectifs de performance expliqués ex post						X	X
Objectifs de performance dans le budget ex ante					X	X	X
Programmes dans les documents du budget annuel ou le CDMT				X	X	X	X
Stratégies sectorielles dans le CDMT			X	X	X	X	X
Loi exigeant l'adoption future de BPP		X					

Tableau 11 : État d'avancement des réformes en matière de BPP dans les 54 pays africains³⁷

Aucune réforme en matière de BPP à ce jour	Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir	Début de réformes en matière de BPP	Réalisation de progrès vers la mise en œuvre du système de BPP	Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP	Mise en place du système de BPP opérationnel
Djibouti	République centrafricaine	Algérie	Angola	Éthiopie	Maurice
Îles Comores	Tchad	Burundi	Bénin	Kenya	Afrique du Sud
Érythrée	République du Congo	Cameroun	Botswana	Liberia	
Libye	Côte d'Ivoire	Cap-Vert	Burkina Faso	Malawi	
Somalie	Guinée équatoriale	RDC	Ghana	Mozambique	
Soudan	Gambie	Égypte	Mali	Namibie	
Soudan du Sud	Guinée	Gabon	Mauritanie	Tanzanie	
Swaziland	Guinée-Bissau	Lesotho	Maroc	Ouganda	
	Madagascar	Nigeria	Niger		
	Seychelles	Sierra Leone	Rwanda		
	Togo	Tunisie	São Tomé-et-Principe		
		Zimbabwe	Sénégal		
			Zambie		

Bien que l'état d'avancement de la mise en œuvre de BPP en Afrique fluctue beaucoup, il existe des tendances communes dans certaines régions. Dans les pays francophones, la nature du système de BPP mis en place est relativement uniforme. Ceci est dû au fait que les organisations régionales (UEMOA et CEMAC) et d'autres pays exigent l'adoption de crédits annuels axés sur les programmes et la présentation de rapports annuels de performance pour chaque programme budgétaire. Ceci reflète en partie l'influence des conseillers francophones extérieurs qui sont particulièrement au fait des réformes de BPP adoptées en France depuis 2011. En outre, la formation externe des fonctionnaires africains (et maghrébins) francophones a eu lieu presque exclusivement en France. À compter de la fin de l'année 2012, les pays francophones étaient davantage groupés dans les catégories « démarrage imminent », « en démarrage » ou « quelques progrès » que les pays anglophones. Certains pays lusophones ont également réalisé des progrès encourageants dans la mise en œuvre de BPP (voir le Tableau 11).

Pour les pays qui disposent du système de BPP opérationnel ou ceux qui ont réalisé des avancées importantes, l'évolution de leur système de BPP semble être dotée d'une structure qui est adaptée aux dispositions constitutionnelles, institutionnelles et organisationnelles locales. L'enquête de CABRI de 2012 indique

que les pays anglophones mettent en place une forme de disposition budgétaire qui tient compte de la performance : 75 pour cent des pays interrogés ont noté que, bien que les données de performance soient importantes, elles ne déterminent pas nécessairement la quantité de ressources affectées.

Si l'on compare le classement ci-dessus aux 31 pays figurant dans la Figure 2 (État de préparation pour la mise en œuvre du système de BPP), on distingue huit groupes de pays. Ceux qui :

- sont prêts ou presque prêts pour un système de BPP et qui ont réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre du système de BPP (Maurice et l'Afrique du Sud) ;
- sont presque prêts pour le système de BPP et qui ont réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre du système de BPP (l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi, le Mozambique et l'Ouganda) ;
- font des progrès importants dans la mise en œuvre du système de BPP malgré qu'ils soient tout juste prêts (la Tanzanie), voire pas prêts (le Liberia) ;
- sont presque prêts pour le système de BPP et qui ont réalisé quelques progrès ou des avancées limitées dans la mise en œuvre du système de BPP (le Botswana, le Burkina Faso, le Cap-Vert, le Maroc, le Rwanda et la Tunisie) ;
- sont tout juste prêts (voire pas prêts) pour le système de BPP mais qui ont néanmoins réalisé certaines avancées dans la mise en œuvre du système de BPP (le Ghana, le Mali, le Niger, São Tomé et Principe, le Sénégal et la Zambie) ;
- sont presque prêts pour le système de BPP mais qui ont à peine commencé la mise en œuvre (les Seychelles) ;
- sont tout juste prêts, voire pas prêts, pour le système de BPP mais qui ont commencé à mettre en œuvre le système de BPP malgré tout (le Bénin, le Burundi, la RDC et la Sierra Leone) ; et ,

37 Le classement des 54 pays est provisoire dans la mesure où il existe plusieurs incertitudes. Diverses mises en garde concernant la Figure 5 et le Tableau 11 figurent à l'Annexe 4. Il se peut, notamment, qu'existe un manque d'uniformité parmi les pays et leurs réponses aux quatre questions clés de l'enquête du Partenariat budgétaire international. En outre, le nombre de questions liées au système de BPP dans cette enquête est relativement bas. Concernant les 25 pays pour lesquels il n'existe qu'une quantité limitée de données sur les systèmes de BPP, le risque d'un classement erroné est accru. De même, il existe des différences entre les pays au sein des catégories. Par exemple, dans la 5e colonne (« importantes avancées »), il est possible que l'Éthiopie et le Kenya se rapprochent davantage d'un « système de BPP opérationnel » que les six autres pays de cette colonne.

- sont tout juste prêts, voire pas prêts, pour le système de BPP mais qui se sont engagés à mettre en œuvre le système de BPP à l'avenir (la République centrafricaine, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, Madagascar et le Togo).³⁸

Structure et chiffrage des programmes

Les structures de programme varient selon leur utilité : votes annuels des dépenses (crédits) par le parlement, décisions gouvernementales sur la ventilation des dépenses, contrôle centralisé des dépenses par le ministère des Finances, ou contrôle approfondi et gestion des dépenses par programme par les ministères sectoriels. Les structures de programme ne varient pas selon que ces programmes servent à l'affectation de crédits annuels par le parlement ou à la gestion du budget et au contrôle des dépenses par le pouvoir exécutif.

Les normes internationales, notamment les statistiques de finances publiques (SFP), de classification budgétaire concernent les classifications économiques et fonctionnelles des dépenses. À l'inverse, il ne peut pas exister de structure standard des programmes budgétaires dans la mesure où les structures de programmes sont propres à chaque pays. La classification d'un budget en programmes est compatible avec les dispositions institutionnelles et organisationnelles locales et avec l'importance relative des divers objectifs en matière de dépenses. La quasi-totalité des pays non africains disposant du système de BPP continue de considérer les unités administratives (ministères, départements et agences) comme hiérarchiquement supérieures et de fréquemment (bien que pas systématiquement) reléguer les « programmes » au second plan.

Les pays africains dans lesquels la mise en œuvre du système de BPP est en cours utilisent essentiellement une structure budgétaire axée sur les programmes comme structure de second plan (c'est-à-dire un cran en-dessous du niveau des unités administratives telles les ministères, les départements et les agences). Au sein des programmes, certains pays disposent d'actions et d'activités. Le Burkina Faso, par exemple, a adopté une hiérarchie qui comprend des *missions* (résultats) : ministère ⇒ mission ⇒ programme ⇒ action ⇒ activité (voir l'étude de cas du Burkina Faso dans le chapitre B). Ceci contraste avec la directive de la LBO de l'UEMOA qui préconise la structure suivante : ministère ⇒ programme ⇒ (activité) ⇒ classification économique (salariale, non salariale, investissement).

La mise au point de programmes est particulièrement difficile lorsque persiste un système budgétaire double (budget récurrent contre budget de développement), ce qui est le cas dans certains pays africains. Dans certains cas, les « programmes » n'intègrent pas les dépenses de développement, notamment la partie qui bénéficie d'un financement extérieur. Dans certains pays, les « programmes » n'intègrent pas les dépenses en salaires à gestion centralisée qui font l'objet d'un programme « administratif » particulièrement important. En moyenne, la moitié des pays ayant participé à l'enquête de

La majorité des 15 pays ayant participé à l'enquête de CABRI effectue des estimations de coûts en fonction des salaires, des frais généraux, des biens et services et des dépenses en capital.

CABRI de 2012 appliquent un plafond au nombre de programmes par ministère. Ces plafonds varient entre quatre au Bénin et dix au Congo-Brazzaville et au Mali.

En ce qui concerne le chiffrage des programmes, la majorité des 15 pays ayant participé à l'enquête de CABRI effectue des estimations de coûts en fonction des salaires, des frais généraux, des biens et services et des dépenses en capital. Toutefois, il est rare que les frais généraux soient affectés à différents programmes au sein d'un même ministère. Au Rwanda, par exemple, chaque programme intègre le coût des biens et services et des dépenses en capital. Le coût des salaires et des frais généraux est pris en compte dans des programmes distincts. Toutefois, en 2012, la structure de coûts des programmes était en cours de révision afin de pouvoir intégrer l'ensemble des coûts.

Les informations sur les performances et la présentation de rapports sur celles-ci

Il existe parfois un malentendu selon lequel l'« élaboration du budget axé sur les performances » signifie nécessairement qu'il convient de fixer des objectifs de performance pour chaque IP et chaque année. Certains IP se prêtent mal à l'application d'objectifs utiles (par ex., pour les extrants d'un ministère de la défense ou les services non consulaires d'un ministère des affaires étrangères). Les objectifs de performance, notamment pour les résultats de tels services, doivent, de préférence, être appliqués sur le moyen terme.

Certains pays africains s'attachent particulièrement à la mise au point d'IP pour les « programmes ». Toutefois, les IP qui sont mis au point sont souvent des indicateurs d'activités et/ou des intrants des programmes plutôt que des indicateurs d'extrants ou, mieux, de résultats. En conséquence, de nombreux documents de « budget-programme » sont remplis d'indicateurs sur le nombre de réunions tenues, le nombre de consultations organisées en matière politique, le nombre de postes pourvus, etc. Bien qu'aucune distinction n'ait été faite entre les indicateurs d'activités et les indicateurs d'extrants dans le cadre de l'enquête de CABRI de 2012, les 15 pays interrogés ont indiqué que les données de performance qu'ils compilent concernent essentiellement la quantité, la qualité et les intrants. Les indicateurs d'efficacité, de rapidité et de rentabilité sont moins développés (voir le Tableau 12).

Sur les 29 pays africains qui ont participé à l'enquête du Partenariat budgétaire international sur l'IBO, à la question visant à savoir si la proposition de budget du pouvoir exécutif, ou tout autre documents budgétaires pertinents, comportait des IP pour les programmes de dépenses, huit pays (le Liberia, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du Sud, la Tunisie, l'Ouganda et la Zambie) ont répondu par l'affirmative, la majorité d'entre eux indique une couverture relativement

38 « Prêt » correspond à une note moyenne de « B » ou plus élevée ; « presque prêt » = de « C+ à B » ; « tout juste prêt » = de « C à C+ » ; « pas prêt » = de « D+ à C » (étant donné que « C+ » = note de 2,5 et « D+ » = note de 1,5 sur une échelle de 4 points).

Type de mesure/d'indicateur	Pourcentage de pays
Quantité	92
Qualité	83
Intrant	83
Efficacité	67
Respect des délais	58
Rentabilité	42
Sexe	42

complète des programmes de dépenses budgétaires par des IP (Partenariat budgétaire international, 2012). Concernant la présentation de rapports *ex post* sur les IP, seul trois pays sur 29 ont indiqué que les rapports budgétaires de fin d'année expliquent les différences entre les IP initiaux et les résultats obtenus. Les enquêtes sur la Namibie et l'Ouganda ont révélé que tel était le cas pour la majorité des programmes. Quant à l'Afrique du Sud, c'était le cas pour l'ensemble des programmes. Dans l'enquête de CABRI de 2012, six des 15 pays interrogés (le Kenya, le Malawi, le Mali, Maurice, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud) ont indiqué que les ministères dépensiers présentent des rapports de performance sur les extrants en comparaison aux objectifs et ce annuellement *a minima*.³⁹

Les données de performance peuvent s'avérer efficaces lorsqu'il existe un lien direct entre la structure du programme et la structure organisationnelle. Six des 15 pays ayant participé à l'enquête de CABRI (le Kenya, le Malawi, le Mali, Maurice, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud) ont indiqué qu'ils alignent la structure de programme à la structure organisationnelle à l'aide des centres de coût/unités (de service) de prestation. De tels alignements permettent d'exiger plus facilement des responsables d'unités de prestation qu'ils rendent des comptes en matière de performance de programme. En revanche, le Tchad n'a fait état d'aucun lien entre la structure du programme et la structure opérationnelle. Par conséquent, il n'est pas possible d'exiger des responsables d'unités de prestation qu'ils rendent des comptes en matière de performance de programme. En 2012, le Rwanda a indiqué qu'il allait réviser la structure du programme budgétaire afin de créer un lien avec la structure organisationnelle.

La carte de l'Afrique est colorée selon le statut des réformes de la BPP dans chaque pays. Les pays sont étiquetés avec leur nom en français. Les couleurs utilisées sont : vert foncé, vert moyen, vert clair, bleu clair, gris, et bleu foncé.

Légende :

- Mise en place d'un système de BPP opérationnel (vert foncé)
- Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP (vert moyen)
- Réalisation de certains progrès vers la mise en œuvre du système de BPP (vert clair)
- Début de réformes en matière de BPP (bleu clair)
- Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir (gris)
- Aucune réforme en matière de BPP à ce jour (bleu foncé)

Pays et leur statut (selon la carte) :

- Mise en place d'un système de BPP opérationnel (vert foncé) :** Afrique du Sud, Lesotho, Swaziland.
- Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP (vert moyen) :** Angola, Zimbabwe, Malawi, Mozambique, Botswana, Namibie, République démocratique du Congo, Ouganda, Kenya, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Éthiopie, Somalie, Djibouti, Érythrée, Soudan du Sud, Soudan, Libye, Tunisie, Égypte.
- Réalisation de certains progrès vers la mise en œuvre du système de BPP (vert clair) :** Maroc, Algérie, Niger, Tchad, Mali, Burkina Faso, Nigeria, Bénin, Ghana, Côte d'Ivoire, Libéria, Sierra Leone, Guinée, Guinée-Bissau, Gambie, Cap-Vert, Sénégal, Mauritanie, Sahara Occidental, Libye, Tunisie, Égypte.
- Début de réformes en matière de BPP (bleu clair) :** Cameroun, Gabon, Congo, République démocratique du Congo, Ouganda, Kenya, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Éthiopie, Somalie, Djibouti, Érythrée, Soudan du Sud, Soudan, Libye, Tunisie, Égypte.
- Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir (gris) :** Centrafrique, Tchad, Mali, Burkina Faso, Nigeria, Bénin, Ghana, Côte d'Ivoire, Libéria, Sierra Leone, Guinée, Guinée-Bissau, Gambie, Cap-Vert, Sénégal, Mauritanie, Sahara Occidental, Libye, Tunisie, Égypte.
- Aucune réforme en matière de BPP à ce jour (bleu foncé) :** Libye, Tunisie, Égypte.

4. Statut de l'élaboration du budget-programme axé sur les performances en Afrique 29

5. L'impact de mise en œuvre du système de budget-programme axé sur les performances en Afrique

L'enquête de CABRI de 2012 a posé diverses questions portant sur l'impact d'une approche axée sur les performances concernant les processus, la présentation de rapports et la responsabilisation budgétaires annuels. Les réponses des 15 pays ayant participé à cette enquête sont pris en compte ci-dessous.

L'impact du système de BPP sur la formulation du budget

Les résultats de l'enquête suggèrent que les avantages principaux liés à l'introduction du système de BPP consistent en ce que le bureau du budget se préoccupe davantage des décisions plus générales d'allocation des ressources, plutôt que de la micro-gestion des ministères dépensiers et que les ministères dépensiers bénéficient d'une plus grande souplesse dans la détermination de leurs budgets-programme. En outre, la moitié des pays participant à l'enquête ont noté que les améliorations des soumissions budgétaires des ministères dépensiers, de meilleure qualité et plus factuelles, ont été « réussies », voire « très réussies » (voir le Tableau 13).

Par exemple, à Maurice, depuis la mise en œuvre du système de BPP, la Direction de la gestion et stratégie budgétaire a noté une amélioration de la qualité des soumissions budgétaires de la majorité des ministères dépensiers (voir Ba 2010). Initialement, les consultations budgétaires se caractérisaient par une liste de souhaits mais il existe aujourd'hui un réel changement de cap vers l'établissement de priorités et une focalisation sur les services à fournir. Le Rwanda a également noté que le système de BPP a conduit à une plus forte focalisation sur les résultats, à une boucle de rétroaction renforcée en matière d'élaboration de politiques et à un lien plus fort entre la planification et l'élaboration du budget conduisant à des allocations budgétaires plus efficaces (gouvernement du Rwanda 2012).

L'impact du système de BPP sur la présentation de rapports budgétaires et la responsabilisation

Les réussites en matière de présentation des rapports de performance et, au final, d'amélioration de la prestation des services et de responsabilisation vis-à-vis des performances

budgétaires sont peu nombreuses. Près de la moitié des pays ayant participé à l'enquête ont indiqué avoir réussi à mesurer les performances (extrants et résultats) et à les présenter régulièrement au ministère des Finances (voir le Tableau 14). La présentation de rapports par les programmes sur les dépenses s'est avérée difficile dans les pays où les ajustements nécessaires au plan comptable n'ont pas été effectués. Ceci est dû en partie au fait que, dans un certain nombre de pays (la RDC et le Kenya par exemple), la mise en place en est à ses toutes premières étapes).

Au Mozambique, l'introduction du système de BPP a généré un débat au parlement et parmi les médias, notamment à propos du plan sur 5 ans et des liens entre le plan et le budget. En ce sens, elle a permis de stimuler un débat sur les résultats des dépenses publiques. Toutefois, telle qu'elle est utilisée au Mozambique, la notion de programme est un concept propre à la planification plutôt qu'une véritable classification budgétaire. Par exemple, elle ne peut pas être rapportée à un ensemble de dotations budgétaires qui peuvent être suivies au cours du processus d'exécution jusque dans les comptes finaux. Ainsi, la présentation adéquate de rapports dans le but requis était encore limitée fin 2012. Les budgets ne sont ni affectés ni exécutés sur la base des programmes et le cadre comptable ne permet pas de présenter des rapports ex-post sur ces programmes. Au Mozambique, un programme n'est pas non plus perçu comme un concept de gestion qui comprend des coordonnateurs de projets identifiables et responsables des résultats de leurs programmes. Dans la pratique, la manière de concevoir le concept de programme se rapproche de l'utilisation de classifications fonctionnelles dans d'autres pays, c'est-à-dire comme une catégorie analytique plutôt que comme un mécanisme d'allocation budgétaire ou de contrôle de gestion. Lorsque l'on applique le système de BPP uniquement lors du processus de formulation budgétaire et que l'on ne peut pas présenter de rapports sur celle-ci, même en tant que catégorie analytique, on limite alors quelque peu sa valeur.

Malgré quelques avancées fructueuses visant à encourager les ministères dépensiers à s'orienter davantage vers la performance, il reste encore du chemin à parcourir avant d'institutionnaliser cette orientation dans l'ensemble du gouvernement. Au Ghana et à Maurice, les fonctionnaires ont

Tableau 13 : Perceptions des réussites en matière de BPP – formulation (ou préparation) du budget⁴⁰

Réussites potentielles	Très réussi	Réussi	Partiellement réussi	N'a pas réussi
Le Bureau du Budget se préoccupe davantage des décisions plus générales d'allocation des ressources, plutôt que de la micro-gestion des ministères dépensiers	8%	58%	25%	8%
Les informations contenues dans les rapports sur les performances servent à orienter les plafonds des ministères dépensiers	0%	25%	33%	42%
Les ministères dépensiers bénéficient d'une plus grande souplesse dans la détermination de leurs budgets-programme*	9%	60%	18%	9%
Les soumissions budgétaires des ministères dépensiers se sont améliorées en qualité et sont plus factuelles	8%	42%	25%	25%
Les négociations budgétaires mettent davantage l'accent sur les extrants des programmes et les résultats stratégiques plutôt que sur les postes	0%	8%	33%	25%
Les ministères dépensiers utilisent le processus de BPP pour analyser les politiques et la mise en œuvre puis utilisent ces informations pour mieux répartir les ressources entre tous les programmes	0%	42%	33%	25%
Il y a une amélioration notable dans la réalisation des objectifs, des extrants et des résultats de prestation de services	0%	42%	33%	25%

Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012

Remarque : *Il y avait 11 réponses pour cette « réussite »

Tableau 14 : Perceptions des réussites en matière de BPP – présentation de rapports et responsabilisation en ce qui concerne les performances

Réussites potentielles	Très réussi	Réussi	Partiellement réussi	N'a pas réussi
La qualité des objectifs et des mesures de performance s'est améliorée et les cibles sont plus réalistes	0%	50%	33%	17%
Les performances sont régulièrement mesurées et rapportées au ministère des Finances	0%	50%	17%	33%
Les performances sont prises au sérieux par les ministères dépensiers	0%	25%	50%	25%
Il y a une amélioration notable dans la réalisation des objectifs, des extrants et des résultats de prestation de services	0%	42%	33%	25%
Le système de BPP est utilisé pour demander des comptes aux comptables et autres fonctionnaires	8%	17%	33%	42%

Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012

relevé une appropriation grandissante de leurs budgets par les ministères, départements et agences ainsi qu'une meilleure capacité à planifier et élaborer des budgets plus stratégiquement. À l'inverse, en Tunisie, les premières expériences ont consisté à mettre au point des documents (CDMT, programmes prioritaires d'actions, rapports d'achèvement de projets) et l'impact sur les questions de gestion et sur l'intégration de paramètres liés à la performance dans les opérations budgétaires s'est avéré être très limité. Les réussites ont été inégales au sein du gouvernement avec des

avancées notables pour le ministère de l'Agriculture et des Ressources en Eau et le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et des avancées plus limitées dans d'autres ministères pilotes (santé, éducation et formation professionnelle et emploi).

Des démarches sont entreprises en vue de renforcer l'appropriation et la responsabilisation des parties prenantes clés dans un certain nombre de pays. Au Burkina Faso, par exemple, le gouvernement a adopté une approche participative pour le système de BPP qui implique l'ensemble des ministères et des institutions, la société civile, les donateurs et le parlement et un accent particulier a été mis sur la communication et la sensibilisation des parties prenantes à tous les niveaux (voir l'étude de cas du Burkina Faso dans la Partie B).

40 Une vérification croisée des résultats de l'enquête CABRI (réponses par unité de réforme budgétaire) n'a pas été effectuée par des observateurs indépendants. Ceci peut expliquer les degrés apparemment élevés de « réussite ». En particulier, le taux de 25 % de « n'a pas réussi » pour les quatre derniers domaines (rangées) dans le Tableau 13 peut être sous-estimé. Par exemple, on a souvent constaté que les systèmes de BPP ont été dissociés d'une meilleure affectation des ressources (5^e rangée) ou que les objectifs de prestation de services se sont améliorés à la suite de la mise en place du BPP (6^e rangée).

Conclusions issues de certaines études de cas sur l'impact du système de BPP

Il n'existe que quelques études de cas portant sur le système de BPP dans des pays africains.⁴¹ Fölscher (2012) apporte une vue globale de l'impact du système de BPP dans six pays : le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, Maurice, le Maroc et le Mozambique. Maurice sort du lot comme unique pays dans lequel d'importantes avancées ont eu lieu en matière de BPP en peu de temps.⁴² Bien qu'il reste des progrès à faire, notamment en matière d'utilisation des données de performance, l'impact positif du système de BPP à Maurice concerne :

- Une meilleure collaboration entre le ministère des Finances et les ministères dépen­siers. Bien que le ministère des Finances ait précédemment élaboré des budgets, son rôle consiste à présent à analyser, évaluer et coordonner.
- Une appropriation renforcée du budget de la part des ministères dépen­siers. Les projets de budget se sont améliorés, conduisant à une tendance vers le débat sur les priorités et les services lors des audiences budgétaires.
- Les budgets sont à présent plus transparents. Le Conseil des ministres et le parlement disposent de meilleures informations sur les objectifs et les accomplissements liés aux dépenses. Bien que les processus budgétaires semblent s'être améliorés, il n'est pas certain qu'il en soit de même pour les résultats budgétaires. Ainsi, dans la mesure où seuls les processus budgétaires (et non les résultats) se sont améliorés, il n'a pas encore été possible de tirer pleinement profit du système de BPP.

Dans le cas du Maroc, nous avons relevé les impacts positifs suivants :

- la qualité des négociations budgétaires entre le ministère des Finances et les agences dépen­sières s'est améliorée ;
- des changements ont eu lieu afin d'avoir recours à une structure programmatique et d'utiliser les données de performance dans la formulation budgétaire ;
- des incitations à de meilleures performances ont vu le jour ;
- les capacités et les compétences grandissent et une base de connaissances sur ce qui fonctionne est en voie de développement au sein du gouvernement ;
- l'approche consistant à introduire la notion de performance plus rapidement que le CDMT permet de garantir une focalisation sur l'amélioration de la prestation de services grâce à laquelle des améliorations ont pu être enregistrées au niveau de la prestation de services.

Bien que la majorité des six pays susmentionnés ait connu une activité importante, elle ne s'est pas traduite par d'importants changements au niveau du cadre budgétaire opérationnel et des résultats budgétaires. Au Burkina Faso, des BPP ont été

déployés à l'échelle nationale mais l'on n'a pas recours à eux pour la prise de décision sur les allocations budgétaires. L'impact du système de BPP au Ghana semble avoir été limité à cause d'un engagement politique timide, d'un manque d'implication de la part des dirigeants concernant les réformes budgétaires ainsi que d'une culture omniprésente de l'inefficacité (voir Betley, Bird & Ghartey 2012). Au Mali, une faible intégration du programme budgétaire dans les dotations budgétaires, un CDMT qui n'est pas en accord avec le budget annuel et les IP, une autorité budgétaire qui continue de se concentrer dans le ministère des Finances, et le suivi, l'évaluation et l'audit externe du budget qui sont insuffisants expliquent le faible impact des réformes en matière de BPP. Au Mozambique, bien qu'une structure programmatique ait été mise au point, elle n'est pas suffisamment en lien avec les priorités identifiées dans les stratégies nationales. Les responsabilités de planification et budgétaires sont fragmentées et mal coordonnées entre deux ministères centraux.

Dans l'enquête IBO de 2012 qui concernait 25 pays africains,⁴³ la majorité des pays a indiqué que le budget public préliminaire ou la documentation budgétaire annexe expliquait comment le budget préliminaire était lié aux objectifs établis de la politique publique en matière de dépenses. Toutefois, seuls trois de ces pays disposaient de rapports de fin d'année expliquant les écarts entre les IP initiaux et les résultats enregistrés.⁴⁴ Ces résultats viennent appuyer le constat selon lequel le principal impact du système de BPP en Afrique a été l'amélioration de la préparation budgétaire. À ce jour, l'impact d'un tel système sur les résultats du budget a été faible.

Compte tenu de l'impact relativement faible des réformes en matière de BPP sur les pratiques budgétaires et des difficultés rencontrées pour identifier et quantifier l'impact des réformes sur les résultats budgétaires, il serait bénéfique d'entreprendre des enquêtes de suivi et/ou de nouvelles études de cas.

41 C'est pour cette raison que CABRI a examiné le BPP dans les quatre pays mentionnés dans la Partie B de ce document.

42 Voir Fölscher (2012) et CABRI (2010).

43 Le classement de 29 pays dans le chapitre 4 comprend quatre pays africains qui ont fait l'objet d'enquêtes IBO passées (2008 et 2010) mais qui étaient exclus de celle de 2012.

44 Voir les questions 48 et 84 de l'IBP (2012)

6. Les principaux défis liés à la mise en œuvre du système de BPP en Afrique

Le BPP fait face à d'importants défis en Afrique. L'enquête CABRI de 2012 a révélé que les défis les plus importants rencontrés lors de l'élaboration du système de BPP concernent : des objectifs de programme incertains, des dirigeants incompetents, le rôle que les données de performance devraient jouer dans le processus décisionnel budgétaire, les questions d'ordre technique (établir des IP adéquats, chiffrer les programmes et reclasser les dépenses sur la base de programmes), et la faible capacité (notamment en ce qui concerne les fonctionnaires formés) à mettre en place le système de BPP.⁴⁵ Certains de ces défis sont communs dans les pays non africains qui ont également du mal à se cantonner aux données de performances qui sont utiles aux décisions d'allocations budgétaires ou à une meilleure efficacité et efficacité des dépenses. Le débat qui suit aborde également d'autres défis importants : demander aux responsables de budget de rendre des comptes, les défis technologiques, les défis juridiques, l'appropriation par le parlement des réformes en matière de BPP et l'implication de la société civile dans l'élaboration du budget.

Défis en matière de conception et de direction du système de BPP

Les pays africains font face à des défis au niveau de la formulation d'objectifs clairs (résultats) et/ou du développement de données de performance pour les décisions en matière d'allocation budgétaire. Si l'on se base sur les deux

dernières colonnes des Tableaux 15 et 16, ces défis concernent principalement : des objectifs de politiques et de programmes incertains (54 pour cent des personnes interrogées), des mesures de performance qui n'apportent pas de données sur l'efficacité ou la rentabilité des extrants (50 pour cent des personnes interrogées) et des données de performance qui ne sont pas pertinentes pour la prise de décision budgétaire (33 pour cent des personnes interrogées). Dans les futures enquêtes budgétaires ou études de cas sur le système de BPP, il serait utile d'examiner davantage la manière dont les données de performance sont utilisées par les ministères à des fins de planification interne et au cours des débats/négociations sur le budget annuel entre les ministères dépensiers et le MdF.

Au Burkina Faso, bien que les aspects techniques liés à l'application locale des directives d'harmonisation de la gestion des finances publiques de l'UEMOA semblent être en place, la vitesse d'adoption politique des documents semblent affecter négativement l'agencement des activités budgétaires et de gestion des finances publiques. Comme dans les autres pays de l'UEMOA, il existe un risque que l'échéance communautaire de 2017 pour l'adoption de budgets-programme et la publication de rapports annuels de performance sur chaque programme budgétaire ne soit pas respectée. En outre, les changements issus des élections semblent générer des contraintes au niveau de la capacité des parlementaires en matière de réformes budgétaires. Au

Tableau 15 : Défis liés à la conception du système de BPP et leadership

Défis au cours de la mise en œuvre – conception du système de BPP et direction (leadership)	Aucun défi	Aucun défi important mais existe	Un certain défi	Un défi important	Un défi très important
Le manque de clarté des objectifs de politiques et de programmes rend difficile la détermination des mesures de performance	8%	23%	15%	31%	23%
Difficultés de compréhension des concepts de BPP, tels que les programmes, les extrants, les résultats etc.	0%	35%	33%	8%	33%
Manque de leadership (de direction) /d'engagements à promouvoir un système de BPP	25%	42%	0%	8%	25%

Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012.

⁴⁵ Cet examen sommaire se base sur la somme des défis «importants» et «très importants» des Tableaux 15 et 16, lorsque ces deux colonnes dépassent 50 pour cent.

Mozambique, le manque de consultation au sein de la fonction publique et en dehors de celle-ci avait été relevé lors de l'enquête comme ayant un impact sur l'adoption des réformes en matière de BPP.

Ces exemples illustrent l'importance des facteurs d'économie politique et leur impact sur la rapidité d'adoption des réformes budgétaires et l'engagement envers celles-ci (Département du développement international 2007). En Afrique comme ailleurs, la demande d'une responsabilisation plus importante est un vecteur clé du changement. Cette demande émerge d'une part des institutions formelles (notamment les parlements et les ISC) et d'autre part des acteurs informels (la société civile, les média et les citoyens). L'enquête de CABRI de 2012 n'a pas abordé de questions plus larges sur l'économie politique qui ont un impact sur les réformes en matière de BPP en Afrique, telles que la dynamique politique essentielle entre les institutions formelles et informelles. Il s'agit d'un axe de recherche à approfondir.

De la même manière, aucune enquête n'a étudié en détail dans quelle mesure les dirigeants politiques de certains pays africains adoptent les réformes en matière de BPP sous la pression des organismes donateurs. D'après l'enquête de CABRI, le Bénin, la Guinée, le Kenya et le Malawi ont déclaré qu'en plus du ministère des Finances, des institutions financières multilatérales promeuvent les réformes en matière de BPP dans leur pays.

Défis en matière d'utilisation des informations sur les performances

L'ensemble des 15 pays ayant participé à l'enquête de CABRI a estimé qu'élaborer et utiliser des mesures de performance constituait un défi (voir le Tableau 6). L'utilisation d'IP pour

apporter des données sur la rentabilité des programmes budgétaires constituait un défi partiel. Comme dans les pays non africains, la «simulation», qui consiste à fixer des objectifs de performance faciles à atteindre dans l'espoir d'obtenir des allocations budgétaires plus importantes l'année suivante, s'est avérée être un défi pour les MdF.

La surcharge d'informations constitue un défi dans de nombreux pays africains (et ailleurs). Ceci est en partie dû à un malentendu selon lequel les objectifs de performance liés au budget forment un élément obligatoire des systèmes budgétaires axés sur les performances alors qu'ils sont en réalité facultatifs. L'amplitude du recours aux objectifs de performance doit être le fruit d'une décision explicite et, en règle générale, le Bureau central du budget ne devrait pas fixer plus d'objectifs de performance qu'il ne peut en contrôler et en gérer efficacement. Bien que quelques pays aient limité le nombre d'objectifs de performance dans leur systèmes de BPP, dans de nombreux pays africains, la volonté de fixer des objectifs de performance conduit à un nombre excessif d'IP et d'objectifs de performance dont seulement certains sont pertinents et utiles.

Défis en matière de capacité de mise en œuvre du système de BPP

Le défi relevé par les pays comme étant le plus significatif lors de la mise en œuvre du système de BPP était le manque de formation de l'ensemble des fonctionnaires et le manque de ressources telles que le temps, les effectifs et les fonds. Presque deux-tiers des pays ayant participé à l'enquête ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de capacités pour mettre en place un système de BPP (voir le Tableau 17). Ces problèmes étaient particulièrement vrais pour le Tchad, le

Tableau 16 : Défis dans le cadre du rôle et de l'utilisation des informations sur les performances

Défis au cours de la mise en œuvre – rôle et utilisation des informations sur les performances	Aucun défi	Aucun défi important mais existe	Un certain défi	Un défi important	Un défi très important
Difficulté de définir des mesures de performance appropriées et pertinentes	0%	9%	36%	36%	18%
Manque de clarté quant au rôle, s'il existe, joué dans les décisions budgétaires par les informations sur les performances présentées dans le budget	0%	33%	42%	0%	25%
Les ministères dépensiers continuent à délibérément choisir des objectifs de performance de façon à biaiser les résultats – par ex., en fixant des objectifs de performance faible, qui sont facile à atteindre	33%	17%	25%	0%	25%
Les informations sur les performances fournies ne sont pas utiles pour la prise de décisions budgétaires	8%	17%	42%	8%	25%
Les mesures de performance ne fournissent pas d'informations sur l'efficacité ou la rentabilité (rapport coût-efficacité) des extrants	8%	0%	42%	8%	42%
Surcharge d'informations – trop d'informations sont présentées et il n'est pas toujours clair de savoir quelles sont les informations les plus appropriées pour la prise de décisions	18%	18%	45%	0%	18%
Les procédures relatives au système de BPP sont trop bureaucratiques/ longues/ compliquées	9%	45%	18%	9%	18%

Source : Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012

Tableau 17 : Perceptions des pays concernant l'importance des défis liés aux capacités au cours de la mise en oeuvre

Défis	Nombre de pays	Aucun défi	Aucun défi important mais existe	Un certain défi	Un défi important	Un défi très important
<i>Capacité de ressources</i>						
Manque de capacités au sein du ministère des Finances/ des ministères dépen­siers pour mettre en œuvre les réformes	13	8%	8%	23%	31%	31%
Insuffisance des ressources (temps, personnel, fonds) pour mettre en œuvre les réformes	12	0%	17%	25%	17%	42%
Insuffisance de formation pour tous les fonctionnaires	12	0%	17%	17%	33%	33%
<i>Capacité d'appliquer les concepts de BPP</i>						
Difficulté à comprendre comment remplir et utiliser les formats imposés	11	0%	36%	18%	36%	9%
Méthodes faibles ou inexistantes d'établissement des coûts des programmes	12	0%	8%	33%	25%	33%
Reclassification de postes à programmes est chronophage et difficile	11	27%	9%	9%	36%	18%

Source : Enquête sur la mise en oeuvre du système de BPP, CABRI, novembre 2012

Congo-Brazzaville et la République centrafricaine. Le Burkina Faso a indiqué que le manque d'effectifs compétents en technologies de l'information et professions spécialisées telles que les statistiques représentait un frein à la réussite du système de BPP.

Des pays ont également connu de grandes difficultés quant à la façon de finaliser et d'utiliser les systèmes prescrits ainsi qu'avec les méthodes de chiffrage des programmes inadaptées ou inexistantes (plus de 40 pour cent). Certains pays ont rencontré un défi technique de taille pour appliquer une structure programmatique de budget-poste à un budget-programme.

Plusieurs pays ont mis au point une structure programmatique budgétaire qui existe en parallèle des budgets-postes et de la structure organisationnelle. Il n'existe de lien continu entre les trois éléments ni dans le budget annuel ni dans les plans nationaux de développement. Les pays tels que l'Ouganda et le Mozambique éprouvent également des difficultés à créer des liens entre les stratégies sectorielles, les budgets récurrents et les budgets d'investissement. Le Ghana a connu des difficultés dans l'allocation de compensations pour les employés dans les programmes et les actions.

Défis organisationnels

Le système de BPP est souvent partie intégrante d'un processus global de gestion des finances publiques qui, lui-même, est intégré à des réformes de l'administration publique et de la fonction publique. La réussite est davantage probable lorsque l'ensemble des réformes est intégré et agencé de manière cohérente. Cela pourrait conduire à des changements de structures au niveau des ministères et des agences d'État afin d'ajuster leurs fonctions plus précisément aux objectifs des

nouveaux programmes budgétaires. L'alternative n'est pas de modifier les structures organisationnelles et d'essayer de greffer des programmes budgétaires aux structures existantes des ministères. Il convient de trouver un équilibre entre les deux approches. D'après l'enquête de CABRI de 2012, plusieurs pays ont indiqué avoir eu des difficultés dans l'ajustement des programmes à la structure organisationnelle : plus de la moitié des participants a identifié ce point comme un défi significatif, voire hautement significatif.

Dans la mesure où la mise en place de l'élaboration de budgets-programme pourrait conduire à la rationalisation des structures administratives et probablement à la disparition de certaines structures ou fonctions devenues redondantes, il se peut qu'une certaine résistance aux réformes en matière de BPP se fasse sentir. Au Burkina Faso, certains hauts fonctionnaires (directeurs généraux et chefs de projets) ont fait preuve d'une certaine réticence envers le processus de réforme de BPP par peur de perdre leurs avantages, voire leur emploi. En Tunisie, la résistance institutionnelle au changement a rendu difficile la mise en œuvre fructueuse des réformes. Compte tenu qu'il convient de traiter des changements apportés aux organisations du secteur public avec précaution, il serait prudent de mettre en place une fonction de gestion des changements.

Défis consistant à insuffler une culture de la performance et à responsabiliser les responsables de programmes budgétaires

Favoriser une culture de la performance a été perçu comme un défi important, voire très important, pour plus de la moitié des pays ayant participé à l'enquête. Une telle culture est nécessaire pour permettre un changement du rôle des

ministères centraux (finances, planification, etc.) qui, dans le cadre du système de BPP, doivent abandonner une partie du contrôle centralisé en échange d'une meilleure responsabilisation des responsables.

Dans de nombreux pays africains, les pouvoirs décisionnels et de gestion se concentrent aux niveaux présidentiels ou ministériels. Bien souvent, on ne délègue aucune responsabilité aux fonctionnaires pour la gestion de leurs propres budgets et on ne leur demande pas de rendre des comptes sur l'exécution de leurs propres budgets. Ceci est particulièrement vrai pour les ministères dépensiers au sein desquels les aptitudes à la gestion ne sont guère développées. Le manque de compétences est très sérieux dans les pays où le ministère des Finances est le cœur de l'autorité opérationnelle budgétaire. Dans les pays francophones, il pourrait s'agir d'un ministère du Budget puissant qui contrôle les dépenses aux étapes de l'engagement et des ordres de paiement. Dans les pays anglophones, le comptable général joue un rôle important dans la réalisation des paiements (lorsque la fonction des paiements est centralisée) ou dans la gestion des comptes bancaires (lorsque la fonction des paiements est décentralisée). Dans certains pays africains, la fonction comptable est centralisée au sein du ministère des Finances et il se pourrait que les ministères dépensiers ne puissent pas contrôler les paiements mensuellement.

Le choix et la nomination de hauts fonctionnaires comme responsables de la gestion des programmes budgétaires et des performances se sont avérés problématiques. Cela témoigne partiellement du sous-développement de la notion de responsabilité individuelle. Pratiquement aucun pays africain n'a publiquement annoncé les hauts fonctionnaires nommés à la gestion des programmes budgétaires. Les pays non africains ayant adopté des systèmes de BPP publient régulièrement les réponses des responsables de programme budgétaire aux questions des comités parlementaires qui examinent les budgets préliminaires ou les rapports sur les résultats budgétaires. Dans certains pays africains (par ex., le Burkina Faso), l'instabilité institutionnelle des départements ministériels, qui est due à la fusion ou à la séparation fréquente des ministères, a rendu difficile la mise en place d'une certaine stabilité dans la gestion des programmes budgétaires dans la mesure où les structures des programmes budgétaires peuvent être modifiées suite à des arrangements organisationnels internes.

Défis technologiques

Plusieurs pays africains ont déclaré que leurs systèmes d'information sur la gestion financière étaient inadaptés à la gestion de la transition vers un système de BPP. Plus de 50 pour cent des pays ayant participé à l'enquête ont déclaré qu'il s'agissait d'un défi important, voire très important. Au Burkina Faso, les applications informatiques d'exécution budgétaire ont été conçues pour des budgets-poste ou des budgets axés sur les ressources et n'ont pas été modifiées ou remplacées par des logiciels conçus pour les budgets-programme. En Tunisie, les systèmes informatiques disparates n'ont pas été intégrés et les

La technologie ne devrait pas servir de vecteur pour la mise en place des réformes mais devrait servir d'outil facilitateur.

données n'ont pas pu être partagées parmi les fonctions du budget central et de la gestion des finances publiques (consulter l'étude de cas sur la Tunisie dans le chapitre B).

Pour le système de BPP, l'un des défis majeurs réside dans la façon d'intégrer les données d'ordre financier et non-financier. Seules les données d'ordre financier sont enregistrées directement dans les systèmes d'information relatifs à la gestion financière. Certains pays enregistrent les données d'ordre non-financier (IP, etc.) manuellement dans un fichier Excel indépendant et créent une interface avec le système d'information relatif à la gestion financière. Par exemple, en 2013, Maurice a expérimenté un nouveau logiciel tandis que le Kenya se demandait comment faire face à ce défi.

Globalement, les systèmes informatiques doivent évoluer au fur et à mesure que sont maîtrisés les aspects techniques du système de BPP. Toutefois, des projets informatiques à grande échelle, tels que le système intégré d'information relatif à la gestion financière, nécessitent de longs délais d'exécution. En Afrique, le bilan de la mise en place de tels systèmes informatiques est mitigé, en partie car les informaticiens ont joué un rôle clé dans la gestion des systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière sans retour adéquat des utilisateurs de ces nouveaux systèmes informatiques. La technologie ne devrait pas servir de vecteur pour la mise en place des réformes mais devrait servir d'outil facilitateur.

Défis juridiques

Début 2013, de nombreux pays francophones ont fait face au défi d'adopter une nouvelle LBO en lieu et place du cadre budgétaire juridique et réglementaire existant. L'absence d'une LBO révisée a constitué un frein considérable à la mise en œuvre de l'élaboration du budget-programme dans de nombreux pays de l'UEMOA et dans l'ensemble des pays de la CEMAC, ce qui explique pourquoi une approche par poste servait toujours à préparer, approuver et appliquer la loi sur le budget annuel. Au Mozambique, les révisions des cadres juridiques et réglementaires ont également pris du retard derrière les réformes budgétaires, ralentissant ainsi leur application. En Ouganda, bien que la loi sur la gestion financière ait été modernisée en 2003 grâce à l'introduction d'un certain nombre de nouveaux concepts, notamment l'exigence de présenter des rapports axés sur les extrants, celle-ci n'était pas bien comprise et le gouvernement l'a réexaminée en 2012. En Tunisie, bien que des changements mineurs aient été apportés à la LBO, le cadre juridique et réglementaire nécessitait davantage de révisions pour faciliter le programme de réforme en matière de BPP. La loi et les réglementations existantes étaient dominées par une approche mettant

La surveillance des performances budgétaires par les assemblées législatives est meilleure lorsqu'il existe un examen post-budgétaire actif des rapports d'audits externes.

l'accent sur le recours à une procédure adéquate et sur la conformité plutôt que sur l'élaboration d'une responsabilisation des dirigeants qui fait partie intégrante du système de BPP.

Défis en matière d'implication du parlement et des groupes de la société civile dans les réformes en matière de BPP

Le parlement et la société civile doivent jouer un rôle efficace dans la gestion budgétaire (Krafchik 2011) et dans les réformes en matière de BPP. Il ne s'agit pas d'un simple défi de planification : la nature, la structure et les dynamiques de la société civile ainsi que sa relation avec les partis politiques, le parlement et le secteur public sont complexes. Chaque pays doit mettre au point une manière singulière d'impliquer le parlement et la société civile dans les réformes en matière de BPP. La pression exercée par le parlement peut augmenter la responsabilisation et la transparence budgétaire, ce qui est particulièrement nécessaire dans les pays dotés d'une présidence puissante.

Bien que les pouvoirs du parlement s'accroissent dans les pays africains, ils partent de loin. En effet, dans de nombreux pays, les parlements sont faibles et dominés par les partis au pouvoir. Dans de telles situations, la motivation n'est pas grande pour examiner et remettre en cause les budgets proposés par le gouvernement. Au Ghana, au Kenya, au Rwanda, en Éthiopie et en Afrique du Sud, par exemple, les membres du parlement appartenant au parti au pouvoir ont tendance à considérer leur carrière législative comme une étape sur la voie qui mène à l'exécutif. De tels membres du parlement sont peu enclins à prendre position contre le gouvernement sur des questions clés de politique budgétaire. Dans des pays comme la Zambie et le Malawi, certains parlementaires changent de parti pendant la durée d'une législature, ce qui rend les processus budgétaires des assemblées législatives moins prévisibles.

Le débat parlementaire sur le budget est bonifié lorsqu'un comité parlementaire est habilité à proposer des modifications aux assemblées législatives (Krafchik & Wehner, 2001). Toutefois, les habilitations de la majorité des parlements africains à modifier leur budget sont fortement restreintes. Les pays francophones disposent de telles limitations au sein même de leur constitution ou dans leur LBO. Les parlements de certains pays anglophones sont uniquement autorisés à réduire le montant des dépenses proposé par le gouvernement (au Kenya, le parlement peut augmenter les dépenses à condition de baisses correspondantes sur d'autres éléments). Bien qu'un vote de censure à l'encontre du gouvernement puisse, en théorie, être voté sur une question budgétaire, en pratique, cela n'est jamais arrivé. Dans de telles circonstances,

une dissuasion s'applique à tout débat parlementaire éclairé à propos du budget et de ses performances.

Des comités parlementaires puissants sont essentiels pour un engagement parlementaire efficace dans le processus budgétaire. Ils permettent de demander au gouvernement de rendre des comptes quant aux performances de son budget. Toutefois, dans les pays africains, les comités parlementaires dédiés au budget n'existent pas ou ont peu de pouvoir. Dans certains cas, les comités parlementaires sont uniquement habilités à proposer des recommandations d'ordre général à la Chambre. Néanmoins, certains parlements n'ont fait qu'un usage limité des pouvoirs des comités, bien qu'ils n'aient pas un grand impact sur le processus budgétaire.⁴⁶

La surveillance des performances budgétaires par les assemblées législatives est meilleure lorsqu'il existe un examen post-budgétaire actif des rapports d'audits externes. Toutefois, dans certains pays africains (par ex., en République du Congo, au Liberia et en Tunisie), les rapports de l'ISC ne sont jamais rendus publics.⁴⁷ Dans les pays anglophones, les comités des comptes publics des assemblées législatives doivent examiner les rapports annuels de l'ISC pour analyser les dépenses publiques. Toutefois, les rapports annuels de l'auditeur général parviennent souvent aux assemblées législatives en retard, jusqu'à deux années de retard dans certains cas. Par conséquent, les comités parlementaires n'y accordent pas une grande importance. Dans les pays francophones, une cour des comptes indépendante (la cour des comptes) est responsable de l'examen des lois d'exécution du budget préliminaire et des contrôles post-budgétaires.⁴⁸ À l'avenir, la cour des comptes devra fournir une opinion sur les rapports annuels de performance que les ministères doivent préparer et joindre aux lois d'exécution du budget préliminaire.⁴⁹ Depuis début 2013, de nombreuses cours des comptes de pays francophones n'ont pas correctement effectué leurs contrôles de conformité. Avant d'effectuer un contrôle des performances (requis par les directives de l'UEMOA/CEMAC), il convient auparavant de considérablement renforcer les ISC existant afin de pouvoir effectuer des contrôles de conformité sur les comptes annuels.

La majorité des parlements en Afrique ne dispose pas d'une capacité suffisante pour effectuer des analyses budgétaires indépendantes. Rares sont les pays africains qui ont créé un service parlementaire du budget pour soutenir les membres du parlement dans l'examen du budget préliminaire avant son adoption et des résultats budgétaires après la fin de l'année. Un tel soutien est nécessaire pour permettre au parlement

46 Voir le Centre parlementaire (2010) qui a étudié l'implication du parlement dans le processus budgétaire au Bénin, Ghana, Kenya, Sénégal, en Tanzanie, Ouganda et Zambie.

47 Voir CABRI (2008, Tableau 18), qui propose une synthèse des résultats de l'enquête sur les pratiques budgétaires conduite en 2007.

48 L'UEMOA et la CEMAC encouragent la création d'une cour des comptes indépendante en lieu et place de la chambre des comptes des pays membres dans les cas où une telle chambre fait partie de la section judiciaire du gouvernement et qu'elle tombe sous l'égide de la Cour suprême.

49 Dans leurs directives sur les LBO, l'UEMOA et la CEMAC demandent à chaque pays membre d'adopter une LBO comportant une telle exigence. Voir, par exemple, l'article 75 de la directive N°06/2009/CM/UEMOA.

d'examiner les rapports annuels de performances qui, à l'avenir, feront état des différences entre les programmes et les résultats budgétaires *ex ante* et *ex post*.

Dans certains pays, l'implication de la société civile dans les processus budgétaires s'effectue grâce à la bienveillance du gouvernement.⁵⁰ Toutefois, les pressions exercées par la société civile visant l'amélioration de la gestion et de la responsabilisation vis-à-vis des budgets nationaux et locaux sont en hausse. Au Malawi, par exemple, les consultations pré-budgétaires avec la société civile et les groupes d'entreprises ont lieu depuis 2007 sous forme de réunions d'une journée ou d'une demi-journée dans l'ensemble des grandes villes. Les consultations ont lieu sur invitation du gouvernement.⁵¹ D'autres pays disposent de groupes importants de la société civile qui facilitent ces consultations et/ou effectuent un suivi et un rapport sur celles-ci. Au Kenya, l'Institut des affaires économique joue ce rôle. En Ouganda, il s'agit du Réseau sur la dette qui est représenté lors des comités de consultation budgétaire du ministère des Finances. En Zambie, il s'agit du Centre jésuite de réflexion théologique qui est un groupe de réflexion sur la justice sociale (voir Heimans, 2002). Au Burkina Faso, la société civile et les médias ont été formellement impliqués dans les consultations budgétaires, à l'initiative du gouvernement, notamment depuis l'introduction du système de BPP (voir l'étude de cas sur le Burkina Faso dans le chapitre B). En Gambie, les consultations budgétaires communautaires ont eu lieu en 2012.⁵² Toutefois, dans ces pays, il n'existe aucun impératif législatif exigeant la mise en place de processus budgétaires participatifs. Lorsque ces exigences sont adoptées sous forme de loi, la transparence fiscale augmente (De Renzio 2013). La Loi sud-africaine de 1999 sur les finances publiques, par exemple, exige des consultations budgétaires à tous les niveaux du gouvernement ainsi que la publication des données budgétaires dans des formats accessibles, notamment un budget du citoyen, tout au long du cycle budgétaire. La transparence fiscale sud-africaine est, en partie grâce à cette exigence juridique, non-seulement la plus élevée parmi l'ensemble des pays africains mais aussi plus élevée que celle de la majorité des pays non africains.⁵³

50 Voir Foster et coll. (2002), qui indiquent que cela était le cas du Ghana, du Malawi, de l'Ouganda, du Mozambique et de la Tanzanie.

51 Données fournies par le bureau de la Banque mondiale au Malawi.

52 Voir «Gambie : Pro-PAG organise un atelier de validation sur les consultations pré-budgétaires». Foroyaa, 27 septembre 2012. Disponible sur le site : <http://allafrica.com/stories/201210040763.html>.

53 Selon l'indice OBI de 2012, l'Afrique du Sud est classée deuxième sur les 100 pays ayant participé à l'enquête de l'Initiative du budget ouvert. Voir également les rapports annuels de l'IBO de 2010 et 2012 qui sont disponibles sur le site : <http://internationalbudget.org>.

7. L'avenir des réformes en matière de BPP en Afrique

Si l'on se base sur les expériences de la mise en œuvre du système de BPP en Afrique jusqu'à ce jour, il est évident qu'il reste de nombreux défis à relever. Pour ce qui est de l'avenir des réformes du secteur public et du budget en Afrique, l'on suggère qu'il soit axé sur les problèmes, qu'il suive une approche itérative et sur le long terme. Il doit regrouper de nombreux agents qui collaborent sur un même programme de réformes (voir Pritchett, Andrews & Woolcock, 2012). Avec une telle approche, il existe un retour continu des enseignements tirés, un réalisme quant aux délais et ressources requises pour la durabilité des réformes en matière de BPP et une participation active de la part des acteurs politiques et de la fonction publique de façon à garantir que les réformes soient durables et pertinentes. Il convient d'éviter toute approche universelle.

Sur la base de ce cadre global quant à l'avenir de telles réformes, ce chapitre traite des priorités clés pour leur avenir et présente des lignes directrices de politiques pour diverses parties prenantes. Un objectif primordial est de garantir que les futures réformes budgétaires soient appropriées par les pays et agences de telle sorte que les lacunes en matière de ressources et de capacité soient prises en compte.

Priorités clés pour les réformes en matière de BPP en Afrique

Une fois que l'essentiel d'un système solide de gestion des fonds publics est en place et que ses préalables sont remplis, les priorités clés pour les réformes d'un budget axé sur les performances consistent à :

- Encourager l'appropriation par les pays au sein du gouvernement et du parlement ;
- Mettre au point et suivre une stratégie claire et cohérente de mise en œuvre ;
- Améliorer la capacité en vue de la mise en œuvre du système de BPP et de réformes du secteur public plus vastes ;
- Augmenter la responsabilisation, notamment en nommant des responsables de programme budgétaire ;
- Aligner les processus de planification et d'élaboration du budget ;

- Utiliser des données adéquates de performance dans les programmes budgétaires ;
- Modifier les systèmes d'information financiers et comptables gouvernementaux ; et,
- Envisager des évaluations régulières du programme budgétaire.

S'assurer que les préalables soient remplis

Garantir que les préalables requis soient remplis constitue un critère clé de la réussite de l'introduction du système de BPP en Afrique. Sans ces fondations solides, la capacité du système de BPP à améliorer la formulation et l'exécution du budget est limitée.

Il convient de mettre au point un échéancier pour que les préalables essentiels soient remplis avant le lancement du programme de réforme en matière de BPP. L'agencement des conditions préalables et fondamentales ainsi que des réformes en matière de BPP, doit être adapté au contexte du pays (se reporter au chapitre 7, page 42), notamment à l'économie politique et à la structure du pouvoir et des fonctions institutionnels. Les décideurs doivent résister au désir de remplacer des systèmes entiers sans effectuer d'analyses approfondies et éviter de « copier sur d'autres pays et de coller ». Il convient plutôt de tirer des enseignements clés des autres pays et d'adapter les systèmes locaux aux contextes locaux.

Les décideurs désireux de mettre en œuvre le système de BPP doivent favoriser l'appropriation locale du processus de réforme budgétaire.

Encourager l'appropriation par les pays au sein du gouvernement et du parlement

Les décideurs désireux de mettre en œuvre le système de BPP doivent favoriser l'appropriation locale du processus de réforme budgétaire. La réforme doit être conduite par des dirigeants nationaux issus des niveaux politiques et bureaucratiques et qui sont au fait de la réforme et la soutiennent. En Ouganda, l'enthousiasme du personnel technique associé au soutien des cadres supérieurs et des

dirigeants politiques s'est avérée être critique. Toutefois, la dynamique nécessaire à la poursuite des réformes budgétaires risque de décliner si les avantages du système de BPP ne sont pas clairement visibles. Le niveau d'adoption par les parties prenantes dépend de leur niveau d'implication dans la gestion du changement. Garantir une bonne communication et s'assurer que les parties prenantes réalisent les avantages de la réforme peut contribuer à l'obtention du soutien pour le processus de réforme et d'un engagement dans celui-ci.

L'adoption par le parlement est particulièrement importante. Les membres du parlement doivent clairement comprendre les objectifs, les limites et les implications institutionnelles du système de BPP. Le soutien des dirigeants de partis politiques permet de fixer le processus de réforme. Au Burkina Faso, par exemple, bien que le processus de réforme budgétaire ait été démarré par le pouvoir exécutif, les résultats n'ont été disponibles qu'après 2007 lorsque le parlement a émis une recommandation pour la mise en œuvre du système de BPP dès que possible. Sans l'adoption par les dirigeants politiques, il est impossible de poursuivre un programme de réformes. En Tunisie, des séminaires de formation et des journées de sensibilisation au système de BPP ont été organisés pour les parlementaires.

Mettre au point et suivre une stratégie claire et cohérente de mise en œuvre

Une stratégie et un plan de mise en œuvre bien pensés sont nécessaires à l'identification des tâches à accomplir et de leur ordonnancement. Le plan doit décrire les activités précises de mise en œuvre du système de BPP, les délais pour chaque activité ainsi qu'identifier les organes et les fonctionnaires responsables. La complexité des réformes budgétaires doit être reconnue et le plan de mise en œuvre doit adopter une approche à long terme (de dix années ou plus). L'agencement de l'introduction des réformes est un processus qui est généralement très long, bien que cela dépende en partie de la volonté politique à aller de l'avant. En Tunisie, par exemple, il aurait peut-être été préférable de commencer par l'adoption d'une loi exigeant les réformes, avec des dispositions pour l'application du nouveau cadre légal après une période de cinq à dix ans. Une telle période permet une transition progressive vers le nouveau système et minimise le risque d'échec. Il convient d'identifier les points de départ de la réforme en fonction des priorités gouvernementales et les dirigeants nationaux doivent se les approprier. En outre, il est essentiel d'effectuer des examens réguliers (au moins une fois par an) de la stratégie et des plans d'action de façon à corriger toute incohérence qui aurait pu survenir pendant la mise en place des réformes. Des erreurs sont admissibles dans le cadre de réformes si vastes, mais il est inadmissible de les ignorer. En Ouganda, un système de base de données relativement simple a facilité le processus de révision et a permis une présentation régulière de rapports.

Des erreurs sont admissibles dans le cadre de réformes si vastes, mais il est inadmissible de les ignorer.

Améliorer la capacité de mise en œuvre du système de BPP et de réformes plus vastes du secteur public

Dans la mesure où le manque de capacité constitue un défi majeur pour la mise en œuvre du système de BPP dans de nombreux pays africains, il est important d'intégrer des initiatives de renforcement des capacités et des fonds à cet effet dans le plan de mise en œuvre. L'introduction du système de BPP est un processus participatif à long terme dans lequel les parties prenantes sont impliquées. Compte tenu des délais importants requis pour aborder les défis institutionnels et techniques associés au système de BPP, il est nécessaire de mettre en place une unité de coordination dédiée aux réformes en matière de BPP. Cette structure ne doit pas être particulièrement complexe mais elle doit être conçue de manière à intégrer les fonctions politiques et programmatiques de façon pratique et qui impliquent les principales parties prenantes institutionnelles. L'expérience du Burkina Faso démontre la nécessité d'intégrer un personnel compétent issu du ministère de la Fonction Publique au sein de l'équipe responsable de la mise à l'essai des réformes de la gestion des finances publiques.

Un renforcement des organes externes de surveillance, notamment des comités parlementaires et des ISC, est requis pour accroître la responsabilisation et la transparence.

La direction du ministère des Finances est essentielle mais pas suffisante. Le ministère des Finances doit faire appel à d'autres acteurs bureaucratiques clés afin d'effectuer l'alignement sur le programme de réformes et de le pourvoir en capacités. Il est particulièrement important pour les réformes en matière BPP de faire appel aux ministères dépensiers et d'accroître la capacité de mise en œuvre du système de BPP.

Le renforcement des capacités doit également inclure les assemblées législatives et, de préférence, les partis politiques. Le gouvernement peut jouer un rôle en améliorant la clarté des budgets annuels préliminaires, des objectifs fiscaux à moyen terme et l'intelligibilité des documents budgétaires explicatifs soumis au parlement. Une unité de recherche au parlement pourrait venir en aide aux membres du parlement en matière d'analyse des politiques budgétaires et les aider à mieux comprendre la notion de performance. Une telle compréhension fait actuellement défaut dans de nombreux pays africains. À Maurice, par exemple, en 2010, l'assemblée nationale ne tirait pas pleinement profit des données de performance (Ba, 2010).

De la même manière, un renforcement des organes externes de surveillance, notamment des comités parlementaires et des ISC, est requis pour accroître la responsabilisation et la transparence. Des initiatives sur-mesure de renforcement des capacités sont également requises dans ce cas. Enfin, il est important d'intégrer des stratégies de communication et d'accès aux informations pour la société civile dans le processus de réforme afin d'améliorer la compréhension de la réforme de BPP au sein de la société.

Augmenter la responsabilisation, notamment en nommant des responsables de programme budgétaire

Pour des raisons de responsabilisation, la conception du système de BPP doit disposer de liens clairs entre le plan stratégique, l'unité organisationnelle et la structure du programme. Les ministères individuels doivent être responsables de la gestion des programmes budgétaires qui sont sous leur autorité et de s'assurer que les hauts fonctionnaires (Secrétaires permanents ou généraux, Directeurs généraux, etc.) rendent des comptes à leur ministre. La responsabilité ne doit pas être vague : des règlements officiels ou des contrats doivent préciser le rôle de chaque acteur. Dans les pays francophones, par exemple, le rôle de chaque ministre en tant qu'ordonnateur (détenteur de l'autorité budgétaire), de chaque Secrétaire général de ministère et de chaque directeur de la Direction du budget et de la Direction des finances doit être clairement établi. En somme, l'ensemble des pays doit attribuer des responsabilités aux responsables de programme budgétaire. De telles affectations se sont avérées problématiques dans un certain nombre de pays africains, même à Maurice. Au Mozambique, la décentralisation de l'autorité d'affectation des dépenses aux responsables de programme budgétaire n'a pas été résolue en 2012 lorsque des discussions ont eu lieu sur le rôle des responsables de programme dans une nouvelle hiérarchie organisationnelle et dirigeante. Si l'on considère les futures réformes, les réformes de BPP doivent aborder les questions de gestion des ressources organisationnelles et humaines ainsi que les aspects techniques de l'élaboration du budget axé sur les performances.

Aligner les processus de planification et d'élaboration du budget

Afin d'utiliser le système de BPP comme outil pour créer un lien entre les plans et les objectifs de performance et les budgets, chaque ministère dépensier doit disposer d'un plan stratégique qui contient des données de performance. Ce plan doit servir de base au développement d'une structure de programme et aux informations sur les affectations des ressources dans les programmes budgétaires annuels. Au Burkina Faso, l'élaboration du budget axé sur les résultats a requis la mise en place préalable d'un certain nombre d'outils, les plus importants étant un document sur la planification nationale (la « stratégie de croissance et de développement durables »), un cadre de dépenses à moyen terme et des stratégies sectorielles très efficaces.

Il est important d'obtenir un consensus sur la terminologie, les concepts et les formats le plus tôt possible (de préférence pendant la phase pilote). Au Mozambique, la notion d'élaboration du budget-programme a été interprétée différemment par diverses parties prenantes. La situation a donné lieu à une confusion inutile et a ralenti la mise en œuvre du système de BPP. Le fait de s'assurer d'un consensus parmi les parties prenantes sur les rôles dans la planification et l'élaboration du budget et des concepts liés à la performance permet non seulement de simplifier le processus de réforme mais aussi de favoriser un sens d'appropriation.

Utiliser des données de performance adéquates et les appliquer aux budgets

Afin de tirer profit du système de BPP, les résultats, extrants, IP et objectifs doivent être précis, mesurables, atteignables et pertinents. Les IP devraient, dans la mesure du possible, être appliqués de manière homogène à l'ensemble des ministères et devraient être clairement compris par l'ensemble des parties prenantes. Toutefois, les données de performance ne sont utiles que si elles sont soutenues par des processus et des systèmes de gestion puissants ainsi que par une culture de la performance au sein de la fonction publique.

Les responsables de programme doivent chercher à établir un rapport entre les données de performance et les allocations budgétaires, notamment, s'il y a lieu, les domaines de dépenses susceptibles d'être intégrés dans l'élaboration du budget directement axé sur les performances. Pour que cela réussisse, les analystes budgétaires doivent être capables d'accéder aux données de performance supplémentaires et d'analyser les budgets en lien avec les performances attendues. Les analystes budgétaires doivent se trouver au sein des ministères dépensiers tandis que les bureaux centraux doivent évaluer et remettre en question si les budgets ministériels reflètent bien les priorités politiques du gouvernement, si le chiffrage des programmes est adapté aux performances escomptées et si les performances ciblées sont atteignables. Dans les pays africains, de telles considérations constituent des objectifs à long terme.

Modifier les systèmes comptables et d'information

La capacité à enregistrer et rendre compte des dépenses comme prévu par les programmes est vitale. Sans elle, les avantages du système de BPP ne peuvent pas se concrétiser. Pour cela, il convient d'apporter des changements au PC et aux systèmes d'information existants relatifs à la gestion financière de façon à ce qu'ils puissent intégrer la nouvelle classification de « budget-programme ». À Maurice, la mise en place d'un nouveau PC et la mise à jour du système d'information relatif à la gestion financière ont permis d'exécuter et de rendre compte des programmes budgétaires. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs pays africains ont du mal à adapter leur système d'information relatif à la gestion financière, même avant l'application du système de BPP.

Il convient, dans ce cas, afin de leur permettre d'enregistrer les dépenses par programme et les données de performance associées, d'adopter une approche séquentielle puisque la modification du système comptable et du système d'information relatif à la gestion financière est une tâche considérable. Une étape préliminaire et aisée consiste à modifier le PC. Modifier le système d'information relatif à la gestion financière représente une tâche plus importante et plus complexe qui nécessite généralement une approche pluridimensionnelle et ce sur plusieurs années. Tandis qu'un nouveau système d'information relatif à la gestion financière est en cours de conception, d'essai et d'application, il peut s'avérer nécessaire de modifier les systèmes informatiques existants afin d'informatiser les dépenses aux différentes

étapes des nouveaux programmes budgétaires. Quelle que soit l'approche adoptée, une formation complète est nécessaire sur les nouvelles procédures comptables et les modifications associées apportées aux systèmes informatiques.

Envisager des évaluations des programmes budgétaires

Des dispositifs de suivi et d'évaluation de la performance des programmes, d'un point de vue financier et non-financier, sont requis. Il convient de présenter régulièrement des rapports, grâce à un groupe d'analystes budgétaires, afin de tenir les décideurs au fait de la performance des programmes. Le ministère des Finances doit décider de la fréquence et du moment de la présentation des rapports en tenant compte des systèmes informatiques disponibles. Les rapports doivent comprendre des données sur les performances financières et non financières et des systèmes doivent être mis au point pour que les ministères dépensiers et le ministère des Finances puissent effectuer un suivi en cours d'année et une évaluation en fin d'année. La réussite de la mise en place d'une fonction d'évaluation nécessite un engagement considérable de la part de l'ensemble des parties prenantes. Pour commencer, les ministères doivent préparer des rapports en cours d'année sur les dépenses réelles en comparaison aux dépenses prévues au budget pour cette période ou pour la même période de l'année précédente. L'analyse de fin d'année peut être plus complète en examinant comment les dépenses ont contribué à l'atteinte des objectifs de performance.

Certains pays non africains effectuent périodiquement des analyses approfondies des dépenses (Robinson, 2013) dans le but d'améliorer l'efficacité des dépenses et/ou de réduire le montant total des dépenses. À l'inverse, en Afrique, les évaluations sont rares. Dans certains pays (par ex., le Kenya), la fragmentation institutionnelle conduit les ministères chargés de la planification à effectuer des évaluations (généralement limitées aux projets) et/ou des examens des dépenses sans en informer le ministère des Finances. Dans de tels cas, les «évaluations» n'influencent pas le processus de préparation budgétaire. À l'avenir, les pays africains peuvent envisager d'intégrer des examens des dépenses dans leurs processus d'examen budgétaire.

Axes politiques pour améliorer la mise en œuvre du système de BPP

La réussite de la mise en œuvre du système de BPP dépend de l'étroite collaboration entre les acteurs budgétaires, notamment ceux qui appartiennent au pouvoir exécutif politique, à la fonction publique, les assemblées législatives, l'ISC, les donateurs et la société civile. Chaque partie prenante joue un rôle distinct dans le processus de réforme budgétaire. Ainsi, une synthèse des axes politiques sur-mesure est présentée dans le Tableau 18.

Dans de nombreux pays africains, le « programme » de réforme en matière de BPP susmentionné peut représenter un minimum de dix années de travail.

L'agencement des réformes en matière de BPP

Certains pays qui, depuis dix ans, mettent en œuvre le système de BPP continuent de faire face à divers défis qui empêchent la mise en place d'un système opérationnel de BPP (autrement dit, un système qui remplit les critères de «système fonctionnel de BPP» comme décrit en Annexe 4). Par exemple, le Burkina Faso, le Mali et le Ghana ont tout trois lancé les réformes du cadre de dépenses à moyen terme/BPP vers la fin des années 1990, pourtant, 10 à 15 ans plus tard, ils se trouvent toujours dans la catégorie «a fait des progrès» en matière de mise en œuvre du système de BPP (voir le Tableau 11). Le Malawi aussi a commencé les réformes de BPP il y a longtemps sans pour autant disposer aujourd'hui d'un BPP qui fonctionne. Les enseignements tirés de ces pays sont instructifs en ce qui concerne les facteurs clés qui ont empêché l'évolution des réformes aussi rapidement que prévu. Les facteurs propres aux pays et les facteurs génériques qui conduisent au ralentissement de l'évolution constituent des données précieuses pour les autres pays qui ne sont pas encore parvenus à des étapes si avancées de réforme de BPP. Les enseignements tirés de ces exemples peuvent permettre à un pays de créer un plan d'agencement réaliste de BPP.

Ce rapport souligne l'importance de mettre en place les fonctions de base de la gestion des finances publiques avant de se lancer dans le processus complexe de réforme en matière de BPP. Comme nous l'avons vu plus haut au chapitre 3 (page 13), la mise en place du contrôle budgétaire, de la conformité financière et de la discipline fiscale globale doit précéder toute action visant l'amélioration de l'efficacité des dépenses et de l'affectation des ressources. La mise en œuvre des réformes complexes de BPP doit constituer l'étape finale.

Dans de nombreux pays africains, le « programme » de réformes en matière de BPP susmentionné peut représenter un minimum de dix années de travail, notamment pour ceux qui doivent préalablement remplir les exigences fondamentales d'une gestion saine du budget et des finances publiques. Comme l'illustre la Figure 2, huit pays (sur 31) ont obtenu une note moyenne inférieure à « C » à l'examen des Dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et de nombreux pays ont obtenu une note comprise entre « B » et « C ». Les pays qui ont convenablement progressé au niveau des réformes de BPP, tels que Maurice et l'Afrique du Sud, ont obtenu une note supérieure à « B » (en moyenne) à leur examen PEFA. Ces deux pays, qui disposent également d'un cadre de gouvernance solide, avaient une longueur d'avance dans la mise en œuvre du système de BPP par rapport aux pays qui connaissent des faiblesses persistantes au niveau de leurs systèmes de gestion des finances publiques et de la gouvernance de ces derniers.

Tableau 18 : Axes politiques pour les parties prenantes

Parties prenantes		Rôle	Axes politiques
Les assemblées législatives et l'ISC	Le parlement	Responsable du contrôle de la gestion budgétaire gouvernementale et de l'examen, du débat et de l'adoption des lois liées au budget.	Développer une bonne compréhension des membres du parlement sur le rôle du parlement dans l'adoption (des lois) du budget annuel et dans l'examen annuel des résultats budgétaires.
	Les comités et offices parlementaires		Créer une sensibilisation au programme de réforme en matière de BPP, notamment auprès des comités parlementaires.
			Éduquer et guider les membres du parlement pour qu'ils créent un lien entre les budgets annuels et les objectifs et résultats.
			Envisager de dédier des ressources au parlement afin de l'aider dans l'analyse du budget.
	Institution de vérification externe	Responsable du contrôle de la gestion des finances publiques et des comptes publics.	Renforcer l'ISC en effectuant les audits des budgets annuels et en contrôlant la gestion financière gouvernementale.
Le pouvoir exécutif	Instances politiques gouvernementales centrales (la présidence, le Premier ministre, le Ministre des finances, le Conseil des ministres et leurs conseillers) Le ministère des Finances et les ministères/ organes centraux liés (responsables de la planification, de l'élaboration du budget, de la gestion financière, de la fonction publique, etc.)	Mise au point et application de politiques. Rédaction de nouvelles lois et réglementations. Responsabilité spéciale de : - Mise au point de politiques et processus budgétaires ; - Préparer des projections financières et des plafonds de dépenses réalistes ; - Attribuer des fonds aux secteurs ; - Contrôle de l'exécution budgétaire ; - Préparer des comptes d'État et rapports financiers consolidés ; - Superviser le système de gestion de la performance ; - Rédiger des rapports annuels de performance pour le ministère des Finances ; - Garantir la transparence et la responsabilisation au niveau de la gestion budgétaire et des finances publiques.	S'assurer que des fondations solides soient en place avant d'appliquer les réformes.
			Mettre au point une stratégie de mise en œuvre cohérente (sur plus de 10 années) afin d'identifier les tâches à accomplir et dans quel ordre.
			Adapter le plan au contexte du pays.
			Examiner chaque étape du processus de réforme avant de s'engager à son application.
			Surveiller l'avancée des réformes et ajuster en fonction.
			Obtenir un consensus sur la terminologie, les concepts et les formats de base du système de BPP.
			S'assurer que des initiatives de renforcement des capacités adéquates soient mises au point et intégrées au plan d'exécution.
			S'assurer qu'il existe des liens clairs entre les unités organisationnelles et la structure du programme.
			Créer un lien entre les réformes de BPP et les réformes de l'administration publique.
			Modifier le PC et les Systèmes existants d'information relatifs à la gestion financière.
			Décentraliser l'autorité de gestion budgétaire afin d'affecter des dépenses aux responsables de programme budgétaire.
			Intégrer les processus de planification et d'élaboration du budget et apporter des conseils clairs aux ministères dépensiers.
			Créer une sensibilisation au programme de réforme en matière de BPP grâce à une direction solide et à une stratégie de communication claire.
			Mettre en place un groupe d'analystes budgétaires au sein des organes centraux afin d'évaluer les budgets des ministères dépensiers, pour savoir si les programmes sont chiffrés de manière efficiente et si les performances anticipées sont atteignables.
	Les ministères dépensiers	Responsables de : - Mettre au point des stratégies et plans sectoriels ; - Développer des objectifs de politique clairs dans les programmes budgétaires ; - Chercher des moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses ; - Présenter des rapports sur l'utilisation et la performance des ressources.	Mettre au point des systèmes et processus de suivi et d'évaluation de la performance des programmes.
			Communiquer clairement aux parties prenantes le but, les avantages et les avancées en matière de réformes de BPP.
			Encourager une culture de la performance au sein du secteur public : des responsabilités claires vis-à-vis de la performance budgétaire, des IP pertinents et un suivi efficace de la performance.
		Garantir la présentation opportune des données financières et non-financières aux organes centraux concernés.	
Les donateurs	Doivent apporter un soutien financier (budgétaire) et technique en vue de l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la continuation des réformes budgétaires.	Préparer notamment des rapports annuels de performance.	
		Soutenir la mise au point d'une stratégie et d'un agencement adéquat pour les réformes de BPP.	
		Soutenir les activités de renforcement des capacités pour les ministères centraux, le gouvernement, le parlement et l'ISC.	
La société civile	Responsable du suivi et de la présentation de rapports sur les activités budgétaires du gouvernement.	Créer une sensibilisation au programme de réforme de BPP.	
		Effectuer un suivi de la réforme du budget et préconiser celle-ci.	

Ces observations suggèrent l'emploi d'une stratégie différenciée, notamment en ce qui concerne l'agencement de la mise en œuvre du système de BPP, pour les différents pays et de la manière suivante :

- Pour les pays dont les systèmes de base de gestion des finances publiques connaissent toujours d'importantes faiblesses, la priorité est d'améliorer la crédibilité du budget annuel, notamment aux étapes d'exécution du budget, de comptabilité budgétaire, de présentation des rapports budgétaires et de contrôle externe. L'introduction des réformes en matière de BPP doit soit être mise de côté, soit être introduite très progressivement (par ex., en formulant des stratégies sectorielles dans quelques secteurs ou ministères clés) ;
- Pour les pays dont les systèmes de gestion des finances publiques connaissent des faiblesses persistantes et dont la capacité et la responsabilisation de la gestion budgétaire sont faibles, les priorités sont : remédier aux faiblesses restantes au niveau de la gestion des finances publiques, exiger des responsables du budget qu'ils rendent des comptes avant les comités parlementaires pour l'exécution des « budgets traditionnels » et accroître l'efficacité des audits externes. Les réformes en matière de BPP peuvent suivre progressivement, une fois que la gestion des finances publiques est satisfaisante et que la responsabilisation et la transparence fiscales se sont améliorées ;

Le rythme des réformes en matière de BPP doit être adapté au niveau de l'appropriation politique des réformes.

- Pour les pays dont les systèmes de gestion des finances publiques sont globalement satisfaisants, les réformes en matière de BPP peuvent avoir lieu à un rythme raisonnable.

Le rythme des réformes en matière de BPP doit être adapté au niveau de l'appropriation politique des réformes. Le système de BPP n'est pas une simple réforme technique. Les avancées dépendent aussi de l'existence de « champions » locaux spécialistes des réformes de BPP, notamment au sein du ministère des Finances ou au niveau ministériel, de fonctionnaires formés adéquatement, présents dans l'ensemble des ministères, qui soient au fait du système de BPP et des ministres du Cabinet et des hauts fonctionnaires habitués à être responsables et à rendre des comptes en public (notamment devant les commissions parlementaires) et qui soient capables de mettre en œuvre un système de BPP. Il faut également tenir compte de l'existence d'un appui technique, par voie de systèmes d'information relatifs à la gestion financière, afin de garantir que des données budgétaires, financières et de performance soient facilement disponibles et fiables.

8. Conclusion

Le système de BPP est une composante majeure des programmes globaux de réforme des finances publiques dans de nombreux pays africains. Dans quelques pays, l'appropriation des réformes est locale. Dans de nombreux pays, l'influence des donateurs et autres facteurs « extra-nationaux » poussant à l'adoption des réformes de BPP est forte, mais elle faiblira au fur et à mesure que les gouvernements africains réalisent que le système de BPP représente une « bonne pratique internationale » et qu'ils deviennent désireux d'introduire les réformes de BPP eux-mêmes. Néanmoins, les organisations et/ou donateurs africains régionaux exigent des pays qu'ils adoptent de telles réformes ou les encouragent à le faire. Bien que parfois un pays ne soit prêt à satisfaire à cette exigence.

La grande majorité des 54 pays africains participant à cette étude ont initié, ou ne tarderont pas à initier, des réformes proches de celles du système de BPP. À ce jour, les réussites sont assez rares. Aucun pays n'a encore mis en place un système de BPP qui soit entièrement fonctionnel comme défini en Annexe 4. Deux pays (Maurice et l'Afrique du Sud) disposent de systèmes de BPP fonctionnels et huit autres ont enregistré des progrès considérables vers un système de BPP entièrement fonctionnel.

De nombreux pays africains ont enregistré peu de progrès dans la mise en place d'un système budgétaire dans le cadre duquel les ministères présentent des rapports sur la performance budgétaire après la fin de l'exercice financier et précisent les raisons pour lesquelles les résultats et la performance budgétaires dépassent ou sont inférieurs aux performances attendues. Néanmoins, certains pays ont mis en place des programmes budgétaires et des IP qui sont présentés au parlement dans des rapports budgétaires annuels. Dans d'autres pays, ces rapports ne sont pas publiés. Un groupe important de pays a commencé à utiliser des systèmes proches de ceux de BPP en mettant au point des cadres sectoriels de dépenses à moyen terme et quelques IP. Toutefois, ces derniers ne sont, bien souvent, pas liés aux allocations budgétaires annuelles et ne sont pas nécessairement intégrés aux rapports budgétaires annuels. Fin 2012, 11 pays africains s'étaient engagés publiquement à mettre en œuvre le système de BPP dans un futur proche. Seuls huit pays africains, principalement des pays sortant de

L'introduction des réformes en matière de BPP a conduit à des améliorations au niveau de la préparation budgétaire et des rapports budgétaires.

crise ou de petite taille, ne s'étaient pas engagés à appliquer les réformes en matière de BPP.

L'introduction des réformes en matière de BPP a conduit à des améliorations au niveau de la préparation budgétaire et des rapports budgétaires. Dans certains pays africains, le bureau du budget et le ministère des Finances se préoccupent à présent davantage des décisions plus générales d'allocation des ressources que de la micro-gestion des ministères dépensiers et les ministères dépensiers bénéficient d'une plus grande souplesse dans la détermination de leurs budgets-programme. Une enquête à l'initiative de CABRI a relevé des améliorations au niveau de la qualité des soumissions budgétaires des ministères dépensiers, des objectifs des programmes de dépenses et de la mesure des performances. Toutefois, il n'a pas été aisé de parvenir à utiliser les données de performance avec succès dans le chiffrage des affectations de dépenses pour les ministères dépensiers et à obtenir des ministères dépensiers qu'ils accordent de l'importance à la performance. Certains pays ayant plus de dix années d'expérience à leur actif (par ex., le Burkina Faso, le Ghana et le Mali) ont toujours des difficultés à créer un lien entre les programmes budgétaires des ministères et les données de performance et les allocations budgétaires annuelles. Globalement, bien que des stratégies budgétaires et sectorielles générales aient été préparées et fassent souvent partie des rapports budgétaires *ex ante*, l'impact du système de BPP sur les résultats budgétaires est faible.

Dans les pays qui ont mis en œuvre un système de BPP avec des succès relatifs, les conditions préalables du système de BPP avaient été majoritairement remplies. Notamment, leurs systèmes de gestion des finances publiques fonctionnaient relativement bien avant de démarrer un système de BPP et il existait un soutien politique adéquat des réformes. Dans ces pays, la mise en œuvre du système de BPP a été conceptualisée de manière stratégique et son agencement a tenu compte des objectifs de développement à long terme et des liens ont été

créés entre la planification, les cadres budgétaires à moyen terme, les budgets annuels et la performance.

La majorité des pays fait face à des défis politiques, organisationnels, techniques et juridiques considérables lorsqu'elle adopte une approche budgétaire axée sur les résultats. Les défis principaux sont : le manque d'appropriation politique ; aborder le système de BPP comme un exercice technique sans envisager une réforme plus vaste du secteur public ; une faible capacité de mise en œuvre (en matière de connaissances, d'effectifs et de financements), en partie due au fait que les ministres et les fonctionnaires des ministères, hormis le ministère des Finances, n'ont jamais été responsables de la gestion budgétaire (ceci est particulièrement vrai en Afrique francophone) ; le manque de préparation des responsables de programme budgétaire sur le fait qu'ils doivent rendre davantage de comptes ; des systèmes comptables et informatiques inefficaces ; une capacité réduite en matière d'audit interne et externe ; et des défis juridiques et réglementaires auxquels il faut encore faire face.

Les activités futures d'application des réformes en matière de BPP doivent tenir compte de ces défis pendant la planification. Dans ce contexte, il est important de fixer un échéancier réaliste de mise en œuvre et de tirer les enseignements de l'expérience des pays qui ont encore des difficultés à obtenir des résultats, plutôt que de se focaliser exclusivement sur les quelques cas de réussites d'un système BPP en Afrique. Compte tenu des expériences décevantes de certains pays africains liées au système de BPP, il se peut que, pour de nombreux pays, le processus se mesure en décennies et non en années. Ceci est particulièrement vrai dans les pays où les systèmes de gestion des finances publiques sont inefficaces et les budgets annuels peu crédibles (autrement dit, lorsqu'il existe de grands écarts entre les estimations ex ante de revenu et de dépenses et les résultats, notamment au niveau des dépenses des programmes sectoriels ou individuels).

Il convient d'intégrer davantage de réformes en matière de BPP dans le contexte politique et institutionnel spécifique de chaque pays afin de surmonter les nombreux défis. Le leadership et l'appropriation politiques sont essentiels. Toute stratégie visant la mise en œuvre de changements durables des systèmes budgétaires doit intégrer les réformes au niveau politique, effectuer des changements institutionnels afin d'accroître les responsabilités individuelles des responsables du budget et renforcer les capacités managériales et techniques du pays.

Il convient d'intégrer davantage de réformes en matière de BPP dans le contexte politique et institutionnel spécifique de chaque pays afin de surmonter les nombreux défis.

En adoptant les réformes de BPP en Afrique, il convient de rappeler que, dans certains pays non africains qui comptent près de 50 années d'expérience dans l'application de réformes

proches de celles du système de BPP, il existe quelques cas pour lesquels le système de BPP fonctionne exceptionnellement bien. Dans de nombreux pays non africains, les systèmes de BPP sont encore en cours d'ajustement. Certains pays n'essayent plus de créer des liens forts entre les allocations budgétaires et les IP ou les objectifs. L'expérience en dehors de l'Afrique démontre que, pour la plupart des dépenses publiques, les liens entre les allocations budgétaires et la performance ne sont pas évidents. Par exemple, le degré d'amélioration des performances de l'éducation, s'il y a lieu, suite à une augmentation des dépenses du budget de l'éducation de 10 pour cent, par exemple, n'est pas connu. C'est pour ces raisons que certains pays africains ne parlent plus d'«élaboration du budget-programme» ni d'«élaboration du budget axé sur les performances». En effet, ils mettent plutôt l'accent sur la gestion de la performance sans pour autant se désapproprier les mesures d'amélioration de la transparence et de la responsabilisation introduites par les réformes en matière de BPP. En outre, dans certains secteurs spécifiques, l'évaluation comparative de la performance est mise en avant.

Ce rapport propose des recommandations politiques générales permettant de mener à bien le programme de réformes de BPP en Afrique. Ces recommandations impliquent d'entreprendre des évaluations réalistes du soutien politique pour les réformes, du niveau de préparation d'un pays pour la mise en place des fondements de la gestion des finances publiques ainsi que d'aborder les contraintes constitutionnelles et juridiques et le manque de ressources et de capacité qui entravent l'introduction des réformes. Les institutions chargées de faire respecter l'obligation de rendre des comptes, en particulier le parlement et l'ISC, doivent être renforcées afin de garantir un contrôle efficace et une plus grande responsabilisation des acteurs budgétaires qui appliquent les réformes.

Dans la mesure où la performance des systèmes budgétaires et de gestion des finances publiques de base des pays africains est très variée, il n'existe pas d'approche universelle pour l'introduction ou la consolidation des réformes en matière de BPP. Il convient de faire usage d'une approche différenciée. Dans les pays disposant de systèmes de gestion des finances publiques inefficaces, il faut accorder au programme de mise en œuvre du système de BPP un niveau de priorité très bas, voire de l'interrompre, jusqu'à ce que les systèmes de gestion des finances publiques se soient améliorés de manière tangible. A contrario, certains pays disposant de systèmes budgétaires et de gestion des finances publiques performants pourraient envisager une approche accélérée de mise en œuvre des réformes de BPP. En réalité, la majorité des pays africains se situe entre ces deux extrêmes, bien que les systèmes de base de gestion des finances publiques soient globalement moins efficaces que sur d'autres continents.

Compte tenu de faiblesses persistantes en matière de gestion des finances publiques, notamment au niveau de l'exécution du budget et de la comptabilité publique, il se peut qu'il faille réduire l'importance accordée aux réformes de BPP dans certains pays. Dans les pays qui ont commencé

prématurément à appliquer les réformes en matière de BPP, la première priorité doit être d'aborder les faiblesses fondamentales de la gestion des finances publiques. Dans d'autres pays, les réformes de BPP et les efforts visant à remédier aux faiblesses de la gestion des finances publiques peuvent se dérouler simultanément.

Bien que la réussite de la mise en œuvre du système de BPP dépende en partie de la robustesse des systèmes existants de gestion des finances publiques, il ne s'agit pas du seul et unique facteur. Le défi en Afrique consiste à intégrer les réformes de BPP et celles de la gestion des finances publiques aux réformes plus larges du secteur public, notamment la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions sociales, les réformes de la fonction publique et la décentralisation politique (régionale), lesquelles sont en phase d'application simultanée dans de nombreux pays africains. Les autorités politiques de chaque pays doivent décider de l'importance relative à accorder à chaque composante du programme global du secteur public, lequel doit, à son tour, trouver sa place parmi les questions politiques générales, telles que l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité intérieure ou encore de la baisse de la corruption.

La recherche sur les réformes en matière de BPP doit se poursuivre dans au moins trois domaines : Tout d'abord, le nombre d'études de cas sur des pays qui ont expérimenté le système de BPP doit dépasser les quatre nouveaux cas abordés dans le chapitre B de ce document. Deuxièmement, il convient d'établir dans quelle mesure les avancées décevantes en matière de réformes de BPP de certains pays sont dues à des programmes surchargés de réforme du secteur public, autrement dit à essayer d'appliquer un trop grand nombre de réformes dans un trop grand nombre de domaines de la gestion publique. Troisièmement, il convient d'entreprendre davantage d'actions sur le terrain portant sur les priorités des réformes budgétaires et de gestion des finances publiques ainsi que d'agencer convenablement les réformes de BPP en fonction de la capacité de chaque pays.

ANNEXE 1 :

Enquête sur la mise en œuvre du système de BPP en Afrique

À la fin de l'année 2012, CABRI a mené une enquête sur les pratiques en matière de BPP dans les pays africains. Les questions de l'enquête étaient liées à un cadre analytique de base comme énoncé ci-dessous.

Le questionnaire a été distribué à 42 pays africains. Les 15 pays suivants ont répondu à ce questionnaire : le Bénin, le Botswana, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo-Brazzaville, la République démocratique du Congo, la Guinée, le Kenya, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, Maurice, la Namibie, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud et les Seychelles. Les répondants au questionnaire constituent une bonne représentation régionale à l'enquête, à l'exception de l'Afrique du Nord. Huit pays sont francophones et sept sont anglophones (le Rwanda est considéré comme anglophone). Aucune réponse au questionnaire n'est parvenue de pays lusophones ou arabophones. Cependant, deux des études de cas détaillées réalisées (Tunisie et Mozambique) qui complètent ce rapport sont situées dans ces régions.

Il est possible que les réponses à l'enquête soient faussées par le libre choix (ou auto-sélection), ce qui limite l'applicabilité des conclusions au continent dans son ensemble. Avec un taux de réponse qui n'est que de 36 pour cent, il est possible que les pays qui ont obtenu de bons résultats dans le cadre de la réforme budgétaire, ou qui sont convaincus du bien-fondé de leurs plans de réforme, aient répondu à l'enquête, alors que les pays qui ne sont pas persuadés de la pertinence de leurs plans de réforme en matière de BPP, aient choisi de ne pas y répondre. La possibilité que l'auto-sélection biaise les résultats est aggravée par le fait que les personnes répondant à l'enquête sont les bureaux nationaux du budget des pays interrogés – les unités d'organisation responsables des réformes budgétaires. Dans la mesure du possible, les réponses ont été comparées à des documents existants à ce sujet. Dans l'hypothèse où des réponses contradictoires ont été mentionnées, davantage de crédibilité sera alors accordée aux conclusions des documents existants sur la réforme budgétaire pour les pays concernés.

Principales questions guidant le cadre de recherche de base

Qu'est-ce que le système de BPP ?	• Comment le système de BPP est conçu (par exemple service/unité responsable, structure et définition du programme, cadre du système de BPP) ? • Est-ce que le CDMT est lié au système de BPP ? • Quelle est la relation entre la planification et l'élaboration du budget ? • Quelle est la relation entre les informations sur les performances et l'élaboration du budget ?
Quelles sont les pratiques actuelles en matière de BPP en Afrique ?	• Qu'est-ce qui a été à l'origine de la demande de mise en œuvre du système de BPP ? • Quels préalables ont été remplis avant la mise en œuvre ? • Quelle a été la mise en séquence choisie (mesures prises) pour introduire le système de BPP ? • Quelles activités de renforcement des capacités ont été entreprises pour mettre en œuvre le système de BPP ? • Quelles mesures et quels indicateurs font partie des systèmes de mesure ? • Quel est le rôle des ministères dépensiers, du parlement et de la société civile dans la mise en œuvre de la réforme ?
Quels sont les principaux défis liés à la mise en œuvre de la réforme de BPP ?	• Quelles sont les principales contraintes de <i>capacité</i> rencontrées dans la mise en œuvre du système de BPP ? • Quelles sont les principales contraintes <i>légal</i>es rencontrées dans la mise en œuvre du système de BPP ? • Quelles sont les principales contraintes de <i>planification</i> rencontrées dans la mise en œuvre du système de BPP ? • Quelles sont les principales contraintes <i>institutionnelles</i> rencontrées dans la mise en œuvre du système de BPP ? • Est-ce que <i>l'appropriation</i> (adhésion politique et souveraineté budgétaire) a représenté un défi dans la mise en œuvre du système de BPP ? Dans l'affirmative, pour qui ? • De quelle façon ces défis et obstacles ont été surmontés ?
Quel a été l'impact de l'introduction du système de BPP en Afrique ?	• Quels ont été les effets positifs de l'introduction du système de BPP sur la formulation, l'exécution et la présentation de rapports budgétaires ? • Est-ce que ces effets étaient escomptés ou inattendus ? • Quels ont été les effets négatifs de l'introduction du système de BPP sur la formulation, l'exécution et la présentation de rapports budgétaires ? • Quels ont été les effets institutionnels ?

ANNEXE 2 : Établir l'état de préparation relatif aux réformes de BPP à l'aide des indicateurs PEFA

La présente annexe décrit la méthode utilisée pour préparer les notes moyennes de performance de la GFP à différentes étapes du cycle budgétaire. À partir des évaluations PEFA publiées pour 31 pays, les notes pour : (1) la préparation du budget ; (2) l'exécution du budget ; (3) la comptabilité/les rapports financiers ; et, (4) la supervision (audit externe et parlement) ont été obtenues en calculant des moyennes non pondérées de certaines dimensions d'indicateurs PEFA, comme décrites ci-dessous.

Puis on a fait la moyenne des quatre notes moyennes des étapes du cycle budgétaire annuel en vue d'obtenir une note globale des indicateurs du cycle budgétaire de base.⁵⁴ La conversion de la notation alphabétique en numérique est la même que celle utilisée par d'autres chercheurs (par ex., Tommasi, 2013), à savoir : A = 4, B = 3, C = 2, D = 1.

Au début de l'année 2013, 35 pays africains ont publié au moins une évaluation PEFA. Celles-ci étaient relativement complètes, à l'exception de celles du Gabon, de la Guinée-Bissau, du Lesotho et de São Tomé-et-Príncipe, qui ont été exclues en raison du trop grand nombre de valeurs manquantes. En outre, pour la République du Congo, le Liberia et le Togo, diverses valeurs étaient manquantes, notamment en ce qui concernait la « surveillance par le pouvoir législatif » (les parlements ne fonctionnaient pas au moment où les évaluations PEFA ont été effectuées). Ces pays ont donc été retenus dans l'échantillon de 31 pays, même si les moyennes excluent les valeurs manquantes.⁵⁵

⁵⁴ En utilisant une moyenne non pondérée des quatre sous-indices, plutôt qu'en prenant une moyenne pondérée de chacune des 49 dimensions..

⁵⁵ PEFA PI-4 se rapporte aux arriérés de dépenses, qui ont des origines multiples – dans la préparation du budget, dans l'exécution du budget ou dans la comptabilité publique. Toutefois, l'existence d'arriérés de dépenses en Afrique provient bien souvent, soit du non-respect des procédures d'exécution budgétaire (y compris celles pour la passation des marchés), soit d'une gestion de trésorerie inefficace (incapacité de contrôler étroitement les flux de trésorerie et de les projeter et/ou d'ajuster des pertes de recettes ou des dépassements de dépenses sont enregistrés).

Indicateurs PEFA utilisés pour calculer les notes moyennes des étapes du cycle budgétaire			
	Toutes les dimensions	Quelques dimensions	Nombre de dimensions
<i>1. Préparation du budget</i>			10
Classification du budget	PI-5		
Exhaustivité du budget	PI-6		
Accès du public aux informations budgétaires	PI-10		
Calendrier budgétaire	PI-11		
Cadre de dépenses à moyen terme	PI-12		
<i>2. Budget execution</i>			19
Arriérés de paiement ⁴⁵		PI-4(i)	
Prévisibilité de la disponibilité des fonds	PI-16		
État de consolidation des soldes de trésorerie		PI-17(ii)	
Contrôles des états de paie	PI-18		
Passation des marchés publics	PI-19		
Contrôles internes des dépenses non salariales	PI-20		
Audit interne	PI-21		
<i>3. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</i>			10
Rapport sur les arriérés		PI-4(ii)	
Rapport sur la dette		PI-17(i)	
Rapprochement des comptes	PI-22		
Rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	PI-24		
États financiers annuels	PI-25		
<i>4. Vérification externe et surveillance par le pouvoir législatif</i>			10
Vérification externe	PI-26		
Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	PI-27		
Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	PI-28		

ANNEXE 3 :

Exigences légales en matière de BPP dans les pays membres de l'UEMOA/de la CEMAC

Les termes suivants sont extraits de la Directive N°06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA portant lois de finances dans les États membres. La Directive 01/08-UEAC-190-CM-17 de la CEMAC (disponible sur le site Web de la CEMAC, <http://www.cemac.int>) relatives aux Lois de finances, est similaire.

Lois de finances annuelles. Elles répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles. À l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes, dans lesquels les dépenses sont alors classées comme personnel (salaires), biens et services, investissements et transferts. Les dépenses de personnel sont assorties, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois (qui sont aussi approuvés par le parlement) (Art. 12).

Crédits budgétaires non répartis en programmes. Certains crédits spécifiques ne peuvent pas être directement associés à des objectifs de politiques publiques ou à des critères de performance (par ex., les crédits destinés aux institutions constitutionnelles, aux dépenses accidentelles et imprévisibles, à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie). Les crédits budgétaires non répartis en programmes fournissent des crédits globalisés à de telles fins (Art. 14).

En quoi consistent les budgets-programme ? Un programme est une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. À ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus, qui sont mesurés par des IP. Ces résultats font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés (Art. 12).

Les responsables de programme sont nommés par le ministre dont ils relèvent. Les responsables de programme déterminent les objectifs de programme, affectent et contrôlent les dépenses approuvées, et vérifient les résultats (Art. 13).

Présentation du budget. Les dépenses sont présentées selon quatre classifications, à savoir les classifications, administrative, par programme, fonctionnelle et économique, suivant une nomenclature budgétaire (normalisée) (Art. 16).

Cadres de dépenses à moyen terme. Les programmes budgétaires sont prévus pour une période minimale de trois ans ; les prévisions comprennent des dépenses à titre indicatif

et des résultats attendus pour chaque programme. Les CDMT axés sur les programmes sont inclus dans le document de stratégie (de programmation) budgétaire pluriannuelle globale (Art. 53).

Documents accompagnant la loi de finances annuelle. Le projet de loi de finances est accompagné d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives, et d'une stratégie budgétaire à moyen terme. Les annexes explicatives comprennent : un projet annuel de performance de chaque programme qui précise la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir (mesurés par des IP) ; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ; la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État ; des tableaux matriciels croisés des dépenses par classifications administrative, fonctionnelle et économique ; et, le tableau récapitulatif des programmes budgétaires par ministère (Art. 46).

Cohérence avec les règles budgétaires. L'équilibre budgétaire et financier doit être conforme aux prescriptions du Pacte de l'UEMOA de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité (Art. 54) – le Pacte comprend une règle d'équilibre budgétaire et une règle de l'endettement maximal, et la dette brute doit être inférieure à 70 pour cent du PIB (voir la Directive No. 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, du 27 mars 2009).

Contrôle des dépenses budgétaires. Les contrôleurs financiers relèvent du MdF et sont chargés des contrôles a priori des engagements de dépenses et des ordonnancements. Ces contrôleurs du MdF peuvent donner des avis sur la qualité de la gestion financière et des performances des programmes (Art. 69).

Transferts et virements. Les ordonnateurs généralement les ministères, Art. 68 peuvent redéployer les dépenses (crédits) de personnel, pour majorer toute autre catégorie de dépenses, des crédits de biens et services peuvent être transférés pour majorer les crédits d'investissement (Art. 15). Le Conseil des ministres peut transférer des crédits entre les programmes des différents ministères en cours d'exercice (sans retourner devant le parlement). En ce qui concerne les virements de

crédits entre programmes d'un même ministère, il faut l'autorisation soit du ministre des Finances soit du Conseil des ministres (et cela dépend s'ils changent ou ne changent pas la nature de la dépense) (Art. 21).

Comptabilité budgétaire et comptabilité générale de l'État. La comptabilité budgétaire a pour objet de comptabiliser les recettes et les dépenses, telles que votées dans le cadre de la loi de finances (autrement dit par programme). La comptabilité générale de l'État qui doit être sincère est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (comptabilité d'exercice). (Art. 72).

La loi de règlement et les rapports annuels de performances. La loi de règlement d'un exercice constate le montant définitif des encaissements de recettes et des dépenses (tel qu'inscrit lors de l'ordonnancement). Le projet de loi est accompagné par les états financiers annuels et les annexes explicatives, y compris le montant définitif des dépenses et les rapports annuels de performances (RAP) pour chaque programme. Les RAP rendent compte de la gestion et des résultats des programmes (budgétaires) (Art. 49 et 50).

Entités qui effectuent les évaluations de programmes. Les organisations de contrôle interne (par ex., l'Inspection générale des finances, relevant du MdF) et la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience (Art. 13).

Contrôle externe. La Cour des comptes établit un rapport annuel sur l'exécution du budget et émet un avis sur le fonctionnement des contrôles internes et de gestion, les procédures comptables et les rapports annuels de

performances (Art. 75) autrement dit, la Cour effectue des audits de performance ainsi que des audits financiers). Les avis de la Cour sont accompagnés de recommandations sur les améliorations souhaitables (Art. 51).

Contrôle parlementaire. La commission des finances du parlement contrôle l'exécution du budget. À cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au parlement, des rapports sur l'exécution du budget (Art. 74). Le projet de loi de règlement est déposé devant le parlement au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire parlementaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (Art. 63). Le parlement peut interroger les ministres (sur l'exécution du budget), lors des auditions parlementaires (Art. 74).

Calendrier d'application de la Directive portant lois de finances. Les États membres de l'UEMOA sont tenus de transposer la directive portant lois de finances dans leur législation nationale d'ici le 31 décembre 2011 (Art. 85) et de l'appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2012 (Art. 85). Toutefois, les États membres ont jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour supprimer la fonction d'ordonnateur principal exercée par le ministre des Finances et déléguer l'ordonnancement à d'autres ministères ; adopter les crédits budgétaires annuels par programme, les CDMT et le CBMT ; et, pour préparer les tableaux qui indiquent les classifications budgétaires multidimensionnelles. En ce qui concerne la mise en œuvre du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale, un délai supplémentaire de deux ans est accordé (c'est-à-dire jusqu'en 2019) (Art. 86).

ANNEXE 4 :

État du système de BPP en Afrique – méthodologie et sources de données

La présente annexe décrit comment les évaluations de l'état du système de BPP ont été obtenues dans les 54 pays africains. Pour 29 pays, les données sources correspondaient aux réponses à certaines questions de l'Indice sur le budget ouvert (IBO) 2012, publiées par le Partenariat budgétaire international (IBP).⁵⁶ L'IBO repose sur 125 questions de l'Enquête, dont certaines se rapportent au système de BPP (voir ci-dessous). Des organisations de la société civile (OSC), qui peuvent fournir des réponses plus objectives que le MdF ou d'autres sources gouvernementales, remplissent les questionnaires qui sous-tendent l'IBO. Mais, les OSC peuvent être moins familiarisées avec les questions techniques associées aux systèmes de BPP. Aussi, bien que les gouvernements aient été invités à commenter les résultats des questionnaires des OSC, dans plusieurs cas, les représentants gouvernementaux n'ont formulé aucune observation. Il est probable que ces derniers donneraient une évaluation plus optimiste. Enfin, rien ne garantit que la qualité des réponses communiquées par les OSC des 29 pays soit uniforme. Compte tenu des incertitudes quant à la qualité des résultats de l'IBO, dans certains cas (notées en bas de page dans la présente annexe), l'Enquête sur le budget ouvert a été ignorée, notamment dans les pays où les réponses aux questions pour calculer l'IBO ne semblaient pas correspondre à la réalité du système de BPP « sur le terrain ».

Pour les 25 autres pays africains, des rapports PEFA (en particulier les indicateurs se rapportant aux CDMT) et les sites Web des MdF ont représenté les principales sources d'informations. Dans certains cas, les documents non publiés et des experts nationaux ont été consultés. Quelques pays, pour lesquels aucun document publié concernant le système de BPP n'était disponible, ont été classés en fonction de leur adhésion à l'UEMOA ou à la CEMAC (où la mise en place du système de BPP est requis d'ici 2021 au plus tard) ou ont été placés dans la catégorie inférieure (« Les réformes en matière de BPP n'ont pas encore commencé »).

⁵⁶ Voir <http://internationalbudget.org>. Bien que l'IBO ait été publié en 2012, les données ont été recueillies en 2010/2011. Aussi, on a tenu compte d'enquêtes précédentes de l'IBP pour la Zambie, l'Égypte, le Soudan et le Niger (2008) (toutes de 2010) ; ces pays n'étaient pas inclus dans l'IBO 2012. Dans tous les cas, des progrès depuis 2010/2011 ont pu être réalisés à l'égard des réformes en matière de BPP, ce qui peut avoir pour résultat le mauvais classement de certains pays.

Étant donné que les données pour certains des 54 pays sont rares, l'affectation des pays aux catégories présentées ci-dessous devrait être considérée comme indicative. Les critères objectifs pour chaque catégorie sont fonction des éléments suivants.

Catégorie 1 : Système de BPP à part entière

Critères :

- (1) Les rapports annuels de performances ex post (ou a posteriori) sont accessibles au public pour les dépenses budgétaires ; dans les rapports de fin d'année, les différences entre les budgets et les IP prévus et réels s'expliquent largement.
- (2) Les crédits budgétaires annuels sont basés sur les programmes budgétaires individuels.
- (3) Les dépenses de CDMT sont détaillées par programme, avec la classification CDMT conforme à la classification (nomenclature) de programme du budget annuel.
- (4) Le projet de budget contient les IP des dépenses de programme (couvrant la plupart des dépenses budgétaires).

Questions sélectionnées de l'Enquête sur le budget ouvert :

- (1) Q.84 : Le Rapport de fin d'année explique-t-il les différences entre les indicateurs de performance originaux et les résultats réels (réponse a) ?
- (2) Q.4 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout document budgétaire annexe présentent-ils des dépenses relatives à des programmes individuels pour l'année budgétaire (réponse a ou b) ? En outre, les crédits budgétaires sont affectés par programme.⁵⁷
- (3) Q.6 : Dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans tout document budgétaire annexe, des informations supplémentaires sont-elles présentées en plus du niveau agrégé des estimations de dépenses qui couvrent une période pluriannuelle (au moins deux années au-delà de

⁵⁷ L'Enquête sur le budget ouvert n'a pas posé de question sur ce sujet. Les sites Web de chaque pays ou d'autres sources ont été vérifiés pour voir si les lois de crédits annuels (ou leur équivalent --prévisions des dépenses, les lois de finances annuelles, etc.) ont été présentées aux assemblées législatives et votées par programme ou sous une présentation similaire axée sur les extrants/résultats.

l'année budgétaire) (réponse a ou b) ? En outre, les prévisions relatives au CDMT sont détaillées par programme, dans un format identique à celui des crédits annuels.

- (4) Q.52 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présentent-ils les indicateurs de performance des programmes de dépenses (réponse a ou b) ?

Pays africains satisfaisant à ce qui est susmentionné : aucun.

Catégorie 2 : Mise en place du système de BPP opérationnel

Critères :

- (1) Les rapports annuels de performances a posteriori sont accessibles pour certaines dépenses budgétaires ; dans les rapports de fin d'année, les différences entre les budgets et les IP prévus et réels s'expliquent largement.
- (2) Des programmes budgétaires individuels sont préparés pour la plupart des dépenses, mais ne sont pas forcément la base de crédits budgétaires annuels (les budgets-programme peuvent être joints en annexe du projet de loi de finances annuelle).
- (3) Les dépenses de CDMT sont détaillées, mais les prévisions CDMT ne se présentent pas forcément dans le même format que les crédits budgétaires annuels.
- (4) Le projet de budget contient les IP des dépenses de programme (couvrant certaines dépenses budgétaires).

Questions sélectionnées de l'Enquête sur le budget ouvert :

- (1) Q.84 : Le Rapport de fin d'année explique-t-il les différences entre les indicateurs de performance originaux et les résultats réels (réponse a) ?
- (2) Q.4 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout document budgétaire annexe présentent-ils des dépenses relatives à des programmes individuels pour l'année budgétaire (réponse a ou b) ?
- (3) Q.6 : Dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans tout document budgétaire annexe, des informations supplémentaires sont-elles présentées en plus du niveau agrégé des estimations de dépenses qui couvrent une période pluriannuelle (au moins deux années au-delà de l'année budgétaire) (réponse a ou b) ?
- (4) Q.52 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présentent-ils les indicateurs de performance des programmes de dépenses (réponse a, b ou c) ?

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : L'Afrique du Sud.

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : Maurice.⁵⁸

Catégorie 3 : Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPP

Critères :

- (1) Certains rapports annuels de performances existent, ou, aucun rapport annuel de performances n'existe (explications non exhaustives des différences entre les budgets et les IP prévus et réels).
- (2) Des programmes budgétaires individuels sont préparés pour la plupart des dépenses, mais ne sont pas forcément la base de crédits budgétaires annuels (les budgets-programme peuvent être joints en annexe du projet de loi de finances annuelle).
- (3) Les dépenses de CDMT sont détaillées, mais les prévisions CDMT ne se présentent pas forcément dans le même format que les crédits budgétaires annuels.
- (4) Le projet de budget contient les IP des dépenses de programme (couvrant certaines dépenses budgétaires).

Questions sélectionnées de l'Enquête sur le budget ouvert :

- (1) Q.84 : Le Rapport de fin d'année explique-t-il les différences entre les indicateurs de performance originaux et les résultats réels (réponse b, c, ou d) ?
- (2) Q.4 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout document budgétaire annexe présentent-ils des dépenses relatives à des programmes individuels pour l'année budgétaire (réponse a ou b) ? Les budgets-programme peuvent être annexés au projet de loi de finances annuelle.
- (3) Q.6 : Dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans tout document budgétaire annexe, des informations supplémentaires sont-elles présentées en plus du niveau agrégé des estimations de dépenses qui couvrent une période pluriannuelle (au moins deux années au-delà de l'année budgétaire) (réponse a ou b) ?
- (4) Q.52 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présentent-ils les indicateurs de performance des programmes de dépenses (réponse a, b ou c) ?

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et l'Ouganda.

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : l'Éthiopie.⁵⁹

⁵⁹ En ce qui concerne les CDMT, bien que l'Éthiopie ait obtenu une note « C » dans le cadre de l'évaluation PEFA 2010 pour l'indicateur de performance PI-12(iii), certaines améliorations sont constatées depuis lors. Pour ce qui est du système de BPP, depuis le budget de 2011/2012, bien que les agrégats budgétaires soient présentés en fonction des titres de fonctionnement, d'investissement, de transfert (pour les régions) et les MDA, la Loi de finances annuelle spécifie que « l'administration budgétaire doit être conforme aux procédures d'élaboration du budget-programme ». À cette fin, le MdFDE a guidé l'élaboration des programmes établis par les ministères fédéraux et le développement des IP pour ces programmes, dont les résultats sont « expliqués » dans des rapports sur l'exécution budgétaire ex post. Ces facteurs suggèrent que l'Éthiopie se trouve maintenant dans la catégorie « Progrès considérables ».

⁵⁸ Évaluation effectuée à partir de Ba (2010) et informations disponibles sur le site Web du MdFDE.

Catégorie 4 : Réalisation de certains progrès vers la mise en œuvre du système de BPP

Critères :

- (1) Les dépenses budgétaires n'ont pas d'explications a posteriori (dans les rapports annuels de performances) justifiant les différences entre les budgets et les IP prévus et réels.
- (2) Le budget annuel ou la documentation budgétaire est présenté par programme ou il existe des programmes budgétaires couvrant certaines dépenses budgétaires.
- (3) Un CDMT est préparé en ventilant les dépenses par « programme » pour certaines dépenses.
- (4) Le projet de budget contient certains IP.

Questions sélectionnées de l'Enquête sur le budget ouvert :

- (1) Q.84 : Le Rapport de fin d'année explique-t-il les différences entre les indicateurs de performance originaux et les résultats réels (réponse = d) ?
- (2) Q.4 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout document budgétaire annexe présentent-ils des dépenses relatives à des programmes individuels pour l'année budgétaire (réponse a, b ou c) ?
- (3) Q.6 : Dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans tout document budgétaire annexe, des informations supplémentaires sont-elles présentées en plus du niveau agrégé des estimations de dépenses qui couvrent une période pluriannuelle (au moins deux années au-delà de l'année budgétaire)(réponse a, b ou c) ?
- (4) Q.52 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présentent-ils les indicateurs de performance des programmes de dépenses (réponse a, b ou c)? Si un pays a obtenu un « d » pour cette question de l'Enquête sur le budget ouvert, mais a obtenu une note « A » ou « B » dans le cadre de l'évaluation PEFA pour l'indicateur de performance PI-12(iii) (cet indicateur concerne des stratégies sectorielles chiffrées pour les CDMT couvrant plus de 25 % des dépenses budgétaires annuelles et qui sont clairement liées au budget annuel), alors le résultat PEFA prime (cela s'est avéré être le cas pour le Botswana, le Burkina Faso, le Ghana, la Mauritanie et le Sénégal, mais pas pour le Rwanda).⁶⁰

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : l'Angola, le Bénin et le Burkina Faso,⁶¹

⁶⁰ Les notes PEFA sont considérées comme étant plus fiables que l'Enquête sur le budget ouvert, car les rapports PEFA sont préparés par une équipe d'experts indépendants et sont soumises à l'examen collégial par différents acteurs, y compris des fonctionnaires de chaque pays.

⁶¹ Bien que le Bénin et le Burkina Faso aient obtenu un « d » aux questions Q4, Q6, Q52 et Q84, ces deux pays ont obtenu une note « B » dans leur dernier rapport PEFA pour l'indicateur PI-12(iii). En outre, ces deux pays ont élaboré des programmes, qui, bien que non utilisés pour les crédits budgétaires, ont été utilisés par les ministères dépen- siers en vue de prendre des décisions en interne concernant l'affectation des dépenses. Des IP et des objectifs-cibles ont également été développés dans certains ministères.

le Botswana, le Ghana, le Mali, le Maroc,⁶² le Niger, le Rwanda,⁶³ São Tomé-et-Príncipe, le Sénégal et la Zambie.

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : la Mauritanie.

Catégorie 5 : Début de réformes en matière de BPP

Critères :

- (1) Il n'y a aucun rapport annuel de performances ex post.
- (2) Il y a des informations sur les performances dans le projet de budget de l'Exécutif ;
- (3) Il y a quelques stratégies sectorielles ou certains « budgets-programme » pilotes et/ou des CDMT (au moins dans trois ministères), même si ceux-ci sont à peine utilisés au cours des discussions budgétaires qui ont lieu entre le MdF et les ministères dépen- siers et peuvent ne pas être publiés dans le projet de loi de finances (prévisions des dépenses), pas même sous la forme d'annexe.

Questions sélectionnées de l'Enquête sur le budget ouvert :

- (1) Q.84 : Le Rapport de fin d'année explique-t-il les différences entre les indicateurs de performance originaux et les résultats réels (réponse = d) ?
- (2) Q.52 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présentent-ils les indicateurs de performance des programmes de dépenses (réponse = d) ?
- (3) Q.4 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout document budgétaire annexe présentent-ils des dépenses relatives à des programmes individuels pour l'année budgétaire (réponse a, b, c, ou d) ?
- (4) Q.6 : Dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans tout

⁶² Le Maroc a obtenu un « d » aux questions Q4, Q6, Q52 et Q84, et la note « C » dans son rapport PEFA de 2009 pour l'indicateur de performance PI-12(iii). Toutefois, dans l'Enquête sur le budget ouvert 2012, il a obtenu un « b » à la question Q48 (« Est-ce que le budget proposé est lié aux objectifs politiques ? »). En 2005, le ministère des Finances a publié une note d'orientation sur les réformes budgétaires, y compris des chapitres indiquant la pleine compréhension des systèmes de BPP. Un guide relatif au CDMT a été publié en 2007, et certains ministères ont préparé des CDMT. Plus récemment, dans le budget annuel de 2013, chaque ministère/service a énoncé ses objectifs et IP (y compris les résultats pour les IP de passé récent) – Voir le MdF du Maroc (2013). Bien que ceux-ci ne soient pas des « programmes » (le budget annuel est toujours adopté selon la procédure classique), certains progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'identification de performances dans chaque ministère, dont les résultats sont disponibles publiquement sur le site Internet du MdF.

⁶³ Dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert 2012, le Rwanda a obtenu un « d » aux questions Q4, Q6, Q52 et Q84. Le Rwanda a également obtenu la note « C » pour l'indicateur de performance PI-12(iii) dans le rapport PEFA 2010, ce qui suggère que la mesure dans laquelle le CDMT est basé sur les « programmes », est limitée. Cependant, le CDMT du Rwanda (son Document-cadre du budget 2013/2014 à 2015/2016) comprend des dépenses par « domaines » (domaines de politique), bien que ces « domaines » ne soient pas clairement liés à des crédits budgétaires annuels. Tous ces facteurs suggèrent que le Rwanda ne devrait se trouver que dans la catégorie « Début de réformes en matière de BPP ». Toutefois, le Rwanda a adopté un système de contrats de performances et a commencé à déterminer les coûts des extraits, actions qui donnent à penser qu'il mérite peut-être de figurer dans la catégorie « Réalisation de certains progrès ».

document budgétaire annexe, des informations supplémentaires sont-elles présentées en plus du niveau agrégé des estimations de dépenses qui couvrent une période pluriannuelle (au moins deux années au-delà de l'année budgétaire)(réponse a, b ou c) ?

Si un pays a obtenu un « d » à l'Enquête sur le budget ouvert, ce résultat a été vérifié par recoupement avec l'indicateur de performance PEFA PI-12(iii). Les pays ont été maintenus dans cette catégorie, s'ils ont obtenu une note « C » ou « D » pour PI-12

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : le Cameroun,⁶⁴ la RDC, l'Égypte, le Nigeria, la Sierra Leone, la Tunisie⁶⁵ et le Zimbabwe.

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : l'Algérie (aucun rapport PEFA publié, le Burundi, Cap-Vert, le Gabon⁶⁶ et le Lesotho (ont tous obtenu une note « C » ou « D » pour l'indicateur de performance PEFA PI-12(iii))

Catégorie 6 : Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPP à l'avenir

Critères :

- (1) Il n'existe aucune information sur les performances dans le projet de budget général de l'État (« d » pour la question Q.52).
- (2) Le budget annuel et le CDMT ne sont pas axés sur les programmes (« d » pour les questions Q4 et Q6) ; pour ces pays, il y a soit : (i) une spécification ou une forte probabilité de l'adoption d'une nouvelle LBO ou LFP, dans les années à venir, nécessitant un système de BPP ; ou, (ii) un engagement pris par la haute direction de

64 Les notes obtenues (que des « d ») à l'Enquête sur le budget ouvert 2012 n'ont pas été vérifiées par le gouvernement du Cameroun. Elles pourraient donc être pessimistes. En revanche, le gouvernement pourrait se montrer optimiste. En effet, lors d'une conférence au début de l'année 2013, le ministre des Finances a indiqué que des budgets-programme avaient été mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2013 (consulter <http://www.dgtcfm.cm/actualite/nouvelles-de-la-dgtcfm/fr/information/actualite/564,conference-annuelle-des-responsables-des-services-centrauxC-deconcentres-et-externes-du-ministere-des-finances-2013-un-franc-succes.html>). En revanche, en mars 2013, le Secrétaire général du MdF a indiqué que des retards ont été rencontrés dans la mise en œuvre du système de BPP. Malheureusement, la Loi de finances annuelle, la documentation budgétaire et le CDMT, qui permettraient de vérifier si le Cameroun mérite de se trouver dans la catégorie 4, ne sont pas disponibles sur le site Web du MdF.

65 La Tunisie a obtenu un « d » aux questions Q4, Q6, Q52 et Q84, et une note « C » dans son rapport PEFA 2010 pour l'indicateur de performance PI-12(iii). Bien que des programmes aient été élaborés pour certains ministères (voir l'étude de cas de Tunisie dans la partie B), ceux-ci n'ont pas été présentés au Parlement à la fin de l'année 2012. En outre, le budget annuel 2013 n'était pas assorti d'un document accessible au public (sur le site du MdF) décrivant les objectifs, les IP et les résultats des IP au sein de tous les ministères/services. La catégorisation de la Tunisie semblerait également être conforme à celle figurant dans Ahern et Beschel (2012).

66 Le gouvernement a créé des comités, groupes, etc. pour guider la mise en œuvre du système de BPP. L'année 2015 a été retenue par le gouvernement comme date objectif pour la première loi annuelle de budget-programme. Voir « budgétisation par objectif » sur le site Web : www.budget.gouv.ga/5-grands-dossiers/239-bop.

l'administration publique (mais pas par les parlementaires) d'adopter un système de BPP.

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : le Tchad.

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : la République centrafricaine, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée équatoriale, la Guinée-Bissau, Madagascar,⁶⁷ la Gambie⁶⁸ et le Togo.

Catégorie 7 : Aucune réforme en matière de BPP à ce jour

Critères :

- (1) Le pays ne s'oriente pas encore vers un budget-programme annuel.
- (2) Le pays n'a pas l'intention de publier des informations sur les performances.
- (3) Il n'existe aucun CDMT (autre qu'un cadre budgétaire global).

(Les informations liées au système de BPP pour la plupart de ces pays sont rares.)

Pays participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : le Soudan

Pays non participant à l'Enquête sur le budget ouvert satisfaisant à ce qui est susmentionné : les Comores, Djibouti, l'Érythrée, la Guinée, la Libye, les Seychelles,⁶⁹ la Somalie, le Soudan du Sud et le Swaziland.⁷⁰

67 Dans le rapport PEFA 2008, il est indiqué que « l'Axe 2 » du Plan d'Action du gouvernement malgache de l'époque incluait l'élaboration du budget-programme comme une des composantes du programme de réformes des finances publiques.

68 Dans son discours du budget 2012, le ministre des Finances a déclaré que le « gouvernement a entrepris des réformes budgétaires visant à introduire un...CDMT... qui fournit des incitations aux décideurs et aux planificateurs de budget en vue d'élaborer des plans budgétaires à moyen terme en : reliant la programmation et la formulation de politique générale aux affectations budgétaires ; en alignant les décisions budgétaires annuelles sur la stratégie économique et financière à moyen terme ;... et améliorer le contrôle et le suivi de l'exécution du budget » (consulter le site : www.mof.gov.gm/budget_speech_2012).

69 En répondant à l'Enquête 2012 de CABRI, les autorités ont indiqué qu'elles envisageaient de mettre en place un système de BPP et cherchaient une assistance technique pour élaborer des programmes pilotes à expérimenter dans deux ministères en 2013. L'intention était d'utiliser éventuellement une structure par programme pour la présentation du budget au Parlement.

70 Avant la fin de l'année 2012, une nouvelle loi relative à la GFP avait été rédigée, mais non approuvée par le gouvernement. Toutefois l'accent du projet de loi n'est pas mis sur les programmes. (Voir Swaziland, MdF, 2013).

Bibliographie

- Ahern M & Beschel RP (2012) Public financial management reform in the Middle East and North Africa: A World Bank study. Washington DC : Banque mondiale.
- Andrews M (2003) Performance-based budgeting reform: Progress, problems and pointers. In Shah A (ed.) *Ensuring accountability when there is no bottom line*. Washington DC : Banque mondiale.
- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa?* [Quels sont les progrès réalisés par les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique ?] HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-018, Cambridge MA : Harvard Kennedy School.
- Ba H (2010) Les budgets basés sur les programmes : leçons tirées de l'expérience de Maurice. Dans le rapport du 6^e Séminaire Annuel de CABRI (2010) intitulé « La bonne Gouvernance financière : vers une budgétisation moderne ». Pretoria.
- Betley M, Bird A, & Ghartey A (2012) *Evaluation of public financial management reform in Ghana, 2001-2010*. Oxford: Fiscus Public Finance Consultants Limited and Mokoro Limited.
- Blöndal JR (2005) Market-type mechanisms and the provision of public services. *OECD Journal of Budgeting* (Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire) 5(1) : 79-106.
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2007) *Posons-nous les bonnes questions ? Construire une perspective budgétaire à moyen terme*. Pretoria: CABRI.
- CABRI (2008) *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*. Pretoria : CABRI & Banque africaine de développement.
- CABRI (2010) *Élaboration du budget-programme : Expériences et enseignements tirés de l'Île Maurice*. Pretoria : CABRI.
- CABRI (à paraître) Le parcours de réforme de la Namibie vers l'élaboration du budget-programme. Voir Gay E, note de synthèse, disponible sur le site : www.cabri-sbo.org.
- Currstine T & Flynn S (2013) In search of results: Strengthening public sector performance. In Cangiano M, Currstine T & Lazare M (eds) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington DC : FMI.
- De Renzio P (ed.) (2013) *Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington DC: Open Budget Initiative, International Budget Partnership.
- Diamond J (2013a) *Guidance note on sequencing PFM reforms*. Washington DC : Secrétariat PEFA.
- Diamond J (2013b) *Background paper 1 : Sequencing PFM reforms*. Washington DC : Secrétariat PEFA.
- Diamond J & Khemani P (2005) *Introducing financial management information systems in developing countries*. Document de travail du FMI. Washington DC : FMI.
- DFID (Ministère du Développement international) (2007) *Understanding the politics of the budget: What drives change in the budget process?* DFID Briefing, janvier. Disponible sur le site : <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/01/understanding-t.html>.
- Fölscher A (2012) Expérience nationale en matière de réformes budgétaires axées sur les programmes et les performances : six mini-études de cas. Document présenté lors du 8^e Séminaire Annuel de CABRI, Élaborer un budget basé sur les résultats : Vers une budgétisation axée sur les performances, Centurion, du 9 au 11 mai.
- FONDAFIP (2010) *La nouvelle gouvernance des finances publiques au Maroc et en France : Quelles perspectives ?* Colloque tenu à Rabat, les 19 et 20 septembre, Association internationale pour la fondation des finances publiques. Disponible sur le site : http://www.fondafip.org/c_13_21_Fiche_235_0_Colloque_septembre_2010_La_nouvelle_gouvernance_des_finances_publiques_au_Maroc_et_en_France_quelles_perspectives_.html.
- Foster M, Fozzard A, Naschold F & Conway T (2002) *How, when and why does poverty get budget priority? Poverty reduction strategy and public expenditure in five African countries*. Londres : Overseas Development Institute.
- Furubo J-E (2003) The role of evaluations in political and administrative learning and the role of learning in evaluation praxis. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 3(3) : 67-85.
- Gouvernement du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Économique (2012) *Élaboration du budget-programme, Lier le processus de planification au processus d'Élaboration du budget*. Document présenté lors du 8^e Séminaire Annuel de CABRI, Johannesburg, du 9 au 11 mai.
- Guzmán M (2007) The Chilean experience. In Robinson M (ed.) *Performance budgeting: Linking funding to results*. Basingstoke : FMI/Palgrave Macmillan.
- Heimans J (2002) *Strengthening participation in public expenditure management: Policy recommendations for key stakeholders*. Paris: Centre de développement de l'OCDE.

- Hood C (1991) A public management for all seasons. *Public Administration* 69 (Printemps) : 3-19.
- IBP (Partenariat budgétaire international) (2012) *Enquête sur le budget ouvert*. Washington DC : IBP.
- IMF (FMI) (Fonds monétaire international) (2009) The challenges of fixing fiscal frameworks, Annex 1 of Italy : 2008 Article IV consultation. Staff Report, Rapport pays du FMI No. 09/45.
- Khasiani K & Makau P (2006) Managing people through systems: Improving incentives for strategic budgeting in Kenya. Dans CABRI *Gérer la complexité : de la fragmentation à la Coordination*. Pretoria : CABRI.
- Kim J (ed.) (2007) *From line-item to programme budgeting: Global lessons and the Korean case*. Washington DC : Korean Institute of Public Finance/Banque mondiale.
- Koné B & Mfombouot A (2012) *Harmonization of the CEMAC PFM framework: Starting over on more solid ground*. Blogue en GFP du FMI, 27 mars. Disponible sur le site : <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/03/harmonization-of-the-pfm-framework-in-the-cemac-starting-over-on-more-solid-ground.html>.
- Kraan D (2012) *Performance budgeting: Facing up to the hard questions*. Blogue en GFP du FMI. Disponible sur le site : <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/09/performance-budgeting-facing-up-to-the-hard-questions.html>.
- Krafchik W (2001) The participation of civil society and the legislatures in the formulation of the budget. In Houston GF et coll., *Case studies of public participation in democratic governance in South Africa*. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- Krafchik W & Wehner J (2001) *The role of Parliament in the budget process*. Institute for Democracy in South Africa. Disponible sur le site : www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Role_of_parliaments%20in_budget_process.pdf.
- Lienert I (2008) *Activity-based costing: Is it applicable in governments?* Message de blogue, disponible sur le site : <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/11/activity-based.html>.
- Lienert I (2012) *Préalables nécessaires à la conduite d'une réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances*. Pretoria : CABRI.
- Mackay K (2011) The performance framework of the Australian government, 1987 to 2011. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 11(3) : 1 à 48.
- Mesplé-Somps S, Malgoubri M-E, Muguet J & Zongo B (2003) *Results-oriented expenditure management : The case of Burkina Faso*. Document de travail de l'ODI n° 207. Londres : Overseas Development Institute.
- MoF (MdF du Maroc) (2012) *Rapport économique et financier, projet de loi de finances 2013*. Ministère de l'Économie et des Finances. Disponible sur le site : www.finances.gov.ma.
- MoF (MdF du Maroc) (2013) *Rapport sur le budget genre, loi des finances pour l'année 2013*. Ministère de l'Économie et des Finances. Disponible sur le site : www.finances.gov.ma.
- OBI (Initiative sur le budget ouvert) (2011) Les budgets ouverts transforment les vies. Enquête sur le budget ouvert 2010. Disponible sur le site : http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf.
- Oduro K (2003) *Results-oriented public expenditure management: Case study of Ghana*. Document de travail de l'ODI n° 208. Londres : Overseas Development Institute.
- OECD (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007a): *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- OECD (OCDE)(2007b) *Enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires*. Paris : OCDE.
- OECD (OCDE) (2008) Budget et performances : guide de l'utilisateur. Synthèse. Disponible sur le site : <http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>.
- OECD (OCDE) (2011) *Building on the basics: OECD value for money study. Final report: Sections from Chapter 1 – Introduction on new trends in public administration*. Disponible sur le site : www.oecd.org/gov/budgeting/49042446.pdf.
- PAGE (2009) Burundi's new organic budget law (*Nouvelle loi organique des finances publiques*). Projet d'Appui à la Gestion Économique (PAGE), No. 047, février.
- Parliamentary Centre (2010) *The budget process in Africa : A comparative study of seven countries*. Ottawa : The Parliamentary Centre.
- PEFA (2011) *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*. Révision janvier 2011, Washington DC : Secrétariat PEFA.
- Pritchett L, Andrews M & Woolcock M (2012) *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation*. Harvard Kennedy School. Document de travail n° RWP12-036. Washington DC : Center for Global Development.
- Quist R (2012) *Agencement et calendrier de la réforme relative au budget-programme*. Pretoria : CABRI.
- Raffinot M, Muguet J & Touré A (2003) *Results-oriented public expenditure management: Case study of Mali*. Document de travail 206. Londres : Overseas Development Institute.
- Robinson M (2007) *Performance budgeting: Linking funding to results*. Basingstoke : FMI/Palgrave Macmillan.
- Robinson M (2011) *Performance-based budgeting manual*. Washington DC : Banque mondiale.
- Robinson M (2013) Spending reviews, GOV/PGC/SBO(2013)6. Document préparé pour la 34^e réunion des hauts responsables du budget, OCDE, les 3 et 4 juin 2013. Disponible sur le site : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/34thannualmeetingofocdseniorbudgetofficialssbo.htm>.
- Robinson M & Last D (2009) *A basic model of performance-based budgeting*. Notes techniques et manuels, TNM/09/01. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Rørsholt F, Mushi R, Shallanda B & Assey P (2003) *Results-oriented expenditure management: Country study – Tanzania*. Document de travail de l'ODI n° 204. Londres : Overseas Development Institute.
- Schick A (1998) Why most countries should not adopt New Zealand's budget reform. (Pour quelle raison la plupart des pays en développement ne devraient-ils pas s'inspirer des réformes de la Nouvelle-Zélande?) *The World Bank Research Observer* 13(1) : 123 à 131.
- Schick A (2007) Performance budgeting and accrual

- budgeting: Decision rules or analytic tools? *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 7 7(2) : 109-138.
- Swaziland MoF (MdF du Swaziland) (2013) *Annual performance report, 2012/13 (Rapport annuel de performances, 2012/2013)*. Disponible sur le site : www.gov.sz/index.php?option=com_content&view=article&id=702&Itemid=574.
- Tommasi D (2013) *Background paper 2 : The core PFM functions and PEFA performance indicators*. Washington DC: Secrétariat PEFA.
- Van Zyl A (2010) *What is wrong with the constituency development funds?* Budget Brief 10, International Budget Partnership. Disponible sur le site : <http://internationalbudget.org/budget-briefs/brief10>.
- Williamson T (2003) *Targets and results in public sector management: Uganda case study*. (Objectifs et résultats dans le cadre de la gestion du secteur public: étude de cas de l'Ouganda). Document de travail n° 205. Londres : Overseas Development Institute.
- World Bank (Banque mondiale) (2012) *Chad – Public financial management capacity-building project: Restructuring (Projet d'appui au renforcement des capacités en matière de gestion des finances publiques au Tchad)*. Washington DC : Banque mondiale
- World Bank (Banque mondiale) (2013) *Beyond the annual budget: Global experience with medium-term expenditure frameworks*. Washington DC: Banque mondiale.



Partie B

Études de cas pays

1.	Tunisie	63
2.	Ouganda	73
3.	Mozambique	80
4.	Burkina Faso	87

Études de cas pays

Ces rapports d'études de cas résument la mise en œuvre récente d'initiatives visant à promouvoir l'élaboration du budget-programme axé sur les performances ou la budgétisation axée sur les programmes et les performances (BPP) au Burkina Faso, au Mozambique, en Tunisie et en Ouganda. Ils s'appuient : (i) sur des ouvrages disponibles consacrés aux systèmes budgétaires de chaque pays (voir la bibliographie à la fin de chaque étude de cas) ; et, (ii) sur des entretiens et des discussions entre les auteurs et des fonctionnaires de chaque pays au cours du mois d'octobre 2012 (consulter la liste des personnes interviewées à la fin de chaque étude de cas). Les quatre études ont toutes été préparées par la société de conseil *Fiscus UK Limited*, au nom de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI).

Ces études de cas ont pour objet de servir de guide pratique aux responsables du gouvernement travaillant dans les domaines des finances publiques et de la coopération

internationale. Elles sont destinées aux stratégies politiques de haut niveau, et font le point sur la situation en ce qui concerne les réformes en matière de BPP dans les quatre pays. Chaque étude de cas analyse plus particulièrement les cinq questions suivantes :

1. Les origines des initiatives actuelles de BPP, et les motivations encourageant leur poursuite ;
2. La stratégie et l'approche adoptées pour l'introduction du système BPP, et les progrès réalisés à ce jour en matière de mise en œuvre ;
3. Les avantages produits par l'initiative par rapport aux avantages visés ;
4. Les facteurs faisant office de « moteurs » ou de « freins » aux progrès ; et,
5. Les enseignements pouvant être tirés de l'expérience de chaque pays.

1. Tunisie

Sofiane Fakhfakh



Introduction

La Tunisie a réorienté son système budgétaire depuis 2003. En 2007, des structures institutionnelles ont été mises en place aussi bien au niveau politique qu'au niveau technique, ce qui a permis la mise en œuvre de réformes en matière de budgétisation axée sur les programmes et la performance (BPP) commençant en 2008.

L'approche adoptée à l'égard des réformes en matière de BPP est une démarche progressive qui comporte trois étapes : une étape d'expérimentation qui impliquait 5 ministères, une étape d'extension de l'expérimentation à d'autres ministères et enfin une dernière étape de généralisation du système de BPP à tous les ministères. À la fin de l'année 2012, la mise à l'essai (ou pilotage ou encore expérimentation) des réformes était en cours avec succès dans un nombre limité de ministères, mais une certaine résistance à la réforme a été rencontrée dans plusieurs ministères.

Suite à la révolution politique de 2012, le calendrier de réformes de la BPP doit être revu. Bien que les nouvelles autorités politiques soient désireuses de voir des améliorations en matière de transparence budgétaire, qui représente l'un des avantages d'un système de BPP, il faut avant tout adopter une nouvelle constitution. Cela permettrait l'adoption d'une Loi organique du budget complètement remaniée (LOB), qui nécessiterait des crédits budgétaires annuels par programme. Entre-temps, le ministère des Finances (MdF) et d'autres ministères sélectionnés poursuivent les réformes de la BPP, sous réserve des contraintes juridiques existantes.

Cette étude de cas formule quatre recommandations qui peuvent être utiles à d'autres gouvernements africains :

- Premièrement, la volonté politique demeure un atout majeur dans la réussite et la mise en place de la BPP. Mais la volonté publique n'est pas suffisante en soi ; il est nécessaire que les pouvoirs publics au plus haut niveau effectuent un suivi régulier de l'avancement des réformes et en demandent un compte rendu régulier.
- Deuxièmement, dans les pays possédant un héritage administratif français, il est souhaitable de lancer les réformes par le vote d'une nouvelle LOB et de revoir la réglementation nécessaire à sa mise en œuvre. Ce cadre servirait de fondements aux réformes de la BPP et préparerait la transition vers un nouveau système.

- Troisièmement, la mise en œuvre de la BPP n'implique pas inéluctablement un renouveau de la gestion publique. En effet, la performance pourrait bien apparaître dans les documents budgétaires mais pas forcément dans la gestion au niveau opérationnel.
- Quatrièmement, ces réformes ne peuvent ignorer les contextes politique, économique et social spécifiques aux pays. Ainsi, la Tunisie post-révolutionnaire est confrontée à 3 éléments qui bouleversent complètement le calendrier idéal de mise en œuvre :
 - Le pays doit se doter d'une nouvelle constitution répondant aux aspirations des citoyens. Une nouvelle constitution préciserait les relations entre le Parlement et le gouvernement, qui doivent tous deux s'approprier la réforme budgétaire et comptable pour pouvoir valider une nouvelle LOB cohérente avec la constitution. Entre-temps, l'ancrage de la réforme peut s'effectuer par voie expérimentale, sous réserve des contraintes juridiques existantes.
 - La crise économique et les attentes fortes des citoyens impliquent d'accélérer le rythme de la réforme et de produire des résultats à court-terme. En même temps, le rythme des réformes de la BPP doit s'accompagner d'un certain réalisme.
 - La révolution a insufflé un désir de transparence, et les réformes de la BPP doivent également prendre en compte cette dimension démocratique.

Motivations et origines de la BPP

L'adoption par la Tunisie de la BPP ne repose sans doute pas sur un raisonnement simple et unique, mais elle découle d'une gamme de motivations variant en fonction des différentes parties prenantes aux degrés d'influence variables. Ces motivations différentes, et potentiellement contradictoires, ont influencé la structure spécifique de la BPP en Tunisie.

Sur les plans juridique et institutionnel, la Tunisie a amorcé le processus de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) depuis 2003 avec la création de l'unité de Gestion Budgétaire par Objectif (GBO) au sein du ministère des Finances. Ce processus a été renforcé en 2004 par une légère modification de la LOB de 1967 qui a établi la possibilité

d'affecter des crédits selon les programmes et les missions. La modification de la LOB donne tout simplement la possibilité de présenter les crédits par programme et par mission sans pour autant déterminer la structure des crédits budgétaires par programme ou fixer une date pour le passage à une budgétisation et à une gestion axée sur la performance. La LOB a été de nouveau modifiée en 2007 pour étendre la GBO aux collectivités locales. En 2008, un nouveau décret est venu confirmer le processus de réforme avec la création des unités GBO dites sectorielles, installées dans des ministères pilotes afin d'expérimenter la réforme.

Au niveau du pilotage (ou de la mise à l'essai) de la réforme, ce dispositif est organisé sur trois niveaux (voir la Figure 1). Il est assuré au plus haut niveau par un Comité interministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme de la GBO de l'État, crée en 2007 qui est présidé par le Premier ministre et réunit 13 ministres.

Au niveau suivant, le suivi de la réforme est assuré par un Comité de suivi et d'évaluation des missions dévolues aux unités chargées de coordonner le projet de réforme GBO. Ce comité est présidé par le ministre des Finances ou son représentant et réunit l'ensemble des parties prenantes dans la réforme (Cour des comptes, Chefs des unités GBO, représentant des corps et instances de contrôle interne, etc.).

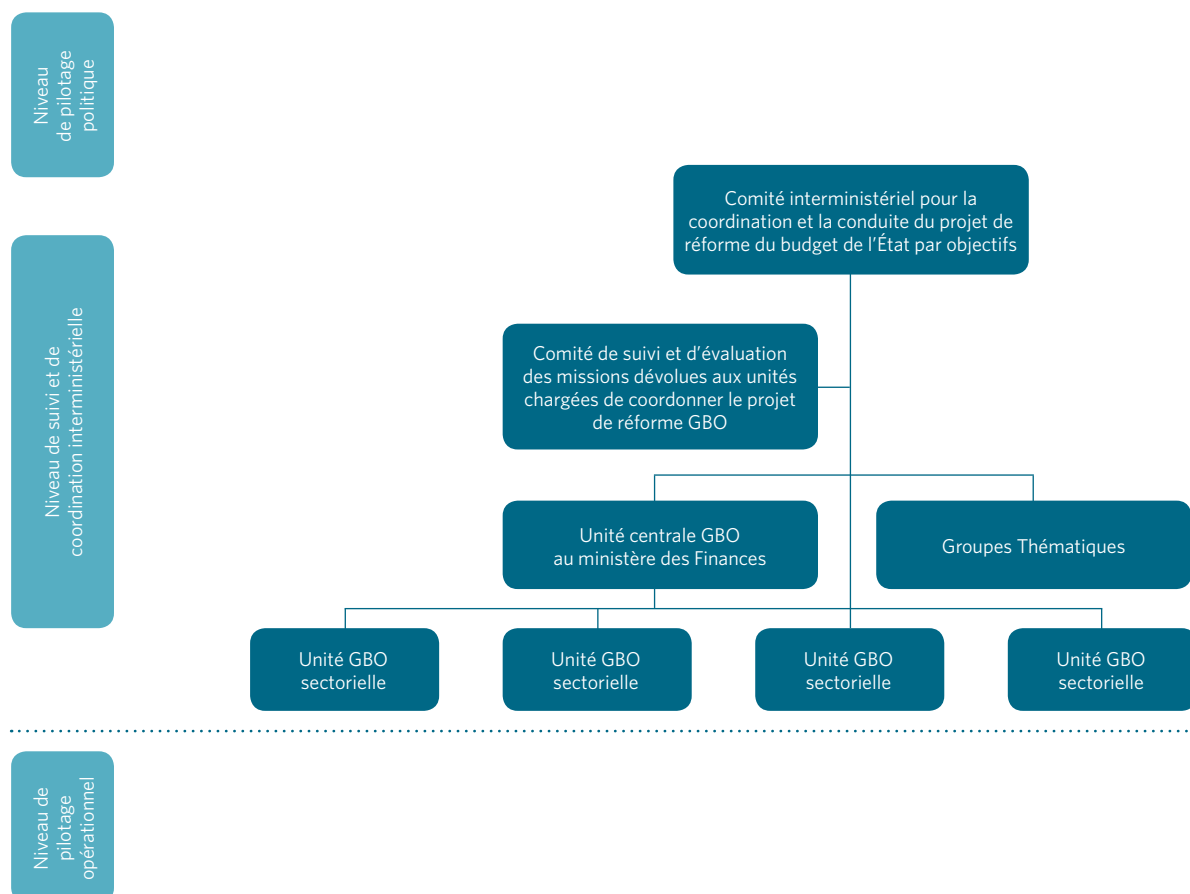
Au troisième niveau, un point focal (unité GBO centrale)

central au Ministère des Finances est chargé du suivi et de la coordination de mise en place de la réforme, et des points focaux sectoriels (unités GBO sectorielles) coordonnent le processus de mise en place de la réforme au sein de leurs ministères respectifs.

Par ailleurs, des groupes thématiques sont créés afin de réfléchir sur un certain nombre de thèmes transversaux. Ces groupes sont chargés de concevoir les solutions techniques appropriées [nomenclature, système d'information et applications informatiques, comptabilité, contrôle, cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), performance, cadre législatif et réglementaire, etc.] afin de faciliter le passage à une gestion en mode GBO.

En 2004, l'étude portant sur l'Évaluation de la responsabilité financière du pays (ERFP) a conclu de la bonne tenue du système de GFP et à la fiabilité de son organisation (Banque mondiale, 2004). Mais, le système ne permettait de constituer une base pour la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur la performance. Ce constat a conduit à l'adoption d'initiatives de BPP, y compris de l'amendement de la LOB susmentionnée en 2004 qui a permis la présentation d'un budget par programme avec des objectifs et des indicateurs de performance. L'introduction de la GBO a été précédée d'une analyse préparatoire qui a permis, entre autres, de définir les concepts clés en matière de BPP (voir BIRD, 2005).

Figure 1 : Le dispositif de pilotage de la réforme



Interprétation du concept de la BPP

L'adoption de la BPP en Tunisie suggère que le concept a été compris et appliqué de trois manières liées, mais fondamentalement différentes :

- La préparation d'un cadre de la planification financière à moyen terme par programme (cadres de dépenses à moyen terme sectoriels) qui permet de donner plus de prévisibilité pour les gestionnaires en ce qui concerne les ressources mobilisables à moyen terme. Ce même cadre permet d'assurer une discipline budgétaire globale étant donné que les plafonds des dépenses globales sont fixes. Un CDMT exhaustif est tributaire des possibilités financières de l'État et de ses contraintes macroéconomiques.
- L'architecture du budget par programme et sous-programme afin de mieux renseigner sur la finalité derrière l'utilisation des deniers publics.
- L'amélioration de la performance opérationnelle à travers l'orientation de la gestion vers la réalisation d'objectifs mesurables par le biais d'indicateurs.¹

Raisonnement sous-jacent et source de la demande pour l'introduction de la BPP

L'objectif global à atteindre par la réforme de la gestion des finances publiques en Tunisie est de pouvoir augmenter l'efficacité de la GFP et améliorer la performance de l'action publique pour le bénéfice des citoyens, des usagers et des contribuables.² Plus particulièrement, il s'agit « de renforcer le lien entre le budget et les objectifs de politique publique (...) et d'améliorer la performance opérationnelle » et ceci à travers notamment « le renforcement des procédures budgétaires comprenant la préparation de CDMT, la mise en place progressive d'une gestion budgétaire par programme, la modernisation du contrôle interne, et le renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre compte de l'Exécutif » (Banque mondiale, 2009 : 6). La GBO vise à rechercher une meilleure efficacité de la dépense publique, à améliorer la qualité des prestations des services publics et de développer une culture de résultats et de performances.

L'initiation de la réforme a été opérée par le pouvoir exécutif sous l'impulsion du MdF qui a traduit la volonté de moderniser la gestion budgétaire en prévoyant le cadre institutionnel adéquat et en prévoyant la possibilité d'affecter des crédits selon des programmes et des missions. Ce qui a ouvert la voie à l'exercice de la gestion axée sur la performance même si sa mise en œuvre reste de portée limitée.

L'effort a été fortement soutenu par les partenaires techniques et financiers notamment la Banque mondiale et l'Union européenne, qui ont apporté une assistance technique pour le développement de l'approche GBO en Tunisie. En 2011, un jumelage de l'Union européenne a été mise en place sur 3

¹ Ceci est possible que par le renouveau des méthodes de gestion publique en faisant de la performance et des résultats les outils de gestion et de pilotage de l'action publique indépendamment de la présentation du budget par mission et par programme.

² Voir la Convention de financement du PAGBO : convention de financement du programme d'appui à la GBO.

ans, afin d'appuyer techniquement la démarche de réforme et en faciliter le déploiement.

BPP et gestion budgétaire

Développer une approche budgétaire orientée vers la performance conduit à renforcer la gestion budgétaire selon les directions suivantes :

- Renforcer le lien entre le budget et les objectifs de politique publique. Les objectifs de politique publique comprennent les objectifs de stabilité macroéconomique et financière et les objectifs des politiques sectorielles (tels que définis dans le 11e plan quinquennal et dans les autres documents stratégiques). Pour renforcer leur lien avec le budget, il convient de développer des instruments et procédures visant à :
 - assurer la discipline budgétaire globale, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques ; et,
 - allouer les ressources entre secteurs de manière efficace, en conformité avec les priorités stratégiques définies dans le plan quinquennal et les documents stratégiques.
- Améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacé dans la fourniture de services publics et la conduite des activités administratives. L'amélioration de la performance passe en général par une meilleure responsabilisation des gestionnaires, consistant à la fois à leur laisser un certain degré de liberté dans la gestion de leurs moyens et à leur demander de rendre des comptes sur leurs prestations et leurs résultats.

Source : Banque mondiale (2009)

La stratégie et l'approche adoptées

Ce chapitre prend en compte les principaux choix faits à chaque étape du processus, les raisons de ces choix et leurs effets sur le système de BPP.

Stratégie et calendrier de mise en œuvre

La stratégie adoptée de réforme de la gestion des finances publiques demeure très ambitieuse vu le schéma directeur de la réforme adopté, pour sa mise en place étant donné qu'elle couvre pratiquement tous les aspects de la gestion budgétaire, comptable, juridique, informatique, managériale.³ Une feuille de route et un cadre de référence présentent les mesures de composantes de la réforme et les actions à conduire pour la gestion du changement. Le schéma directeur, qui est validé

³ Voir Banque mondiale (2009) et convention de financement TN-UE du PA-GBO et projet d'appui à la GBO – jumelage n° TU10/ENP-AP/FI22,

par le Comité interministériel de conduite et de pilotage de la réforme, sert de cadre de référence à tous les responsables de l'administration impliqués de près ou de loin dans le processus de réforme (voir Banque mondiale, 2009).

La démarche à adopter dans la mise en place de la GBO est une démarche progressive qui comporte trois étapes : une étape d'expérimentation qui comportait 5 ministères⁴ ; une étape d'extension de l'expérimentation à d'autres ministères⁵ ; et, enfin une dernière étape de généralisation de la GBO à tous les ministères.

Au cours de cette démarche progressive, il est décidé de mettre en œuvre trois principales composantes : (i) une composante qui concerne la budgétisation pluriannuelle avec la mise en place de CDMT sectoriels au sein des ministères sectoriels et un CDMT global à préparer par le ministère des Finances ; (ii) une composante budgétaire avec la déclinaison du budget de chaque ministère en programmes et sous-programmes ; et enfin, (iii) une composante opérationnelle qui consiste à mettre en place une gestion axée sur la performance à travers l'introduction des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance au niveau de chaque programme et dont l'objectif est de rénover les méthodes de gestion publique.

D'autres composantes transversales de la réforme GBO sont en train d'être mises en place. Ces composantes concernent notamment la nomenclature budgétaire, les contrôles (ou audits), le système d'information et les applications informatiques, le système comptable, le cadre législatif et réglementaire, le pilotage et la gestion de la performance. Ces composantes transversales sont de la responsabilité des groupes thématiques susmentionnés qui

4 Le ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.

5 Dont le ministère des Finances, le ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, le ministère des Transports et le ministère de l'Industrie.

ont été établis en juin 2012.

Si le bilan du travail dans les ministères de la 2^e et 3^e vague d'expérimentation semble encore mitigé, des avancées notables ont été enregistrées dans les cinq ministères de la 1^{re} vague. Les acquis de ces ministères sont désormais capitalisés et consolidés dans un guide des bonnes pratiques. De même, la création du site Internet de la GBO et du groupe thématique « Communication et Formation » vont permettre d'accélérer le dispositif de réforme au sein des autres ministères et d'envisager dès 2014, une pratique homogène de la GBO dans neuf ministères.

La définition des programmes

Le programme est un groupement des dépenses indépendant de la nature de la dépense et de la source de financement. Toutes les dépenses (y compris les dépenses de rémunération) sont classées par programme. Le programme représente une ou plusieurs structures administratives (directions générales dans la plupart des cas- voir le Tableau 1).

Chaque programme est décliné en sous-programmes (SP). Les SP correspondent dans certains cas à un mode particulier d'intervention ou à un sous-secteur : par exemple, le programme « Eaux » au ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche est décliné en sous-programmes suivants : SP1 : « ressources en eaux », SP2 : « barrages et grands travaux hydrauliques », SP3 : « génie rural et exploitation des eaux ».

Dans d'autres cas, les SP correspondent à un groupe particulier de bénéficiaires ou d'établissements : c'est le cas du programme « œuvres universitaires » au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui est décliné en sous-programmes suivants : SP1 : « Office des Œuvres universitaires du nord » SP2 : « Office des Œuvres universitaires du centre » SP3 : « Office des Œuvres universitaires du sud » ; ou le cas du programme « Enseignement

Tableau 1 : Exemple de programmes : ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche

Programme	Structures administratives correspondantes
Production agricole, qualité et sécurité sanitaires des produits agricoles et alimentaires	- Direction générale de la production agricole - Direction générale de la protection et du contrôle de la qualité des produits agricoles
Pêche et aquaculture	Direction générale de la pêche et de l'aquaculture
Eaux	- Direction générale des ressources en eaux - Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux - Direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques
Forêts et aménagement des terres agricoles	- Direction générales des forêts - Direction générale de l'aménagement et de la sauvegarde des terres agricoles
Enseignement supérieur, recherche scientifique, formation professionnelle et vulgarisation agricole	- Institut de Recherche et d'Enseignement Supérieur Agricole - Agence de Vulgarisation et de Formation Agricole, etc.
Pilotage et appui aux politiques agricoles	- Secrétariat général - Les services communs (affaires juridiques, études et planification, affaires administratives et financières, etc.)

Supérieur », où les universités constituent les SP.

Le troisième niveau de déclinaison est l'« activité ». L'« activité » constitue le processus de transformation des ressources (humaines et matérielles) en produits et services rendus, correspond au niveau de mise en œuvre et comprend les unités opérationnelles (services ou établissements) ou les projets d'investissement ou encore les transferts. L'approche adoptée de l'élaboration des programmes et des sous-programmes demeure très pratique et tient compte de l'organisation administrative au sein des ministères.

Par ailleurs, le programme ne constitue pas actuellement l'unité de vote. Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Mécanismes et incitations utilisés pour encourager la participation des ministères sectoriels et autres agences centrales

Aucun mécanisme particulier d'incitation n'est institué afin d'encourager les ministères sectoriels à participer au processus GBO. Il s'avère, paradoxalement, que beaucoup de ministères ont exprimé leur souhait de faire partie des réformes de la BPP. Par ailleurs, afin de faciliter l'expérimentation de la GBO dans les ministères pilotes, il est prévu la mise en œuvre de mécanismes d'allègement des contrôles a priori afin de donner plus de liberté aux gestionnaires. En particulier, lors d'une réunion d'un conseil ministériel restreint qui s'est tenue le 7 juin 2012, des protocoles d'expérimentation ont été validés, qui permettent la fongibilité des ressources. Par ailleurs, afin de permettre une réelle expérimentation de la GBO en exécution budgétaire, divers dispositifs ont été mis en place en 2012, à savoir : une circulaire de performance de 2013, un protocole d'expérimentation de la réforme, un décret aménageant la nomenclature expérimentale, un système d'information aménagé permettant d'exploiter la nomenclature expérimentale et un décret d'allègement du contrôle a priori.

Le degré de participation parlementaire

Les parlementaires ⁶ ont été étroitement impliqués dans la nouvelle approche du budget-programme. Ils ont saisi toutes les occasions qui se sont présentées pour se documenter ou pour s'imprégner du nouveau dispositif de GFP en participant activement au séminaire de formation qui s'est tenu en avril 2012 et aux journées de sensibilisation organisée à leur profit. Ils ont également participé à des voyages d'études organisés dans le but de tirer les enseignements des meilleures pratiques internationales.⁷

Après les changements politiques et démocratiques de 2012, l'Assemblée Constituante a manifesté beaucoup d'intérêt à la réforme et à la présentation du budget en mode programme vu les atouts qu'elle apporte du point de vue de la

transparence, de l'obligation du rendre compte et de la présentation des rapports.

Résultats obtenus par rapport aux résultats attendus

Ce chapitre examine les réalisations (autrement dit les résultats immédiats) de la réforme de la BPP et ses effets. Il traite également des avantages inattendus, et, le cas échéant, des conséquences indésirables de la réforme.

Les réalisations prévues à l'origine et obtenues en fin de compte

Les jalons importants suivants ont été envisagés dans la Convention de financement de 2008 qui a été signée avec l'Union européenne :

- L'adoption d'un schéma directeur, couvrant l'ensemble des éléments de la réforme, spécifiant notamment les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de la réforme, et préparant l'extension puis la généralisation de la GBO ;
- La présentation au Parlement du budget par ministère décliné en programmes individuels (auxquels seront associés des objectifs précis, des indicateurs de performance et les moyens correspondants) annexé à la loi de finances 2011 pour les ministères pilotes, puis élargit aux deux tiers des ministères pour la loi de finances 2012 ;
- La modification des méthodes et systèmes de gestion budgétaire, financière et opérationnelle, y compris : (i) l'adaptation de la nomenclature budgétaire et du système comptable ; (ii) le développement d'une approche budgétaire pluriannuelle détaillée par mission (ministère) ; (iii) l'adaptation des systèmes d'information et informatiques ; et, (iv) l'adaptation du circuit de la dépense et des systèmes d'audit et de contrôle comprenant la mise en place du contrôle de gestion et l'évaluation de la performance ;
- La responsabilisation des gestionnaires de programme, leur donnant une plus grande souplesse dans la gestion des ressources, en contrepartie d'exigences accrues sur la performance et les résultats de l'action publique.
- La sensibilisation et la formation des parties prenantes aux nouveaux métiers et méthodes de la GBO ; et,
- La révision du cadre juridique nécessaire pour la gestion en mode GBO.

En 2012, les résultats suivants ont été obtenus :

- Le schéma directeur de la réforme a été élaboré et validé au cours de l'année 2010 par le Comité interministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme GBO de l'État.
- L'élaboration des guides méthodologiques relatifs à :
 - l'établissement de la nomenclature des programmes et la présentation budgétaire ;

⁶ La chambre des députés et la chambre des conseillers sous l'ancien régime.

⁷ Notamment le voyage organisé au Pays-Bas.

- le cadre de dépenses à moyen terme ;
- l'élaboration d'indicateurs de performance ;
- un dialogue de gestion et de pilotage de la performance ; et,
- la contractualisation.
- Le Comité interministériel a validé en 2010 un CDMT global articulé par ministère et par CDMT sectoriels, détaillés par programme et sous-programmes pour les ministères concernés par la première vague d'expérimentation ;
- Les protocoles d'expérimentation ont été validés le 7 juin 2012 à l'occasion d'un conseil ministériel restreint ;
- L'extension de l'expérimentation à d'autres ministères a été approuvée : quatre ministères dans une deuxième vague, et onze autres ministères dans une troisième vague ;
- La continuation des actions de formation et de sensibilisation à la GBO ; et,
- La publication d'une circulaire de performance en juin 2012.

La mise en œuvre de la GBO dans les ministères concernés par la première vague est assez disparate. Jusqu'en 2012, les activités d'expérimentation se sont concentrées sur la préparation des documents - CDMT, PAP (programmes d'action prioritaire) et RAP (rapports d'achèvement de projet) sans pour autant toucher, dans la plus part des cas, les aspects managériaux. Un travail remarquable est fait dans certains ministères pilotes au niveau de la conception des objectifs et des indicateurs qui s'y rattachent⁸ alors que dans d'autres il est inexistant. Par ailleurs, l'expérimentation de la GBO au niveau de l'exécution demeure largement tributaire de l'adoption des travaux des groupes thématiques (notamment ceux en charge du cadre législatif et réglementaire, de la nomenclature, et des contrôles et des systèmes d'informations).

Des retards ont été enregistrés en ce qui concerne la présentation au Parlement d'un budget-programme en annexe de la Loi de Finances pour les ministères pilotes. Cependant, deux ministères⁹ sur les cinq ministères de la première vague devraient présenter leur budget-programme, ainsi que leurs PAP annexés à leurs budgets de moyens pour 2013.

S'agissant du cadre législatif et réglementaire (notamment la LOB), la nomenclature programmatique, les instructions comptables, les applications informatiques, ainsi que les projets de changement législatifs et réglementaires pour l'adaptation des contrôles, les groupes thématiques ont commencé à examiner les questions nécessaires et ont bénéficié d'une assistance technique déployée dans ce cadre. Les propositions de modification des documents sous l'égide des groupes thématiques, ont été faites en janvier 2013. Et ce à travers :

- La circulaire de performance qui a posé les bases du statut du responsable de programme, du rôle des différents acteurs et fixant les principales notions de GBO ;
- Le décret qui a validé une nomenclature expérimentale aménagée permettant un suivi programmatique et une fongibilité minimale ;
- Le système d'information existant qui a été aménagé afin de permettre d'exploiter la nomenclature expérimentale ; et,
- Le décret 2012-2878 du 19 novembre 2012 d'allègement du contrôle a priori qui a supprimé le contrôle d'opportunité et posé les bases d'un nouveau contrôle orienté sur les opérations à enjeux et les risques.

Au début de l'année 2013, le plan de mise en œuvre de la réforme devait faire l'objet d'un réexamen, afin de mettre en place un calendrier réaliste et de marquer des jalons réalisables. Dans ce contexte, pour que la GBO puisse améliorer les résultats, il fallait qu'elle intègre la performance au niveau opérationnel à la formulation de la préparation et de l'exécution du budget, étant donné que la performance ne fait que d'être décrite au niveau des documents extrabudgétaires, tels que les projets annuels de performance. Toutefois, les réformes de la BPP de la Tunisie s'orientaient vers une « budgétisation présentationnelle » (voir OCDE, 2008).

L'élaboration des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance n'est pas une finalité en soi. En effet, le pilotage des programmes budgétaires doit déboucher sur un véritable dialogue de gestion à tous les niveaux de la hiérarchie de manière verticale et horizontale. Dès 2012, la reformulation des liens entre les différents opérateurs chargés de la mise en œuvre et des programmes du budget avait commencé, à travers le processus de contractualisation dans deux ministères à savoir le ministère de la Santé Publique (avec les hôpitaux) et le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (avec les universités). Cependant, l'expérimentation de la gestion de la performance et l'utilisation d'un certain nombre d'outils, tels que les tableaux de bord qui servent d'outils de dialogue, de suivi et d'évaluation pour les différents acteurs, étaient toujours en cours de développement à la fin de l'année 2012.

Changements réalisés au niveau des processus de formulation, d'exécution et de présentation de rapports budgétaires

En ce qui concerne la formulation du budget, on constate une nette amélioration de la documentation budgétaire préparée par les ministères pilotes à travers la préparation de projets annuels de performance comportant une vue d'ensemble des politiques de dépenses sectorielles, les objectifs et les indicateurs de mesure de la performance par programme, les actions qui visent à réaliser les objectifs, une planification financière à moyen terme des crédits par programme, etc. Il est à noter que l'essentiel du travail (PAP et RAP) est fait par les unités GBO des ministères pilotes et non pas par les responsables de programme ou les services concernés.

La méthode classique a été suivie au cours des discussions

⁸ Le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

⁹ Autrement dit, le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

budgétaires et pour arrêter les décisions sur les crédits, autrement dit, elles s'appuient toujours sur les moyens et non pas sur les résultats même si les ministères impliqués dans l'expérimentation de la réforme ont présenté leurs PAP comprenant les objectifs et les indicateurs de performance avec les cibles. À partir de la discussion du budget de 2013, et grâce à la circulaire de performance de 2012, les discussions budgétaires pour les ministères pilotes de la première vague ont été effectuées sous forme de conférences portant sur le budget et la performance en présence des responsables de programme.

Par ailleurs, et en ce qui concerne l'exécution budgétaire, à partir de janvier 2013, grâce aux aménagements introduits au niveau de la nomenclature, l'affectation des crédits est faite par programme sans pour autant toucher à la LOB.

L'obligation de rendre compte au public et au Parlement demeure au début de l'année 2013, l'un des objectifs à atteindre lors de la mise en place de la BPP dans les ministères. Ceci se traduira par l'amélioration de la performance opérationnelle.

Moteurs et freins des progrès

Ce chapitre s'intéresse à l'importance relative des principales parties prenantes qui ont soutenu la BPP, tant du « côté de l'offre » (concepteurs du processus, et responsables de la production de documents annuels sur la BPP) que du « côté de la demande » (les utilisateurs des documents de la BPP au sein du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et de la société civile.) Il évalue également les principales contraintes liées aux facteurs techniques (en particulier le calendrier des réformes de la BPP), aux contraintes organisationnelles et de ressources humaines et aux questions institutionnelles plus fondamentales. Enfin, il donne une évaluation des perspectives à court terme, en considérant le degré de progrès pouvant être attendu, compte tenu des moteurs et freins existants.

Les principaux moteurs de progrès

Les changements politiques et démocratiques qui ont eu lieu en Tunisie constituent une opportunité à saisir. En effet, les principes budgétaires modernes (de transparence, de performance, d'obligation de rendre compte, de bonne gouvernance, etc.) qui représentent la finalité du projet de réforme de la BPP s'intègrent parfaitement au nouveau mouvement politique. Plusieurs ministères demandent expressément et officiellement de faire partie du mouvement d'expérimentation des réformes de la BPP. Ces demandes indiquent une volonté et un engagement importants à l'égard du mouvement de réforme. Cette volonté est ressentie particulièrement au ministère des Finances (initiatrice des réformes) et au sein des différentes unités GBO (centrale et sectorielles), et ce, malgré les moyens limités et les obstacles au changement, constatés dans certains ministères.¹⁰

Les unités GBO fournissent une base de données très riche en termes de documents pour les ministères concernés par

l'expérimentation et assurent des sessions de formation, de sensibilisation et de vulgarisation de la réforme dans les services et les structures qui relèvent de leurs ministères. Ces unités constituent un atout majeur pour la mise en place de la réforme étant donné qu'elles constituent également une plateforme d'échange et de partage de l'information, et de concertation entre les différentes parties prenantes.

Les donateurs tels que l'Union Européenne et la Banque Mondiale apportent leurs appuis au processus de réforme de la gestion des finances publiques et sont désireux de voir le pays mettre en place des réformes en matière de BPP.

Contraintes techniques : problèmes liés au calendrier de la BPP

Les contraintes techniques se matérialisent particulièrement au niveau de la nomenclature budgétaire actuelle qui constitue une nomenclature de type hiérarchique que l'on retrouve dans les pays francophones.

Tunisie : Nomenclature budgétaire héritée

La nomenclature budgétaire actuelle est organisée hiérarchiquement selon les niveaux suivants :

- *Les chapitres*, qui correspondent au ministère, et des sous-chapitres implicites. Les établissements publics de certains ministères sont présentés dans le budget séparément des autres crédits budgétaires du ministère.
- *Les titres et les sections*, qui correspondent à la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I « dépenses de gestion »).
- *Les parties* qui permettent tantôt de préciser la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I, partie I « rémunérations publiques »), tantôt d'identifier la source de financement (par exemple, titre II, section 3 partie 9 « dépenses de développement sur ressources extérieures »).
- *Les articles qui correspondent* : pour les dépenses de fonctionnement à la nature économique détaillée de la dépense ; et, pour les dépenses d'investissement, soit à la nature économique, soit à un croisement de la nature économique et de l'objet, soit à l'objet ou à la fonction qui lui est donnée.
- *Les paragraphes et les sous-paragraphes* qui détaillent l'article et correspondent : pour certaines dépenses de fonctionnement à la nature économique ; pour d'autres dépenses de fonctionnement à un croisement de la nature économique et du service bénéficiaire ; pour les transferts et les subventions, au bénéficiaire ou à la catégorie de bénéficiaire ; et, pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique, soit au projet.

Source : Guide méthodologique (2007)

¹⁰ Tel que le ministère de la Santé Publique.

À la fin de l'année 2012, les travaux se concentraient sur l'adaptation de la nomenclature actuelle en faisant greffer à l'intérieur de celle-ci (au niveau de l'article et du paragraphe) la nomenclature programmatique (programme et sous-programme). Cette démarche adoptée afin de pallier aux contraintes résultant de la LOB et du Décret n° 99-529 portant nomenclature budgétaire (amendé le 2 janvier 2013 pour intégrer les programmes) et celles imposées par l'application informatique de la dépense (ADEB) qui ne soutient que la nomenclature actuelle. La refonte de la nomenclature actuelle demeure une étape fondamentale à franchir afin de basculer à la gestion en mode GBO.

Le système d'information actuel est composé de plusieurs applications informatiques : ADEB pour la gestion des dépenses, AMAD pour la préparation du budget, INSAF qui assure la gestion des ressources humaines et de la paie, RAFIC qui gère les créances et SIADE qui gère les financements extérieurs. Aucun de ces cinq systèmes n'est interfacé. La non-intégration de l'ADEB et de l'INSAF, affaiblit en particulier la présentation de rapports et les tableaux de bord des décideurs, notamment ceux du ministère des Finances. Les applications ADEB et AMAD donnent entière satisfaction entre-temps, jusqu'à la refonte de la nomenclature budgétaire.

Le système d'information actuel pose également un problème de gouvernance lié notamment au fait que la gestion des applications informatiques notamment celle de la gestion de la paie (INSAF) et celle de la gestion et du suivi des dépenses (ADEB) dépendent respectivement de deux centres différents à savoir le CNI (Centre National Informatique) qui relève du Premier ministre et le CIMF (Centre Informatique du MdF) qui relève du MdF. Ceci pose un problème d'organisation et de coordination qu'il faut gérer de manière permanente.

Il existe également une contrainte d'ordre technique au niveau du système comptable actuel qui est un système de comptabilité de caisse (ou comptabilité de trésorerie). Les opérations de trésorerie, d'encaissement et de décaissement des recettes ne sont pas effectuées selon la comptabilité en partie double mais selon la comptabilité en partie simple. Les opérations ne sont pas enregistrées sur la base des droits constatés. De manière plus générale, aucune information ne peut être fournie sur les actifs de l'État. Cette faiblesse est accentuée par l'absence d'un plan comptable général de l'État, qui, entre autres, a besoin d'être rectifiée afin que les dépenses puissent être enregistrées par une nomenclature économique qui soit conforme aux normes internationales. Enfin, les efforts déployés pour centraliser la comptabilité sont de faible qualité.

Contraintes organisationnelles et de ressources humaines

La majeure difficulté est l'acceptation du changement lié à la BPP qu'il faut opérer au niveau des « bonnes vieilles méthodes » de la part des fonctionnaires habitués au budget d'intrants et qui pensent que la réforme réduirait de manière conséquente leurs prérogatives et leurs pouvoirs de décision. Des actions supplémentaires de formation, de communication et de sensibilisation sont nécessaires pour surmonter la résistance

de ceux qui doivent mettre en œuvre les réformes. Les difficultés de mise en œuvre de l'expérimentation de la réforme dans certains ministères (par exemple, au sein du ministère de l'Éducation Nationale) montrent à quel point l'administration publique est un système complexe et qu'il est difficile à transformer.

Dans ce contexte, le plan d'action de réforme doit avoir un calendrier réaliste. En effet, l'expérience tunisienne nous enseigne qu'il est nécessaire de disposer du temps nécessaire pour des réformes de telles ampleurs qui suscitent des changements majeurs quant à la manière de préparer et de gérer le budget.

Contraintes institutionnelles : politiques, légales et culturelles

Bien que la réforme ait incontestablement progressé au niveau de certains ministères concernés par l'expérimentation,¹¹ elle se heurte à un certain nombre d'obstacles d'ordre légal et réglementaire. En effet, la contrainte majeure à l'adoption de la BPP est la LOB actuelle.

Un nouveau cadre législatif et réglementaire

« Le cadre législatif et réglementaire, y compris la loi organique du budget (LOB), devra être révisé afin de permettre la mise en place de la GBO. En effet, plusieurs dispositions de la LOB du 13 mai 2004 ne sont pas adaptées à la GBO. En particulier, une gestion budgétaire sur la base du programme devrait conduire à réexaminer les règles de gestion des crédits de paiement, dont celles liées aux virements de crédit, et à redéfinir l'unité de spécialisation budgétaire. La nouvelle LOB peut prévoir des paliers pour la mise en place des nouvelles procédures. La préparation du nouveau cadre législatif et réglementaire devrait être engagée dès 2009 de manière à disposer des projets des principaux textes législatifs et réglementaires d'ici 2011 » Banque mondiale (2009 : 7)

Il s'agit de changements d'une grande ampleur qu'il va falloir opérer afin de basculer une fois pour toute dans le nouveau système de gestion budgétaire. Une nouvelle LOB permettrait d'ancrer les réformes officiellement et d'exclure le risque de leur déliement.

¹¹ Notamment le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche.

Perspectives d'avenir

L'objectif d'une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques exige un certain degré de suivi de l'état d'avancement de la réforme de la part des décideurs.

De nombreux travaux ont été exécutés dans les ministères pilotes notamment en ce qui concerne la cartographie des programmes, des objectifs et des indicateurs de performance. Ces travaux doivent être consolidés par un avancement notable dans le travail des groupes sur les thèmes transversaux qui doivent être couronnés par le vote de la nouvelle LOB et d'une nouvelle nomenclature, par un nouveau dispositif de suivi interne, par une adaptation des applications informatiques et par un renouveau du système comptable public.

Il apparaît nécessaire de multiplier les efforts afin de réussir le démarrage des activités d'expérimentation. L'expérimentation des réformes a révélé un certain nombre d'incohérences dans le processus de mise en œuvre de la réforme qu'il va falloir corriger, que ce soit au niveau du planning de mise en œuvre ou au niveau des choix d'adaptation techniques et organisationnels.

Enseignements à tirer

Jusqu'à présent, la mise en œuvre des réformes en matière de GBO a permis d'engager le processus de transformation au niveau de l'administration. Les efforts déployés ont permis de réussir la mise en œuvre des réformes dans certains ministères pilotes, et, d'engager une vaste réflexion au sein des groupes thématiques sur un certain nombre de thèmes transversaux, qui permettra d'asseoir les bases techniques de la réforme (nomenclature budgétaire, contrôles, système d'information, applications informatiques, etc.). Des efforts considérables ont également été consacrés à la formation et à la sensibilisation à la réforme dans les ministères. Toutefois cet aspect nécessite davantage de cohérence, notamment à travers l'harmonisation des supports de formation, et, le choix des formateurs professionnels.

Par ailleurs, au niveau de la mise à l'essai de la réforme, l'expérience tunisienne a démontré l'importance d'un pilotage organisé sur trois niveaux. Un niveau politique qui se matérialise à travers la création du Comité interministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme de la GBO de l'État ; un niveau de pilotage intermédiaire représenté par le Comité de suivi et d'évaluation des missions dévolues aux unités chargées de coordonner les réformes en matière de GBO ; et enfin, un niveau de pilotage opérationnel constitué par l'unité GBO centrale au MdF et par les unités GBO dans les ministères sectoriels. Ces dispositions institutionnelles ont permis de soutenir l'expérimentation des réformes.

Le système actuel de GFP en Tunisie présente plusieurs atouts sur le plan de la discipline budgétaire globale malgré certaines rigidités qui ne permettent pas le développement d'une gestion axée sur la performance. Lors de la proposition de voies d'améliorations possibles pour adapter le système budgétaire à une gestion axée sur la performance, l'un des principes directeurs qu'il a fallu observer était d'éviter de

plaquer aveuglement des recettes toutes prêtes sans tenir compte des spécificités des systèmes en place.

Il est impératif d'éviter les effets pervers de l'introduction de la gestion axée sur la performance. L'orientation vers les résultats ne doit pas être entreprise sans envisager la contrainte budgétaire globale. Les moyens budgétaires sont plafonnés et le lien entre les affectations de crédits et les objectifs de performance ne peut donc pas s'appliquer mécaniquement. Par ailleurs, il faut développer un processus itératif qui permet un réajustement des cibles de performance, compte tenu de l'enveloppe budgétaire à mobiliser pour réaliser un objectif donné.

La volonté politique est importante mais pas suffisante. Il est nécessaire que les pouvoirs publics au plus haut niveau décident clairement du basculement vers le nouveau régime. Au cours des premières années de la réforme, les autorités politiques de haut niveau n'ont pas effectué un suivi régulier de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la BPP en Tunisie. Ce constat devrait s'inverser à l'avenir : le suivi régulier pousse les parties impliquées dans les réformes à réaliser des avancées dans le processus de mise en œuvre. La Tunisie illustre les difficultés que présente le changement de manière fondamentale de l'administration et de la culture. « Lancer des réformes est politiquement rentable, mais les mener à terme est coûteux. D'où l'abandon des réformes sans aucun changement de culture » (Matheson, 2002).

Il est indispensable d'effectuer une revue à mi-parcours de la stratégie et des plans d'actions de la BPP afin de corriger les incohérences qui peuvent apparaître. Une telle revue permettrait de revoir le calendrier relatif à la mise en œuvre de la réforme et d'adapter les plans d'action pour faire face aux difficultés rencontrées.

Jusqu'ici, une approche progressive a été choisie par rapport aux réformes. Il faut du temps pour impliquer des acteurs du budget, pour tirer des enseignements des erreurs commises et pour renforcer l'appropriation de la réforme. La démarche adoptée permet d'entériner la réforme et d'évincer le risque qu'elle soit abandonnée.

En effet, il est souhaitable, dans des pays comme la Tunisie qui possèdent un héritage administratif français, d'entamer des réformes de la BPP par le vote d'une nouvelle LOB et par la révision du cadre réglementaire nécessaire à la mise en place des réformes. Il faut compter environ cinq à dix ans pour préparer le basculement vers le nouveau système.

Le changement politique opéré en Tunisie a permis de donner un nouveau souffle à la réforme. En effet, l'ouverture sur les valeurs de la démocratie ne fait que favoriser de telles réformes centrées sur la transparence, l'autoévaluation, l'obligation de rendre compte et les fondements de la bonne gouvernance.

Au-delà de l'effort de formation sur les techniques de préparation des documents de budgétisation par programme axée sur la performance (budget-programme, CDMT, PAP, RAP, etc.) des efforts importants doivent être déployés en ce qui concerne la vulgarisation des avantages de la nouvelle approche de la BPP et la sensibilisation à ces derniers. Ces efforts doivent être orientés massivement vers la société

civile, les médias et les parlementaires qui constituent des alliés de taille dans la mise en place de telles réformes. Ainsi, les parlementaires, la société civile et les médias disposent d'une influence importante et feront pression pour que des progrès soient réalisés dans le cadre des réformes.

Bibliographie

Banque mondiale (2004) Tunisie – Étude d'évaluation de la gestion des finances publiques. Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale (2009) Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectif en Tunisie. Washington DC : Banque mondiale.

BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, Unité de développement économique et social) (2005) Appui analytique au développement des budgets par objectifs : une analyse du cadre conceptuel).

Circulaire n°35 du 31 mai 2012.

Circulaire n° 42 du 23 juin 2012.

Convention de financement TN-UE du PA-GBO.

Décret n°2003-2424 du 24 novembre 2003 portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation.

Guide méthodologique (2007), Établissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire.

Guide méthodologique : Cadres de dépenses à moyen terme, décembre 2009

Guide méthodologique : suivi de la performance et choix des indicateurs, décembre 2009

Guide méthodologique : dialogue de gestion et pilotage de la performance, juin 2009

Loi Organique du Budget du 13 mai 2004. Disponible sur le site : http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=269&lang=fr.

Matheson A (2002), 30 ans de réforme de l'État. Paris : Dunod.

OCDE Organisation de développement et de coopération économiques) (2008) Budget et performance : Guide de l'utilisateur. mai. Disponible sur le site : <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/40691087.pdf>.

Projet d'appui à la GBO – jumelage n° TU10/ENP-AP/FI22.

Union Européenne, Banque Mondiale & Banque Africaine de Développement (2010) *Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie..* Disponible sur le site : <http://www.portail.finances.gov.tn/publications/Rapport-PEFA.pdf>.

El Khalil, Assad – Directeur adjoint (MdF)

Kochtali, Abderrahmane – Directeur général, Chef de l'unité GBO centrale (MdF)

Touahria, Mnawer – Directeur, chef de l'unité GBO (ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique)

Jebali, Helmi – Directeur, Chef de l'unité GBO sectorielle (ministère de la Santé Publique)

Liste des personnes rencontrées

Said, Faouzia Moussa – Présidente du Comité général de l'Administration du Budget d'État (MdF)

Lahouij, Habib – Directeur général (MdF)

Atallah, Zouhaier – Directeur général (MdF)

Hamdi, Mohamed – Directeur général (MdF)

Ben Amor, Jawaher – Directrice (MdF)

2. Ouganda

Carole Pretorius



Introduction

L'Ouganda a depuis longtemps entrepris des réformes en matière d'élaboration du budget et de planification stratégique, qui remontent aux années 1990. En 2007, le gouvernement a amorcé la phase actuelle des initiatives de budget-programme axé sur les performances ou budgétisation axée sur les programmes et les/la performance(s) (BPP) afin d'améliorer les liens entre ressources disponibles et résultats, et pour améliorer la présentation de rapports sur les performances financières et non-financières réelles.

Le gouvernement ougandais a adopté une approche progressive d'introduction du système de BPP. La nouvelle structure budgétaire instaurée récemment forme l'essence de tous les documents de BPP et de la planification. Cette nouvelle structure, qui coexiste avec la structure administrative existante, a amélioré la transparence et permis de se concentrer davantage sur la performance. Plus particulièrement, elle met l'accent sur le but et les objectifs de toutes les dépenses effectuées pour les missions, les extrants prévus et les contributions aux résultats. Les décisions budgétaires ultérieures peuvent être orientées par les performances passées, bien que la présente étude n'ait pas été en mesure de définir dans quelle mesure les performances ont influencé les décisions.

Même si elles sont présentées ensemble, les dépenses courantes et en capital restent séparées dans les classifications de programme et de projet. L'accent est mis sur la définition d'un nombre limité de programmes et d'extrants pour chaque mission, et sur l'introduction d'un nombre restreint d'indicateurs de performance par extrant. À ce stade, les contrôles du niveau des intrants sont encore détaillés, et les dotations au niveau de la mission ne sont pas encore effectuées par programme.

Malgré les changements favorables, les liens entre la performance, les politiques et la planification restent faibles dans bien des secteurs. En outre, les implications récurrentes en coût des investissements de capitaux ne sont pas toujours prises en compte, et la sous-évaluation des dépenses de certains intrants (comme les salaires et les charges), les difficultés de prévision des recettes et l'inflation élevée engendrent un problème persistant d'arriérés de dépenses.

Plusieurs des conditions préalables nécessaires à l'introduction de l'élaboration du budget de programme ne

sont pas en place. Par exemple, l'intégrité des informations financières dans les rapports de performance budgétaire est compromise par des faiblesses au niveau des contrôles internes et par le fait que les arriérés ne sont pas inclus et minimisent les coûts réels. On constate également la multiplicité des systèmes de suivi et d'évaluation qui enregistrent les données par rapport à des indicateurs de performance individuels. Or, en raison de la duplication, les indicateurs de performance ont peu d'impact sur les décisions quant aux affectations budgétaires.

La redevabilité devant le Parlement s'est améliorée, car on dispose de plus d'informations significatives sur la façon dont les fonds sont dépensés, et le Bureau du budget du Parlement joue un rôle crucial dans l'interprétation de ces informations. On rapporte aussi que l'intérêt du public pour le système du BPP s'est accru.

L'étude de cas sur l'Ouganda démontre cinq leçons de portée générale pour les autres gouvernements africains :

- Tout d'abord, l'intérêt et l'enthousiasme du personnel technique combinés au soutien de la direction et des dirigeants politiques sont cruciaux dès le départ. Toutefois, l'élan des réformes en matière de BPP pourrait décliner au fil du temps si les avantages concrets ne deviennent pas évidents.
- Deuxièmement, sans de solides fondements et certaines conditions préalables, la capacité de BPP à améliorer la formulation et l'exécution des budgets est limitée. Il existe certains besoins particuliers : instaurer des plafonds de dépenses adéquats dès le début du processus annuel de préparation du budget ; assurer que ces plafonds soient respectés pendant l'exécution du budget ; et assurer que les contrôles de base des dépenses fonctionnent bien.
- Troisièmement, au niveau technique, un outil d'élaboration du budget des extrants et une base de données simple peuvent faciliter le processus de réforme et assurer la régularité des rapports.
- Quatrièmement, il est important de limiter le nombre de fonctions de mission (domaines politiques de chaque

mission au Parlement), le nombre d'extrants clés par mission et le nombre d'indicateurs de performance par extrant.

- Enfin, les systèmes de BPP peuvent favoriser les débats et améliorer les fonctions de remise en question, mais ils peuvent ne pas entraîner de changements de comportement si on ne prête pas une attention particulière aux motivations/aspects dissuasifs, notamment concernant la qualité des contrôles internes des dépenses et l'efficacité des sanctions en cas de violation des normes de contrôle. Il convient également de prêter attention à la gestion des promotions du personnel, des améliorations des salaires et de la reconnaissance non-monétaire en fonction de la performance.

Motivations et origines de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

Cette partie examine les origines des réformes en matière de BPP, la façon dont ces derniers ont évolué au fil des ans, la demande en matière de réformes, la motivation pour la dernière phase, et la façon dont le concept est actuellement appliqué en Ouganda.

L'interprétation du concept de budgétisation axée sur les programmes et la performance

L'introduction du système de BPP continue d'évoluer selon une approche de mise en œuvre par étape. Certaines des caractéristiques clés sont les suivantes :

- Les fonctions de mission ont été définies au sein du gouvernement et elles forment la base des programmes (toutefois, les programmes ne forment pas encore la base des dotations) ;
- Les données de performance sont destinées à orienter la prise de décision, mais elles ne sont pas à la base des allocations ; et
- Le contrôle des dépenses est maintenu au niveau des postes budgétaires.

Le raisonnement sous-jacent à l'introduction de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

Au cours des années 1990, l'Ouganda a mis en œuvre avec succès une discipline budgétaire globale. En 1998, dans le but d'améliorer l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité opérationnelle, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique a introduit le concept de résultats au processus du cadre de dépenses à moyen terme, ainsi qu'une orientation résultats/extrants dans le budget au niveau sectoriel. Les décisions liées aux dépenses sectorielles étaient censées être justifiées en termes de performance passée, et les niveaux de dépenses en termes d'extrants spécifiques à réaliser. Les points d'entrée principaux d'une orientation extrants/résultats au sein du processus budgétaire étaient les groupes de travail sectoriels (GTS). Les

rapports préparés par ces groupes étaient regroupés dans le document de Cadre budgétaire national.

Les GTS identifiaient les extrants, les résultats intermédiaires et les indicateurs de résultats. Dans certaines proportions, la performance sectorielle par rapport à ces objectifs était évaluée et les objectifs étaient redéfinis en fonction des besoins. Les objectifs étaient censés justifier les affectations budgétaires sectorielles. Toutefois, ce système était assez aléatoire car il n'y avait pas de lien formel entre les indicateurs et les objectifs, et la structure budgétaire prédominante.

Dès le milieu des années 2000, malgré quelques succès initiaux, ce processus sectoriel de planification et d'élaboration du budget assez élaboré stagnait et était devenu un processus à suivre plutôt qu'un processus qui améliorait la prise de décision et favorisait une prestation des services de qualité. On peut attribuer cela en partie au fait que le concept sectoriel était principalement axé sur les bailleurs de fonds, tandis que la plupart des ministères n'observaient pas de bénéfices importants issus de ce processus, surtout lorsqu'il y avait plus d'un ministère par résultat. En parallèle, l'insatisfaction politique, publique et des partenaires au développement (PD) quant à l'efficacité et à l'efficacité des dépenses publiques était grandissante.

Malgré les différents mécanismes et stratégies de suivi et d'évaluation des PD et/ou du gouvernement ougandais, les dirigeants du ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique reconnaissent qu'il n'existait pas de bilan direct de la façon dont les fonds budgétaires appropriés s'étaient en fait traduits en performance (ou non) et par conséquent, ils ne disposaient pas de retour d'informations pour les futures prises de décision.

En 2007, afin de résoudre ce problème, le gouvernement ougandais a décidé, sous la conduite du département de Politique et d'Évaluation Budgétaires (DPEB) du ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique, d'introduire une forme d'élaboration du budget-programme qui relierait systématiquement les budgets annuels adéquats aux indicateurs de performance dans les différents documents de planification sectorielle et nationale.

La stratégie et l'approche adoptées

Cette partie se concentre sur l'expérience du système de BPP après 2007, lorsque l'élaboration du budget-programme a été recentrée afin d'améliorer le lien entre résultats et ressources.

Parties prenantes principales, gestion et processus de communication, et ressources consacrées

Le processus de réforme en matière de BPP a été conduit par les DPEB au ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique, avec le soutien des autres divisions de ce ministère. Il a été mis en œuvre par le personnel de planification dans les ministères sectoriels, avec le soutien d'une assistance technique à long et court terme, des programmeurs des bases de données locales et de 40 économistes employés par le biais du Programme de gestion financière et de redevabilité (FINMAP). Le soutien politique

apporté aux réformes a varié avec le temps, mais après les élections de 2011, on a constaté un niveau accru d'engagement des MP, même si ce n'était pas spécifiquement en termes de BPP.

Suite à la création d'une Unité de suivi budgétaire et de redevabilité, une initiative parallèle sur les contrats de performance¹ et le suivi budgétaire (centrée sur des projets dans huit secteurs) a été ajoutée à l'exercice fiscal 2008/2009, puis dirigée et dotée en ressources exclusivement par le gouvernement.²³

Bien que le gouvernement ougandais ait mis en œuvre un système sophistiqué de gestion financière intégrée basé sur Oracle (IFMIS), ce système n'était pas assez souple pour appuyer la méthodologie et les rapports axés sur la performance qui étaient requis. La mise au point de l'outil de budgétisation des extrants (OBT), un système fondé sur l'accès, a joué un rôle essentiel dans l'introduction de l'élaboration du budget-programme et le recentrage de l'élaboration du budget axé sur la performance.

L'OBT est maintenant utilisé par tout le gouvernement, et une version simplifiée est adoptée par la haute direction des autorités locales. L'outil couvre les systèmes de formulation, de préparation et de présentation de rapports budgétaires. Le système prépare la documentation suivante :

- *Documents cadres budgétaires par secteur* - ils définissent les plafonds et budgets sectoriels y compris le détail des missions et les fonctions de mission ;

- *Documents cadres budgétaires nationaux* - ils fournissent un aperçu consolidé des budgets sectoriels pour l'année ;
- *Déclarations de politique ministérielle* - elles procurent un support aux requêtes des ministères individuels (missions) ;
- *Estimations budgétaires nationales* - elles fournissent le détail des estimations budgétaires en termes de dépenses et de recettes, même si la dotation se fait seulement au niveau des missions ;
- Contrats de performance ;
- *Rapports de performance budgétaire (annuels)* - ils définissent les performances physiques et financières réalisées par rapport au budget pour chaque vote ; et
- *Rapports de progression des agences dépensières* - ils définissent les performances physiques et financières des agences dépensières (trimestriels et annuels).

Les données budgétaires sont transférées de l'OBT vers l'IFMIS, et les données sur les dépenses sont transférées de l'IFMIS vers l'OBT. Des mécanismes ont aussi été mis au point pour transférer des données vers et depuis les anciens systèmes lorsqu'ils existent encore.⁴

La définition des « programmes », leur champ d'action et l'ampleur de leur incorporation dans la formulation, l'exécution et les rapports budgétaires

La première étape du processus de réforme budgétaire dans son ensemble était de définir les programmes de dépenses

Tableau 1 : Classificateurs organisationnels et de programmes et leurs rôles

Classification	Description
Mission	Ce sont les institutions (ministères, départements, agences et autorités locales) qui représentent la base du budget annuel et des dotations. ²
Fonctions de mission	Ce sont des groupes de services apparentés et d'investissements de capitaux fournis par une mission ou au nom de celle-ci (comme les services d'enseignement secondaires). ³ Dans la pratique, les fonctions de mission équivalent à une forme de programme.
Programmes	Ils représentent les résultats ou ensembles d'activités mis en œuvre par la mission, et qui contribuent à la réalisation des objectifs de la fonction de mission. Ils sont récurrents par nature (comme l'inspection des écoles primaires). Dans la pratique, le programme est le service administratif ou centre de coût.
Projets	Ils représentent les résultats ou ensembles d'activités mis en œuvre par la mission, et qui contribuent à la réalisation des objectifs de la fonction de mission. Ils impliquent principalement les achats de capitaux ⁴ et ils pourraient être financés par le gouvernement ougandais et/ou les PD (comme la construction d'urgence de salles de classes d'une école primaire).
Extrants clés	Ce sont des services d'une importance stratégique offerts par la fonction de mission qui contribuent aux objectifs de la mission directement, et sectoriels indirectement (comme l'achat de matériel didactique, qui contribue à l'accroissement de l'accès à l'éducation, et aide à atteindre les objectifs sectoriels au sens large d'accroître le taux d'alphabetisation et d'apprentissage du calcul). Il y a trois groupes d'extrants : services offerts (internes ou externes) ; services financés ; et achats de capitaux.
Postes	C'est le niveau d'opérations le plus bas du budget ; les postes représentent les ressources nécessaires pour entreprendre les activités (comme les salaires, les déplacements, les impressions et les fournitures). ⁵

1 Cette étude de cas n'évalue pas l'efficacité de l'initiative de contrats de performance s'agissant de tenir le comptable responsable de la performance de la mission.

2 Le Parlement ougandais vote la Loi sur les dotations au niveau de la mission, même si les discussions à un niveau plus détaillé sont présentées dans la documentation budgétaire annuelle.

3 Le gouvernement ougandais ne considère pas la Classification des fonctions de l'administration publique (COFOG) comme appropriée à l'utilisation dans le cadre des dépenses des missions. Cependant, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique effectue un exercice d'inventaire selon le système de COFOG

4 Toutefois, l'analyse de la documentation budgétaire révèle que pour les projets de développement financés par les bailleurs de fonds traditionnels, un nombre important de coûts de type récurrent est encore inclus (comme les salaires et les indemnités).

5 Classification économique de GFS.

Figure 1 : Hiérarchie des structures administratives et de programmes

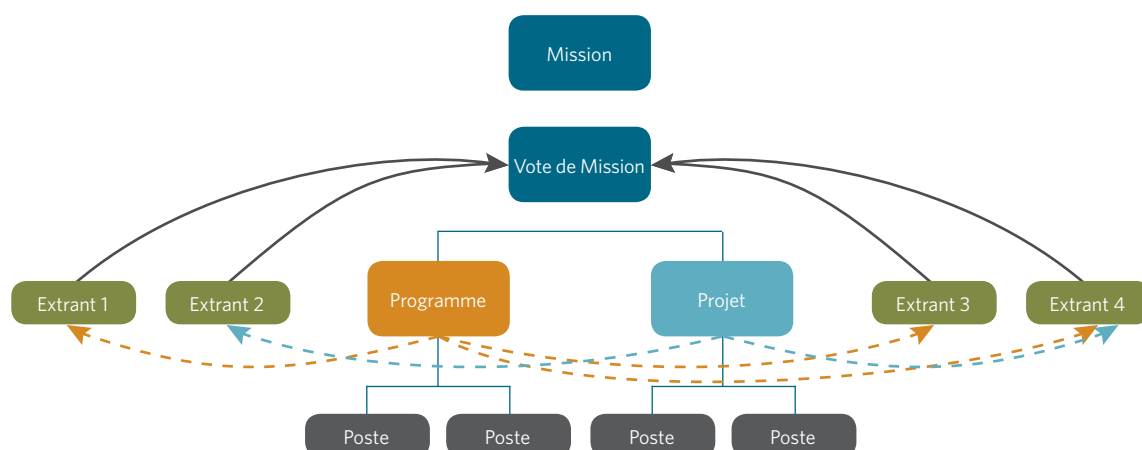
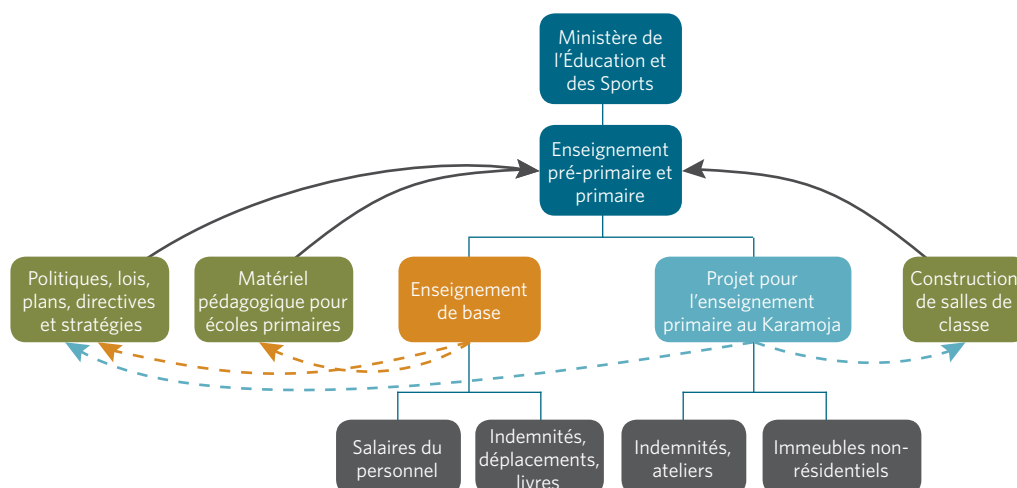


Figure 2 : Structure des programmes au ministère de l'Éducation et des Sports



(fonctions de mission) du gouvernement central, une base pour relier les informations sur la performance disponibles dans la documentation du budget et de la planification. Les concepts utilisés sont présentés dans le Tableau 1.

La classification budgétaire générique est illustrée dans la Figure 1, et l'exemple du ministère de l'Éducation et des Sports, dans la Figure 2. Cette structure a été introduite entre 2008 et 2009. Il est important de noter que la structure administrative « mission : programme/projet » est maintenue aux côtés de la structure de performance « secteur : fonction de mission : extrant clé ». Ce système de classification budgétaire est intégré au plan comptable.

La hiérarchie simple initiale « mission : fonction de mission : programme et projet » a été élargie en 2009/2010 pour inclure les extrants clés. Des programmes et projets différents contribuent à différents extrants, qui eux contribuent à la fonction de mission. Les extrants ont été introduits à la structure pour appuyer les prescriptions légales de l'article 15b (iii) de la Loi de finances publiques et de redevabilité de 2003, où les rapports doivent inclure les comptes-rendus de comparaison des extrants. Bien que l'Ouganda ait pris soin d'éviter les structures des pays voisins, fondées sur les activités et trop compliquées, l'inclusion

des extrants a tout de même conduit à une abondance excessive de détails. En effet, l'utilité de la classification des extrants est remise en cause par certains observateurs.

Le rôle des informations relatives à la performance

Depuis plus d'une décennie, l'Ouganda a mis en place un cadre élaboré de planification et d'élaboration du budget. Cela inclut l'exigence de définir tout un ensemble de résultats et d'objectifs, comme suit :

- *Objectifs des politiques sectorielles*, qui définissent ce qu'un gouvernement a l'intention de réaliser en mettant en œuvre ses politiques dans un secteur donné ;
- *Objectifs de la mission*, qui procurent une description brève du but d'une institution spécifique, de ses responsabilités en termes de prestation de services, et de ses objectifs d'ensemble ;
- *Objectifs stratégiques de la fonction de mission*, qui définissent ce qu'une fonction de mission individuelle doit réaliser au sein d'une mission ; et
- *Indicateurs de performance*, instaurés au niveau des extrants

Tableau 2 : Résumé des extraits des réformes à ce jour, comparés aux plans initiaux

Prévus	Réalisés
Nouvelle structure de programme	Les fonctions de mission sont définies pour tout le gouvernement, et sont effectivement les « programmes » du gouvernement ougandais. Les extraits clés contribuent à la réalisation des fonctions de mission.
Outil de base de données	Un système fondé sur l'accès est mis au point et utilisé pour la formulation, la préparation et la présentation de rapports budgétaires.
Rapports de performance réguliers	Les rapports annuels de performance budgétaire sont préparés et généralement publiés en septembre/octobre suivant la fin de l'exercice fiscal. Certains rapports sont disponibles en ligne. Des rapports sur les extraits sont censés être produits chaque trimestre pour une utilisation interne.

clés et pouvant être à la fois qualitatifs et quantitatifs (certains sont numériques et d'autres descriptifs).

Les mécanismes et incitations utilisés pour encourager la participation des ministères sectoriels et autres agences centrales

Aucun comité de parties prenantes multiples n'a été instauré pour faire avancer la réforme. Néanmoins, les fonctions de planification dans les ministères sectoriels ont bénéficié d'une formation extensive en cours d'emploi sur l'utilisation de l'OBT et ont participé à des discussions sur les définitions de la fonction de mission et des extraits clés. Le rejet des budgets soumis sous d'autres formats a fortement motivé les ministères à se conformer au nouveau système. La portée de la collaboration des ministères sectoriels au niveau du système de BPP est variée, reflétant en partie les écarts de qualité de la planification dans tous les secteurs et les différents degrés d'autorité des ministères, départements et agences.

Résultats obtenus par rapport aux résultats attendus

Cette partie examine les extraits – c'est-à-dire le produit immédiat des initiatives de BPP, et les résultats – en termes de changements correspondants générés au sein du processus budgétaire et les bénéfices consécutifs réalisés.⁶

Extraits prévus et extraits réalisés

La stratégie adoptée en matière de BPP était fondée sur les jalons initiaux présentés ci-dessous. Le Tableau 2 résume les extraits clés réalisés à la fin 2012, par rapport aux plans initiaux.

En ce qui concerne les résultats et les bénéfices prévus, la stratégie devait améliorer les rapports sur la performance et conduire à une amélioration de la formulation du budget. La présente étude de cas n'a pas été en mesure de vérifier si la formulation du budget s'est en fait améliorée suite aux changements.

S'agissant de la préparation du budget, plusieurs améliorations se sont produites, notamment :

- Une participation accrue de la haute direction à l'élaboration des plans de travail annuels ;
- Des capacités accrues du ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique de remettre en question les dépôts de budget ;

- Des niveaux améliorés de débats parlementaires sur les objectifs des dépenses budgétaires ; et,
- Une meilleure compréhension de la part des partenaires au développement du type de dépenses approuvées.

En ce qui concerne la présentation de rapports budgétaires, les performances financières et non-financières sont maintenant rapportées ensemble, même si l'intégrité des données est source de préoccupation. L'exécution du budget est toujours entravée par plusieurs facteurs, notamment l'approbation tardive du budget annuel par le Parlement et le besoin fréquent de budgets complémentaires.

Effets plus généraux sur la prestation de services et sur l'obligation de rendre des comptes au public et au Parlement

Les différentes réformes de BPP, y compris la création de l'Unité de suivi budgétaire et de redevabilité, ont aidé à accroître la redevabilité du gouvernement devant le Parlement et le public, surtout en matière d'utilisation prévue et rapportée des fonds. Toutefois, les dotations budgétaires au niveau de la mission ne sont pas faites en termes de programmes. La fonction de mission est présentée dans le budget pour comparaison de l'information et de la performance aux extraits clés au sein d'une fonction de mission. Les déclarations de politique annuelle de chaque ministre sectoriel présentent les fonctions de mission (domaines politiques), les objectifs stratégiques de chaque fonction, et une description des services de chaque objectif. Ceci offre beaucoup d'informations utiles sur les objectifs de chaque domaine politique, et en théorie, devrait influencer les décisions politiques et le financement des futures années (modifications des CDMT sectoriels qui ont déjà été préparés). La portée à laquelle les changements apportés ont amélioré la prestation de services est mal définie. À long terme cependant, les améliorations des informations disponibles dans les différents rapports budgétaires procurent une base d'analyse, notamment de la portée de la réorientation des ressources vers les dépenses associées à la lutte contre la pauvreté, et qui pourraient accroître l'accès aux services essentiels.

Moteurs et freins des progrès

Cette partie analyse qui a mené le processus de réforme et quels obstacles empêchent les progrès.

⁶ Les conclusions présentées ici sont fondées sur une courte évaluation et sont présentées à des fins de discussion et d'apprentissage.

Les principaux moteurs de progrès

Le principal moteur de changement a été le ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique avec l'appui du pouvoir exécutif et des parlementaires. Au niveau sectoriel, les réformes en matière de BPP ont été appuyées par le personnel de planification, qui a joué un rôle instrumental dans la production d'une documentation budgétaire améliorée et qui souligne les objectifs et les actions des « programmes ».

Contraintes techniques : problèmes dans la programmation de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

La crédibilité et la ponctualité du processus budgétaire, la prévisibilité des ressources et l'efficacité des contrôles internes sont des exigences fondamentales de la mise en œuvre efficace du système de BPP. À ce sujet, l'évaluation PEFA 2009 relève les sources de préoccupation suivantes (République de l'Ouganda 2009) :

- La crédibilité du budget ne s'est pas améliorée depuis l'évaluation PEFA 2008. Selon le rapport du contrôleur général pour 2010/2011 (Vol. 2), de nombreuses réductions budgétaires ont été effectuées unilatéralement par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique sur les activités prioritaires des ministères/départements/agences sans concertation avec ces derniers (République de l'Ouganda 2011).
- Les prévisions des recettes sont faibles et les arriérés de dépenses continuent d'être un problème.
- Les plafonds sont modifiés fréquemment au cours du processus budgétaire, à la fois pendant l'étape de préparation du document cadre budgétaire et pendant les discussions lors du séminaire national sur le budget. Cela représente un obstacle pour les ministères/départements/agences, qui ne peuvent pas finaliser leurs budgets avant la fin des consultations. Un cadre de dépenses fiable n'émerge que fin mai (un mois avant le début de la nouvelle année fiscale, qui commence le 1^{er} juillet) lorsque la troisième circulaire budgétaire est diffusée, incluant les plafonds finalisés du CDMT.
- Les liens entre les budgets d'investissements, les stratégies sectorielles et les budgets récurrents sont faibles.
- La conformité aux contrôles internes semble être problématique.

Contraintes organisationnelles et de ressources humaines

Des contrats de performance sont en place pour certains comptables (hauts fonctionnaires des ministères/départements/agences), bien que la contribution de ces derniers à la performance d'ensemble du budget soit incertaine. Par ailleurs, il reste plusieurs contraintes organisationnelles au niveau de la capacité d'un comptable à gérer les ressources des programmes, surtout concernant le personnel. En tant que responsables de programme, les

comptables font face à la rigidité du nombre de membres du personnel. Jusque début 2013, l'accent a été fortement mis sur la formation du personnel comme planificateurs du nouveau système budgétaire.

Contraintes institutionnelles : politiques, légales et culturelles

La législation sur la gestion des finances publiques a été largement modernisée en 2003 avec l'introduction de nouveaux concepts, notamment l'exigence de rendre compte des extrants. Une analyse de la législation était en cours fin 2012, avec l'intention de combler les failles et de consolider les changements antérieurs. En particulier, des changements juridiques pourraient réguler l'utilisation du fonds de réserve et requérir l'approbation du budget annuel avant le commencement de l'année fiscale. Le projet de loi des finances publiques de 2012 prévoit d'avancer le processus de préparation pour que le budget annuel soit présenté au Parlement d'ici le 1^{er} avril et approuvé d'ici le 31 mai.

Il n'existe pas de culture administrative formelle de la performance, au sens où les bonnes ou mauvaises performances seraient récompensées ou sanctionnées. Le contrôleur général conduit des études d'optimisation des ressources mais celles-ci n'ont pas encore reçu beaucoup d'attention du comité des comptes publics du Parlement.

Perspectives d'avenir

Il y a de bonnes chances que les prévisions des recettes puissent être améliorées grâce à un modèle macroéconomique et fiscal dont le lancement était prévu pour octobre 2012 et qui devait être utilisé dans la préparation du cadre budgétaire 2013/2014.

Enseignements

Cette étude de cas montre que l'introduction du système de BPP requiert du temps et des efforts considérables. Avant 2007, les efforts effectués visaient à améliorer la stabilité macro-budgétaire et à introduire les CDMT. Cela a procuré un fondement solide à l'introduction du système de BPP après 2007, un processus toujours en cours.

Les indicateurs de performance sont appliqués dans tous les ministères/départements/agences et dans la haute direction de certaines administrations locales ; toutefois, l'Ouganda s'efforce de les minimiser et d'éviter l'approche complexe fondée sur les activités. Cette décision stratégique importante a permis d'éviter des détails fallacieux, surtout du fait que plusieurs aspects budgétaires de base nécessitent encore une attention particulière.

Les leçons essentielles à caractère général pour les autres gouvernements africains sont soulignées dans cette étude de cas (cf. Introduction ci-avant). Comme les autres pays, notamment les membres de l'OCDE, l'Ouganda est aux prises avec le défi de relier les indicateurs de performance et les objectifs aux ressources budgétaires annuelles dépensées en « programmes » budgétaires. Avec son processus de documentation politique budgétaire très ancré au sein des

ministères du gouvernement, l'Ouganda dispose du fondement solide nécessaire pour poursuivre l'amélioration de la mise en œuvre du système de BPP.

Bibliographie

- Kuteesa F, Magona I, Wanyera M & Wokadala J (2006) Uganda: A decade of budget reform and poverty reduction. (Ouganda: une décennie de réformes budgétaires et de réduction de la pauvreté) *OECD Journal on Budgeting (Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire)* 6(2). 6(2).
- Lienert I (2012) *Préalables nécessaires à la conduite d'une réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances. Dans Élaborer un budget basé sur les résultats : Vers une budgétisation axée sur les performances.* Pretoria : CABRI.
- MdFPDE (Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique) (2010) *Uganda PFM Reform Strategy (2011/12-2016/17): Consolidating, widening and deepening PFM reforms with a focus on sequencing (Stratégie de la réforme de la GFP de l'Ouganda (2011-2012 à 2016-2017) : consolider, élargir et approfondir les réformes de la GFP, en mettant l'accent sur la mise en séquence).* Kampala : GdO
- MdFPDE (2010) *Guidance note on the use of the output budgeting tool. The preparation of the sector budget framework paper and ministerial policy statement (Note d'orientation sur l'utilisation de l'outil de budgétisation des extrants. La préparation du document-cadre du budget sectoriel et de la déclaration de politique ministérielle.* Kampala : GdO.
- MdFPDE (2012) *Draft estimates of expenditure 2012-13 (Projet des prévisions de dépenses de l'exercice 2012-2013), Volume 1.* Kampala : GdO.
- MdFPDE (2012) *Central government public expenditure and financial accountability assessment report (Rapport d'évaluation des dépenses publiques et de responsabilité financière du gouvernement central).* Kampala : GdO.
- MdFPDE (2012) *Annual budget performance report (Rapport annuel de performance budgétaire).* Kampala: GdO.
- Republic of Uganda (2009) (République de l'Ouganda) (2009) *Public financial management performance report (Rapport de performance sur la gestion des finances publiques), 2008.* Kampala : GdO.
- Republic of Uganda (2011) (République de l'Ouganda) (2011) *Annual report of the Auditor-General for the year ended 30th June 2011 (Rapport annuel de l'Auditeur général pour l'exercice clos le 30 juin 2011).* Kampala : GdO.
- Tumusiime-Mutebile E (2002) (2002) *Managing for development results and aid effectiveness (Gestion axée sur les résultats de développement et l'efficacité de l'aide).* Disponible sur le site : <http://evalafrica.files.wordpress.com/2009/12/33670399-managing-for-development-results.pdf>.
- Williamson T (2003) *Targets and results in public sector management: Uganda case study (Objectifs et résultats dans le cadre de la gestion du secteur public : étude de cas de l'Ouganda).* Document de travail n° 205. ODI, Londres.

Liste des personnes rencontrées/ contactées

- Among, Patricia – Auditrice interne (Irish Aid)
- Kajara, Titus – Économiste principal (MdFPDE)
- Magona, Ishmael – Commissaire des finances et de la planification (MdFPDE)
- Mochue, Edwin – Spécialiste en gestion financière, chef de l'unité sectorielle BMO (Ministère de la Santé Publique)
- Mugambe, Gloria – Conseillère en gouvernance (DFID)
- Mugambe, Kenneth – Commissaire du service de la politique et de l'évaluation du budget (MdFPDE)
- Ocailap, Patrick – Directeur du budget (MdFPDE)
- Roberts, Nick – Conseiller – appui budgétaire (Consultant de l'UE)
- Welton, Paul – Spécialiste principal en gestion financière (Banque mondiale)
- Williamson, Tim – Consultant (OBT)

3. Mozambique

Andrew Lawson & Luis Maximiano



Introduction

Le Mozambique a initié en 2008 la phase actuelle de réformes en matière de BPP, concrétisée par une première tentative de classement des « programmes » selon les secteurs agricole, de l'éducation et des infrastructures routières. L'initiative a été élargie à l'ensemble du budget en 2009, ce qui a permis de présenter tous les « programmes » du gouvernement dans la proposition budgétaire du pouvoir exécutif pour 2010. La motivation principale derrière l'introduction du concept de programme était de démontrer comment le gouvernement mettrait en œuvre son plan quinquennal. Cette démarche était dirigée par la Direction nationale du budget (DNB) du ministère des Finances, avec le soutien du ministère de la Planification et du Développement (MPD).

L'introduction des programmes a suscité des débats au Parlement et dans les médias au sujet du plan quinquennal et des liens entre le plan et le budget. En ce sens, elle est parvenue à stimuler les échanges sur les résultats des dépenses publiques. Cependant, d'après son utilisation au Mozambique, un programme est un concept de planification plutôt qu'une vraie classification budgétaire. Plus particulièrement, les plans fondés sur un programme ne peuvent pas être inventoriés dans un ensemble de dotations budgétaires. Les budgets annuels ne sont ni affectés ni exécutés selon des programmes, et le cadre de comptabilité ne permet pas l'établissement de rapports en comparaison aux programmes. La notion de programme n'est pas non plus un concept de gestion par rapport auquel il existerait des responsables de programme désignés et tenus responsables des résultats de leurs programmes. Dans la pratique, les programmes sont des catégories analytiques semblables à une classification fonctionnelle des dépenses, par opposition à un mécanisme de contrôle budgétaire ou de gestion. Du fait que les programmes sont utilisés seulement pendant les processus de formulation et d'adoption du budget, et qu'ils ne peuvent pas servir de référence dans un rapport, leur valeur est quelque peu limitée.

L'un des aspects positifs du cas mozambicain est qu'à la différence de nombreux autres pays africains, où l'élaboration du budget-programme est conduite par des organismes externes et des assistants techniques externes, l'initiative au

Mozambique est d'origine locale. En outre, même si elle est dirigée par la DNB et le MPD, elle répond au souci politique de relier les budgets aux plans. Si l'on pouvait maintenant lui donner une forme technique et institutionnelle plus forte, le niveau existant d'appropriation politique lui donnerait de bonnes chances de faire des progrès importants.

La présente étude de cas démontre quatre leçons essentielles de portée générale pour les autres gouvernements africains :

- Tout d'abord, la notion de « budget-programme » est interprétée de différentes manières par les différentes parties prenantes. Des efforts conscients sont nécessaires pour informer les dirigeants politiques, les bureaucrates et les citoyens sur le concept, et pour instaurer une compréhension partagée des objectifs et de l'utilisation du système de BPP dès les premiers stades de développement.
- Deuxièmement, il existe une vraie volonté politique de relier les budgets aux objectifs et aux résultats. Cette volonté doit être alimentée et guidée afin de générer et d'institutionnaliser une réponse technique réalisable.
- Troisièmement, l'intégration des processus de planification et d'élaboration du budget est un préalable à la réussite de l'introduction de budgets-programme.
- Enfin, la décentralisation de l'autorité de dédier des dépenses à des responsables de programme fait partie intégrante du budget-programme. Cela requiert la création d'une hiérarchie organisationnelle et de gestion qui laisse clairement place aux responsables de programme. Ainsi, pour qu'elles réussissent, les réformes du budget-programme doivent résoudre les problèmes organisationnels et en termes de ressources humaines, tout comme les aspects purement techniques de l'élaboration du budget.

Motivations et origines de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

Cette partie reconnaît qu'il n'existe pas de logique simple et unique dans l'adoption du système de BPP, mais plutôt un éventail de motivations des différentes parties prenantes, à différents degrés d'influence. En étudiant les origines spécifiques du système de BPP au Mozambique, nous comprenons mieux comment ceux-ci ont évolué et leurs similitudes avec les expériences d'autres pays africains.

L'interprétation du concept de budgétisation axée sur les programmes et la performance

L'application de « budgets- programme » au Mozambique mène à penser que ce concept est compris de trois façons apparentées mais entièrement différentes :

- Le MPD a promu des « programmes » principalement comme concept de planification descendante. Pour le MPD, c'est une manière d'inventorier les opérations budgétaires et de les faire correspondre aux objectifs annoncés dans le plan quinquennal (et dans le plan économique et social annuel, le PES, qui est de fait une « tranche » annuelle du plan quinquennal). La DNB a adopté ce concept de planification et travaille en lien étroit avec le MPD pour définir (à partir du centre) 137 « programmes », qui pourraient être regroupés en 45 « sous-domaines stratégiques » au sein de 35 « domaines stratégiques ». À leur tour, ceux-ci peuvent être regroupés en six objectifs centraux du plan quinquennal.¹ Les activités de classement jusqu'aux objectifs du plan quinquennal étaient ainsi la motivation principale du MPD. Néanmoins, les « programmes » qui en découlent restent quelque peu des concepts abstraits ; dans l'ensemble, ils ne correspondent pas clairement à des entités organisationnelles, et rares sont les cas où on trouve un responsable de programme désigné.
- Certains ministères sectoriels, notamment de la Santé et de l'Éducation, ont tenté de promouvoir un concept davantage « ascendant », en concevant les programmes comme des groupes d'activités, comprenant à la fois les projets et les activités de dépenses courantes, dont ils seraient responsables directement. Cependant, les « programmes » qui en découlent ne couvrent pas seulement les activités du ministère de tutelle, mais aussi les départements provinciaux et de district correspondants. C'est toujours un concept de planification, mais l'idée que ces ministères se font d'un programme ressemble davantage à la définition classique d'un budget-programme. Par ailleurs, cela englobe trois types de « champs de compétences » budgétaires : les dépenses ministérielles (au final sous la responsabilité

financière du ministre) ; les dépenses des provinces et des districts (où la responsabilité remonte au gouverneur de province) ; et les projets financés par des fonds externes (gérés par un éventail de processus largement hors budgétaires). Certains aspects de cette pensée sont reflétés dans la version 2012 de la méthodologie du DNB pour la classification des programmes dans le budget 2013. À nouveau, cela reste un concept de planification plutôt qu'un cadre organisationnel ou un mécanisme de contrôle budgétaire.

- Plusieurs partenaires du développement qui apportent leur soutien au programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) du gouvernement n'ont pas tout à fait compris qu'un programme est un concept de planification plutôt que d'élaboration du budget au Mozambique. La plupart des conseils dispensés aux autorités sur l'élaboration de budget-programme visent à expliquer les modèles classiques de BPP, notamment en faisant une distinction entre l'élaboration du budget « éclairée par les performances » et « axée sur les performances ». La question de savoir comment passer du programme en tant que concept de planification à une conception davantage axée sur sa gestion n'a pas été abordée directement.

Le fait que ces différentes conceptualisations du budget-programme se soient déroulées simultanément a freiné les progrès d'institutionnalisation du système de BPP.

Le raisonnement sous-jacent à l'introduction de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

Comme mentionné ci-dessus, la logique principale du budget-programme au Mozambique est de relier les affectations budgétaires et le plan quinquennal. Le cadre actuel permet au pouvoir exécutif d'expliquer quelle proportion de sa proposition de budget est destinée à chacun des 35 domaines stratégiques et des six objectifs centraux du plan quinquennal. Pour le budget 2013, les ministères ont dû spécifier les objectifs en termes de résultats physiques qu'ils avaient l'intention de réaliser pour chaque programme. Non seulement cela alimentera le processus de négociation du budget, mais cela permettra aussi de regrouper ultérieurement les objectifs de résultats afin de les relier aux domaines stratégiques et aux objectifs centraux du plan quinquennal.

Jusqu'à maintenant, la budgétisation par programme n'a pas été conçue comme une méthode de gestion des dépenses des programmes incluant le rapport de son exécution. En effet, une fois le budget approuvé, le concept de programme ne joue plus aucun rôle dans le processus budgétaire. Lors de l'approbation par le Parlement, la classification institutionnelle et économique s'approprie le budget. Ces deux catégories forment la base du contrôle des engagements en termes de dépenses et les paiements pendant le processus d'exécution du budget. Les rapports de dépenses trimestriels et les comptes finaux sont aussi présentés de cette manière. Lors de l'exécution du budget, le système de contrôle des dépenses

¹ Ces six objectifs sont définis en termes généraux : (i) bonne gouvernance ; (ii) paix, démocratie et unité nationale ; (iii) réduction de la pauvreté et développement économique ; (iv) réduction de la pauvreté et développement humain et social ; (v) renforcement de la coopération internationale ; et (vi) renforcement de la souveraineté nationale.

n'empêche pas que les ressources prévues pour un programme 'A' soient déviées vers un programme 'B' ; le système de comptabilité du gouvernement ne permet pas non plus d'émettre un rapport final sur les dépenses par programme. Actuellement, le concept de programme n'a ainsi qu'une fonction limitée pendant la phase de formulation (ou préparation) du budget.

Les différentes Directions des ministères centraux ont l'intention d'aller plus loin que l'étape actuelle pour que le concept de programme soit aussi utilisé dans le cadre des rapports, et plus tard peut-être, en tant que mécanisme de contrôle pendant la phase d'exécution du budget. Ceci n'était pourtant pas la logique de départ de l'introduction du système de BPP, et il n'est pas certain qu'un cadre essentiellement descendant d'analyse des propositions budgétaires du pouvoir exécutif par rapport au plan quinquennal se prête facilement à ces fonctions de gestion et de présentation de rapports. Les ministères et agences dépensiers voudraient-ils se gérer également au moyen des catégories de programme existantes ? Serait-ce une manière pratique d'organiser les dépenses pour atteindre leurs objectifs ? On ne sait pas si ces questions ont été posées mais s'il existe une vraie volonté de transcender le concept de planification, ces perspectives davantage « ascendantes » devront y être intégrées. En parallèle, les révisions du système de BPP actuel devront inclure les perspectives des organismes de contrôle budgétaire et de présentation de rapports, l'Inspection générale des finances (IGF) chargée de la vérification et du contrôle internes, la Direction nationale des comptes publics (DNCP) et le Tribunal administratif (TA), qui est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

La source de la demande en budgets-programme est sans aucun doute interne, du sein du DNB et par la suite adoptée par le MPD. Le personnel du cabinet présidentiel s'est aussi montré désireux d'instaurer un lien entre le budget et le plan quinquennal, suite à un intérêt politique manifesté au sein des pouvoirs législatifs et exécutifs.

On a vu au sein des ministères de la Santé et de l'Éducation des initiatives introduisant un programme cadre de formulation et d'exécution de leur budget. Pendant plusieurs années, ces deux ministères ont opéré un système parallèle de formulation et d'exécution du budget fondé sur une structure programmatique. Dans les deux cas, ces initiatives ont été appuyées par les partenaires du développement par le biais de dispositions sectorielles. Malheureusement, les structures de budget-programme de ces ministères sont différentes de celles instaurées dans le contexte du budget national par la DNB et le MPD.

Hormis leur soutien à ces initiatives parallèles pour la Santé et l'Éducation, les partenaires du développement se sont très peu impliqués dans l'introduction du budget-programme. En 2010, la Banque mondiale, le ministère britannique du développement international (DFID) et l'Union européenne (UE) ont cofinancé une mission externe pour commenter le développement du processus d'élaboration du budget-programme au Mozambique. La mission a conseillé aux autorités d'étudier la possibilité de restructurer le processus,

par le biais d'une équipe commune incluant les ministères sectoriels et un éventail large de départements des organismes centraux. Certaines consultations élargies en ont découlé, mais dans l'ensemble la conception centrale est restée la même et elle continue de suivre le modèle initialement promu par la DNB et le MPD.

La stratégie et l'approche adoptées

Ce chapitre étudie les choix clés faits lors de chaque étape de ce processus, les raisons de ces choix et leurs conséquences en termes du système de BPP qui a été créé. Jusqu'à présent, l'approche a mis l'accent sur la normalisation, où plusieurs programmes sont communs à plusieurs ministères, et où les provinces et districts ont presque les mêmes structures de programme.

Parties prenantes principales, gestion et processus de communication, et ressources consacrées

Le cadre de programme de base a été élaboré par la DNB et le MPD qui l'ont ensuite intégré au Module de formulation du budget (MFB) de l'e-SISTAFE, un système intégré de gestion financière, avec l'assistance du CEDSIF (Centre de développement des systèmes d'information financière), l'unité de coordination de la réforme de la GFP, et l'équipe de l'e-SISTAFE. Depuis 2007, l'ensemble du processus de formulation du budget est fondé sur l'utilisation du MFB. L'inclusion d'un modèle supplémentaire pour présenter les estimations budgétaires par programme s'est faite assez directement.

Des processus de consultation ponctuelle ont été conduits à différentes étapes avec les autres départements des agences centrales et avec certains ministères et agences dépensiers. Cependant, aucune structure formalisée n'a été instaurée, par le biais de laquelle la DNB et le MPD seraient en mesure d'obtenir une rétroaction régulière et des idées d'autres parties prenantes. De manière informelle, les suggestions d'amélioration du système fondé sur les programmes sont envoyées au DNB et au MPD au niveau central, et à la Direction de la Planification et des Finances au niveau local (province et district).

La mise au point d'un système d'élaboration du budget-programme a été financée principalement par des ressources internes, dans le cadre du processus normal de mise à jour annuelle de la méthodologie de préparation du budget et de séances d'informations destinées aux ministères et agences dépensiers sur l'utilisation de cette méthodologie. Les changements apportés au MFB de l'e-SISTAFE ont été établis en partie par le biais d'un soutien de consultation externe, procuré par des arrangements financiers mis en place pour la mise au point et le déroulement de l'e-SISTAFE. Il est presque impossible de calculer le niveau de ressources consacrées à l'introduction du budget-programme, mais il semble évident que celles-ci sont modestes et pour la plupart appuyées directement par le budget du gouvernement central.

Tableau 1 : Illustration de la structure de programmes au Mozambique

Classification	Code	Titre
Objectif central	DEC	Réduction de la pauvreté, promotion d'une culture de travail, et développement économique
Domaine stratégique	DEC-AGR	Agriculture, pêche, sylviculture et élevage
Sous-domaine stratégique	DEC-AGR-00	Agriculture, pêche, sylviculture et élevage
Programmes	DEC-AGR-00-AGR01	Soutien administratif et institutionnel
	DEC-AGR-00-AGR02	Production agricole et productivité
	DEC-AGR-00-AGR04	Production pour le marché
	DEC-AGR-00-AGR11	Production agricole
	DEC-AGR-00-AGR12	Productivité agricole
	DEC-AGR-00-AGR13	Gestion des ressources naturelles
Domaine stratégique	DEC-AMB	L'environnement
Sous-domaine stratégique	DEC-AMB-00	L'environnement
Programmes	DEC-AMB-00-MCA01	Soutien administratif et institutionnel
	DEC-AMB-00-MCA02	Gestion environnementale
	DEC-AMB-00-MCA03	Cartographie de l'utilisation des terres
	DEC-AMB-00-MCA04	Changement climatique
	DEC-AMB-00-MCA05	Coordination intersectorielle
	DEC-AMB-00-MCA06	Éducation et communication environnementales
	DEC-AMB-00-MCA07	Gestion des contrôles environnementaux

La définition des « programmes », leur champ d'action et l'ampleur de leur incorporation dans la formulation, l'exécution et les rapports budgétaires

Comme nous l'avons noté ci-dessus, le concept de programme au Mozambique est utilisé uniquement à l'étape de formulation du budget. Il ne sert pas à l'exécution ni aux rapports budgétaires. Le Tableau 1 illustre la structure de programmes de deux domaines stratégiques au sein de l'objectif central « Réduction de la pauvreté, promotion d'une culture de travail et développement économique ».

Le rôle des informations relatives à la performance

Dans le cadre du processus de formulation du budget 2013, toutes les entités budgétaires (ministères, départements et agences, ainsi que provinces et districts) ont reçu l'ordre de fournir des informations sur les résultats ciblés de chacun de leurs programmes. La méthodologie de préparation du budget inclut une définition de résultats et un guide sur les indicateurs à utiliser. Un grand nombre de résultats et d'indicateurs standards ont été définis et inclus au MFB de l'e-SISTAFE, même si les agences sont autorisées à proposer de nouveaux résultats ou indicateurs. C'était la première fois que de telles informations étaient incluses au budget. Au moment de la rédaction de cette étude de cas, le format de présentation au Parlement n'avait pas été clarifié.

Du fait qu'il n'existe pas encore de mécanisme de présentation de rapports sur les dépenses par programme, il n'est évidemment pas possible de rendre compte des extrants réellement produits pendant le processus d'exécution budgétaire. Cependant, la méthodologie de formulation du budget 2013 exigeait des agences qu'elles rendent compte du niveau antérieur de production d'extrants. Même si de telles informations sont difficiles à vérifier, cela est néanmoins considéré comme un pas dans la bonne direction. On s'attend à ce que ces informations soient utilisées lors du processus de négociation du budget.

Au fur et à mesure que la pratique de définition et de compte-rendu des objectifs relatifs aux extrants devient plus fortement ancrée, le besoin de mettre en pratique le concept de programme tout au long du cycle budgétaire, de la formulation à l'exécution, en passant par la présentation de rapports, le contrôle et l'évaluation, se fera de plus en plus pressant. Il semble aussi vraisemblable que plus les informations sur la performance seront demandées aux agences dépensières, plus celles réclameront une participation à la définition de leurs programmes. En bref, si les cibles relatifs aux extrants fondés sur les programmes doivent servir de mécanisme de responsabilisation, il sera nécessaire d'évoluer vers une structure de programmes davantage consultative et ascendante. La DNB doit saisir cette opportunité pour mettre à jour et redynamiser le processus d'élaboration du budget-programme.

Les mécanismes et incitations utilisés pour encourager la participation des ministères sectoriels et autres agences centrales

Le degré de concertation en dehors de la connexion DNB-MPD-e-SISTAFE est relativement limité. La méthodologie d'élaboration du budget-programme est essentiellement mise au point au niveau central et transmise aux agences dépensières dans le cadre des directives annuelles de formulation du budget. Malgré les occasions de retour d'informations des agences dépensières lors du processus de formulation du budget, les contraintes de temps ont tendance à limiter leur utilité. À ce stade, les agences dépensières travaillent dur pour émettre leurs propositions budgétaires à temps. Des concertations courtes et régulières sont complétées par des consultations occasionnelles et ponctuelles mais dans l'ensemble, c'est là l'un des points faibles du processus. Si les agences centrales réclament plus d'informations sur la performance, les chances d'obtenir la participation active des agences dépensières à la conception des programmes et aux extrants correspondants sont grandes.

Le degré de participation du Parlement et de la société civile

Le personnel du MPD et du DNB a indiqué que l'utilisation d'un format de programme pour la présentation de la proposition budgétaire du pouvoir exécutif au Parlement a été très bien accueillie par les membres du Parlement (MP). Toutefois, aucune concertation officielle n'a été organisée avec le Parlement ni la société civile concernant l'approche de budget-programme.

Résultats obtenus par rapport aux résultats attendus

Cette partie procure une brève évaluation des réalisations réelles par rapport aux plans initiaux de BPP. Elle étudie les différents changements apportés aux processus budgétaires pour y intégrer les budgets-programme.

Extrants prévus et extrants réalisés

À ce jour, aucun plan ni « feuille de route » détaillé n'a été préparé pour l'introduction de l'élaboration budget-programme. Il était prévu d'introduire des budgets-programme pilotes dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation et des infrastructures routières en 2008 et d'étendre la classification de programme à l'ensemble du budget d'ici 2010. Ces deux objectifs ont été réalisés, mais essentiellement au moyen d'un processus où les programmes étaient définis à l'échelle centrale par la DNB, en collaboration avec le MPD et les ministères dépensiers, et suivant une structure initialement recommandée par les assistants techniques externes sur l'e-SISTAFE.

En l'absence d'un plan formel d'introduction du budget-programme, on ne sait pas s'il était prévu dès le départ que le concept s'appliquerait au cycle budgétaire (notamment aux phases d'exécution, de présentation de rapports et de contrôle) ou seulement à la phase de formulation du budget.

Les limites d'un concept appliqué uniquement à la phase de formulation sont claires pour toutes les parties prenantes. Même si l'intention d'introduire le budget-programme aux autres phases du cycle budgétaire est maintenant officielle, aucun plan de mise en œuvre n'a été formulé.

Changements réalisés au niveau des processus de formulation et d'exécution budgétaires

Une classification de programme a été utilisée depuis trois ans pour la phase de formulation du budget. Cette période est trop courte pour espérer observer des changements importants. Aucun signe d'amélioration n'a en effet été constaté sur le plan de l'efficacité de l'affectation des ressources, et les affectations aux secteurs prioritaires désignés ont fluctué autour de 60 pour cent des dépenses publiques totales depuis 2008. Du fait que certains programmes ne sont pas encore utilisés dans le processus d'exécution du budget, leur introduction n'a pas encore amené de changement en termes de gestion des dépenses, comme la décentralisation accrue des décisions concernant les dépenses ou une plus grande souplesse dans les affectations pour toutes les catégories économiques de dépenses.

Toutefois, la relation entre les affectations budgétaires et les objectifs du plan quinquennal fait l'objet de discussions régulières au sein du processus de formulation budgétaire, alors que ce n'était pas le cas auparavant. Ces discussions sont devenues routinières et les ministres et les MP exigent davantage d'informations sur les extrants et résultats ciblés. On voit émerger très progressivement des discussions budgétaires de plus en plus axées sur les résultats. En outre, la transparence du processus d'affectation budgétaire s'est accrue.

Moteurs et freins des progrès

Cette partie étudie les moteurs et les facteurs principaux qui ont soutenu ou entravé les progrès de l'introduction du système de BPP. Elle évalue aussi les contraintes principales associées aux facteurs techniques (comme l'agencement des réformes en matière de BPP), les questions d'organisation, de ressources humaines, et institutionnelles. Enfin, elle se penche sur les perspectives d'avenir des réformes des BPP.

Les principaux moteurs de progrès

Des pressions internes ont poussé à la création de liens plus clairs entre les processus de planification et d'élaboration du budget, et qui ont mené à l'introduction du budget-programme au Mozambique. Le MPD et la DNB ont joué un rôle de premier plan dans ce processus, avec l'appui solide de l'exécutif et le soutien accru du législatif. Tandis que certains ministères sectoriels (comme l'Éducation et la Santé) se sont plaints de leur participation limitée à la définition de programmes, aucun ministère ni organisme n'a opposé de résistance à l'introduction du budget-programme. Même le personnel des ministères de la Santé et de l'Éducation a exprimé son optimisme quant à l'évolution probable du système BPP dans le futur. Le fort soutien interne des réformes de BPP semble être soutenu, du moins à moyen terme.

Dans l'ensemble, les partenaires du développement se sont contentés d'être des observateurs relativement passifs des réformes de budget-programme. La Banque mondiale, le DFID et l'UE ont cofinancé une évaluation du processus en 2010, et affirmé leur volonté d'offrir un soutien complémentaire si nécessaire. Ils n'ont toutefois pas eu d'influence significative sur le processus à ce jour.

Contraintes techniques : problèmes dans la programmation de la budgétisation axée sur les programmes et la performance

À ce jour, les processus d'élaboration du budget-programme ont impliqué seulement la phase de formulation du budget. Pour qu'un nouveau système de BPP devienne vraiment influent, il doit être mis en œuvre au sein des processus d'exécution, de présentation de rapports et de contrôle budgétaires. Les programmes doivent fournir le cadre autour duquel les dépenses doivent être organisées et gérées, du moins en lien à tous les domaines d'activités du gouvernement qui engagent des dépenses, et où des programmes peuvent être formulés. Cela requiert de transférer de plus en plus la gestion de ressources humaines et financières aux responsables de programme, qui seraient redevables de tous les aspects de la gestion du budget-programme, comme la préparation des rapports annuels de performances ex post.

Une autre contrainte technique nécessitant de l'attention a trait à la crédibilité et à la prévisibilité du budget. L'encaissement des recettes du Mozambique est généralement très proche des prévisions, ayant reçu la note « A » par comparaison à l'indicateur de performance correspondant PEFA PI-3 en 2010, et les dépenses globales hors intérêts ont tendance à être proches de celles prévues, ayant décroché un « B » en 2008 et un « A » en 2010 par comparaison à l'indicateur de performance PEFA PI-1. Mais des écarts importants dans la composition des dépenses budgétaires réelles par rapport au budget ont été courants ces cinq dernières années (indicateurs correspondants PEFA PI-2, la note « C » en 2008 et la note « D » en 2010). Du fait que l'encaissement des recettes et les décaissements des dons avoisinent les niveaux prévus, et que le service de la dette est proche de l'estimation, aucun choc externe n'explique ce phénomène. Il n'existe ainsi que deux explications possibles des changements continus d'affectations aux agences au cours de l'exécution du budget : soit les besoins en dépenses ont été très mal estimés et donc mal projetés dans le budget, soit de nouvelles dépenses ont été régulièrement ajoutées au budget pendant son exécution. Si ces défauts du processus budgétaire ne sont pas corrigés, le financement futur de budgets-programme spécifiques sera toujours sujet à des fluctuations importantes. Dans ces conditions, il sera difficile de mettre au point des estimations cohérentes de programme avec des extraits de programme tout aussi cohérents.

Contraintes organisationnelles et de ressources humaines

Sur le plan de l'organisation, le changement le plus urgent à apporter à la gestion du budget-programme est de la faire passer d'un processus de planification descendante à un

Une attention particulière doit être accordée aux procédures de recrutement et de sélection ainsi qu'à la conception d'incitations appropriées.

processus de gestion et de présentation de rapports ascendant. Si les budgets doivent être exécutés par programme, et les institutions doivent être tenues responsables des résultats produits par ces programmes, alors les structures de programme doivent représenter la façon dont les institutions organisent leurs activités et « processus de production ». Ces institutions doivent se servir des programmes comme d'un cadre de contrôle et de gestion. À cet effet, les institutions doivent « s'approprier » leurs programmes, leur donner des définitions et des structures qui répondent à leurs besoins. Cela requiert de la DNB de gérer un processus de concertation avec les organismes dépensiers et de permettre les ajustements aux définitions des programmes. Du fait que les programmes sont définis au niveau institutionnel, l'adaptation de ces définitions ne devrait pas s'avérer trop compliquée. La DNB devra clairement offrir ses conseils concernant de telles modifications.

Le deuxième changement organisationnel requis est de commencer à identifier et à désigner des responsables de programme qui seraient chargés exclusivement de la gestion des opérations budgétaires, comme l'engagement de fonds des dotations de chaque programme. Pour le moment, la fonction d'engagement des dépenses est exercée par les Directeurs administratifs et financiers (DAF) de chaque institution ou organisme. La création d'une autonomie de gestion pour les responsables de programme nécessiterait de décentraliser la fonction d'engagement, tout en maintenant le rôle de contrôle interne et de comptabilité des DAF. Le devoir des responsables de programme de rendre des comptes doit aussi être défini clairement, afin d'instaurer un cadre de redevabilité clair. La conception de ces processus et la préparation des manuels, procédures et formats correspondants prend du temps et serait accomplie au mieux par phases. Cet exercice pourrait être d'abord testé dans plusieurs ministères pilotes, puis progressivement étendu aux autres ministères. Il pourrait s'avérer inapproprié de gérer tous les programmes de cette façon, et l'option de maintenir certains programmes sous la responsabilité des DAF pourrait certainement être maintenue.

La mise en place de responsables de programme efficaces et du personnel d'appui nécessaire à la facilitation d'une bonne gestion de programme représente un défi important en termes de ressources humaines. Les formations sont importantes mais seules elles sont insuffisantes. Une attention particulière doit être accordée aux procédures de recrutement et de sélection ainsi qu'à la conception d'incitations appropriées. La portée des éléments de ressources humaines au sein d'un processus d'élaboration du budget-programme complet ne doit pas être sous-estimée et il faut tenir dûment compte d'un plan d'action et d'une « feuille de route » détaillés (voir ci-dessous).

Contraintes institutionnelles : politiques, légales et culturelles

Les changements à apporter aux responsabilités concernant les engagements de dépenses que nous avons décrits ci-avant requièrent certainement des révisions de la réglementation financière et peut-être aussi de la Loi de gestion des finances de 2002. Des révisions légales ou réglementaires pourraient être aussi nécessaires pour permettre de modifier les structures et définitions des programmes.

De profonds changements pourraient être nécessaires au niveau institutionnel et/ou culturel. Passer à une vraie culture axée sur les résultats dans le contexte de la redevabilité impliquerait un changement crucial d'attitude. Il n'y a pas de raison de croire que de tels changements ne pourraient pas être progressivement introduits pourvu que la formation et le développement des ressources humaines ainsi que les processus de communication et de concertation bénéficient de l'attention qu'ils méritent.

Perspectives d'avenir

Si la DNB et le MPD embrassent une approche plus consultative de l'élaboration du budget-programme, en ajoutant quelques aspects « ascendants » à la discipline et la direction descendantes, rien n'empêche le budget-programme d'être élargi avec succès aux autres phases de l'exécution, de la présentation de rapports, du contrôle et du cycle d'évaluation budgétaires. Si cela se produit, on peut s'attendre à tirer des bénéfices tangibles du système de BPP. De tels changements doivent cependant être apportés rapidement, car tant que le budget-programme se limite à la phase de formulation, les bénéfices resteront modestes et les coûts de transaction relativement élevés, ce qui risque de générer de l'opposition aux réformes de BPP. Pour le moment, il reste une appropriation et un engagement forts envers le processus, ce qui représente une base solide de progrès.

Pour faire suite à cette appropriation forte, la formulation et l'approbation d'un plan d'action et d'une feuille de route adéquats sont l'étape initiale évidente pour tendre vers la consolidation des réformes. Ceux qui sont à la tête des réformes depuis la DNB et le MPD n'ont pas d'expérience avec des réformes de ce type et pourraient ne pas être en mesure de préparer facilement une feuille de route complète pour introduire un budget-programme. Une assistance technique externe peut s'avérer nécessaire pour élaborer une feuille de route détaillée, sans laquelle la poursuite des réformes en matière de BPP pourrait être hasardeuse. Des décisions importantes restent à prendre concernant la mise au point d'un processus d'élaboration de budget-programme détaillé, et l'examen précoce des différents compromis et options pour aider à la mise en œuvre ultérieure.

Enseignements à tirer

Cette étude de cas permet de tirer quatre enseignements essentiels de portée élargie pour les autres gouvernements africains :

- En premier lieu, la notion de « budget-programme » est interprétée de différentes manières par les différentes parties prenantes, et des efforts devront être faits pour informer les dirigeants politiques, les bureaucrates et les citoyens ordinaires sur le concept, afin de parvenir à une compréhension partagée dès les premières étapes de développement.
- En second lieu, le désir politique de relier les budgets aux objectifs et résultats doit être encouragé et guidé, pour qu'une réponse technique faisable soit générée et institutionnalisée.
- En troisième lieu, l'intégration des processus de planification et d'élaboration du budget est probablement une condition préalable à l'introduction réussie des budgets-programme.
- Dernièrement, pour assurer leur succès, les réformes du budget-programme doivent résoudre les problèmes organisationnels et de ressources humaines ainsi que les aspects purement techniques de l'élaboration du budget.

Bibliographie

- Lawson A, Umarji M, Guilherme J & Chachine C (2008) Évaluation de la gestion des finances publiques au Mozambique, 2006, selon la méthodologie PEFA. Rapport au ministère des Finances, Unité technique chargée de la réforme de l'administration des finances publiques (UTRAFE) et aux partenaires à l'aide programme (PAP).
- Lienert I (2012) *Préalables nécessaires à la conduite d'une réforme budgétaire axée sur les programmes et les performances. Dans Élaborer un budget basé sur les résultats : Vers une budgétisation axée sur les performances.* Pretoria : CABRI.
- Robinson M & Last D (2009) *A Basic Model of Performance-Based Budgeting (Un modèle fondamental de budgétisation axée sur les performances). Notes techniques et manuels.* Washington DC : Fonds monétaire international.
- Umarji M, Lees C, Cavanagh J, Palacio E & Paulo A (2011) *Assessment of public finance management in Mozambique, 2010, based on the PEFA methodology (Évaluation de la gestion des finances publiques, 2010, à partir de la méthodologie PEFA).* Maputo.

Liste des personnes rencontrées

- Tivane, Amilcar – Directeur (DNO)
- Chansuca, Anabela – Directrice adjointe (DNO)
- Chaves, Orleo – Chef, Division du Budget (DNO)
- Dias, Julio – Consultant (DNO)
- Mutemba, Amelia – Directrice adjointe, Direction nationale du Trésor (DNT)
- Vasco, Pena – Chef, Division nationale de comptabilité publique, Direction nationale des comptes publics (DNCP)
- Muchine, Jacinto – Directeur adjoint, Centre de développement des systèmes d'information de gestion des finances publiques (CEDSIF)
- Umarji, Mariam Bibi – Directrice, société conseil « MB »

4. Burkina Faso

Idrissa Ouédraogo



Résumé et objet de l'étude de cas

La budgétisation axée sur les programmes et la performance (BPP) a été tout d'abord lancée au Burkina Faso en 1997 et utilisée pour la préparation du budget du gouvernement central pour l'exercice 1998. Entre 1998 et 2009, le processus a traversé plusieurs phases d'interruptions et de démarrages, avec de longues périodes de léthargie ponctuées de tentatives de relance. En conséquence, le processus n'a pas enregistré les succès escomptés. Bien que certains acteurs du budget se soient familiarisés avec les concepts de la BPP, d'autres ne considéraient pas les réformes en matière de BPP comme utiles.

En 2007, l'Assemblée nationale a publié une recommandation sur la nécessité de rendre la BPP effective dans les meilleurs délais. En 2009, l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) a adopté une directive relative à de nouvelles lois organiques du budget (LOB) qui requiert que le système de la BPP soit pleinement mis en œuvre d'ici 2017 dans chaque État membre. À la suite de ces deux initiatives, les autorités s'efforcent d'accélérer la mise en œuvre de la BPP. Des modifications ont été apportées aux structures de gouvernance pour la mise en œuvre de la BPP afin qu'elle soit plus ouverte à l'endroit de tous les acteurs du budget. Des lignes directrices claires sur les concepts de la BPP et une stratégie de mise en œuvre de la BPP ont été préparées. De nombreux acteurs budgétaires sont maintenant familiarisés avec les concepts de la BPP, grâce aux efforts de formation dispensés par le Secrétariat technique chargé de la BPP, dont les ressources ont été accrues par le gouvernement.

Bien que des budgets-programme aient été établis dans plusieurs ministères, les crédits budgétaires annuels reposent toujours sur la structure traditionnelle de postes. Par ailleurs, les responsables de programme du budget n'ont pas encore été nommés. Ces nominations représenteront une étape importante pour améliorer la responsabilisation à l'égard de la performance et pour s'assurer que, dans quelques années, les rapports annuels de performance soient préparés pour chaque programme budgétaire.

Les principaux défis auxquels fait face la mise en œuvre de la BPP à la fin de l'année 2012 comprennent : le manque de personnel qualifié pour la mise en œuvre de la BPP, dont des spécialistes en informatique pour l'informatisation de l'exécution du budget basée sur les programmes budgétaires ; une direction politique pour faire avancer les réformes de la

BPP, notamment l'adoption d'un nouveau cadre juridique (pour lequel des avant-projets existent) ; et, l'institutionnalisation d'une mentalité de performance parmi tous les acteurs du budget.

Cette étude de cas met en exergue six enseignements qui pourraient être utiles à d'autres gouvernements africains :

- Premièrement, l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats doit être une initiative purement endogène, c'est-à-dire une aspiration réelle des autorités nationales d'adopter la BPP.
- Deuxièmement, la BPP a besoin d'un engagement fort au niveau politique et technique. La réforme des finances publiques visant à accroître l'efficacité et la transparence exige un effort conjoint du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Des efforts importants doivent être déployés pour faire en sorte que les dirigeants politiques adhèrent à la BPP.
- Troisièmement, l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats est un processus à long terme et sa réalisation nécessite une planification rigoureuse et la participation de toutes les principales parties prenantes. Compte tenu de la complexité et de l'envergure de la réforme, il est essentiel d'avoir une vision globale de toutes les étapes, avec leurs contraintes et leurs avantages, avant de s'y aventurer. Communiquer de manière adéquate avec toutes les parties prenantes et les sensibiliser aux avantages de la réforme sont des actions qui peuvent contribuer à l'obtention de leur soutien et de leur participation au processus.
- Quatrièmement, la budgétisation axée sur les résultats suppose l'établissement préalable d'un certain nombre d'outils, y compris, et surtout, un document de planification nationale (un document de stratégie de réduction de la pauvreté ou de stratégie de croissance et de développement durables), un cadre de dépenses à moyen terme global (CDMT) et de très bonnes stratégies sectorielles.
- Cinquièmement, les réformes de la BPP ont besoin du soutien des partenaires techniques et financiers du pays, en vue de financer les actions et de partager les expériences.
- Sixièmement, il est préférable de combiner la réforme des finances publiques avec la réforme de l'administration

publique. Cette association pourrait se faire grâce au renforcement de l'équipe en charge du pilotage de la BPP en y intégrant des fonctionnaires du ministère chargé de l'administration publique.

Motivations et origines de la BPP

Le Burkina Faso a une grande expérience en matière de réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP). Ce pays s'est tout d'abord engagé dans les réformes de la GFP dans les années 1990 sous l'impulsion du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale dans le cadre des Programmes d'ajustement structurels (PAS) et aussi pour se conformer aux critères de convergence (règles des finances publiques) édictés par l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). À la fin des années 1990, l'intérêt a porté beaucoup plus sur les résultats budgétaires, ce qui s'est traduit par l'adoption de nouveaux outils dont le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en 2000, les examens des dépenses publiques et le budget-programme.

Interprétation du concept de la BPP

Tableau 1 : Concepts importants de la BPP au Burkina Faso	
Concept	Définition
Le ministère ou l'institution	Le ministère ou l'institution est investi d'une mission globale qui est sa raison d'être. La mission indique ce que fait cette organisation et pour qui elle le fait. La mission globale correspond donc au champ d'action d'un ministère ou d'une institution. Cette mission globale peut généralement s'exprimer sous forme d'un ensemble de missions plus ciblées qui peuvent servir de base à la segmentation du ministère en programmes. Le ministère comprend donc un ensemble de programmes concourant à la mise en œuvre d'une politique sectorielle.
Le programme	Un programme désigne un ensemble cohérent d'actions/projets, auquel sont associés des objectifs précis (ou spécifiques). Il vise l'atteinte des grands objectifs (ou objectifs généraux) d'une politique sectorielle. Un programme est un cadre établissant un lien logique entre objectifs, résultats/produits et activités. Ainsi, l'ensemble des programmes d'un ministère concourt à la réalisation de sa mission. Sur le plan budgétaire, les programmes sont des unités de spécialisation des crédits. Ils constituent des enveloppes limitatives de crédits, comportant un sous-plafond de dépenses de personnel. Les programmes sont regroupés au sein des missions qui peuvent être ministérielles ou interministérielles. Sur le plan de la responsabilisation, le programme délimite les responsabilités de mise en œuvre des politiques publiques.
Le budget-programme ministériel	Le budget-programme est un cadre de programmation, de budgétisation et d'évaluation qui met l'accent sur la relation entre les dotations budgétaires (montants alloués) et les résultats. Le budget programme ministériel comprend l'ensemble des programmes du ministère. Il permet de rendre opérationnelles la politique et la stratégie ministérielles. Un cadre de programmation pluriannuelle des dépenses est soumis au vote de l'Assemblée Nationale, qui vote par programme.
Le Budget Opérationnel de Programme (BOP)	Pour sa conception et sa mise en œuvre, un programme est découpé en budgets opérationnels de programmes qui correspondent à des unités administratives dotées d'une responsabilité budgétaire et de gestion au sein du programme. Il est donc le cadre de gestion budgétaires qui détaille en prévision et en réalisation l'utilisation des crédits affectés à la fraction du programme dont il a la responsabilité. Le BOP comporte des objectifs de performance opérationnels (objectifs spécifiques) déclinés à partir des objectifs stratégiques du programme arrêtés dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme qui lui délègue les moyens. Le responsable d'un BOP est donc chargé de construire un projet de budget conforme aux objectifs fixés et il est responsable de sa bonne exécution.
L'Unité Opérationnelle de Programme (UOP)	L'Unité Opérationnelle de Programme (UOP) est un service gestionnaire relevant d'un BOP qui met en œuvre la part du programme qui lui est confiée. Le responsable de l'unité n'est pas systématiquement sous la tutelle hiérarchique (administrative) du responsable du programme.
L'objectif	Un objectif est le but déterminé d'une action ou d'un ensemble d'actions, l'expression de ce que l'on veut faire. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Il doit être mesurable par des indicateurs précis et concrets. On peut distinguer ce qui suit : - Les objectifs stratégiques nationaux, situés au sommet de la pyramide des objectifs. Ils traduisent les grandes priorités nationales et s'expriment dans des documents stratégiques fondateurs tels que le CSLP/SCADD, OMD, etc. - Les objectifs du programme : en nombre limité, ils expriment la stratégie de la politique publique concernée par le programme et fixent les grandes priorités de cette politique. Ils sont arrêtés en cohérence avec les objectifs stratégiques nationaux.

Pour s'assurer que les différentes parties prenantes au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Budget Programme ont une compréhension commune de ses principaux concepts, le Document d'orientation pour l'implantation du budget programme au Burkina Faso a proposé les définitions telles que présentées au Tableau 1.

Ces concepts de la BPP ont été compris et appliqués de trois manières liées, mais fondamentalement différentes :

- Le budget est bâti autour de programmes représentants des politiques publiques clairement définies. Cette approche a l'avantage de faire du budget un véritable instrument de la mise en œuvre des politiques publiques d'une part, et de spécifier davantage les finalités de chaque politique publique.
- L'allocation des ressources reste liée à un contrat de performances entre le Parlement et les ministères bénéficiaires. Ce lien de contrat de performance est répercuté au sein des ministères entre les différents niveaux de responsabilités.

- Le budget-programme va de pair avec une responsabilisation entière des acteurs et un assouplissement des procédures d'exécution du budget pour plus d'efficacité, les acteurs étant jugés en fin de période à travers le dispositif de performance.

Le raisonnement sous-jacent et la source de la demande pour l'introduction de la BPP

L'idée du budget-programme est née d'abord du Gouvernement en 1997 qui a voulu à travers cette réforme améliorer la qualité des services publics. Mais les réformes en matière de BPP n'ont pas enregistré les succès escomptés dès le départ du fait essentiellement de l'insuffisance des compétences techniques et de la faible organisation des acteurs du budget. À ces raisons, on pourrait ajouter l'absence d'une planification du changement. Toutes ces raisons ont amené le Parlement à se saisir de la réforme à travers une recommandation forte en 2007 à l'endroit du Gouvernement lui demandant d'accélérer la mise en œuvre du budget-programme. Les partenaires techniques et financiers ont été partie prenante du processus à partir de 2005.

Après 2007, outre l'influence du Parlement, d'autres pressions ont été exercées pour adopter la BPP. Pression impulsée aussi par l'UEMOA à travers l'adoption de six directives approuvées, qui doivent toutes entrer en vigueur à partir de 2017. Les directives relatives à la Loi organique du budget de l'UEMOA (Loi organique portant loi de finances ou LOLF) obligent tous les États membres de passer à au budget-programme d'ici 2017 (consulter l'Annexe 3 de la partie A pour les principales caractéristiques de la directive). Une pression plus ou moins tacite de certains partenaires techniques et financiers qui brandissaient le principe de la gestion axée sur les résultats de la déclaration de Paris comme mobile suffisant pour passer à la BPP. Certains partenaires multilatéraux, tels que la Banque africaine de développement, le FMI et l'Union européenne, ont intensifié leur soutien aux réformes en matière de BPP. Enfin, dans une moindre mesure les manifestations de rues de plus en plus fréquentes des populations pour plus de justice sociale sont le témoignage d'une volonté de responsabilisation de la part des gouvernants.

Ce nouveau souffle au processus a changé la manière de percevoir la BPP au niveau sectoriel, où elle n'était pas, le plus souvent, prise au sérieux. Avant 2007, les ministères la considéraient comme étant particulièrement inutile, du fait que les premiers budgets-programme n'étaient pas examinés en Conseil des ministres.

La stratégie et l'approche adoptées

L'introduction du budget-programme a évolué sur plus de 15 ans. L'approche du budget-programme a été introduite dans le processus budgétaire à travers la circulaire budgétaire n° 97-054/PRES du 26 mai 1997 pour la préparation de la loi de finances 1998. Le choix d'introduire le budget programme se justifiait d'abord par la volonté des autorités nationales de faire du budget un véritable instrument de développement économique et social. À cette époque, la démarche s'est voulue progressive.

En guise d'expérimentation, six ministères ont été identifiées pour la mise en œuvre du processus à travers l'élaboration de leur budget-programme.¹ Le processus de généralisation de la démarche a été entamé à partir de 2000. Les CDMT étaient considérés comme des compléments à l'approche axée sur les résultats. Cependant, les budgets-programme ont été vite généralisés avant même d'avoir tiré les enseignements appropriés de la phase pilote initialement prévue. De 1997 à 2009, la réforme de la BPP a certes connu des acquis mais, elle se trouvait aussi confrontée à de nombreuses insuffisances qui ont entravé sa progression. Au rang de ces insuffisances, on note entre autres, le manque de concertation avec la majorité des acteurs du budget en ce qui concerne l'approche du budget-programme, l'absence d'outils référentiels en la matière, l'absence d'une stratégie d'ensemble pour la mise en œuvre de la BPP ; et, l'absence d'une structure de comité de pilotage claire et l'inadaptation des textes réglementaires.

C'est véritablement en 2009 que l'on peut parler de stratégie avec la phase de relance du processus d'implantation du budget programme. Cette phase a mis l'accent sur trois volets essentiels.

En premier lieu, l'intérêt a porté sur les aspects institutionnels avec la création d'un Comité de pilotage du budget-programme de l'État (CP/BPE) qui est accompagné par le Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'État (ST/CP-BPE). Le CP/BPE compte des représentants des ministères et institutions qui sont en général représentés par les Secrétaires généraux ou des Conseillers du ministre et par les Présidents d'institutions. Le ST/CP-BPE, présidé par le Ministre délégué du budget, est composé d'une quarantaine de membres qui sont les Secrétaires généraux ou les Conseillers techniques issus de la quarantaine de ministères et institutions que compte le pays. Par ailleurs, des représentants des collectivités locales, des écoles de formation professionnelles et de la société civile sont représentés au Comité de pilotage. Le Comité se réunit trimestriellement en session ordinaire pour apprécier l'état d'avancement des chantiers de la réforme. Au niveau sectoriel, des cellules relais dénommées, « Cellules ministérielles du budget-programme » ont été mises en place. À ces structures, il faut ajouter un collège de personnes ressources qui disposent d'une certaine expérience en matière de planification et de budgétisation axée sur les résultats. Les travaux du Secrétariat sont validés par le Comité de pilotage qui rend compte en Conseil des ministres de manière périodique de l'état d'avancement des travaux.

Le ST/CR-BPE, qui est totalement dédié à la mise en œuvre du budget-programme, est composé de cinq experts qui sont des cadres compétents de l'administration et issus des différentes directions chargées de la planification, de l'élaboration du budget et du suivi/de l'évaluation des politiques publiques et de quatre agents d'appui. Le ST/CP-BPE assure un accompagnement des ministères et institutions à travers notamment :

¹ Il s'agit du ministère de l'Économie et des Finances (volet finances), du ministère de la Santé, du ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation, du ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique, du ministère de la Défense et du ministère de l'Administration Territoriale (volet sécurité).

- l'appui à la définition des programmes budgétaires qui se matérialise par des activités de formation/sensibilisation, par des appuis techniques et par la structuration des programmes en actions ;
- l'appui à l'élaboration des projets annuels de performance des programmes ; et,
- l'appui à l'élaboration des budgets-programme expérimentaux.

En second lieu, l'accent a été mis sur les aspects techniques avec l'élaboration de nouveaux documents de référence. L'objet était de fournir aux acteurs une compréhension commune des concepts et outils en matière de budget-programme. C'est ainsi, que les documents ci-après ont été élaborés :

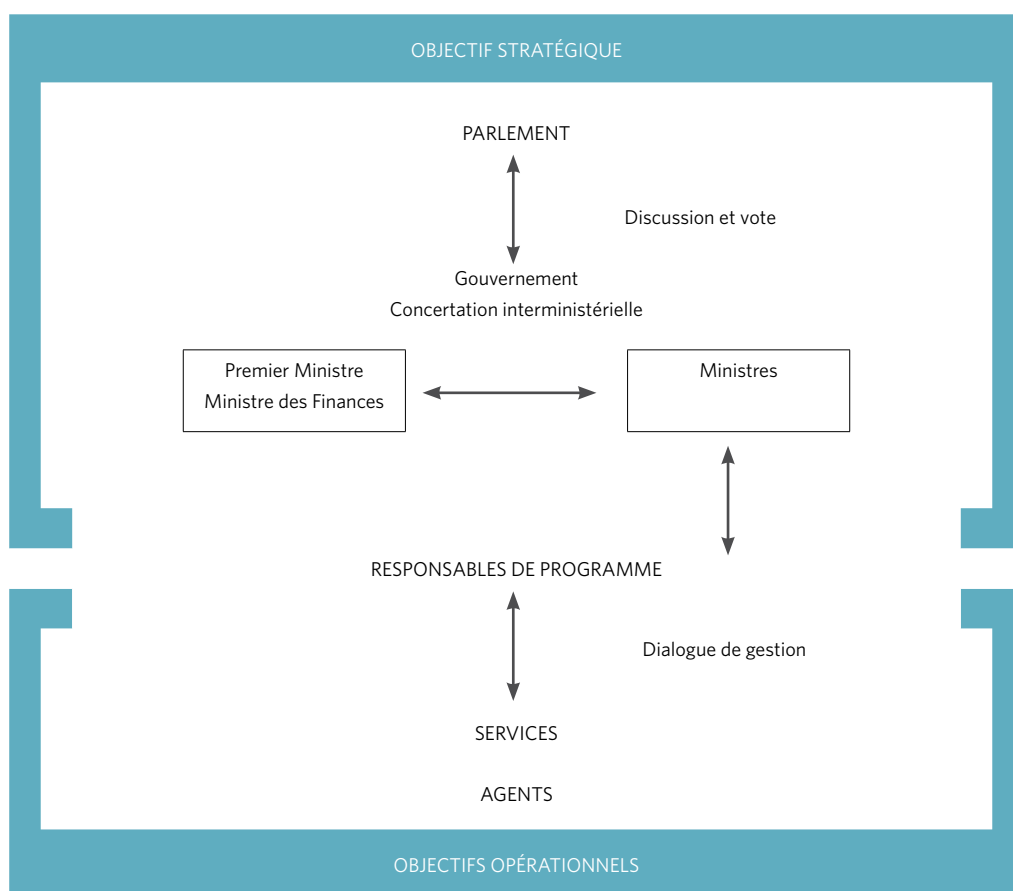
- *Le document d'orientation du budget programme* a été adopté en Conseil des ministres le 16 juin 2010. Dans ce document, les principaux concepts sont définis, des lignes directrices pour l'élaboration, la mise en œuvre ainsi que pour le suivi et l'évaluation des budgets-programmes sont également proposées.
- *La stratégie d'implantation du budget-programme de l'État* a été adoptée en Conseil des Ministres le 15 février 2012. Ce document propose une démarche stratégique et

opérationnelle pour la mise en œuvre du budget-programme ; elle propose en outre un tableau de passage du budget-objet au budget-programme et un guide standard pour réaliser cette transition. Ce document propose également des budgets-programme de 6 ministères.

- *Les guides méthodologiques d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget-programme.* Deux guides ont été élaborés : un guide méthodologique complet d'élaboration et un guide sur le suivi et l'évaluation du budget-programme. Dans ces documents, les concepts les plus importants sont définis, les axes de structuration d'un ministère en programmes, d'un programme en actions (ou sous-programmes) sont indiqués et des orientations sont données sur l'utilisation des outils de performance des programmes.

Enfin, en troisième lieu, une approche participative a été maintenant adoptée. Cette approche implique l'ensemble des ministères et des institutions, la société civile, les partenaires techniques et financiers, et le Parlement, en mettant particulièrement l'accent sur la communication et la sensibilisation des acteurs à tous les niveaux.

Figure 1 : Chaîne de dialogue entre les acteurs du processus du budget-programme



Source : MdEF (2010a).

Au regard de l'élaboration de la stratégie de la BPP et des activités spécifiques pour la période comprise entre 2010 et 2015, la mise en séquence des réformes semble cohérente et techniquement réalisable (l'Annexe 2 présente des repères spécifiques à atteindre).

Principales parties prenantes, processus de gestion et de communication et ressources mises en œuvre

La relance du processus a été confiée au ST/CP-BPE, qui coordonne l'ensemble des activités liées à la BPP, à travers un programme triennal. Le financement des activités a été assuré par l'État avec une contribution fort appréciable des partenaires techniques et financiers.

L'adoption et la mise en place du budget-programme va changer la configuration de la chaîne des responsabilités et de l'exécution des dépenses publiques. Le document d'orientation relatif à la BPP identifie les principaux acteurs du budget suivants :

- Le responsable de programme, qui une fois nommé, est chargé du pilotage de son programme budgétaire. À ce titre, il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme et assure la mise en œuvre opérationnelle et la réalisation de ces objectifs. Il est l'administrateur des crédits du programme et peut effectuer des virements de catégories de dépenses au sein des crédits alloués au programme pendant l'exécution du budget, dans les limites de la LOB². Le responsable de programme a la

² Les virements peuvent être effectués de dépenses salariales à des dépenses non salariales au sein d'un même programme, mais pas l'inverse. C'est ce qui constitue le principe de la fongibilité asymétrique à la Figure 2.

possibilité de déléguer ses pouvoirs aux responsables des BOP à mettre en œuvre par l'intermédiaire des UOP.

- Les ministères et présidents des institutions constitutionnelles qui sont les ordonnateurs principaux des crédits budgétaires alloués à leur ministère ou institution.
- Le ministre des Finances qui au-delà de son département a aussi en charge la centralisation des opérations budgétaires des autres ordonnateurs.

La chaîne de dialogue entre les acteurs est illustrée à la Figure 1.

La définition des programmes et leur incorporation dans les processus de formulation, d'exécution et de rapports budgétaires

Les programmes ont été définis conformément aux directives de l'UEMOA en la matière. Leur définition a fait l'objet d'ateliers nationaux qui ont regroupé des experts nationaux et internationaux, des personnes ressources et les acteurs des ministères et des institutions. Le champ du Programme est ministériel et il n'y a pas de programmes transversaux.³

À partir des directives de l'UEMOA et des enseignements tirés des expériences de mise en œuvre du processus de budget-programme au Burkina Faso, une nouvelle architecture du budget-programme a été proposée. Les principales caractéristiques de cette architecture sont décrites dans le Tableau 2 ci-dessous.

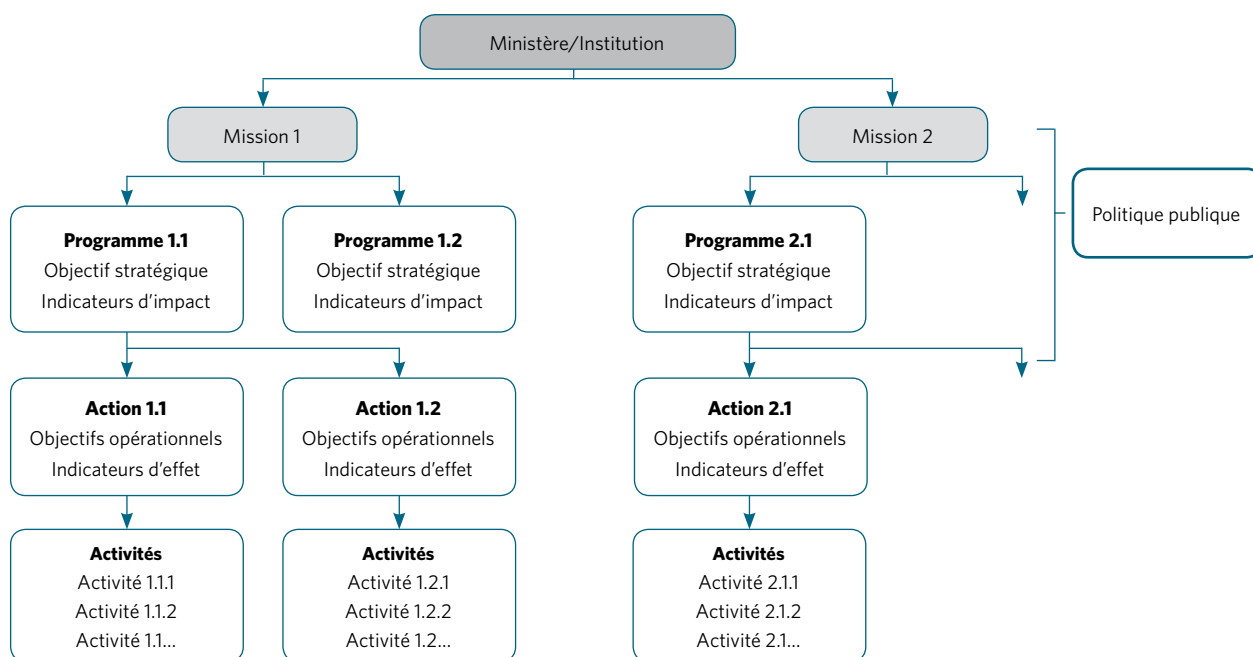
³ À cet égard, la directive de l'UEMOA sur les LOLF diffère de celle de la France, qui autorise l'élaboration de programmes transversaux. L'approche de la France requiert une coopération interministérielle considérable.

Tableau 2 : Caractéristiques du budget-programme au Burkina Faso

Caractéristiques	Nouvelle vision du budget-programme
Horizon	3 ans
Champ du budget-programme	Ministère
Architecture du budget-programme	1. 1. Ministère/Institution a) 7 programmes par ministère b) 2 programmes par institution 2. Programme a) 1 objectif stratégique ou global par programme 3. Actions/Projets a) 10 actions au maximum par programme b) 1 objectif opérationnel ou spécifique par action
Type de budgétisation	Axée sur les résultats
Unité de vote au parlement	Programme
Unité de spécialité des crédits	Programme
Nature de la loi	Loi
Report de crédits	Oui dans certaines limites
Fongibilité	Fongibilité asymétrique
Contrôle <i>a priori</i>	Allégé
Contrôle <i>a posteriori</i>	Renforcé

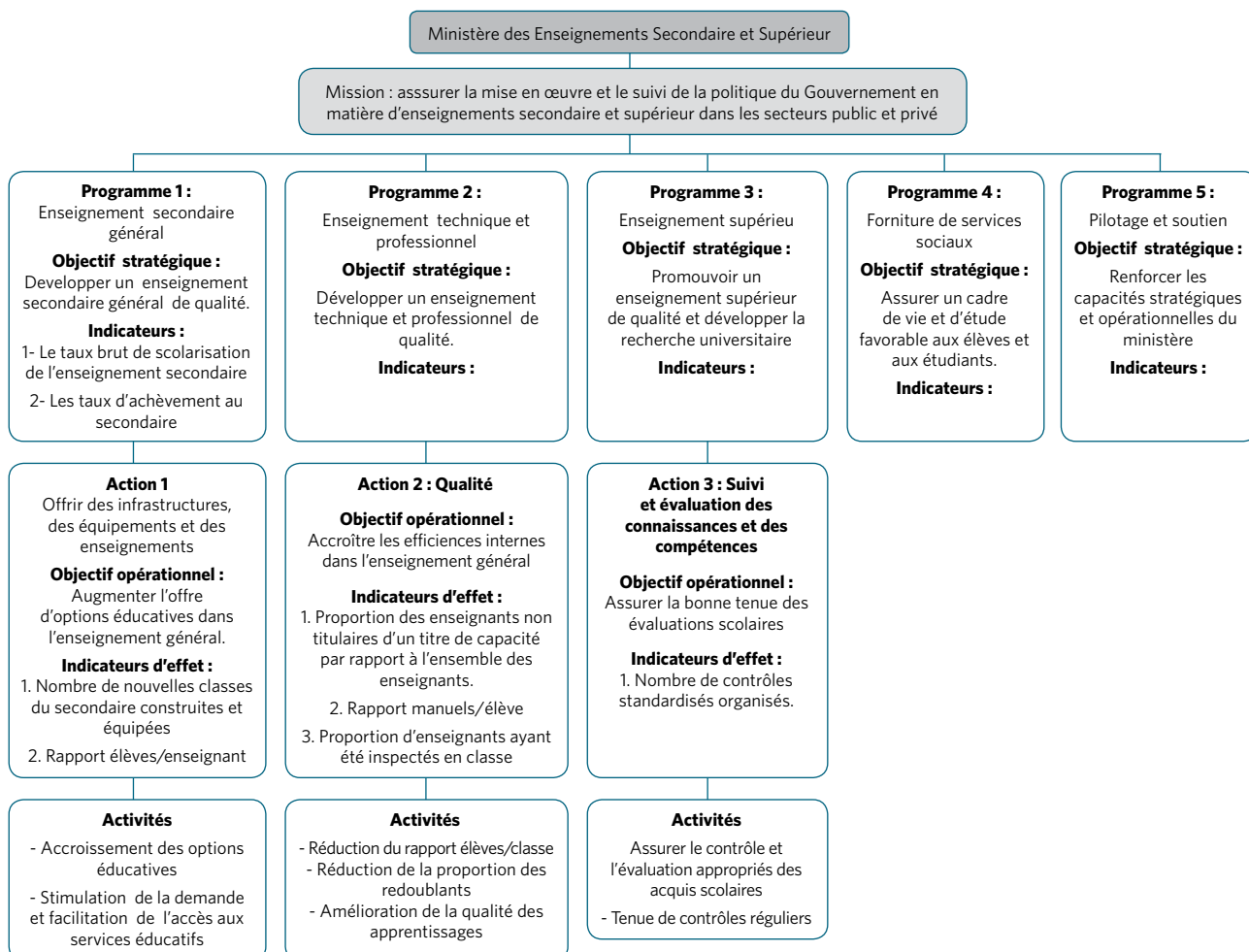
Source : Unité de mise en œuvre du budget-programme de l'État

Figure 2 : Architecture des budgets-programme à partir de 2010



Source : MdeF (2010a)

Figure 3 : Architecture du budget-programme au sein du ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur



Source : Développé par l'auteur à partir du projet de budget-programme 2013 à 1015 du ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur

Les budgets-programme sont généralement structurés autour des missions, des programmes, des actions et/ou des projets et des activités (voir la Figure 2). La Figure 3 illustre la façon dont cette structure s'applique au ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur.

Le rôle des informations relatives à la performance

Les informations relatives à la performance sont mises au point pour que les acteurs puissent les utiliser en tant que tableau de bord de la mise en œuvre du budget-programme. Dans le document d'orientation pour l'implantation de la BPP, un dispositif de suivi et d'évaluation est proposé. Ce document indique par ailleurs, que le responsable de programme doit produire un rapport annuel de performance qui sera soumis aux audits externes (effectués par la Cours des comptes). Qui plus est, le suivi et l'évaluation s'effectuent finalement à *trois niveaux différents qui sont* : le niveau national, le niveau ministériel et le niveau des programmes.

Mécanismes et incitations utilisés pour encourager la participation des ministères sectoriels et autres agences centrales

La stratégie de mobilisation des ministères sectoriels repose d'abord sur le niveau de leur implication à travers leur secrétaire général au Comité de pilotage du budget-programme de l'État d'une part, et le dynamisme des cellules ministérielles qui relève du Secrétaire général d'autre part (ces unités comptent en leur sein un conseiller technique du ministre qui rend compte à ce dernier régulièrement). Les ministères sectoriels sont aussi impliqués dans les activités liées à la BPP et bénéficient d'un appui financier du ST/CP-BPE pour leur fonctionnement. Pour susciter l'adhésion des acteurs, le ST/CP-BPE a élaboré une stratégie de communication en vue d'informer et de sensibiliser aux processus de la BPP. À ce titre, près de 6000 acteurs du budget de diverses structures ont été ciblés.

Le degré de participation du Parlement et de la société civile

Le degré de participation du Parlement et la société civile est encore relativement faible du point de vue opérationnel. En principe, si le budget-programme était mis en œuvre, il serait attendu du Parlement le vote des crédits des programmes budgétaires, et, de la société civile un rôle de suivi et d'interpellation du Gouvernement sur la performance des ministères. Or, ce n'est pas encore le cas. Néanmoins, le Parlement a été un interlocuteur important dans l'élaboration de certains documents cadres de suivi et d'évaluation du budget-programme, pour lesquels la Commission des finances et du budget (COMFIB) de l'Assemblée Nationale a apporté sa contribution.

S'agissant de la société civile, elle s'est fortement impliquée dans le suivi et la promotion des réformes à partir de 2009. En effet, la société civile est représentée par un membre au Comité de pilotage du budget-programme de l'État. Par ailleurs, le Secrétariat technique a offert une formation aux

représentants d'une vingtaine d'organisations de la société civile par l'intermédiaire du Centre d'information et de formation et d'études (CIFOEB) sur la mise en œuvre de la BPP. Cette formation comprend le développement d'une bonne compréhension du budget programme, le partage d'expériences en matière d'élaboration, d'exécution et de d'audit des budgets-programme avec les pays précurseurs en la matière (comme par exemple, la France et le Mali).

Résultats obtenus par rapport aux résultats attendus

Ce chapitre propose une évaluation rapide des résultats de la BPP par rapport aux plans établis à l'origine. Il prend en compte tant les réalisations (autrement dit, les produits immédiats des réformes de la BPP), que les effets (les changements correspondants au processus de budgétisation et les avantages obtenus).

Les réalisations prévues à l'origine et obtenues en fin de compte

Trois étapes critiques ont eu lieu entre 1997 et 2010 :

- 1998 : l'introduction et l'expérimentation du budget-programme au sein de 6 ministères ;
- 2000 à 2005 : le début de la généralisation et l'introduction du CDMT global pour encadrer l'élaboration des budgets-programme ; et,
- 2005 à 2009 : la relance du processus avec une volonté politique plus marquée.

Au cours de cette période, quelques réussites ont été enregistrées. Le Tableau 3 résume les principales réalisations à ce jour par rapport aux plans d'origine.

Il était prévu que la stratégie devait apporter des améliorations, dans le domaine de la GFP en général, et dans le processus d'affectation des ressources et de l'obligation de rendre compte en particulier. Cependant, le processus de la BPP étant toujours en phase d'expérimentation, et n'ayant toujours pas été mis en œuvre à la fin de l'année 2012, il est impossible d'établir si des progrès quelconques ont été accomplis à l'égard des processus d'affectation des ressources et de gestion. On ne peut donc pas véritablement parler de mise en œuvre des programmes et encore moins de rapports de performances.

Cependant, les bénéfices directs ou indirects que l'on peut identifier à ce stade sont multiples :

- Le document de budget-programme sert quelque fois de mesure de décaissement de fonds au niveau de certains partenaires techniques et financiers. Par exemple, dans la liste de contrôle publiée conjointement par le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers (PTF) sur la Stratégie de renforcement des finances publiques en 2011, deux mesures prioritaires avaient été assignées au Secrétariat technique. La première mesure portait sur l'élaboration du document de stratégie, du

manuel des procédures et du guide d'orientation, et, la seconde avait trait à la préparation des budgets-programmes (2012 à 2014) au sein de 10 ministères et institutions. Ces deux mesures étaient des préalables au décaissement de fonds par la Banque africaine de développement.

- Il sert d'outil de mobilisation des ressources pour certains ministères sectoriels (par ex., le ministère de la Santé et le ministère de la Jeunesse). En effet, ces ministères utilisent ces documents comme outils de plaidoyer auprès de certains PTF pour financer leurs activités. Le ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, a obtenu des fonds en 2011 de l'Organisation internationale du travail sur la base de son budget-programme.
- Il améliore le processus de planification des ministères sectoriels en clarifiant le contenu des programmes et des indicateurs. Chaque programme est assorti d'un outil de performance qui comporte des objectifs stratégiques mesurés par des indicateurs d'impact, et des objectifs opérationnels mesurés par des indicateurs d'effets et d'activités. Ces cadres de performance permettent aux ministères de mieux cibler leurs interventions et de mesurer aisément les résultats obtenus.

Changements réalisés au niveau des processus de formulation, d'exécution et de présentation de rapports budgétaires

Au stade actuel, le processus du budget-programme n'a aucune incidence sur la gestion budgétaire car c'est le budget-objet qui prévaut toujours en exécution. Dans la plupart des cas les comportements n'ont pas changé sur le plan de la budgétisation, même si certains ministères tiennent quand même compte des indicateurs des différents programmes dans le cadre de l'affectation des ressources.

Effets plus généraux sur la prestation de services et sur l'obligation de rendre compte au public et au Parlement

L'avènement du budget-programme sous sa forme actuelle a eu un impact considérable sur la détermination des objectifs de prestation des services en ce sens que ce processus a permis aux ministères et aux institutions de se fixer des objectifs à moyen terme (appelés objectifs opérationnels) et des objectifs à long terme ou objectifs stratégiques. Aujourd'hui, les ministères sont capables de faire une distinction claire entre les résultats immédiats et les extrants et leurs impacts.

Une plus grande attention est accordée aux résultats dans les discussions concernant le budget ex ante. Cependant, la réalisation, le suivi et l'évaluation de ces résultats ne reçoivent pas la même attention.

S'agissant du parlement et de la société civile, ils ne cessent de marquer leur intérêt pour la gestion axée sur les résultats, notamment pour le budget-programme. En effet, en ce qui concerne le parlement, les parlementaires interpellent bien souvent le ministre de l'Économie et des Finances en lui posant

des questions orales en matière de BPP. D'ailleurs, la formation sur le budget-programme à l'intention des parlementaires a été une requête de leur part.

Quant à la société civile, elle semble avoir une meilleure compréhension des enjeux du budget, en particulier grâce à la formation et à des campagnes de sensibilisation. En outre, les informations budgétaires sont traduites en langue locale, ce qui rend le budget accessible à un plus grand nombre de citoyens.

Moteurs et freins des progrès

Le passage du budget-objet au budget-programme nécessitera des changements majeurs en matière de GFP, avec des conséquences pour les domaines technique, humain, managérial, et politique. Les moteurs et les freins des progrès sont de plusieurs ordres.

Les principaux moteurs de progrès

Le processus du budget-programme a été piloté par le MDEF à travers le Comité de pilotage présidé par le ministre délégué chargé du budget et assisté d'un Secrétariat technique en charge des questions techniques. La Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique a été chargée de revoir le cadre légal et réglementaire ; la Direction générale des Services Informatiques quant à elle s'occupe de l'adaptation des systèmes informatiques. Cette répartition des tâches a facilité la conduite du processus en permettant à chacune des structures de se concentrer spécifiquement sur son domaine de compétences tout en participant à la réalisation des résultats collectifs attendus du processus.

Ces dernières années, le gouvernement a également marqué son engagement envers les réformes de la BPP, en particulier, en :

- affectant des ressources conséquentes aux activités de mise en œuvre de la BPP, y compris aux budgets opérationnels du Comité national et de son Secrétariat technique.
- permettant au Secrétariat technique de mener certaines activités visant à mettre en œuvre la BPP, telles que la réalisation d'études sur l'implantation du budget-programme et le recrutement de sociétés de conseils.
- offrant une formation de haut niveau aux membres du Secrétariat, étant entendu qu'ils devront occuper leur poste pendant une période très longue ;
- réorganisant certains ministères notamment le MDEF pour mieux traiter du budget-programme.

Contraintes techniques : problèmes liés au calendrier de la BPP

Les aspects techniques liés à l'internalisation/personnalisation par le Burkina Faso des directives de l'UEMOA liées au budget semblent bien maîtrisées mais le rythme d'adoption des documents au niveau politique peut affecter de façon négative la mise en séquence des activités et peut accroître le risque du non-respect de l'échéance communautaire de 2017 en ce qui

Tableau 3 : Progrès réalisés dans l'introduction de la BPP par rapport aux plans initiaux

Jalons d'avancement	Avancement anticipé à l'origine	Progrès réalisés
Expérimentation du budget-programme au sein de 6 ministères		Production de 6 budgets-programme expérimentaux.
Généralisation et introduction du CDMT	Le ministère de l'Économie et des Finances (Mdef) était censé encadrer l'ensemble des ministères et les institutions pour produire des budgets-programme	Seuls quelques ministères (Mdef, ministère de la Santé, ministère de l'Éducation Nationale, ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi) ont élaboré des budgets-programme qui, dans la plupart des cas, étaient des documents hétéroclites sans cohérence avec le CDMT global.
Relance du processus avec une volonté politique plus marquée	Le processus du budget-programme devait prendre son envol à partir de 2000 et atteindre une vitesse de croisière autour de 2005. Mais le processus n'a pas connu la dynamique souhaitée car l'élaboration des budgets-programme n'a pas été effective dans les ministères et les institutions du pays.	Organisation d'un atelier national de réflexion et de relance du processus en 2005 à partir d'une stratégie suffisamment élaborée. Organisation d'un atelier régional de partage des expériences sur le budget-programme avec d'autres pays de la sous-région, notamment le Mali et le Bénin. Création en 2008 d'un Comité de réforme de la programmation budgétaire à la Direction générale du budget, chargé de gérer le processus de mise place des budgets-programme.
Conception de la stratégie d'implantation et de son dispositif institutionnel de pilotage		Mise en place d'un Comité national de pilotage de la réforme du budget-programme de l'État doté d'un Secrétariat technique dédié exclusivement au budget-programme. Création d'une cellule technique de budget-programme dans tous les ministères et les institutions, structure relais du Secrétariat technique. Un document d'orientation du budget-programme a été adopté en Conseil des ministres en juin 2010. Un document de stratégie d'implantation du budget-programme de l'État a été élaboré et adopté en Conseil des ministres en 2011. Élaboration d'un plan de communication pour assurer l'adhésion de tous les acteurs au processus.
Amélioration du cadre juridique et réglementaire	Le Burkina Faso devait à l'image des autres pays, internaliser les directives de l'UEMOA portant cadre harmonisé des finances publiques	Le projet de loi organique portant loi de finances est disponible mais n'avait toujours pas été validé à la fin de l'année 2012. Les projets de décrets portant internalisation des autres directives de l'UEMOA (le code de transparence, le règlement général de la comptabilité publique, la nomenclature budgétaire et le tableau des opérations financières de l'État) sont disponibles mais n'avaient toujours pas été validés à la fin de l'année 2012.
Développement d'outils stratégiques et renforcement des capacités des acteurs		Un tableau de passage du budget-objet au budget-programme a été élaboré et mis à la disposition des acteurs. Des guides sur l'élaboration des budgets-programme et sur le suivi et l'évaluation ont été élaborés. Un plan de renforcement des capacités du budget-programme a été approuvé à la fin de l'année 2012. Une stratégie relative à la BPP assortie d'un plan de communication a été élaborée. La formation et la sensibilisation aux concepts clés du budget-programme : • Les cinq membres du Secrétariat technique ont été formés. • Tous les membres des cellules techniques ministérielles ou institutionnelles ont reçu une formation sur la BPP. • Tous les chefs responsables des ministères et des institutions, à l'exception des ministres, ont été sensibilisés à l'approche du budget-programme. • Les informaticiens en charge de l'adaptation/la personnalisation des applications informatiques de la chaîne d'exécution de la dépense publique ont été formés à la BPP. • Une formation de sensibilisation au budget-programme a été dispensée aux services techniques déconcentrés du Mdef. • Quelques organisations de la société civile, des journalistes et des employés parlementaires (députés et personnel administratif de l'Assemblée nationale) ont été formés au budget-programme. • Un certain nombre d'enseignants et d'étudiants universitaires, et de divers centres de formation professionnelle (douane, régies financières nationales, administration publique) ont été initiés aux concepts clés de la BPP.

Source : Développé par l'auteur à partir des documents du Gouvernement du Burkina Faso (2012) et des rapports d'avancement annuels

concerne la mise en œuvre de la BPP. En effet, certaines directives, notamment celles portant sur la LOLF et sur la nomenclature budgétaire auraient dû être adoptées en 2012. Mais le bilan à la fin de l'année 2012 montre qu'aucune directive n'a encore été adoptée même si techniquement, les projets de textes ont été préparés. Cette situation implique la possibilité de ne pas respecter l'objectif d'expérimenter le budget-programme de l'État au moins une année avant l'échéance fixée par l'UEMOA.

Il se pourrait également que le processus puisse se gripper au niveau informatique, en ce sens que ce volet a pris un retard alors qu'il constitue un facteur déterminant pour l'exécution du budget. En effet, les applications informatiques qui permettent l'exécution du budget avaient été conçues pour le budget-objet ou le budget par poste. Le passage au budget-programme nécessite donc une adaptation de ces applications. À la fin de l'année 2012, les travaux accomplis dans l'adaptation des applications informatiques n'étaient pas encore bien avancés par rapport à d'autres volets de la mise en œuvre de la BPP.

Contraintes organisationnelles et de ressources humaines

Des efforts considérables ont été faits pour impliquer l'ensemble des acteurs concernés par les réformes en matière de BPP. Toutefois, les contraintes liées aux ressources humaines sont énormes. La première contrainte est liée à la mobilité du personnel formé. Cette contrainte est particulièrement élevée chez les informaticiens et les statisticiens où l'on observe un fort taux de rotation.

Les autres contraintes en ressources humaines se situent au niveau stratégique. En effet, au niveau sectoriel même s'il y a un grand nombre de personnes formées, la question est de savoir si les responsables, notamment les ministres, maîtrisent suffisamment les processus de mise en œuvre de la BPP. Il en va de même pour certains parlementaires qui sont appelés à voter le budget par programme alors qu'ils ne possèdent pas toutes les compétences nécessaires pour le faire. Le renouvellement de l'Assemblée nationale à l'issue des élections de 2012 appelle un renforcement des capacités des nouveaux élus. De la même façon, la société civile requiert également un renforcement supplémentaire de ses capacités afin de lui permettre de jouer son rôle dans le processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget.

Contraintes institutionnelles : politiques, légales et culturelles

Une contrainte institutionnelle de taille est l'instabilité institutionnelle des départements ministériels. En effet, la fusion ou la scission fréquente des ministères entraîne un perpétuel recommencement de l'exercice d'affectation des politiques de dépenses des ministères aux programmes.

Au Burkina Faso, l'on n'a pas l'impression qu'il y a une pression pour l'application de la réforme pour des intérêts politique ou des exigences législatives. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les groupes politiques en présence ne perçoivent pas encore les enjeux de la réforme.

Au niveau de la fonction publique, ces réformes nécessitent une révolution culturelle étant donné que l'administration n'est pas favorable à la gestion axée sur les résultats. Les divers acteurs du budget se méfient parfois de la nécessité de l'obligation de rendre compte dans le domaine de la gestion budgétaire.

Un frein majeur qu'il convient de mentionner est la non adhésion de certains acteurs majeurs aux réformes de la BPP par peur du changement. En effet, certains hauts fonctionnaires (Directeurs généraux, responsables de projets) craignent de perdre leurs prérogatives, voire même leur poste. En effet, la mise en œuvre du budget-programme peut aboutir à une rationalisation des structures administratives, et à la disparition de certaines structures qui deviennent redondantes.

Une autre contrainte de taille est que la réforme globale de l'administration et la réforme de la GFP sont parallèles alors qu'elles devraient aller de pair. Des pays comme la France ont eu besoin de créer un ministère spécialement chargé de la fonction publique et du budget correspondant pour mener à bien les réformes budgétaires axées sur la performance.

Sur le plan juridique, la non révision du cadre légal et réglementaire pertinent est une contrainte majeure pour la mise en œuvre du budget-programme. C'est ce qui explique d'ailleurs la raison pour laquelle la non adoption d'une LOB révisée, jusqu'à présent, fait qu'une approche par poste soit toujours utilisée pour élaborer, adopter et exécuter les budgets annuels.

Perspectives d'avenir

Pour l'avenir, le pays envisage de :

- dynamiser l'adaptation des applications informatiques ;
- d'améliorer la communication autour du processus afin d'assurer une adhésion maximale des parties prenantes au processus ;
- organiser des revues des programmes budgétaires afin de disposer d'une maquette définitive de programmes assortis d'outils de performance cohérents ;
- nommer les responsables de programme ;
- parachever le cadre légal et réglementaire nécessaire à la mise en œuvre de la BPP ; et,
- élaborer et présenter en 2014, le premier budget-programme de l'État pour l'exercice 2015, pour adoption.

Enseignements à tirer

Six enseignements importants peuvent être tirés de cette étude :

- Premièrement, l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats doit être une initiative purement endogène, c'est-à-dire une aspiration réelle des autorités nationales d'adopter la BPP.
- Deuxièmement, la BPP a besoin d'un engagement fort au niveau politique et technique. La réforme des finances publiques visant à accroître l'efficacité et la transparence exige un effort conjoint du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Dans le cas du Burkina Faso, le processus

entrepris par l'exécutif n'a pas immédiatement connu de succès jusqu'à l'implication en 2007 du Parlement.

- Troisièmement, l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats est un processus à long terme et sa réalisation nécessite une planification rigoureuse et la participation de toutes les principales parties prenantes. Compte tenu de la complexité et de l'envergure de la réforme, il est essentiel d'avoir une vision globale de toutes les étapes, avec leurs contraintes et leurs avantages, avant de s'y aventurer. Communiquer de manière adéquate avec toutes les parties prenantes et les sensibiliser aux avantages de la réforme sont des actions qui peuvent contribuer à l'obtention de leur soutien et de leur participation au processus.
- Quatrièmement, la budgétisation axée sur les résultats suppose l'établissement préalable d'un certain nombre d'outils, dont les plus importants sont, un document de planification national, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global et de très bonnes stratégies sectorielles.
- Cinquièmement, les réformes de la BPP ont besoin du soutien des partenaires techniques et financiers du pays, en vue de financer les actions et de partager les expériences.
- Sixièmement, il est souhaitable d'établir de meilleurs liens entre la réforme des finances publiques et la réforme de l'administration publique. Cette association pourrait se faire grâce au renforcement de l'équipe en charge du pilotage de la BPP en y intégrant des fonctionnaires du ministère chargé de l'administration publique.

Annexe 1. Directives de l'UEMOA portant réforme des finances publiques

- *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA Loi organique portant loi de finances.* Cette directive détermine les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances (consulter l'Annexe 3 de la Partie A pour les aspects de la BPP).
- *Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence.* Cette directive a guidé la rédaction des cinq autres Directives. Les règles et les principes des finances publiques sont posés par le Code de transparence.
- *Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique.* Cette Directive fixe les règles, les procédures et les responsabilités des acteurs qui exécutent et justifient les opérations financières publiques (pas seulement les recettes et les dépenses mais aussi les actifs et passifs). Sa transposition dans les législations nationales se fait le plus souvent sous la forme d'un décret.
- *Directive n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État.* Cette directive fixe les principes fondamentaux de présentation du budget général (recettes et dépenses) et fournit une nomenclature commune à tous les États membres.

- *Directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État.* Cette Directive expose en détail le système comptable des finances publiques : ses normes, règles, procédures et cadre comptable pour préparer les comptes et les états financiers.
- *Directive n°10/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État.* Cette Directive comprend les principes permettant de préparer et de présenter les statistiques sur les opérations financières en cours d'exercice des budgets annuels des États membres.

Annexe 2. Repères de la BPP pour la période comprise entre 2010 et 2015

Les repères suivants sont extraits du programme d'activités (2010 à 2015) du Comité national de pilotage du budget-programme de l'État :

- Conception de la stratégie d'implantation et de son dispositif institutionnel de pilotage par le ministère de l'Économie et des Finances à travers le Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'État. Cet axe d'activités vise la réalisation des objectifs suivants :
 - mettre en place le cadre institutionnel pour l'implantation du budget-programme ;
 - assurer le fonctionnement du dispositif de pilotage ; et,
 - élaborer et mettre en œuvre un plan de communication et d'information.
- Amélioration du cadre juridique et réglementaire pour rendre le budget-programme opérationnel à travers la mise en œuvre des objectifs suivants :
 - appliquer au Burkina Faso les Directives de l'UEMOA relatives au cadre harmonisé des finances publiques ; et,
 - adapter le cadre légal et réglementaire.
- Développement d'outils stratégiques et renforcement des capacités des acteurs. Ce jalon devra être atteint par le biais des objectifs spécifiques suivants :
 - définir une stratégie de mise en œuvre du budget-programme ;
 - renforcer les capacités des acteurs ;
 - élaborer les budgets-programme sectoriels ; et,
 - adapter les systèmes informatiques.

Bibliographie

- MdEF (Ministère de l'Économie et des Finances) (2010a) *Document d'orientation pour l'implantation du budget-programme de l'État au Burkina Faso.*
- MdEF (2010b) *Programme d'activités (2010 à 2015) du Comité de pilotage du budget-programme de l'État, Burkina Faso.*
- MdEF (2010c) *Guide méthodologique pour l'élaboration du budget-programme de l'État, Burkina Faso.*
- MdEF (2011a) *Stratégie d'implantation du budget-programme de l'État, Burkina Faso.*

MdEF (2011b) Stratégie d'implantation et plan de communication pour le budget-programme de l'État, Burkina Faso.

Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur (2012) *Projet de Budget-programme (2013 à 2015)*.

Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'État (2011) Support de la campagne de communication /sensibilisation pour l'appropriation du processus budget-programme par la communauté universitaire de Ouagadougou.

Liste des personnes rencontrées

Billa Bambara, Amina - Coordonnatrice du Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'État (ST-CP/BPE), Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'État/MdEF

Bontogo, Siméon - Directeur exécutif, Centre d'information et de formation et d'études - CIFOEB

Combassere, S Celestin - Chargé d'études - Personne ressource du budget-programme, Direction des études et de la planification/ ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur

Dao, Moumounou - Inspecteur du Trésor - Personne ressource du budget-programme, Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Kone, Maturin - Économiste, chargé des finances publiques à l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), Projet GIZ d'appui au MdEF

Sangare, Amadou - Directeur général, Direction générale du Budget/MdEF

Soulama, Vieux Abdoul Rachid - Directeur de l'administration et des finances - Personne ressources du budget-programme, ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation

Tankoano Lompo, Layani Jokebed - Administrateur des services financiers, Direction générale du Budget/MdEF

Traore, Noumouiè Herbert - Premier Président, Cour des Comptes