

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2013)5

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

05-Aug-2013

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Groupe de travail des hauts responsables du budget

34e RÉUNION ANNUELLE DES HAUTS RESPONSABLES DU BUDGET

LES MÉTAMORPHOSES DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE

Centre de Conférences de l'OCDE,
Paris, 3-4 juin 2013

Ce document a été rédigé par Allen Schick.

Pour plus d'information, veuillez contacter Jon BLONDAL au siège de l'OCDE
Tél. +33 1 45 24 76 59 -- courriel : jon.blondal@oecd.org

JT03343362

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



GOV/PGC/SBO(2013)5
Non classifié

Français - Or. Anglais

LES MÉTAMORPHOSES DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE PAR ALLEN SCHICK

La budgétisation axée sur la performance (BP) a bien évolué depuis son apparition en tant que déterminant essentiel de l'innovation budgétaire aux États-Unis, il y a plus de 60 ans.¹ Souvent expérimentée, bien que rarement avec succès (par rapport à ses ambitieux objectifs), ce mode de budgétisation a été régulièrement abandonné, mais est réapparu à maintes reprises, parfois sous une forme différente et avec une nouvelle dénomination. Alors même que sa provenance est bien documentée et en dépit d'antécédents inégaux, la budgétisation axée sur la performance suscite encore l'admiration comme s'il s'agissait d'une technique expérimentale devant être de nouveau conçue et expliquée chaque fois qu'un gouvernement tente de centrer l'élaboration du budget sur les résultats. La BP a connu de nombreuses réincarnations, assez différentes les unes des autres pour que la dernière itération excite l'imagination et fasse croire que, cette fois, elle déclencherait une véritable transformation.

Les métamorphoses successives de la budgétisation axée sur la performance, qui donnent à cette étude son titre, incitent les gouvernements à ignorer (et parfois à renier) les innovations précédentes et à affirmer avec assurance qu'ils ont trouvé de nouveaux moyens d'orienter les dépenses publiques sur les résultats. La présente étude s'intéresse aux transformations récentes de la BP, explique leurs motivations et leurs objectifs, puis évalue leurs perspectives. Sachant que la BP ne se conforme pas à une norme unique et que les pays adoptent des démarches différentes, les versions présentées ici n'existent pas partout et il n'y aurait pas unanimité parmi les observateurs pour les juger assez distinguables les unes des autres pour justifier des dénominations distinctives. Certaines caractéristiques de base, telles que l'accent mis sur des résultats mesurables, sont communes à toutes les mutations de la BP même si leur formulation ou leur application peut différer dans les divers dispositifs.

Les descriptions sommaires de six variantes qui vont suivre montrent la très grande différenciation des objectifs et du mode d'application de la BP. On peut les considérer comme des substituts ou comme des compléments pouvant être conjugués dans un système qui intègre la gestion et la budgétisation axées sur la performance, permet l'évaluation et l'examen de l'allocation des ressources, exige des mesures appropriées des résultats et ouvre la voie à un processus de participation et de surveillance par les citoyens. Il convient néanmoins de bien distinguer les principales variantes de la BP et d'évaluer leurs contributions propres à la performance de l'État. Chacune des variantes présentées ici est analysée plus en profondeur dans les sections suivantes de l'étude.

L'étude distingue trois catégories d'innovations : les réformes du *cœur de la BP*, qui ont pour but de modifier le mode de préparation et d'application du budget ; les *extensions*, qui ne concernent pas la procédure d'établissement du budget mais cherchent à influencer les décisions en matière de programmes ; les *ramifications*, dont les principaux objectifs se situent hors du cadre budgétaire.

¹ Le terme « performance budgeting » a été appliqué en 1949 par la première Commission Hoover à sa recommandation que le budget des États-Unis «soit basé sur des fonctions, des activités et des projets...», *U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Government and Accounting* (Government Printing Office, 1949) p. 8.

Le coeur de la BP

- Deux modèles se détachent dans l'étude et la pratique contemporaines de la budgétisation axée sur la performance. L'un s'efforce de faire dépendre strictement les crédits budgétaires des résultats effectifs ou attendus, alors que l'autre cherche à ce que le budget s'appuie sur des données de résultats. Le premier trouve son expression la plus achevée dans l'allocation des crédits en fonction d'une formule ; le second fait figurer dans les principaux documents budgétaires des informations relatives aux résultats, aux produits ou à d'autres variables. Les partisans de la budgétisation éclairée par la performance la considèrent comme la méthode optimale et non comme une concession sous-optimale aux réalités budgétaires. Ceux de la budgétisation guidée par la performance la considèrent comme indispensable pour obliger les gouvernements à mettre les résultats au premier plan quand on dépense l'argent public.

Les extensions

- La BP est devenue un terme élastique qui recouvre une large gamme de procédures destinées à accroître la marge d'action budgétaire, à améliorer les services publics et l'efficacité administrative, à faciliter le réexamen des programmes de l'État et à encourager le redéploiement des fonds budgétaires. L'objectif est d'intégrer des innovations distinctes au cadre de la budgétisation axée sur la performance, ce qui permet d'harmoniser les différentes réformes et les besoins de données qui en résultent. Les extensions de la BP comprennent l'évaluation des programmes, le réexamen des dépenses et d'autres initiatives qui seront évoquées dans les paragraphes suivants.
- La BP est de plus en plus considérée comme une subdivision de la gestion par performance plutôt que comme une simple procédure régissant la dépense de l'argent public. A la différence des méthodes antérieures, qui traitaient l'élaboration du budget comme une procédure à part, on est maintenant bien conscient que les gouvernements ne peuvent budgétiser en vue de résultats à moins de gérer de façon à les obtenir. Cette appréhension plus large complique la mise en œuvre de la BP, mais lui donne plus de possibilités d'améliorer les programmes et les activités de l'État. Elle la subordonne aussi à d'autres réformes de la gestion.

Les ramifications

- La BP se mue souvent en un instrument de surveillance des politiques publiques, qui permet aux décideurs de mieux suivre les tendances socio-économiques et d'autres phénomènes importants ainsi que de progresser vers la réalisation d'objectifs fixés préalablement. Quand on l'utilise pour ajuster l'action publique et allouer des ressources, la surveillance peut transformer la BP en la faisant passer d'un exercice technique à un processus qui attire l'attention des dirigeants politiques et permet aux informations actualisées sur les résultats de générer des mesures de politique économique et budgétaire.
- Les systèmes actuels de BP s'efforcent d'utiliser les informations sur les résultats de l'action publique et sur les retombées socio-économiques pour rendre les responsables politiques et les gestionnaires de programmes comptables de leurs décisions en matière de dépenses et d'autres mesures. Le passage à la responsabilité a posteriori dépend de la disponibilité de données à jour et fiables sur les performances, mais aussi de changements fondamentaux de l'orientation et des moyens des agences de contrôle ou de supervision.
- Certains gouvernements (surtout infranationaux) ont lié la BP à des formes de budgétisation participative qui permettent aux citoyens (ou à des associations) de prendre ou de recommander des

décisions de dépenses. L'idée est que des citoyens informés des résultats effectifs ou anticipés sont plus susceptibles d'agir dans l'intérêt public qu'en fonction d'influences particulières. Cette version de la BP a de fortes implications politiques qui vont au-delà des problèmes d'efficience ou d'effectivité de la dépense publique.

- A l'évidence, la BP revêt de multiples formes qui n'ont pas toutes un lien direct avec les travaux budgétaires. Cela n'a rien de nouveau ; même pendant ses premières années d'application, les observateurs ont noté que la BP avait de nombreuses versions et que le terme n'avait pas le même sens selon les gouvernements². Il va de soi que la performance et les résultats constituent des marqueurs universels de la BP, mais leur définition et leur mode de mesure varient. L'important, ce sont les tentatives d'en étendre la portée aux processus fondamentaux de l'action publique, de la gestion et de la politique.

Les transformations de la BP contrastent vivement avec la quasi-permanence des aspects répétitifs de l'élaboration et de l'application du budget qui se perpétuent année après année avec peu ou aucune modification. Les renouvellements fréquents de la BP montrent qu'elle n'est pas intégrée aux procédures fondamentales d'établissement du budget. Sauf dans les pays où elle est prévue par la législation, la BP est souvent provisoire et sujette à des ajustements fréquents. Même quand son adoption s'accompagne d'un tintamarre politique et d'un concert de louanges, la BP est constamment à l'essai et sa pérennité est douteuse. Que ce soit parce qu'un nouveau gouvernement est formé ou parce que de nouvelles réformes deviennent plus à la mode, elle est susceptible d'être remplacée au bout d'un certain temps par la toute dernière version qui, plutôt que de reconnaître ce qu'elle doit aux initiatives antérieures de même nature, prétend s'engager dans une voie inexplorée.

Pourquoi les réformes de la BP ont-elles été si fragiles et pourquoi une vague de changements est-elle fréquemment suivie d'une autre sans que l'on fasse beaucoup de cas des innovations précédentes en ce domaine ? On peut répondre sommairement à la première question que la BP demande beaucoup de travail ; la réussite d'une année ne garantit pas celle de la suivante, de même que de coûteux investissements dans la collecte et l'analyse de données ne dispensent pas de nouvelles dépenses l'année suivante. La réponse spontanée à la deuxième partie de la question est que dépenser en fonction du résultat est une idée si irrésistible que ni l'échec, ni la déception ne dissuadent les politiques et les gestionnaires réformateurs de la mettre en œuvre. Échec ou déception poussent une nouvelle génération de politiques et de gestionnaires à essayer de nouveau.

Les métamorphoses de la budgétisation axée sur la performance résultent de deux points de vue contradictoires : la conviction répandue, et d'apparence évidente, que les décisions en matière de dépenses sont plus rationnelles et efficaces quand elles se basent sur des résultats et celle que les réformes actuelles ou antérieures en ce domaine ont manqué leur objectif. Ces impressions incitent les gouvernements à concevoir de nouvelles versions de la budgétisation axée sur la performance. La détermination obstinée de la faire mieux fonctionner la fois suivante fait penser au mythe de Sisyphe. Toutefois, la succession d'innovations de type BP n'est pas purement aléatoire ; chacune des versions exposées au début de cette étude porte l'empreinte de son époque et a été modelée par l'évolution des idées et l'expérience des rapports entre la budgétisation et d'autres processus politiques ou managériaux³.

² Il y a près d'un demi-siècle, Jesse Burkhead faisait observer : « il n'existe pas de définition précise de la budgétisation axée sur la performance. Ce terme a pris un sens différent dans chaque juridiction qui l'a appliqué ». Jesse Burkhead, Government Budgeting (John Wiley & Sons, 1956), p. 139

³ Charles Beard, éminent historien américain, fit remarquer au tout début de la budgétisation moderne, il y a près d'un siècle : « une réforme budgétaire porte la marque de l'époque de son adoption. ». Charles A. Beard, "Prefatory Note," dans Arnold Lahee, "The New York City Budget", Municipal Research, vol 88 (1917) p. 95.

L'étude présente et évalue chaque version de la BP à la lumière du contexte qui l'a fait naître. La première variante -- la budgétisation éclairée par les performances (« Performance-Informed Budgeting » -- PIB) conteste l'idée que le budget devrait lier explicitement l'augmentation des ressources à la progression des résultats. Bien qu'un pays puisse avoir des budgets guidés par les performances pour certains programmes et des budgets éclairés par les performances pour d'autres, il incombe aux gouvernements qui cherchent à appliquer la BP de décider dans quelle mesure la répartition des ressources doit dépendre de données probantes sur les résultats. Il existe bien sûr de nombreuses variantes entre les budgets pour lesquels les résultats sont déterminants et ceux pour lesquels ils ont seulement un caractère indicatif. Néanmoins, sachant que les partisans de la PIB considèrent cette méthode comme supérieure au budget guidé par les résultats, on peut penser que les deux versions reposent sur une conception contraire du mode d'organisation budgétaire nécessaire pour optimiser l'allocation des ressources financières de l'État. Comme l'issue de ce débat influera sur l'évolution future de la BP, la présente étude l'examine de plus près que les autres versions. Deux questions essentielles se posent : la budgétisation liée aux résultats est-elle praticable compte tenu du contexte politique dans lequel les décisions de dépenses sont prises ? Et la budgétisation éclairée par les performances peut-elle avoir une incidence significative sur les modalités d'allocation des fonds publics ?

Les autres versions, qui sont des extensions ou des ramifications, peuvent être greffées soit sur les budgets déterminés par les performances, soit sur ceux établis au regard des performances. Ainsi, étendre la recherche de la performance à d'autres processus de gestion ou soumettre la mesure et l'évaluation de la performance à un contrôle indépendant est de nature à favoriser la réalisation des objectifs essentiels de la BP. Les versions auxiliaires soulèvent d'autres types de questions : comment les appliquer et font-elles de la BP un instrument plus utile pour les gouvernements, les gestionnaires ou la société civile ?

Avant de traiter ces questions, l'étude revient au concept primordial de budgétisation axée sur la performance ainsi qu'aux idées et aux attentes simples qui ont donné lieu à cette dénomination lors de sa première apparition aux États-Unis, il y a plus de 60 ans. La section 1 porte sur ce qui a précédé la BP et sur ce qu'elle a tenté de remplacer en se demandant si elle a réussi et, dans le cas contraire, pourquoi elle n'a pas atteint son but. Il est possible que les réponses à ces questions surprennent ou déçoivent les néophytes, mais rassurent ceux pour qui les gouvernements n'ont pas besoin d'un dispositif officiel de BP pour bien exercer leurs responsabilités. La section 2 s'intéresse à la controverse actuelle entre la budgétisation liée aux résultats et la budgétisation éclairée par les performances. On ne sera pas surpris que le fondement de ce débat soit une divergence de vues sur la manière dont les démocraties contemporaines devraient répartir les ressources publiques. La section 3 traite des procédures destinées à améliorer les performances, telles que l'évaluation des programmes et le réexamen fondamental des charges. Un point important consiste à savoir si ces procédures contribuent davantage aux performances quand elles sont appliquées indépendamment ou quand elles sont liées directement au budget. La section 4 avance un argument auparavant négligé, mais maintenant largement accepté : l'établissement du budget ne peut être séparé d'autres processus de gestion, tandis que la réalisation des ambitions de la BP dépend peut-être d'une refonte de la culture et des pratiques en matière de gestion. La section 5 évoque la variante de la BP consistant à surveiller les politiques publiques, tandis que les sections 6 et 7 présentent les deux variantes finales : la responsabilisation et l'attribution de nouveaux pouvoirs aux citoyens. Ce sont deux facettes du même objectif -- rendre l'État plus ouvert et réactif quand il dépense l'argent public et quand il crée de la valeur publique. La dernière section examine pourquoi la BP a donné lieu à une multiplicité d'extensions et de ramifications. Le concept de performance pourrait s'effacer temporairement, mais il ne disparaîtra pas. L'attrait de la performance est devenu le Saint-Graal de la budgétisation.

1. POURQUOI LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE EST-ELLE APPARUE ET POURQUOI N'A-T-ELLE PAS RÉUSSI

A l'origine, le but de la BP, aux États-Unis comme dans d'autres pays qui ont adopté cette innovation, était de débarrasser la procédure budgétaire de l'accent mis sur le coût des intrants, avec l'organisation par lignes, et de baser les décisions de dépenses sur les tâches à effectuer. Il faut se souvenir que, dans la plupart des pays de l'OCDE, le budget était structuré par lignes avec une classification détaillée des dépenses de personnel, de fournitures, de déplacement, d'équipement ainsi que des autres biens et services acquis par les États. Dans certains cas, le budget national consistait en une sorte de longue liste d'achats, dépourvue d'explications sur l'utilisation des articles ; dans d'autres, il comportait des descriptions des activités de l'État sans explication sur ce qu'elles étaient censées accomplir.

Selon les partisans de la BP, la présentation par lignes budgétaires limite les performances de l'État (a) en faisant reposer la répartition des fonds sur le coût des intrants plutôt que sur les tâches accomplies et (b) en obligeant les agences administratives à se conformer à des règles de dépenses qui ne permettent pas une gestion discrétionnaire. Malgré l'apparente logique de cet argument, la différence n'est souvent pas aussi grande en pratique qu'en théorie entre les budgets basés sur les intrants et ceux basés sur la performance. Les gouvernements sont rarement en mesure d'élaborer ou d'appliquer les budgets des administrations sans prendre dûment en considération le coût des intrants. Quelques pays ont essayé de le faire, en particulier la Nouvelle-Zélande, qui dispose de budgets se référant aux produits depuis le début des années 1990, et l'Australie, qui a fait l'expérience à la fin des années 1990 d'un système de « budgétisation sur la base des produits et des engagements »⁴. Le système basé sur les produits est toujours en vigueur en Nouvelle-Zélande, mais pas en Australie. Même lorsque les intrants ne figurent plus dans la documentation budgétaire, ils continuent à influencer les décisions en matière de dépenses. Éliminer toutes les informations qui s'y rapportent présente des risques, car il est difficile, parfois même impossible, de déterminer si les montants inscrits dans le budget sont optimaux en l'absence de prix du marché ou de données sur le coût des intrants. Dans leur recherche de la performance, les unités dépensières ont besoin de ces renseignements pour effectuer les activités qui leur sont assignées et réaliser les résultats programmés. Bien que les lignes budgétaires détaillées ne soient plus au premier plan, elles ne disparaissent pas des débats budgétaires.

Le détail des lignes budgétaires ne domine plus l'attribution des crédits, non pas à cause de l'extension de la BP, mais du fait de la forte expansion de la dépense publique après la guerre. Dans ce contexte, l'examen ligne par ligne a perdu de son importance et cessé d'être un instrument utile du contrôle des dépenses. Au fil du temps, les pays de l'OCDE ont concentré les postes budgétaires en quelques grandes catégories, par exemple en fusionnant différents types de fournitures ou de fonctions sur une seule ligne⁵. Toutefois, ils continuent à s'intéresser à la masse salariale et aux autres grandes catégories de charges lorsqu'ils fixent le montant des fonds à allouer aux unités administratives. L'élaboration du budget laisse encore une place aux lignes ; elles se retrouvent dans la comptabilité interne des agences, qui préparent et appliquent leurs budgets en regardant de très près les fonds nécessaires pour couvrir le coût des intrants, dont l'essentiel correspond aux rémunérations des agents publics et à d'autres engagements juridiques ou politiques.

⁴ Le modèle néo-zélandais est décrit dans Allen Schick, The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change, State Services Commission, 1996.

Celui de l'Australie est débattu dans Joanne Kelly et John Wanna, "Crashing Through With Accrual-Output Price Budgeting in Australia", American Review of Public Administration, vol. 34 (2004) pp. 94-111.

⁵ Cette tendance est évoquée dans Allen Schick, Evolution in Budgetary Practice, chapitre 2, "The Control and Management of Government Expenditure : Comparing Country Experiences," (OECD, 2009).

Même si la persistance de la budgétisation fondée sur les intrants va à l'encontre de la logique de la BP, elle n'a pas empêché la culture de la performance de se répandre dans la sphère publique. La prise en compte des résultats s'est imposée dans de nombreux pays de l'OCDE bien avant l'avènement officiel de la BP, comme le montrent les progrès remarquables de l'universalisation de l'enseignement public, l'élimination des maladies infectieuses, la construction de réseaux routiers modernes, la mise en place d'aides de base au revenu et l'accès des sociétés à la prospérité au cours des décennies antérieures au lancement des premiers systèmes officiels de BP. Il faut bien voir que les gouvernements sont parvenus à cela et à d'autres résultats extraordinaires alors qu'ils ne disposaient pas de budgets axés sur la performance et fixaient les dépenses en se référant à des comptes composés d'intrants.

Les gouvernements ont bien géré pendant la période précédant la BP, non en dépit de l'existence de la budgétisation structurée par lignes et axée sur le contrôle, mais grâce à elle. La budgétisation basée sur les intrants a déterminé les règles et les habitudes du contrôle financier, avec l'idée que l'argent public ne doit être dépensé qu'à la suite d'une autorisation législative et doit faire l'objet d'une comptabilisation exacte. Ces normes constituent les piliers de la BP. Sans elles, le budget risque d'être une description peu fiable des finances de l'État ; avec elles, les gouvernements peuvent obtenir des résultats substantiels quel que soit le mode de budgétisation retenu.

En réalité, l'efficacité de l'État dépend davantage du comportement des dirigeants politiques et des fonctionnaires que des modes de présentation du budget, de la compétence des gestionnaires que de la qualité des instruments de mesure, du professionnalisme des agents publics que des primes de performance et autres incitations financières⁶. C'est pourquoi les premiers pays ayant adopté la budgétisation axée sur la performance comptaient parmi les mieux gérés du monde. Ils étaient prêts pour la BP, alors que les autres ne l'étaient pas. La première mouture de la BP était en harmonie avec l'époque parce que l'État assumait de nouvelles responsabilités, parce que ses programmes et son poids financier se développaient, mais aussi parce que les dirigeants politiques et les réformateurs étaient convaincus que l'orientation sur les résultats permettrait aux pouvoirs publics de répartir intelligemment les dividendes de la croissance économique. Au fur et à mesure que les vagues d'innovations ultérieures ont influé sur le budget, d'autres dispositifs se sont ajoutés à la BP : la budgétisation par programmes, réforme destinée à rendre les objectifs du budget conformes à ceux du gouvernement ; les systèmes dits de « planification-programmation-budgétisation et suivi » (PPBS), qui avaient pour but de rationaliser les décisions budgétaires au moyen d'une analyse de l'économie et des politiques publiques ; la budgétisation à partir de zéro, qui avait l'ambition d'appliquer la logique des résultats au montant des dépenses existantes et pas seulement à leur hausse. Si la première génération de BP s'est contentée de mesurer les produits, les suivantes ont exigé de prêter attention aux résultats et aux incidences.

Les multiples vagues de réformes ont donné lieu à des chevauchements et sont appuyées sur des instruments communs. Elles ont été encouragées par la confiance en l'aptitude de l'État à produire des politiques et des résultats rationnels et efficaces, mais se sont estompées sous l'effet de trois facteurs : la dégradation de la situation économique et politique, la disparition des dividendes de la croissance et la perte de confiance de la population à l'égard des gouvernements. Toutefois, les obstacles politiques et économiques n'expliquent pas complètement le sort décevant de la première génération de réformes. D'autres facteurs, comme le caractère trop ambitieux des programmes de réforme, les lourds besoins en matière d'information et d'analyse ainsi que le manque de soutien politique et les insuffisances de la gestion ont continuellement sapé les efforts en vue de faire de la budgétisation le moteur de l'amélioration des performances de l'État.

⁶ Cet argument est développé dans Allen Schick, "The Performing State : Reflections on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not", chapitre 10, *ibid.*

Aux premiers temps de la BP, la situation politique et économique était totalement différente de celle qui prévaut pendant sa relance actuelle. Au lieu des dividendes de la croissance, les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à un amenuisement de leurs marges budgétaires du fait de la stagnation économique et de la montée de la dette publique. Les engagements anciens et les nouvelles difficultés démographiques absorbent la quasi-totalité des ressources disponibles, voire même davantage dans certains pays en proie à des tensions budgétaires. Au lieu d'être un processus de répartition, la BP actuelle semble plus susceptible de rechercher un redéploiement en affectant l'argent public aux usages les plus productifs ; et cela à un moment où les groupes de pression se mobilisent pour protéger leurs avantages et où la population de nombreux pays de l'OCDE a peu de considération pour les dirigeants et les institutions politiques.

Les leçons à tirer de l'expérience limitée de la première entrée en vigueur de la budgétisation axée sur la performance sont les suivantes : (1) il est difficile de faire accepter la BP en période favorable et encore plus quand le contexte est difficile ; (2) la BP ne suffit pas à compenser un manque de marge de manœuvre budgétaire ; (3) la BP ne peut inverser la tendance à une perte de confiance de la population, mais elle est gênée par la faible estime à l'égard des dirigeants et institutions politiques ; (4) une forte croissance ferait mieux accepter par les milieux politiques une répartition des crédits budgétaires déterminée par la BP, mais la BP ne peut à elle seule susciter la croissance économique nécessaire ; (5) l'évaluation des performances donne de meilleurs résultats que la simple application de la procédure de BP ; (6) la suppression des données d'intrants n'est pas une condition préalable à une application effective de la BP, mais la concentration des lignes budgétaires peut l'être.

Il faut noter que ce bilan ne conclut pas à l'échec des tentatives antérieures en matière de BP ; elles se sont interrompues progressivement, mais pas avant de léguer certains changements des pratiques budgétaires, en particulier la plus grande attention accordée dans de nombreux pays aux résultats mesurables ainsi que le recours accru à l'analyse des politiques publiques et à l'évaluation des programmes dans quelques-uns. Il ne serait pas abusif de conclure que la première génération de BP a modifié la conception de ce qui constitue une bonne budgétisation. Elle a ainsi ouvert la voie à des itérations extensives de la budgétisation axée sur la performance, dont les diverses méthodes actuelles.

Au premier coup d'œil, il apparaît que la principale avancée des procédures de BP a été le perfectionnement de la mesure des performances. C'est certainement sa caractéristique la plus remarquable. A tous les niveaux et dans tous les pays, les pouvoirs publics ont consacré beaucoup d'argent à la définition des produits, des résultats, des incidences, des avantages, des objectifs, etc. Pourtant, à quelques exceptions près, la BP n'est pas devenue la procédure budgétaire officielle. C'est un accessoire du budget qui enjolive et améliore les décisions, mais ne change pas fondamentalement la manière de les prendre. Pour l'avenir, la principale question est de savoir si la BP peut devenir la procédure utilisée pour répartir les ressources et cibler les résultats.

2. LA BP : LE CONTINUUM INFORMATION-RÉPARTITION

Le statut de la BP en tant qu'accessoire de la budgétisation a donné lieu au débat en cours sur le point de savoir si elle doit avoir pour principal objectif d'enrichir les informations dont disposent les responsables du budget ou de modifier la façon dont les décisions budgétaires sont prises. Les termes du désaccord sont exposés dans deux ouvrages importants, tous deux publiés en 2007, qui ont étudié la budgétisation axée sur la performance d'un point de vue international. Le premier, réalisé à l'OCDE, s'est inspiré d'une enquête auprès des pays membres et d'études de cas pour préconiser une budgétisation éclairée par des informations sur les performances. L'autre est l'œuvre de Marc Robinson, ancien haut fonctionnaire du FMI, qui se prononce en faveur de l'établissement d'un lien explicite entre ressources et résultats. Comme l'indique le titre de cette section, l'auteur de la présente étude juge utile de replacer la distinction entre l'information et la répartition dans le cadre d'un continuum où l'on trouve de nombreuses nuances plutôt que des catégories bien tranchées.

Le rapport de l'OCDE entérine la méthode PIB ; on lit dans le paragraphe d'introduction :

« ... les gouvernements des pays de l'OCDE ont redoublé d'efforts pour intégrer les informations sur les performances à la procédure budgétaire. Le principal objectif de cette réforme est d'améliorer la prise de décision en obtenant des données de qualité supérieure et plus concrètes sur les réalisations des agences administratives et des programmes⁷. »

Dans cet ouvrage et dans des rapports ultérieurs, l'OCDE distingue trois catégories de BP : (1) la BP « de présentation » -- les informations n'interviennent pas dans les décisions de dépenses, mais peuvent servir à promouvoir la responsabilité et le débat public sur les politiques ; (2) les « budgets établis au regard d'informations sur les performances » -- il n'y a pas de lien automatique entre performance et montant des fonds. L'importance accordée aux informations sur les performances dépend des spécificités du contexte ; (3) la BP « directe » qui lie explicitement l'octroi des crédits budgétaires aux unités de performance⁸. Tout en reconnaissant l'existence de différences manifestes entre les données servant seulement d'arrière-plan et celles formatées à l'usage des décideurs, la présente étude donne la préférence à un continuum bipolaire qui reconnaît la très grande différenciation dans l'utilisation réelle des données relatives aux performances. La ligne de partage n'est pas forcément claire entre leur présentation et leur utilisation ; même au sein d'un pays, il arrive que l'usage effectif varie entre les ministères ou d'une année sur l'autre. Comment classer un pays qui entend appliquer ces informations pour répartir les crédits, mais n'y parvient pas en finalisant le budget dans la précipitation ? A l'inverse, les classements bien distincts ne conviennent pas aux pays qui ne publient ces informations qu'à titre de référence, mais finissent par baser certaines attributions de crédits sur les résultats. D'une part, les données relatives aux résultats influent souvent sur les décisions de dépenses, pas toujours officiellement ou tout de suite, mais plus vraisemblablement au fil du temps. D'autre part, il est rare que le montant des dépenses soit déterminé seulement par référence à des résultats chiffrés, sauf dans le cas de la budgétisation basée sur une formule. Le classement de la BP en catégories distinctes peut donner l'impression que ces différences sont claires alors qu'il n'en est rien.

A l'instar de l'OCDE, Robinson reconnaît que « la budgétisation axée sur la performance n'est pas monolithique » ; il en existe « différentes formes qui cherchent à lier ressources et financement de diverses

⁷ OCDE, La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, 2007, p. 11.

⁸ Ibid., p. 21

manières »⁹. Malgré son œcuménisme, l'auteur définit ce mode de budgétisation comme un ensemble « de mécanismes et de procédures conçus pour renforcer le lien entre financement et résultats au moyen de l'usage systématique d'informations officielles sur les performances »¹⁰. Afin d'établir un lien entre ressources et résultats, il faut selon lui modifier en profondeur les pratiques budgétaires ; l'enrichissement de l'offre d'informations ne suffit pas. Il souligne que l'exercice a peu de chances de réussir « à moins de réformer le mode d'établissement du budget en incluant des mécanismes et des procédures qui... facilitent l'utilisation effective d'informations sur les performances lors des décisions d'allocation des crédits »¹¹. Robinson souhaite vivement que la BP transforme la budgétisation, tandis que l'OCDE l'envisage comme un moyen d'éclairer les décisions.

En comparant ces conceptions, on voit immédiatement apparaître les deux pôles du continuum, avec les informations servant d'arrière-plan à l'une des extrémités et la répartition des crédits selon une formule à l'autre. La plupart des pays de l'OCDE se situent entre ces deux pôles, mais il y a une grande différence entre un pays qui organise les travaux budgétaires de façon à prendre les décisions dans une optique de résultats et un pays qui se contente de diffuser des informations.

La BP dans les pays de l'OCDE. Depuis une dizaine d'années, l'OCDE interroge périodiquement les pays membres à propos de leur utilisation de la BP et d'autres mécanismes budgétaires modernes. L'enquête la plus récente (2011-2012) cherchait à savoir dans quelle mesure la BP et d'autres mécanismes (décisions partant du sommet, réexamens des dépenses et distribution des dividendes de la productivité) facilitaient les mesures d'austérité à court terme et le redéploiement des dépenses à long terme.

Au vu des réponses au dernier questionnaire, à peu près les deux tiers des pays de l'OCDE ont formulé des principes directeurs et des définitions de la budgétisation axée sur la performance, tandis qu'un peu moins pratiquent des méthodes standardisées de communication à l'autorité budgétaire centrale d'informations sur les performances. Toutefois, seule une poignée de pays dispose d'un système de notation des performances ou d'un ensemble normalisé d'indicateurs ou d'objectifs. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ce sont les ministères dépensiers, et non les agences centrales, qui sont principalement responsables de générer et d'utiliser les informations relatives aux performances pendant la procédure budgétaire. En règle générale, les rapports sur les performances et les évaluations de programmes ne servent qu'occasionnellement lors des négociations budgétaires entre les ministères dépensiers et les agences budgétaires centrales. Quand on aborde ces négociations, les informations sur les performances ont à peu près autant de chances de justifier une hausse qu'une baisse des dépenses, mais servent rarement à supprimer des programmes.

Dès lors, de quoi parlent effectivement les négociateurs lors des réunions bilatérales les plus importantes entre les ministères et les organes budgétaires centraux ? Bien que les enquêtes de l'OCDE n'abordent pas explicitement cette question, on peut imaginer que, même lorsqu'ils ne se concentrent pas sur les performances et les résultats, les négociateurs ont beaucoup à se dire. Le montant total des dépenses est un problème permanent de même que sa répartition entre les principales catégories. Pour un ministère dépensier, les négociations portent presque certainement sur les relèvements qu'il doit absolument obtenir et sur les économies qu'il ne peut tolérer. Les négociateurs centraux mettent en avant les priorités et les contraintes gouvernementales, tout en proposant quelquefois des initiatives leur permettant de « rafraîchir » le budget. Au cours de son élaboration, les deux parties sont susceptibles de citer des données

⁹ Marc Robinson, Performance Budgeting : Linking Funding and Results, Fonds monétaire international (publié par Palgrave Macmillan) 2007, p. 113

¹⁰ Ibid., p. 1

¹¹ Ibid., p. 114

sur les performances à l'appui de leurs arguments, mais elles peuvent aussi évoquer les problèmes de coûts, en particulier la masse salariale et d'autres charges.

La crise financière et les mesures d'austérité qu'elle a entraînées n'ont pas amené les gouvernements à privilégier les questions de performance dans les négociations budgétaires. En comparant les enquêtes effectuées avant la crise (2007) et en 2011-2012, l'OCDE s'est aperçue que le rôle des ministères et des agences en tant que principales institutions responsables de la fixation d'objectifs de performance s'était sensiblement accru. En outre, on utilise moins les informations sur les performances dans les négociations budgétaires et il est plus fréquent qu'elles ne le soient pas du tout¹². A l'évidence, les négociateurs ont autre chose à l'esprit quand ils sont pressés par le temps et les contraintes budgétaires d'arriver à un accord.

La performance en tant qu'information. Pourquoi les informations sur les résultats n'influent-elles pas plus sur les travaux budgétaires ? Compte tenu de l'importance des investissements consacrés à la mesure des performances et au recueil des données en rapport, pourquoi l'espoir d'un usage plus efficace de l'argent public par des gouvernements mieux informés ne s'est-il pas concrétisé ? Pourquoi les données probantes sur les résultats sont-elles souvent ignorées quand on répartit des ressources rares ? Une réponse simple à ces questions est résumée dans l'aphorisme : « l'information n'est pas la transformation ».

Dans la sphère publique comme dans la sphère privée, dirigeants et subordonnés ont coutume d'ignorer les vérités déplaisantes et de perpétuer leurs habitudes même si la preuve est faite qu'ils ne suivent pas la bonne voie. Certes, cela est inexact aux yeux des partisans de la PIB, ceux qui se prononcent en faveur de versions de la BP mettant des informations sensibles à la disposition des responsables budgétaires à des stades essentiels de la procédure. Pourtant, ils reconnaissent qu'une BP centrée sur les informations a plus de chances de réussir si certaines conditions sont remplies. Ainsi, Hilton et Joyce citent spécifiquement deux séries de conditions préalables à une application fructueuse de la budgétisation éclairée par des informations sur les performances. « Tout d'abord, certaines conditions fondamentales de caractère institutionnel et technocratique doivent exister pour appuyer l'efficacité de la budgétisation et de la gestion financière »¹³. Il s'agit de l'adoption du budget à bonne date, de l'existence de moyens de prévision et de contrôle, de la transparence et de la fiabilité du système comptable, du respect du budget adopté et de l'absence de déficit structurel. La seconde catégorie, celle des « caractéristiques nécessaires », comprend l'existence de bonnes mesures des performances, la clarté et la cohérence des objectifs ainsi que la fiabilité des informations relatives aux coûts. La première série de conditions préalables concerne les capacités budgétaires générales, tandis que la seconde porte sur les capacités intéressant directement la PIB. L'auteur de la présente étude ajouterait l'existence d'une administration professionnelle et motivée ainsi que les éléments normatifs évoqués plus haut.

Il convient de souligner que, dans chaque pays et à chaque échelon administratif, la fiabilité et l'utilité des informations sur les performances dépendent des conditions d'application de la BP. Sans exception, les réformes orientées vers les performances ne peuvent être efficaces que dans des administrations bien gérées présentant les caractéristiques suivantes : peu de corruption, forte confiance de la population, personnels administratifs très compétents et motivés, services publics raisonnablement efficaces et accessibles, médias et associations attentifs, liberté pour les citoyens de faire connaître leurs

¹² OCDE, "Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011-2012", rapport présenté à la 8ème réunion annuelle du Groupe de travail des Hauts responsables budgétaires sur les performances et les résultats, 26-27 novembre 2012.

¹³ Rita Hilton & Philip Joyce, "Performance Informed Budgeting : A Global Reform," The Sage Handbook of Public Administration, pp. 835-63.

préoccupations au gouvernement. La BP ne peut éliminer ou compenser les échecs de l'État ; elle n'a une chance de réussir qu'en présence de conditions favorables.

Ces préalables peuvent constituer des indicateurs utiles pour déterminer si un pays est mûr pour une réforme de type BP, mais ne garantissent pas le succès d'une stratégie basée sur les informations relatives aux performances. Le fait de reconnaître les prérequis permettant d'instaurer la BP peut aller à l'encontre de l'exubérance irrationnelle des consultants animés d'un esprit de réforme qui pressent des pays dépourvus de moyens financiers et de gestion de base d'introduire des pratiques budgétaires d'avant-garde. Or, même quand le contexte semble favorable, la PIB peut être victime de la *realpolitik* budgétaire.

La tension intrinsèque entre ces deux éléments de base -- la performance et la budgétisation -- gêne la mise en œuvre de la PIB. La performance est affaire de changement et concerne l'affectation de l'argent public selon des modalités plus efficaces ou à des objets différents ; la budgétisation est surtout de l'ordre de la continuité et consiste à dépenser l'argent public au cours de l'exercice suivant pour des activités financées lors des exercices antérieurs. La mesure de la performance et la mise en évidence des résultats ont pour objectif essentiel de déterminer si l'État dépense l'argent public pour des actions valables et de façon appropriée. L'élaboration du budget de l'exercice suivant consiste habituellement à réexaminer ce qui a été dépensé lors du précédent, puis à procéder à de légers ajustements pour tenir compte de l'évolution des prix, des priorités politiques et de la situation économique en cours ou prévue. Il est possible d'atténuer les tensions entre ces éléments contradictoires. Le meilleur moyen d'y parvenir est de créer les conditions de changements de la répartition des crédits budgétaires orientés sur les performances en s'appuyant sur la détermination et la compétence des dirigeants politiques et des gestionnaires des organisations, décidés à obtenir des résultats meilleurs ou différents. La récente enquête de l'OCDE montre que ces efforts peuvent être plus fructueux quand ils passent par d'autres actions que le budget, c'est-à-dire quand celui-ci n'est pas le principal moteur du changement mais le moyen de tenir compte des changements opérés par d'autres voies. On peut également faire porter l'effort de ciblage des performances sur des décisions budgétaires marginales. La sous-section suivante présente l'un des moyens pratiques de le faire.

De multiples raisons expliquent pourquoi l'établissement du budget n'est peut-être pas le moyen le plus efficace d'intégrer des informations relatives aux performances à la formulation des politiques publiques. Le trop-plein de données est un problème chronique dans un monde de la budgétisation minuté et sous l'emprise de délais. Ce problème s'aggrave quand la BP ajoute de nouvelles données, classifications et analyses à celles qui existent déjà. Communiquer davantage de données aux responsables budgétaires ne leur donne pas plus de temps pour effectuer leurs lourdes tâches ou de possibilités de résoudre les conflits. Ils progressent laborieusement dans la préparation du budget annuel en s'en tenant aux informations essentielles et en passant rapidement sur celles dont il est seulement intéressant de disposer. Il ne s'agit pas habituellement d'une décision consciente, mais cela leur permet de boucler budget après budget. La plupart des informations de type PIB sont intéressantes, mais pas indispensables au fonctionnement des ministères et aux activités administratives.

Les gouvernements sont devenus des machines à générer des informations, qui produisent de grandes quantités de données ne servant pas à prendre les décisions de dépenses. L'écart entre la production et l'utilisation de l'information est particulièrement grand en matière de performances et de budget. La BP se discrédite lorsque les unités dépensières qui génèrent l'essentiel des informations s'aperçoivent que leurs efforts sont vains. Elles n'y accordent plus d'attention et considèrent simplement les demandes de renseignements sur les performances comme une nouvelle obligation technique qu'elles doivent respecter afin d'obtenir des fonds pour l'exercice suivant.

En matière de budgétisation, comme pour d'autres rapports hiérarchiques entre mandants et mandataires, la formulation des politiques et des instructions est censée aller de haut en bas, alors que les informations sur les services et les résultats font le chemin inverse. Dans de nombreux pays, les dirigeants politiques et les

hauts fonctionnaires ont officiellement autorité pour établir des objectifs de performance, mais ils dépendent de prestataires de services situés aux échelons inférieurs pour obtenir les informations essentielles. Cette relation déséquilibrée entre mandants et mandataires est à l'origine du problème répandu de l'asymétrie de l'information. Même quand ils disposent de solides systèmes de suivi et de communication, les responsables centraux dépendent de ce que leur disent des subordonnés dont le point de vue et les intérêts diffèrent des leurs. La situation est particulièrement délicate lorsqu'un gouvernement cherche à fonder ses décisions de dépenses sur les performances. Quand leur budget est en jeu, des agents mal intentionnés peuvent dissimuler ou manipuler des données, mentir à propos des résultats, mettre l'accent sur ce qui donne une impression favorable de leurs performances et cacher les informations négatives. C'est le lot de la BP que les gestionnaires puissent être sincères à l'égard des insuffisances ou des problèmes quand les indicateurs de performance ne jouent pas sur le budget, mais soient incités à des manœuvres et à la tromperie quand ces indicateurs influent sur l'attribution des crédits.

Le décalage entre mandants et mandataires ainsi que l'asymétrie de l'information diminuent sensiblement quand la recherche des performances est recentrée de la budgétisation vers la gestion, c'est-à-dire quand on passe d'informations qui pourraient être utilisées à l'encontre des intérêts d'une entité administrative à des informations dont elle contrôle largement l'emploi. C'est la raison pour laquelle les données relatives aux performances sont protégées lorsqu'elles sont utiles aux gestionnaires, mais deviennent anxiogènes dans un contexte de rapport conflictuel entre demandeurs de crédits et gardiens du budget.

La BP augmente presque toujours le coût de la production et du traitement des informations de nature budgétaire. Les budgets traditionnels dépendent de données sur les intrants et les produits que l'on a l'habitude de collecter dans le cadre de la gestion des organisations et des activités administratives ; les indicateurs de performance basés sur les résultats et les incidences nécessitent des informations qui ne sont pas du ressort des entités administratives. Ainsi, un hôpital bien géré recueille constamment des données à jour sur les effectifs et les rémunérations, les fournitures et les équipements utilisés, le nombre de patients admis et sortants, le taux d'occupation et bien d'autres choses. Les exploiter en vue des décisions budgétaires ne demande pas beaucoup d'efforts. En revanche, pour apprécier si l'hôpital fonctionne bien et évaluer l'incidence de ses activités sur les résultats en matière de santé, il doit chercher activement à se procurer des informations extérieures comme la situation de santé des patients après leur sortie, la question de savoir s'ils prennent les médicaments prescrits et le profil socio-démographique de la communauté qu'il dessert. Pour les obtenir, il arrive qu'il doive effectuer des enquêtes auprès de la population, procéder à des visites de suivi chez d'anciens patients et entreprendre d'autres actions onéreuses.

Le coût d'acquisition des données de performance explique pourquoi de nombreux systèmes de BP en quête de mesures des résultats finissent par se contenter de données de production. Les unités dépensières répondent souvent aux demandes d'indicateurs de performance en générant une abondance d'informations sur ce qu'elles font plutôt que sur ce qu'elles accomplissent. Quand on applique un système de BP, un flot de données remplace parfois les bonnes données. Paradoxalement, la BP s'accompagne à la fois d'un excédent et d'un déficit de données. Dans certains pays, le système est noyé sous des milliers d'indicateurs, tous jugés pertinents pour évaluer les résultats des programmes ou des organisations. Pourtant, les gouvernements sont souvent démunis de données sur les différences marginales de résultats découlant de variations marginales des dépenses. Pour produire des informations sur la sensibilité de résultats concrets à des changements marginaux des dépenses, l'État doit d'abord désagréger les produits et les résultats en unités distinctes, puis comptabiliser séparément les coûts fixes et variables. Ces mesures, que peu d'États maîtrisent bien, sont nécessaires pour distinguer coûts moyens et coûts marginaux. En leur absence, les gouvernements ne peuvent estimer de façon fiable la manière dont les résultats varieront s'ils décident lors de la préparation du budget de dépenser plus ou moins pour certaines activités.

En résumé, l'auteur de ces lignes pense que la PIB à elle seule est davantage en mesure d'enrichir la qualité des informations publiées que celle des services publics. Il ne faut pas croire que le premier

accomplissement garantit le second. La pertinence des informations est un préalable à l'amélioration des performances, mais on doit aussi savoir comment atteindre l'objectif poursuivi et quels objectifs valent la peine d'être recherchés.

La version de la BP centrée sur les informations relatives aux performances présente plusieurs avantages : elle atténue les désaccords à propos des objectifs et des priorités, donne aux dirigeants politiques et aux gestionnaires une grande latitude pour allouer les ressources selon leurs préférences et facilite l'achèvement à bonne date des travaux budgétaires. Toutefois, ces avantages ont un coût significatif dans la mesure où ils permettent aux responsables budgétaires d'ignorer les données probantes sur les résultats de la dépense d'argent public.

La BP en tant que mécanisme de répartition. Les lacunes de la BP éclairée par les informations justifient les efforts supplémentaires préconisés par Robinson et d'autres en vue de vraiment lier ressources et résultats. Encore une fois, il est possible que cette liaison s'opère dans le cadre d'un continuum allant de la dépendance chiffrée de la répartition des crédits aux résultats selon une formule jusqu'à des structures budgétaires qui présentent les décisions en illustrant les effets réciproques des ressources et des résultats. Les tenants de la BP déterminée par les résultats doivent suivre une voie étroite entre la prise de décision basée sur des données probantes, d'une part, et la désirabilité et l'inévitabilité reconnues du jugement des politiques et des gestionnaires, d'autre part.

Comment les gouvernements peuvent-ils y parvenir sans retomber dans la BP centrée sur les informations, tout en se gardant d'hypothèses naïves à propos de budgets libérés de la politique qui convertissent automatiquement les résultats en dotations de crédits ? Le fait que peu d'entre eux pratiquent une véritable BP déterminée par les résultats montre qu'il est difficile d'appliquer ce type de budget. En outre, l'enquête de l'OCDE sur les pratiques budgétaires révèle que les gouvernements ne se sont pas appuyés sur des données de résultats pour répartir les économies exigées par les programmes d'austérité ; c'est le signe qu'il est peut-être plus facile de lier ressources et résultats en phase d'expansion budgétaire qu'en phase de contraction. Une augmentation du budget dégage une marge suffisante pour financer à la fois les crédits justifiés par des données probantes et ceux basés sur des réponses politiquement commodes aux préférences des électeurs et aux exigences des groupes de pression. Quand le budget diminue, il faut surtout calculer ce qui peut être économisé sans provoquer des actions contentieuses ou l'agitation politique.

On peut regretter que la BP soit mise de côté en période de difficultés budgétaires, c'est-à-dire au moment où elle pourrait le mieux permettre aux gouvernements de préserver les programmes efficaces tout en taillant dans ceux qui le sont moins, mais cette réalité politique ne peut être ignorée par les tentatives d'établir un lien entre ressources et résultats. C'est pourquoi les développements qui suivent portent sur les périodes de prospérité économique, pendant lesquelles on dispose de moyens pour financer des investissements dans le calcul de résultats. On peut qualifier cette forme de BP de répartition d'*incrémentalisme rationnel*, c'est-à-dire de moyen d'inciter les gouvernements à réserver les hausses de dépenses aux programmes dont on peut attendre les meilleurs rendements. Comme on l'expliquera ci-après, elle peut aussi les amener à redéployer des fonds *au sein des programmes* afin d'améliorer les résultats.

Pour donner un caractère opérationnel à la BP en tant que système de répartition des crédits budgétaires, l'une des étapes essentielles consiste à définir et à mesurer la performance -- que ce soient les produits, les résultats ou les incidences -- par les variations effectives ou projetées des résultats de l'action publique. Il n'est guère judicieux de s'intéresser à la performance qui existerait en l'absence d'une décision de répartition comme un résultat généré par le budget. La budgétisation axée sur la performance doit être conçue comme une méthode de répartition des ressources « incrémentales » visant à faire graduellement changer les résultats. Le changement peut être défini en se référant aux résultats obtenus ou estimés, à une cible ou à un point de repère fixés par le gouvernement ou encore à une norme établie en externe. Ainsi, un

budget axé sur la performance pourrait allouer des fonds supplémentaires pour faire augmenter les taux d'obtention des diplômes, réduire le nombre d'élèves par classe, améliorer l'aptitude des élèves à la lecture et introduire des cours faisant appel à l'informatique.

Il est possible de contester cette méthode au motif qu'elle laisse hors de portée de la BP la « base » -- c'est-à-dire les activités qui représentent la quasi-totalité des dépenses publiques. Dans le cas de l'éducation, l'essentiel des fonds budgétaires est destiné aux activités scolaires régulières qui se poursuivent année après année, en général avec des ajustements au titre des prix et de la charge de travail. A première vue, il y a là un argument très fort contre l'application de la BP aux seuls changements marginaux des dépenses et des résultats. Toutefois, nous avons la conviction que l'appliquer à l'ensemble du budget serait voué à l'échec, tant en raison des conflits que cela déclencherait qu'à cause des lourdes obligations d'information qui incomberaient à des responsables budgétaires harassés. La BP deviendrait une forme de budgétisation à partir de zéro¹⁴.

Il y a peu à attendre d'une BP affectant l'argent public à des activités qui se perpétuent d'année en année sans véritable évolution. Les procédures budgétaires habituelles suffisent à comptabiliser ces activités et à dégager des ressources au titre des augmentations des prix et de la charge de travail sans modification des politiques. En tant que processus axé sur le changement, la BP peut être utilisée pour diminuer progressivement les activités de base, c'est-à-dire pour réduire les dépenses ou redéployer des fonds, en général au sein de la même unité dépensière mais parfois entre différentes unités. La même logique et les mêmes méthodes qui conviennent aux variations incrémentales peuvent aussi être appliquées aux variations de sens contraire.

Pour mettre en place une BP orientée vers le changement, un État doit avoir la capacité d'imputer les coûts aux résultats de ses agences dépensières. Dans l'idéal, cela devrait se faire au moyen de systèmes de comptabilisation désagrégant les résultats en unités de production ou (moins facilement) en calculant le coût de chaque unité. Le budget établirait alors une distinction entre les coûts qui varient parallèlement au volume des résultats produits et les coûts invariables. Avec ce dispositif, la BP deviendrait un système de répartition à la marge. Il faudrait que les États parviennent à mieux comprendre comment les ressources se transforment en résultats. Cette capacité spécialisée serait propre à chaque programme. En ce qui concerne l'éducation, les responsables devraient être en mesure d'appréhender les facteurs qui poussent les étudiants à poursuivre leur cursus ou à « décrocher », les méthodes d'enseignement qui apprennent la lecture et d'autres aptitudes, l'incidence de la communauté locale, de la famille et des pairs sur le contexte d'enseignement, et bien d'autres choses encore. Les travaux budgétaires ne suffisent pas à acquérir ce type de connaissance ; il résulte d'études approfondies des politiques et activités en matière d'éducation, d'évaluations de la gestion des établissements scolaires, de la motivation et de la formation des enseignants ainsi que d'autres facteurs pertinents. Les métamorphoses de la BP, notamment au moyen de réexamens stratégiques et de réformes de la fonction publique, compensent en partie l'impossibilité pour les seules institutions budgétaires de lier ressources et résultats.

Une méthode pratique pour lier ressources et résultats. Toutes les tentatives couronnées de succès pour établir un lien entre performance et budget ont deux caractéristiques communes : elles orientent les travaux budgétaires vers des changements en matière de politiques et de dépenses et répartissent les ressources à la marge. Comme on l'a expliqué antérieurement, cela signifie que les décisions concernant des modifications graduelles des dépenses portent aussi sur des modifications graduelles des résultats. Il n'est pas suffisant de former des vœux pour l'établissement de ce lien ; les pouvoirs publics ont besoin de données et de

¹⁴ Les justifications de la budgétisation à partir de zéro et les raisons de son échec sont expliquées dans Aaron Wildavsky, Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Processes, Little Brown and Company, 1975, pp. 278-96.

procédures -- la matière première des budgets -- pour passer à un processus d'obtention de changements marginaux des résultats. La difficulté est de concevoir des moyens pratiques, au sein du cadre budgétaire existant, qui garantissent que les changements marginaux apportés aux dépenses soient appréhendés à la lumière des changements marginaux des performances. Un processus distinct de BP non intégré aux procédures d'élaboration du budget ne suffit pas, car il peut être ignoré quand les décisions de dépenses sont prises.

Cette sous-section esquisse un modèle permettant de lier ressources et résultats. Adapté par nous-même à partir de travaux effectués par d'autres auteurs, il a été effectivement appliqué par un petit nombre de gouvernements (surtout infranationaux), apparemment avec succès¹⁵. Ce que nous suggérons ici est un modèle -- et non une recommandation ferme -- qui puisse être adapté à des situations particulières et greffé sur une procédure budgétaire préexistante.

L'idée de base est que les gouvernements devraient centrer les décisions relatives aux changements sur les résultats à prévoir en l'absence d'initiatives de politique publique. Le point de départ du dispositif envisagé est la projection de référence des dépenses et des résultats futurs si la politique budgétaire et les programmes en cours se poursuivent sans modification. Au cours des décennies récentes, les estimations de référence (ou prospectives) des dépenses sont devenues un instrument budgétaire essentiel dans les pays qui disposent d'un cadre viable de dépenses à moyen terme (CDMT). La référence représente l'estimation officielle de l'incidence budgétaire des changements de politique proposés ou adoptés. Toutefois, contrairement aux références ordinaires qui prévoient les dépenses, la méthode décrite ici ajouterait des prévisions de services, de produits ou de résultats, ce qui permettrait à l'État de mesurer les effets de modifications des politiques sur les résultats. Les références de dépenses et de résultats seraient désagrégées pour bien faire apparaître les caractéristiques du budget intéressant les politiques publiques, en particulier les changements graduels des dépenses et des performances. Elles mettraient en évidence les résultats en vue desquels les changements de politique ont été opérés ou sont envisagés.

La deuxième étape essentielle consiste à expliquer les projections de référence au moyen d'analyses tendanciennes des programmes publics et des résultats. L'objectif doit être de permettre aux autorités et aux citoyens de comprendre pourquoi on prévoit certains résultats en cas de poursuite des politiques en cours. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, l'analyse des tendances donnerait l'explication de la projection de référence selon laquelle 30 % des élèves du secondaire décrocheront avant d'être diplômés. Elle est indispensable parce qu'un gouvernement ne peut justifier une modification des dépenses ou des programmes s'il ne comprend pas pourquoi certains résultats devraient découler du maintien des politiques en cours. Si les responsables ne savent pas pourquoi 30 % des élèves abandonnent l'école, ils ne peuvent pas non plus savoir si l'affectation de moyens supplémentaires ou un changement des programmes d'éducation modifierait le taux de décrochage. Comme l'analyse des tendances cherche à expliquer les liens entre ressources et résultats, il serait utile de publier dans le budget des analyses résumées concernant des programmes ou des unités dont les dépenses pourraient être sensiblement modifiées par l'adoption de nouvelles politiques.

La troisième étape consiste à proposer dans le budget des changements de politique et à expliquer, au regard des références de dépenses et de résultats, comment ils sont censés modifier les montants dépensés et les résultats obtenus. En gardant l'exemple de l'éducation, ce type de BP pourrait permettre de comprendre pourquoi l'adjonction de conseillers d'orientation ou d'autres interventions sont censées faire baisser le taux de décrochage de 30 à 22 %. En s'appuyant sur des évaluations de programmes et sur

¹⁵ Ce modèle est inspiré de Mark Friedman, *Trying Hard is Not Good Enough*, Booksurge, 2009. La méthode et les applications peuvent être consultées sur www.resultsaccountability.com - Results-Based Accountability™ (RBA) & Outcomes-Based Accountability™ (OBA).

d'autres sources, l'analyse indiquerait pourquoi les jeunes quittent l'école, pourquoi les politiques en cours n'ont pas été efficaces et pourquoi les changements proposés auraient une incidence.

Les trois composantes -- les estimations de référence, l'analyse tendancielle et celle des changements apportés au budget et aux politiques publiques -- constituent les éléments essentiels d'un système de BP liant les changements marginaux des dépenses et des résultats. Dans l'idéal, l'analyse tendancielle devrait s'appuyer sur des évaluations des programmes, des indicateurs pertinents de production et de résultats, l'énoncé des objectifs et des priorités du gouvernement, des procédures d'estimation des effets des changements de politique sur le budget et les programmes ainsi que sur des mécanismes permettant aux unités dépenrières de redéployer des ressources au détriment des activités moins performantes et en faveur de celles qui le sont le plus. Pour que cela fonctionne, il est nécessaire de centrer les travaux budgétaires sur les problèmes de l'action publique en réduisant les obligations de procédure et d'information qui empêchent les responsables budgétaires de se focaliser sur les résultats.

Le modèle décrit ici dans ses grandes lignes est assez souple pour accommoder des variations propres à chaque pays. Son application imposerait certaines obligations d'information supplémentaires, parce qu'il met l'accent sur l'analyse marginale ; néanmoins, il s'inscrit dans le prolongement des procédures budgétaires existantes, surtout dans les pays qui disposent de cadres à moyen terme efficaces, ont l'expérience des projections de référence et sont en mesure d'estimer le coût budgétaire des initiatives de politique publique. L'importance de ce modèle tient à ce qu'il replace la BP au sein d'un processus stratégique dans lequel les décisions de répartition des crédits et les changements de politique sont destinés à produire certains résultats. Cette méthode justifie l'argument exposé plus haut : la BP peut être plus efficace si elle opère à la marge qu'en tant que processus global ayant pour but de déterminer l'ensemble des décisions de dépenses.

3. L'EXTENSION DE LA BP A DES PROCESSUS DÉPASSANT LE CADRE BUDGÉTAIRE

Les versions de la BP présentées jusqu'à présent reposent sur les deux concepts suivants : le mode d'élaboration du budget détermine les performances ; les gouvernements réalisent des performances lorsqu'ils dépensent l'argent public pour obtenir des résultats spécifiés ou pour inciter les gestionnaires publics à créer de la valeur. Ces versions considèrent comme un fait acquis que les performances soient inférieures quand le budget est indifférent aux résultats et base la répartition des crédits sur le coût des intrants plutôt que sur les produits ou les résultats attendus. Les partisans de la BP sont persuadés qu'en donnant un caractère conditionnel au contrôle budgétaire des dépenses publiques on peut modifier le comportement des agences dépensières et des prestataires de services, et ainsi donner plus d'efficacité à l'achat de produits et à la production de résultats.

La principale objection à cela est que la budgétisation n'a pas le pouvoir que les créateurs de la BP lui prêtent. Le plus souvent, le budget annuel résulte largement de décisions prises ailleurs, notamment dans les budgets précédents et dans la législation existante. Vue sous cet angle, c'est une procédure fragile, prisonnière de la propension à des augmentations « incrémentales », de lois obligeant à effectuer des versements à certains bénéficiaires, de pressions en faveur de l'attribution de fonds suffisants pour financer les charges courantes de l'État et, dans certains pays, de juridictions activistes qui obligent le gouvernement à financer certaines activités par le budget. En pratique, les responsables budgétaires exercent habituellement un contrôle strict des ressources supplémentaires générées par la croissance économique ou par des redéploiements marginaux, et c'est pourquoi la variante de la BP décrite à la fin de la section précédente pourrait fonctionner.

Laissée à elle-même, la BP se heurte à une autre difficulté. Considérée isolément, la budgétisation ne peut générer assez de données et d'analyses pour faire dépendre la répartition des crédits de performances effectives ou anticipées. Il s'agit, comme les praticiens le savent bien, d'un mécanisme astreint à des délais et qui suit des habitudes année après année, avec en général peu ou pas de changements. Pour que la procédure de budgétisation améliore les performances, elle doit s'ouvrir à des objectifs, indicateurs et évaluations générés en externe ainsi qu'à d'autres informations.

Sachant que le budget subit l'influence de décisions prises ailleurs, il peut aussi être modelé par les informations sur les performances issues d'autres processus. Dans la recherche de résultats, le gouvernement n'a pas besoin d'être guidé par la budgétisation ; celle-ci peut être un instrument efficace pour transformer des politiques et des mesures conçues ailleurs en décisions de dépenses. A partir du moment où l'on reconnaît que l'objectif essentiel de la BP est d'améliorer les performances de l'État et que la budgétisation n'est qu'un moyen d'y parvenir, on a vite fait de convertir la BP en une procédure ouverte à diverses initiatives sortant du cadre contraignant de la budgétisation.

Cette redéfinition est suggérée par Mario Marcel dans une étude importante qui analyse la mise en œuvre de la BP en vue d'accroître la marge de manœuvre budgétaire¹⁶. Marcel a été conduit à opter pour une conception extensive de la BP par « l'incapacité des indicateurs, de la surveillance, des évaluations de programmes et des modalités de présentation à contribuer aux politiques de redressement budgétaire... ». En s'inspirant d'une récente enquête de l'OCDE sur les pratiques budgétaires concluant que « les instruments de la budgétisation axée sur la performance avaient peu servi aux ajustements budgétaires lors de la crise amorcée en 2008 », Marcel propose une stratégie en deux points pour faciliter l'assainissement

¹⁶ Mario Marcel, « La budgétisation axée sur l'espace budgétaire et la performance gouvernementale par-delà la grande récession, » étude de l'OCDE, GOV/PGC/SBO(2013)1, février 2013, p. 18.

des comptes publics : d'abord, des initiatives « incrémentalistes » qui ne suppriment pas les pratiques budgétaires bien établies comme les évaluations de programmes, les réexamens des dépenses, la distribution des dividendes de l'efficience et la désindexation ; ensuite, des dispositifs « non conventionnels » incluant des changements de la législation d'application permanente, une diminution des dépenses fiscales, un plus grand recours aux partenariats public-privé et la budgétisation à partir de zéro. Certes, ces réformes très diverses ont pour seul point commun de pouvoir éventuellement générer des économies dans le but de stabiliser la situation des dépenses publiques. Néanmoins, chacune est en mesure d'améliorer les performances de l'État. Marcel prend soin de préciser qu'elles « ne doivent pas être considérées comme un substitut au centrage sur les résultats et les performances, mais comme un complément ». « Dégager une marge de manœuvre budgétaire ne devrait pas être un objectif en soi, mais un moyen de sauvegarder des ressources publiques rares et de les affecter aux objectifs prioritaires »¹⁷.

Les diverses initiatives suggérées par Marcel pour accroître la marge d'action budgétaire en promouvant la performance soit subordonnent la BP -- en ne la traitant que comme l'un des nombreux instruments dont dispose l'État -- soit l'élèvent au rang de base d'organisation d'innovations sans cela disparates. On peut aisément soutenir que rien ne justifie de donner la prééminence à la BP ; c'est seulement une technique parmi d'autres. Les gouvernements peuvent tirer parti des dividendes de l'efficience ou évaluer les programmes même en l'absence d'une budgétisation axée sur la performance. Néanmoins, il y a de bonnes raisons de qualifier la BP de procédure globale regroupant les autres mesures destinées à améliorer les performances. En le faisant, on reconnaît que ces initiatives ne peuvent être efficaces que dans la mesure où elles influencent les décisions budgétaires. Vue sous cet angle, la BP n'est pas un processus distinct, mais un moyen de muer les données et les analyses générées hors de la procédure budgétaire en décisions sur les programmes et en répartition des ressources. Pour intégrer les évaluations externes aux travaux budgétaires, la BP doit être un dispositif ouvert à la recherche d'informations et d'analyses en rapport avec les performances. Cela peut s'avérer difficile, car la routine et les échéances budgétaires tendent à inciter les responsables à adopter un point de vue quelque peu fermé qui écarte les opinions et les éclairages remettant en question le schéma de hausse graduelle des dépenses.

Le problème peut être résumé de la façon suivante : les innovations qui accompagnent officiellement les procédures budgétaires bien établies risquent de devenir des exercices techniques renforçant les tendances incrémentalistes ; celles qui n'entrent pas dans le cadre du budget risquent d'être ignorées quand les décisions de dépenses sont prises. Ce n'est pas un problème nouveau : il a maintes fois gêné les pays qui officialisent les règles et les procédures d'évaluation des programmes. Malgré des succès notables, les investissements à grande échelle dans l'évaluation des programmes ont généralement abouti à un ajustement marginal des dépenses, et non à un redéploiement global¹⁸. On tire des leçons utiles des réussites, mais elles ne garantissent pas les mêmes résultats quand les procédures sont transposées ailleurs. Depuis le début des années 1980, les Pays-Bas sélectionnent chaque année un certain nombre de programmes devant faire l'objet d'une « reconsidération » en profondeur¹⁹. Cet exercice doit peut-être son efficacité à un soutien politique de haut niveau -- le choix des programmes est effectué par le cabinet -- et au système relativement stable de coalition entre plusieurs partis pratiqué par ce pays. Certaines années, le Chili se livre pour des raisons d'opportunité à des évaluations « rapides » qui sont intégrées au calendrier

¹⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸ « L'une des difficultés majeures est de faire en sorte que l'évaluation soit pratique, utile et d'un bon rapport coût-efficacité ». Robinson, *ibid.*, p. 40.

¹⁹ L'expérience des Pays-Bas a été évoquée à la cinquième réunion des Hauts responsables budgétaires en 1984. Voir « Policy Review and Budgeting: Some Experiences with the 'Reconsideration Procedure' in the Netherlands », Organization of Economic Cooperation and Development, CT/PUMA/535, distribué le 15 juin 1984.

budgétaire et influent sur les décisions annuelles en matière de dépenses. Ce pays a souhaité confier à l'extérieur les études en profondeur pour obtenir des éclairages qui servent au travail budgétaire courant. L'Australie avait obtenu des succès significatifs à la fin des années 1980, lorsque le gouvernement avait lancé une ambitieuse « stratégie d'évaluation » qui obligeait les ministères à évaluer leurs programmes et à publier officiellement les résultats. Elle prévoyait un rapport annuel décrivant le degré auquel les conclusions des évaluations contribuaient aux décisions budgétaires²⁰. Les réalisations de ces pays démontrent que l'évaluation des programmes peut être efficace quand elle bénéficie d'un soutien politique et quand des procédures existent pour lier décisions budgétaires et résultats. On peut soutenir que la BP est la forme optimale de budgétisation pour intégrer réellement l'évaluation des programmes à la préparation du budget, car elle sensibilise les décisions aux données probantes sur les résultats.

L'objectif principal des évaluations conventionnelles consiste à améliorer l'efficacité des programmes ou des dépenses. S'il y a redéploiement, il intervient surtout au sein des programmes et, s'il y a des économies, elles sont habituellement réaffectées aux mêmes programmes ou agences d'où elles proviennent. L'évaluation des programmes coexiste donc bien avec l'approche incrémentale des dépenses. Toutefois, il arrive que les évaluations ordinaires ne suffisent pas aux pays qui ne peuvent ou ne veulent pas continuer dans la voie incrémentale. Ils ont sans doute besoin de techniques audacieuses qui favorisent l'assainissement budgétaire et stabilisent les finances publiques.

Les réexamens de dépenses. Dans le contexte d'une crise budgétaire encore non résolue, de nombreux pays de l'OCDE ont eu recours aux réexamens stratégiques des dépenses, qui répondent aux questions fondamentales à propos des finalités ou de l'efficacité d'un programme ou d'une agence. Ils ne figuraient pas dans les premières enquêtes de l'OCDE sur les pratiques budgétaires nationales, mais, selon les rapports faisant suite aux enquêtes de 2011-12, plus de la moitié des pays membres disent maintenant avoir employé cette technique. L'étude de Curristine de 2007 sur la *Budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE* en trouve une demi-douzaine qui ont intégré une forme ou une autre de réexamen des dépenses à leurs procédures budgétaires, et l'auteur évoque aussi brièvement cette technique dans une contribution à l'ouvrage de Robinson²¹. Il est significatif que le glossaire de termes associés à la BP réalisé par Robinson, qui compte plus de 70 entrées, ne cite pas les réexamens de dépenses. Bien qu'ils aient eu des antécédents jusqu'à des dizaines d'années en arrière, les réexamens actuels des dépenses sont des sous-produits de la crise et de l'impression qu'il faut relâcher l'emprise de l'incrémentalisme sur les dépenses publiques. Ils recherchent des réductions ou des redéploiements significatifs des charges, et non les ajustements marginaux réalisables dans le cadre des travaux budgétaires ordinaires.

L'intérêt qui s'est manifesté récemment à l'égard des réexamens de dépenses laisse penser que les anciennes procédures ne suffisent pas à effacer l'incidence défavorable de la budgétisation incrémentale sur les finances publiques. L'évaluation des programmes, les objectifs et les indicateurs de performance, les cadres à moyen terme et d'autres techniques répandues tendent à être sapés par les habitudes et les biais de la budgétisation. Ces instruments deviennent souvent des éléments de la routine de la budgétisation, c'est-à-dire des procédures qu'il faut mener à terme pour boucler le travail budgétaire annuel. Les programmes ciblés, évalués ou mesurés poursuivent le cheminement incrémental qui leur est destiné.

Les réexamens de dépenses entraînés par la crise s'efforcent d'intégrer les critères de performance aux décisions d'économie, lesquelles sont en général prises pour des raisons d'opportunité plutôt que d'ordre stratégique. Lorsque les gouvernements sont confrontés à des pressions en faveur d'une réduction

²⁰ Voir John Wanna, Joanne Kelly et John Forster, *Managing Public Expenditure in Australia*, Allen & Unwin, 2000, pp. 219-19.

²¹ Teresa Curristine, "Experience of OECD Countries with Performance Budgeting," dans Robinson, pp. 135-38.

immédiate des charges, ils recourent habituellement à des tactiques qui permettent de limiter le coût politique tout en économisant. Les coupes à caractère général, le gel des rémunérations et de l'embauche ainsi que le report des dépenses de maintenance n'ont rien à voir avec les performances, mais constituent des expédients permettant d'économiser des fonds sans avoir à faire des choix difficiles. Les réexamens de dépenses exposent au risque politique que font courir les coupes dans les programmes populaires ayant un mauvais rapport coût/efficacité. Le degré de risque dépend de l'engagement des dirigeants politiques à défendre les coupes basées sur les performances quand la situation budgétaire oblige à prendre des mesures de redressement et le redéploiement des fonds publics lorsqu'il existe une forte attente d'amélioration des programmes.

Selon Curristine, les réexamens sincères de dépenses diffèrent de l'évaluation ordinaire des programmes « parce que ce sont des exercices dirigés par le centre et parce qu'ils se concentrent sur les problèmes d'efficacité de la répartition des crédits entre les différentes administrations et examinent les conséquences qu'auraient d'autres niveaux de financement »²². Nous préférons le terme « politiquement dirigés » à « dirigés par le centre ». En effet, ils engagent les ministres, soit collectivement dans le cadre du cabinet, soit individuellement au titre de leur portefeuille, quand il s'agit de définir les questions à traiter ainsi que de décider les conséquences sur les politiques publiques et le budget des éléments probants issus des réexamens. Faute d'engagement politique, un réexamen est voué à devenir un exercice technique de plus dont les conclusions sont intéressantes mais qui débouche sur peu de choix douloureux. Tous les pays ayant effectué avec succès des réexamens *et* procédé ensuite à des changements significatifs des politiques publiques l'ont fait parce que la procédure a été conduite et soutenue au plus haut niveau politique.

Pour être utile, un réexamen des dépenses doit poser les questions fondamentales des finalités, des priorités et de l'efficacité, tout en étant organisé de façon à faciliter les réponses de politique publique aux éléments probants mis en évidence. L'organisation du réexamen peut être adaptée aux circonstances, mais les questions doivent être identiques et couvrir un large éventail de programmes et d'agences. Sinon, les réexamens risquent de devenir des exercices au service de ceux qui les mènent, affaiblissant la capacité du gouvernement à freiner les dépenses publiques. Dans les réexamens des politiques publiques effectués aux Pays-Bas, on pose des questions uniformes telles que : quel est le problème à résoudre ? Quelle en est la cause ? Pourquoi la solution est-elle du ressort du gouvernement ? Quelles sont les différentes solutions possibles et quels instruments de politique publique peut-on utiliser?²³ Chacun des pays qui entreprennent ces réexamens a ses propres interrogations, mais toutes se ramènent à savoir si l'État doit consacrer de l'argent public aux programmes concernés.

Les réexamens de dépenses sont confrontés à un problème qui est l'opposé de ce qui gêne les innovations étroitement liées au cycle budgétaire. Les innovations classiques risquent d'être victimes de l'état d'esprit et des habitudes qui caractérisent la budgétisation, tandis que les réexamens risquent d'être ignorés lorsque des décisions de dépenses sont prises sous la pression des délais et de la politique. Certains pays ont tenté de résoudre ce problème en intégrant les réexamens à la procédure budgétaire. Au Royaume-Uni, par exemple, pendant la période des gouvernements travaillistes (1997-2010), les réexamens de dépenses effectués tous les deux ans conduisaient à la conclusion d'« accords de service public » spécifiant les objectifs et les ressources des ministères²⁴. Aux États-Unis, l'administration Bush (2001-2009) a mis en

²² *Ibid.*, p. 135

²³ Adaptation de l'étude de l'OCDE, La budgétisation axée sur les performances dans les pays de l'OCDE, p. 170

²⁴ Peter C. Smith analyse cette méthode dans "Performance Budgeting in England : Public Service Agreements," voir Robinson, pp. 211-233

place un « outil d'évaluation des programmes » (PART) associé aux examens budgétaires annuels²⁵. En raison d'importantes différences d'organisation, les britanniques sont mieux parvenus que les américains à convertir les réexamens en objectifs de performance et en une politique des dépenses. Toutefois, les deux pays ont une caractéristique commune qui remet en question l'efficacité à long terme des réexamens systématiques, par opposition aux réexamens ponctuels : dans l'un comme dans l'autre, les réexamens officiels ont cessé lorsque le gouvernement a changé. Il n'est pas surprenant qu'une procédure clairement dépendante d'un soutien politique soit abandonnée ou révisée lorsque la situation politique se modifie. Il est possible que les traits distinctifs du système politique des Pays-Bas, en particulier la stabilité et la pratique très développée d'accords de coalition, lui aient épargné cela.

Les réexamens de dépenses sont-ils simplement des ajustements suscités par les crises qui disparaissent progressivement lorsque la situation s'améliore et ont-il une grande incidence sur la politique budgétaire lorsqu'ils sont à la mode ? Curristine, écrivant avant que la crise grève les finances publiques de nombreux pays de l'OCDE, concluait que, même avec les réexamens de dépenses, « l'essentiel de la procédure budgétaire annuelle reste incrémentale... les réexamens systématiques de dépenses n'entraînent pas nécessairement un redéploiement »²⁶. Mon jugement est un peu plus positif, à la fois du fait de l'efficacité extraordinaire des réexamens de dépenses dans certains pays, comme le Canada dans les années 1990²⁷, et de l'impulsion ainsi donnée à la réduction des déficits dans les pays en grande difficulté budgétaire. Le soutien politique est rarement durable, mais, lorsqu'il existe, les réexamens de dépenses peuvent permettre aux gouvernements de prendre des décisions budgétaires axées sur la performance.

On a entamé cette section en soutenant que la budgétisation avait besoin d'un appui extérieur pour rester orientée sur la performance. A l'heure actuelle, les réexamens de dépenses vont dans le sens de cet objectif. Il est très probable que, s'ils ne s'avèrent pas viables à longue échéance, les gouvernements trouveront d'autres méthodes pour faciliter les décisions de dépenses axées sur la performance.

²⁵ Voir U.S. Government Accountability Office, Performance Budgeting : PART Focuses Attention on Program Performance But More Can be Done to Engage Congress, GAO-06-28, 28 octobre 2005.

²⁶ Curristine dans Robinson, op. cit, p. 138.

²⁷ David Good évalue les réexamens de programmes effectués au Canada dans David Good, The Politics of Public Money, University of Toronto Press, 2007, pp. 266-72.

4. LA BP EN TANT QU'INSTRUMENT DE LA GESTION PUBLIQUE

Il nous est arrivé de décrire la budgétisation comme un exercice dans lequel l'« État se parle à lui-même », une formule qui rend compte du caractère introverti d'une structure dans laquelle les unités dépen-sières formulent des demandes qui sont examinées par les agences centrales et donnent lieu à des décisions, dictées ou négociées²⁸. Il a été dit à la section précédente que la dépendance de la BP à l'égard de données et d'analyses de performance provenant de l'extérieur l'ouvre inévitablement à des processus extrabudgétaires. La présente section avance un argument plus fort justifiant que l'on donne une plus grande portée à la BP, à savoir sa dépendance vis-à-vis d'entités administratives quand il s'agit d'appliquer les objectifs et les cibles de performance. La budgétisation axée sur la performance est un exercice vide de sens si les agences qui dépensent l'argent public et gèrent des programmes publics n'ont pas elles-mêmes les moyens et les motivations de produire les résultats pour lesquels on a octroyé des ressources.

Les premiers systèmes de BP ont échoué en raison d'un concept erroné : sous prétexte que le budget contrôle les ressources financières, il dicterait le mode de gestion des agences administratives. En fait les organisations tendent à dépendre davantage de leur culture et de leurs traditions que des crédits budgétaires ainsi qu'à être plus influencées par les intérêts de leur personnel et de leurs clients que par la structure du budget. Si les agences gèrent leurs activités en contrôlant les intrants, le fait que le budget base les crédits sur les produits ne modifie guère le comportement des gestionnaires ou les résultats obtenus.

Pour être efficace, la BP doit étendre son champ d'application en englobant la gestion axée sur la performance. Elle doit transformer le mode d'élaboration et d'exécution du budget, mais aussi le comportement et le fonctionnement des agences administratives. Selon cette logique, préconisée énergiquement par le mouvement dit de la Nouvelle gestion publique (NGP), la budgétisation ne constitue pas une procédure à part, mais une composante cruciale d'un ensemble de pratiques managériales et des réformes orientées sur les résultats²⁹. Les organisations administratives ne peuvent axer leur gestion sur l'obtention de résultats à moins d'établir leur budget à cette fin, et la transformation doit s'effectuer simultanément sur les deux plans. Avec la PB, la répartition des crédits budgétaires passe des intrants aux produits (ou à d'autres indicateurs de performance), tandis que la NGP met fin au contrôle des intrants et permet aux gestionnaires d'acquiescer ceux qu'ils estiment appropriés à la réalisation des résultats attendus. La gestion en fonction des résultats libère le potentiel de la BP et la budgétisation orientée sur les résultats permet la gestion axée sur la performance. Dans ce schéma, la BP et la NGP (de même que les autres réformes de la gestion centrées sur les résultats) apparaissent comme des innovations interdépendantes.

La « révolution copernicienne » -- la BP n'est plus jugée suffisante pour gérer en fonction des résultats mais constitue l'une des procédures concernées -- augmente à la fois les enjeux et la difficulté de mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance. D'une part, l'extension de la BP lui donne un rôle majeur dans la transformation de la gestion publique ; d'autre part, cette transformation est extrêmement difficile à réaliser. C'est une chose de modifier le contenu en informations et la structure du budget, c'en est une autre, bien plus délicate, de modifier la culture enracinée d'une organisation ainsi que le comportement de ses gestionnaires et des prestataires de services.

A l'évidence, la BP ne peut par elle-même transformer les organisations ; c'est sans doute une réforme nécessaire, mais elle ne suffit pas. Les pays qui ont bien réussi avec la BP ont couplé la réforme de la

²⁸ Allen Schick, "Twenty-Five Years of Budgeting Reform", dans *Evolutions in Budgetary Practice*, p. 344.

²⁹ Alta Folsher applique succinctement les principes et les méthodes de la nouvelle gestion publique dans "Budget Methods and Practices," Anwar Shad (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*, Banque mondiale, 2007, p. 27.

gestion et celle du budget. La Nouvelle-Zélande a commencé par légiférer sur des changements fondamentaux de la gestion publique, puis a adopté de nouveaux instruments³⁰. Les deux réformes ont été opérées simultanément en Australie, aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark et dans les autres pays dont les innovations en matière de BP ont réussi³¹.

Comment un pays fait-il passer la gestion publique d'un régime de contrôle bureaucratique et de conformité à une quête permanente de création de valeur publique ?³² Deux grandes stratégies ont été mises en œuvre à cette fin. Pour dire les choses simplement, l'une consiste à « laisser les gestionnaires gérer » et l'autre à les « obliger à gérer ». La première repose sur l'hypothèse que les gestionnaires publics soient désireux d'obtenir des résultats, mais prisonniers de contrôles et de procédures qui limitent leur liberté d'action et les empêchent d'appliquer aux tâches quotidiennes leurs compétences professionnelles et leur sens du service public. La seconde stratégie repose sur le postulat selon lequel le pouvoir administratif discrétionnaire ne suffit pas, les gestionnaires devant être contraints par des dispositifs inspirés des principes du marché à s'efforcer d'obtenir des résultats. La BP est au cœur de la stratégie consistant à « laisser les gestionnaires gérer », car le passage des intrants aux produits leur donne plus de pouvoir, tandis que la spécification préalable des objectifs des programmes et des cibles de performance leur indique clairement les résultats attendus. Les gestionnaires sont aussi orientés dans le bon sens par les dividendes de l'efficacité, l'évaluation des programmes ainsi que les rapports et le contrôle relatifs aux performances.

Dans les premières manifestations de la PB, la compétence et l'engagement des gestionnaires étaient généralement considérés comme des conditions suffisantes pour améliorer les performances des organisations. Actuellement, toutefois, on met souvent davantage l'accent sur le rôle essentiel de dirigeants qui ne gèrent pas seulement les ressources de l'organisation mais s'efforcent de remodeler sa culture et d'inciter le personnel de base à améliorer continuellement la performance. La capacité à diriger est une qualité rare, résultant plus de caractéristiques personnelles que de l'organisation budgétaire et plus de l'expérience que de règles.³³ Les déficiences sur ce plan entraînent une insuffisance des performances.

La culture d'une organisation -- les valeurs et les règles informelles enracinées et en général non exprimées qui passent d'une génération de travailleurs à la suivante -- constitue souvent un obstacle redoutable à la budgétisation et à la gestion axées sur la performance³⁴. La culture est rigide ; elle peut résister à des vagues de réformes, à l'enrichissement de l'information, aux changements officiels de la structure de l'organisation et à la rotation des gestionnaires. La culture et les performances d'une organisation peuvent évoluer, mais laisser les gestionnaires gérer en supprimant les contrôles qui introduisent des distorsions et en privilégiant la performance risque de ne pas suffire.

Une autre voie vers la performance consisterait à faire gérer les gestionnaires en instaurant des mécanismes inspirés du marché, comme les redevances à la charge des usagers, le choix des consommateurs, la concurrence, l'externalisation et les contrats de performance dans le secteur public. Le budget lui-même devient un contrat de performance qui précise les ressources et les résultats à venir. Idéalement, les

³⁰ La Nouvelle-Zélande a réformé la gestion publique au moyen de la loi de 1988 sur le secteur public et le mode d'établissement du budget par la loi de 1989 sur les finances publiques.

³¹ Voir Allen Schick, Modern Budgeting, Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

³² Le terme est emprunté à Mark H. Moore, Creating Public Value : Strategic Management in Government, Harvard University Press, 1995.

³³ L'une des meilleures études sur la capacité à diriger est due à Ronald Heifetz, Leadership Without Easy Answers, Harvard University Press, 1994.

³⁴ Bien que plupart des études sur la culture des organisations portent sur des entités commerciales, certaines concernent l'État. Voir Edgar Shein, Organizational Culture and Leadership, Jossey Bass, 2010.

détenteurs des crédits budgétaires sont séparés, juridiquement et dans l'organisation, des prestataires de services et ont la possibilité d'acquérir des produits auprès de fournisseurs publics ou d'autres sources. Les citoyens deviennent des clients qui peuvent choisir leurs propres prestataires de services³⁵.

Le modèle de marché a été beaucoup salué et critiqué, mais rarement appliqué. Il va trop loin pour beaucoup de pays très attachés à l'idée que les services publics doivent être fournis par des entités publiques, et il est rejeté par les personnels du secteur public dont il menacerait le statut et la situation financière. Peu de pays ont adopté le modèle néo-zélandais, tentative la plus hardie et la plus généralisée de refonder le budget national pour en faire un instrument inspiré des règles du marché. La plupart de ceux qui suivent cette voie s'en tiennent à des applications limitées ou à des tests qui conservent à la gestion son caractère public.

Les tentatives d'organisation des services publics selon les modalités du marché sont confrontées à un problème plus profond. Quand des mécanismes de cette nature sont appliqués aux administrations, cela ne se passe pas comme sur les véritables marchés. Les contrats de performance ne sont pas des accords accordant l'autonomie, les parties n'ont habituellement pas de recours effectif lorsque les termes ne sont pas respectés et il arrive que l'État soit obligé de continuer à financer des services lorsque la performance est inférieure aux niveaux convenus. La « marchandisation » peut mieux s'implanter quand on transfère la possibilité de choisir des agences administratives à des bénéficiaires de services publics tels que les parents ou les patients, comme cela se produit avec les accord achats-fournisseurs. Mais peu de gouvernements ont expérimenté cette méthode dans une large gamme de services publics et, quand ils le font, les bénéficiaires s'avèrent parfois de mauvais juges de la performance.

Les limites des innovations de la gestion et des expériences basées sur le marché ne doivent pas faire conclure que la gestion publique est enlisée et incapable d'améliorer les résultats. Dans l'ensemble de l'OCDE, les États réalisent des performances relativement satisfaisantes, modernisant sans cesse leurs activités et changeant de priorités pour assumer de nouvelles responsabilités. Les agences administratives prennent en charge de nouvelles tâches et (dans une moindre mesure) interrompent les anciennes. Elles remodelent l'organisation du travail en modernisant les systèmes de TI, en recyclant les personnels et en recueillant de nouveaux types d'informations. Au fil des années, l'auteur de ces lignes a observé que l'on suivait deux voies distinctes pour définir de nouveaux objectifs et priorités ainsi que pour rénover les processus professionnels. L'une consiste à utiliser des ressources « incrémentales » pour développer l'influence d'une agence ou de ses programmes, l'autre redistribue les fonds au sein du cadre existant. La première intervient dans le cadre du budget et peut bénéficier de l'orientation de la BP vers la performance ; la seconde prend place au sein de la procédure budgétaire interne de l'agence, mais se situe généralement en dehors des travaux budgétaires centraux. La première est transparente, retient beaucoup l'attention du public et est considérée comme un signe que le gouvernement pratique la budgétisation axée sur les résultats. Bien que la seconde attire peut-être moins l'attention, elle concourt aux progrès actuels de la performance. La BP joue un rôle limité dans cette méthode, car les agences ne recherchent pas les ressources ou l'approbation du gouvernement central. Aucune de ces deux méthodes ne conteste le contrôle des ressources et des activités de l'agence dépensière. La première se concentre sur la hausse graduelle des charges, protégeant ainsi les dépenses et les activités autorisées par les budgets précédents. La seconde permet aux agences de les ajuster de leur propre chef.

La crise financière et les budgets d'austérité ont perturbé ce confortable schéma qui atténuait les tensions budgétaires et permettait aux gouvernements d'améliorer la performance. La première méthode a été compromise par la faiblesse de la croissance et de l'augmentation des ressources, la seconde par la pression

³⁵ Cette évolution est examinée dans Jonathan Boston (ed.), *The State Under Contract*, Bridget Williams Books, 1995.

en faveur de redéploiements explicites et à grande échelle gérés par les agences centrales. L'extension du champ d'application de la PB, notamment l'établissement d'un lien avec les réexamens de dépenses, traduit la détermination à générer des économies tout en améliorant la performance.

Les agences administratives peuvent gérer en fonction des résultats même si elles ne disposent pas d'un système de BP accompli. Il ne faut pas qu'elles soient entravées par le contrôle des lignes budgétaires et il est bon qu'elles soient informées des produits et des résultats, mais il est encore plus essentiel qu'elles se conforment à une éthique publique les incitant à de bonnes performances.

5. LA BP EN TANT QU'INSTRUMENT DE GUIDAGE D'UNE POLITIQUE SOCIO-ÉCONOMIQUE

Les deux principaux indicateurs de performance -- les produits et les résultats -- orientent différemment la BP. Les produits sont des mesures des services et des activités publiques qui conviennent bien aux habitudes en matière de budgétisation et de gestion. Les résultats touchent à des domaines extérieurs au cadre administratif, en particulier des éléments socio-économiques qui constituent des responsabilités essentielles de la puissance publique, telles que la santé et le niveau d'instruction des citoyens. Comme on l'a dit auparavant dans cette étude, il s'avère souvent impossible d'établir un lien entre la répartition des crédits budgétaires, d'une part, et l'incidence des politiques et des dépenses publiques sur ces éléments, d'autre part. La difficulté de rattacher directement les résultats au budget est la raison pour laquelle les systèmes de BP qui commencent par mettre l'accent sur les résultats finissent souvent par mesurer les produits.

Les conditions socio-économiques sont le domaine de prédilection des planificateurs qui, au delà des politiques en cours, s'intéressent aux tendances et aux besoins ; elles ne sont pas du ressort des spécialistes du budget, dont la vision est modelée par les états financiers et les demandes de ressources formulées par les agences. Bien que peu de pays de l'OCDE pratiquent la planification, tous ressentent vraiment la nécessité d'explorer les aspects socio-économiques pour évaluer les effets des politiques en vigueur et les tendances susceptibles de justifier de nouvelles mesures. Cette mission incombe généralement aux responsables des politiques sectorielles et de la formulation des programmes, mais, depuis quelques dizaines d'années, leur travail est complété ou remplacé dans de nombreux pays membres par des entités placées au centre de l'État qui ont une perspective plus large et que les dirigeants gouvernementaux écoutent.

La montée en puissance de ces entités centrales peut soit diminuer l'influence de l'unité budgétaire centrale, soit renforcer le rôle de la budgétisation en tant que processus de programmation des politiques publiques. Laquelle de ces possibilités se concrétise dépend de la réponse à la question suivante : la budgétisation elle-même devient-elle un processus de politique publique ou continue-t-elle à être principalement un instrument de contrôle des dépenses ? La BP et d'autres innovations récentes (comme les cadres à moyen terme) ont pour but de renforcer la capacité politique de la budgétisation, mais elles risquent ainsi de susciter des frictions entre les organes rivaux de l'État central chargés des politiques publiques.

Quand de multiples entités se font concurrence pour influencer sur les politiques publiques, on peut s'attendre à des conflits, mais aussi à une coopération. Ceux qui programment et analysent l'action publique ont besoin des données et des opinions des experts budgétaires pour formuler des propositions viables, tandis que les responsables budgétaires ont besoin de la vision socio-économique plus large de ceux qui programment les politiques pour élaborer des budgets qui correspondent aux intérêts des dirigeants politiques. La BP peut faire le lien entre politiques publiques et budget en mettant en place des mécanismes officiels de suivi de la situation socio-économique, en fixant des objectifs pour apprécier les tendances en ce domaine, en prenant des initiatives afin de recentrer les programmes publics et en affectant des ressources à ceux qui sont conformes aux objectifs. Cette façon de faire est particulièrement utile lorsque des objectifs socio-économiques politiquement importants, qui transcendent les programmes et les agences, ne peuvent être réalisés au moyen des actions et du budget d'un seul ministère. Les objectifs transversaux comptent souvent parmi les plus urgents aux yeux des dirigeants politiques et parmi les plus difficiles à atteindre.

Les réexamens biennaux des dépenses et les accords de service public mis en place aux Royaume-Uni par le gouvernement travailliste lors de la première décennie du nouveau millénaire représentent une version

d'un processus de surveillance et de guidage des politiques publiques influencé par la PB. Cette initiative, lancée par le Trésor, découlait de considérations budgétaires et de performance ; elle permettait au gouvernement de fixer et de suivre des objectifs sociaux et économiques ambitieux. Le pays disposait effectivement d'un mécanisme de suivi et de guidage centré sur la BP qui dépassait les frontières habituelles de la budgétisation pour se concentrer sur les grandes tendances socio-économiques.

Un système différent de guidage et de suivi est appliqué par les dirigeants élus de certains états et de certaines collectivités locales aux États-Unis, comme le Maryland et la ville de Baltimore.

Ces autorités et certaines autres se servent de systèmes avancés de TI pour faire apparaître et suivre électroniquement sur de grands écrans colorés des indicateurs socio-économiques essentiels. Elles organisent périodiquement des réunions auxquelles participent des collaborateurs et des gestionnaires dans le but de présenter les tendances, d'évaluer les progrès effectués sur la voie de la réalisation d'objectifs et de repères, de mettre en évidence les difficultés et de procéder à des ajustements politiques ou administratifs. Cette méthode a notamment le mérite de communiquer des informations au personnel politique selon des modalités qui l'incitent à débattre les objectifs de politique publique et à superviser les performances des agences administratives.

Les exemples précédents diffèrent par la nature de lien entre BP et suivi. La méthode appliquée par le Royaume-Uni était centrée sur le budget, alors que celle des administrations infranationales américaines est centrée sur la programmation. Au Royaume-Uni, les réexamens de dépenses ont été le point de départ des accords de service public (ASP), qui faisaient dépendre les décisions en matière de ressources des résultats attendus. Leur lien avec le budget indiquait que les ASP n'étaient pas de simples projections, mais des engagements ayant des conséquences financières pour les unités dépensières. Dans la version américaine, la connexion avec le budget est moindre, mais la réalisation des objectifs de politique publique exigent presque toujours l'injection de ressources financières.

Pour être efficace, le suivi nécessite, outre les répercussions budgétaires, plusieurs conditions favorables. L'une des conditions préalables évidentes consiste à fixer à l'avance des objectifs clés, ce qui permet aux responsables de rapprocher les résultats des attentes. L'existence d'objectifs favorise un suivi rigoureux des politiques publiques quand ils sont sélectifs, concernent des problèmes qui mettent en jeu les intérêts de dirigeants politiques ou de hauts fonctionnaires, et sont énoncés de manière à faciliter le suivi des progrès vers leur réalisation. Ceux qui tentent de couvrir tous les aspects de la performance perdent de leur poids, ne serait-ce que parce qu'ils ont peu de chances de donner des indications fortes aux responsables du suivi. Avec la sélectivité, toutefois, il devient plus important de choisir les bons objectifs qui correspondent à la finalité d'un programme ou à son urgence et retiennent l'attention de hauts responsables. Dans l'idéal, la surveillance est suivie d'un guidage au moyen d'ajustements des politiques ou d'interventions des gestionnaires pour remédier aux difficultés ou aux insuffisances observées des résultats. En l'absence d'actions postérieures, elle ne fait qu'ajouter au stock déjà étoffé d'informations sur les performances sans générer d'améliorations des résultats.

La surveillance en rapport avec la BP ne porte pas seulement sur les résultats, mais aussi sur les dépenses. L'un de ses objectifs est de déterminer si les fonds ont été dépensés conformément aux autorisations budgétaires ; un autre consiste à recueillir des données pour savoir si les dépenses ont eu les résultats attendus. Le projet PETS, conçu par des institutions financières internationales, illustre les possibilités d'un suivi systématique des dépenses publiques à partir du budget jusqu'à leur utilisation finale. Il montre également que suivre effectivement la prestation de services et la consommation de fonds peut être aussi difficile, coûteux et utile que le suivi des résultats des politiques publiques.

Le suivi est souvent couplé à l'évaluation et généralement considéré comme présentant beaucoup moins d'intérêt en tant que moyen de produire des données servant à l'évaluation de l'efficacité des programmes.

En fait, le suivi et l'évaluation sont des processus distincts qui emploient des méthodologies différentes et produisent des ensembles de données également différents. Bien sûr, plus les actions de suivi portent sur les politiques publiques, plus il est facile d'intégrer leurs conclusions à l'évaluation des programmes. Mais plus le suivi se rapproche de la prestation de services, plus il s'écarte des évaluations ordinaires. Il existe de solides arguments en faveur des deux pratiques et de leur coordination lorsque le suivi génère des données et des observations qui renforcent la procédure d'évaluation.

6. LA BP EN TANT QU'INSTRUMENT DE LA RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE

La BP et d'autres initiatives orientées vers les performances vont au cœur d'un délicat problème des sociétés démocratiques. Depuis quelques dizaines d'années, les gouvernements de l'OCDE deviennent plus ouverts et transparents, mais la confiance à l'égard des dirigeants et des institutions politiques régresse. Les États appliquent des normes comptables à leurs rapports financiers et à leurs activités, tandis que nombre d'entre eux disposent de contrôleurs dont les ressources et l'indépendance ont augmenté. Les règles relatives à la liberté d'information ont été libéralisées, de sorte que beaucoup de pays de l'OCDE ont maintenant coutume de publier sur Internet et par d'autres voies des informations utiles sur la situation financière et la performance des administrations. Selon certains, les citoyens ont moins d'estime pour l'État parce que ses performances sont moindres ; d'autres soutiennent que les progrès de la transparence ont diminué l'intérêt des campagnes électorales et des médias³⁶.

Quels que soient les mérites de ces opinions contradictoires, la BP concerne la marche vers plus de transparence et vers l'accroissement des pouvoirs des citoyens, d'une part, ainsi que la tendance à une perte de confiance à l'égard des pouvoirs publics, d'autre part. Les citoyens ont davantage accès aux administrations et peuvent exercer plus facilement des recours que dans le passé, mais beaucoup d'entre eux ont l'impression que les gouvernements occultent ou refusent de divulguer des informations importantes sur l'usage des fonds publics et le mode de prestation des services. Si un solide système de BP procure davantage d'informations intéressantes aux citoyens, il risque aussi d'enflammer le débat politique et d'alimenter le mécontentement. Un gouvernement qui présente sincèrement sa performance est susceptible de subir plus de reproches au titre de l'insuffisance des résultats qu'il ne recevra de louanges pour ses réalisations positives. Il n'y a guère lieu de s'attendre à ce que l'amélioration de la performance suffise à élever le niveau de confiance. D'autres considérations pèsent plus lourd dans la désaffection des citoyens vis-à-vis de l'État et de certaines institutions collectives.

L'argument en faveur de l'information des citoyens à propos des performances de l'État doit être jugé sur ses mérites propres, notamment l'intérêt de la responsabilisation des pouvoirs publics dans une société démocratique³⁷. Il y a de sérieuses raisons d'espérer une amélioration des performances lorsque les agences administratives et leurs personnels doivent en rendre compte. Que ce soit par les élections et par d'autres mécanismes politiques ou au moyen de procédures administratives, on obtient des retours d'informations sur les résultats servant à la formulation des politiques publiques, à la gestion des agences et à la prestation de services. Leur efficacité dépend de l'existence de plusieurs conditions favorables, notamment la vigilance des médias et des associations ainsi que le professionnalisme de la fonction publique. En leur absence, un surcroît d'informations ne rend pas l'État plus responsable ou ne produit pas de meilleurs résultats.

Le suivi des performances est un moyen de rendre les administrations plus transparentes et responsables à l'égard de l'argent public qu'elles dépensent et des résultats qu'elles obtiennent. Sur le plan des dépenses, il contribue à déterminer si les fonds ont servi aux finalités prévues, par exemple si ceux affectés à l'achat de manuels scolaires ont bien été reçus par les écoles concernées. Sur le plan de la performance, un suivi attentif met en lumière la qualité et la quantité des services dispensés tout en permettant de vérifier si les politiques publiques ont donné les résultats escomptés.

³⁶ Voir Robert Putnam et Susan Pharr, Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries, Princeton University Press, 2000 ;

³⁷ Voir Robert Behn, Rethinking Democratic Accountability, The Brookings Institution, 2001

Le suivi traite des questions et produit des informations dépassant le cadre des audits conventionnels, qui dépendent de données communiquées par les entités responsables des dépenses et des services. L'audit externe et le suivi des performances ont en commun trois caractéristiques relevant de la responsabilité démocratique. En premier lieu, les personnes chargées de recueillir et d'analyser les informations sont institutionnellement séparées de celles à qui incombe la responsabilité des dépenses et des services. En second lieu, les deux procédures sont rétrospectives dans la mesure où l'on analyse ce qui a été effectivement dépensé ou accompli. Mais les deux procédures divergent en ce qui concerne la responsabilité de traiter l'information et de préparer l'exposé des performances. La fonction normale des auditeurs externes est de tester l'exactitude et l'exhaustivité des données présentées par les gestionnaires des agences. Ils analysent celles produites par l'entité faisant l'objet de l'audit. Les responsables du suivi génèrent leurs propres informations et ne s'appuient pas sur les performances revendiquées par les prestataires de services. En troisième lieu, les conclusions des audits ne sont habituellement pas intégrées aux politiques publiques, alors que celles produites par les responsables du suivi le sont souvent. Si de nombreux pays demandent aux agences concernées de répondre aux audits ou leur donnent la possibilité de le faire, peu disposent de procédures garantissant la prise en compte des conclusions quand le budget est établi ou quand d'autres politiques sont décidées. En outre, la profession d'auditeur ne dispose pas encore de normes et de procédures généralement reconnues pour l'examen des exposés de performances communiqués par les agences administratives. Peu de pays effectuent régulièrement des audits de performance, exercice exigeant des compétences et des méthodes de travail différentes de celles associées aux audits financiers.

Ces différences laissent penser que le cadre de responsabilité de l'audit classique présente de sérieuses lacunes qu'un suivi actif pourrait en partie combler. Au lieu de dépendre des gestionnaires de programmes et des prestataires de services pour obtenir des données essentielles sur les performances, les responsables du suivi ont leurs propres méthodes pour déterminer ce que les programmes accomplissent réellement et la nature des services effectivement offerts. Ils ne sont pas liés par les conventions de l'audit ou limités par l'utilisation qu'ils peuvent faire des informations et des analyses.

Qu'elle procure simplement des informations sur les produits ou les résultats attendus ou qu'elle aille plus loin en liant ressources et résultats, la BP rend l'État plus responsable de ce qu'il fait et de ce qu'il dépense. Mais, comme on l'a dit dans la section précédente, elle ne constitue pas une condition préalable à un suivi efficace. Disposer d'objectifs préétablis, au regard desquels la performance est mesurée, systématise la procédure et permet aux responsables du suivi d'apprécier si les performances de l'État sont conformes aux attentes.

7. LA BP EN TANT QU'INCITATION A LA PARTICIPATION CITOYENNE

Les diverses formes de la BP et ses ramifications évoquées jusqu'à présent sont toutes en rapport avec les informations produites par les administrations et les décisions prises en leur sein. Elles diffèrent principalement en ce qui concerne l'utilisation des données relatives aux performances. Le cœur de la BP sert à répartir les ressources financières, ses extensions vont jusqu'à la gestion administrative et au guidage des politiques publiques, tandis que ses ramifications favorisent la transparence et la responsabilisation. Cette section porte sur une ramification qui transfère à la société civile l'information et la participation aux décisions budgétaires.

Cette ramification est généralement appelée la budgétisation participative (« participatory budgeting » -- PARB), un qualificatif qui indique l'implication officielle de citoyens et d'associations dans des débats et des décisions en relation avec les dépenses et les services publics. Cette procédure a été introduite dans diverses collectivités territoriales, la plupart du temps de pays en développement, mais, comme la véritable participation est naturellement limitée à de petits groupes, il est difficile d'appliquer la PARB au niveau national³⁸. Bien que les experts attribuent à la ville brésilienne de Porto Alegre le mérite d'avoir lancé la PARB, en 1989, on trouve des précédents remontant à plusieurs siècles dans la gouvernance de villes et de villages aux États-Unis et dans d'autres pays.

La PARB est une participation structurée qui suit généralement un certain nombre d'étapes officielles. D'abord, le gouvernement décide des pourcentages ou des parties du budget auxquels on doit appliquer une répartition participative. À l'évidence, les charges fixes découlant des pensions, le service de la dette et d'autres transferts obligatoires ne sont pas concernés, mais les dépenses au titre des services et des travaux publics (dont la part est beaucoup plus élevée dans les budgets locaux que dans le budget national) peuvent être sujettes à la PARB. Ensuite, les résidents prennent part à des assemblées locales ou sélectionnent des délégués pour les représenter. En général, moins de 10 % des personnes éligibles participent, ce qui rend la PARB vulnérable à une « capture » par des groupes organisés ou des activistes. Dans certaines communautés -- comme Lima, au Pérou, qui est divisée en plus de 40 municipalités dont chacune a sa propre PARB -- les résidents des zones riches ont souvent un taux de participation plus élevé. Pourtant, les partisans de ce système pensent qu'il bénéficie surtout aux communautés à revenu inférieur dont les intérêts risquent d'être négligés lorsque les décisions de dépenses sont prises dans le cadre de procédures fermées. Enfin, les délégués fixent des priorités et recommandent d'allouer des fonds à certains services et à certaines activités, habituellement avec le concours actif d'experts budgétaires locaux. Comme on le dira ci-après, c'est à ce stade qu'une connexion s'opère entre BP et PARB. Au bout du compte, l'autorité compétente vote le budget en se conformant aux priorités et aux orientations ressortant de la PARB.

Conférer aux résidents une réelle influence sur l'attribution des crédits budgétaires risque de transformer la procédure en un concours de beauté ou en un système qui donne l'avantage à ceux qui s'affirment le plus. En étendant la démocratie directe aux décisions budgétaires et de politique publique, il faut bien s'assurer que la PARB encourage la prise de décisions en connaissance de cause, mais aussi que les participants aient accès à des données pertinentes sur le coût, les objectifs et les réalisations des services publics. Dans une communauté disposant d'un solide dispositif de budgétisation axée sur la performance, les décisions participatives ne sont probablement pas les mêmes que dans une communauté ignorant les résultats. En

³⁸ La budgétisation participative est traitée au regard de la question plus large de la responsabilité sociale dans un projet commun OCDE-Banque mondiale comprenant 40 études de cas concernant les pays membres. Voir Joanne Caddy, Tiago Peixoto et Mary McNeil, Beyond Public Scrutiny : Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries, Banque mondiale et OCDE, 2007.

outre, plus les participants basent leurs préférences sur des critères de performance, plus on est incité à recueillir des informations sur les produits ou les effets des services publics.

Bien que la PARB soit encore une procédure utilisée à très petite échelle, certains soutiennent qu'elle aboutit à des changements substantiels dans les communautés qui la mettent en œuvre. D'autres se demandent si, plutôt que d'agir sur le bien-être des résidents, elle ne leur procure pas un sentiment de satisfaction. Ce différend ne sera pas tranché avant que l'application de PARB ne s'étende à diverses communautés ainsi qu'à différents contextes économiques et politiques. Mais notre propre conclusion est qu'un exercice de PARB bien géré peut donner plus de pertinence à la BP et pousser immédiatement les gouvernements à prêter davantage attention aux résultats.

8. LA BP EST-ELLE SOUS-UTILISÉE ET DE TROP GRANDE PORTÉE ?

A l'origine, la BP a été lancée pour transformer le budget, qui ne serait plus un moyen d'acquérir des intrants mais une procédure d'allocation de l'argent public en fonction de résultats réels ou estimés, cela en modifiant la composition et le contenu des comptes budgétaires. Dans la présente étude, nous avons soutenu que la BP avait été progressivement étendue à l'évaluation et à la gestion des programmes, c'est-à-dire au delà du champ d'application du budget, et avait donné naissance à des ramifications comme la responsabilité des performances et la budgétisation participative. La multiplication des missions de la BP constitue une anomalie : comment se fait-il qu'après un succès mitigé dans la réalisation de sa finalité première elle ait fortement influencé des activités périphériques ? La question qui sert de titre à cette conclusion amène à réfléchir aux liens entre les désillusions du cœur de la BP et son incidence dans d'autres domaines. Dans les paragraphes qui suivent, nous proposons trois réponses contradictoires : la BP a refondu la budgétisation, elle s'est heurtée à la rigidité du budget et elle a fait prendre conscience aux gouvernements de nouvelles possibilités de performer.

La BP a transformé la budgétisation. L'un des raisonnements aboutit à la conclusion que les prémisses de la question sont erronées et que des mécanismes de type BP ont été appliqués à d'autres processus parce que la recherche de la performance a remodelé la budgétisation, peut-être pas en liant officiellement ressources et résultats, mais dans l'état d'esprit des responsables, dans les informations dont ils s'inspirent et dans leurs décisions de dépenses. Ils s'intéressent beaucoup moins aux lignes budgétaires et beaucoup plus aux données probantes et aux attentes concernant les performances qu'il y a quelques décennies. Cela vaut surtout pour la BP éclairée par les informations évoquées à la section 2 de l'étude.

Il n'est pas nécessaire de répéter les arguments déjà présentés dans l'étude à l'encontre d'un recours excessif aux informations sur les performances pour changer les comportements et les décisions en matière budgétaire. Il convient néanmoins de mentionner que les réussites ponctuelles montrant que ces informations ont déterminé certaines décisions budgétaires ou amélioré certains programmes ne constituent pas des preuves suffisantes des effets de la BP.

La BP a été gênée par la rigidité budgétaire. Il existe toutefois une autre explication, à savoir que la recherche de la performance a été transférée à d'autres domaines de politique et de gestion publiques parce qu'elle était arrivée à une impasse en matière de budgétisation. Dans cette optique, les raisons de baser les décisions financières et d'autres mesures sur la performance sont si irrésistibles que les partisans de cette technique ont cherché d'autres débouchés malgré leur incapacité à transformer la budgétisation en un mécanisme guidé par les résultats. L'extension de la BP à d'autres processus compense l'inaptitude à supprimer des pratiques budgétaires bien établies, tout en maintenant la dynamique de la budgétisation axée sur la performance et en permettant aux praticiens de faire état de succès.

Pour démontrer cela, on doit expliquer pourquoi la BP s'est heurtée à des difficultés dans l'exercice de sa fonction budgétaire centrale mais a mieux réussi ailleurs. Pourquoi a-t-elle échoué à modifier la budgétisation sans être contestée dans ses autres applications ? On a coutume de répondre à cette question que l'orientation sur les résultats exige de délaissé les intrants. Or, si c'était le cas, la BP aurait transformé depuis bien longtemps les pratiques budgétaires de la plupart des pays de l'OCDE. Les véritables obstacles à la répartition des crédits fondée sur les performances sont la rigidité du budget, les pressions politiques ainsi que la persistance de normes et de comportements incrémentaux. L'ensemble de ces éléments bloque les efforts faits pour lier rigoureusement les ressources aux résultats, tout en diluant la BP dans un exercice de reclassement des dépenses et de compilation des données qui s'avère très utile à ses extensions et à ses ramifications.

Ces obstacles étant bien connus, il suffit de les préciser quelque peu.

- (1) Les dépenses rigides figurant obligatoirement dans les budgets nationaux, du fait de la législation, de contrats ou du poids de décisions anciennes, ne sont pas fixées en fonction de critères de performance. Même quand elle s'y applique théoriquement, la BP ne les régit pas effectivement. Ces dépenses, qui représentent au moins les trois quarts des charges publiques totales dans les pays de l'OCDE, limitent sensiblement la marge de manœuvre pour une répartition des crédits budgétaires basée sur les résultats. Il est possible de les remettre en cause au moyen de méthodes non conventionnelles ou de mesures dictées par la crise, mais, comme l'a noté Mario Marcel, pas en recourant à la PB.
- (2) Comme les études théoriques et empiriques de la BP le reconnaissent généralement la recherche de la performance n'empêche pas les pressions politiques, et d'ailleurs cela ne serait pas souhaitable. Les résultats ne constituent que l'un des ensembles de données pris en compte par le personnel politique qui prend les décisions budgétaires, et sont souvent loin d'exercer le plus d'influence. On convient aisément qu'il faut qu'il en soit ainsi dans les sociétés démocratiques, mais il est difficile de connaître la marge qui subsiste éventuellement pour faire des choix guidés par les résultats. Se contenter d'indiquer que la performance est l'un des facteurs pris en considération par les responsables du budget ne justifie pas les grandes ambitions de la PB.
- (3) L'effet net de la viscosité du budget et des influences politiques est que les responsables allouent les ressources supplémentaires disponibles après que les décisions et les considérations politiques ont réclamé leur dû. Le mode d'allocation de cette tranche de dépenses permet de savoir s'il vaut la peine de pratiquer la PB. A la fin de la section 2, la présente étude a décrit une « méthode de budgétisation incrémentale axée sur la performance ». D'autres versions pourraient être applicables, mais à condition de reconnaître que le ciblage de la BP sur les incréments du budget est en mesure de renforcer cette réforme.

La performance est l'objectif commun à la PB, à ses extensions et à ses ramifications. La réponse définitive à la question posée dans cette section est que le statut de la BP a moins d'importance que le concept de performance. La BP est l'une des solutions pour stimuler l'amélioration de la gestion publique et du bien-être des citoyens. Elle a progressé sur de multiples fronts : l'avènement de médias moins confiants et plus enclins à enquêter, l'apparition de responsables des politiques publiques formés au recueil et à l'analyse de données, le perfectionnement des mesures de la performance et la publication de tableaux comparatifs, l'augmentation des attentes à l'égard des services publics couplée à un recul de la confiance vis-à-vis de l'État, l'affaiblissement de la croissance économique. Cette liste n'est pas complète, mais suffit à indiquer que les évolutions intervenues hors du cadre de la budgétisation ont répandu le concept de performance dans une large gamme d'activités et de procédures administratives. Certaines des extensions et des ramifications évoquées dans cette étude peuvent avoir des origines non budgétaires.

S'il en est ainsi, la question finale est celle dont on ne pourra connaître la réponse qu'au fil du temps : les États peuvent-ils être performants si les budgets ne sont pas basés sur la performance ?