

Non classifié

PUMA/SBO(99)1



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

OLIS : 03-Jun-1999
Dist. : 03-Jun-1999

PARIS

Or. Ang.

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

PUMA/SBO(99)1
Non classifié

PRINCIPALES QUESTIONS

20ème réunion annuelle des Hauts responsables du budget
Paris, 3-4 juin 1999

Pour tout renseignement, prière de prendre contact avec Jon Blondal :
Tel (33-1) 45 24 76 59 ; Fax (33-1) 45 24 17 06 ; E-mail: jon.blondal@oecd.org

78759

Ta. 14682 - 28.05.99 - 02.06.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

PRINCIPALES QUESTIONS

1. On trouvera ici un résumé de chacune des analyses de fond qui ont été établies en vue de cette réunion :

- Etablissement du budget dans un contexte d'excédent
- Transparence en matière budgétaire
- Gestion des performances et gestion financière – Comment les associer ?
- Mesurer la productivité du secteur public
- Etudes par pays des procédures budgétaires et de gestion – Cadre proposé,

ainsi qu'une liste de questions sur lesquelles les participants pourront souhaiter réfléchir. On ne souhaite cependant pas limiter la discussion et les participants doivent se sentir libres de soulever toute question qui ne serait pas évoquée ici.

2. Le document consacré au système budgétaire et de gestion au Canada contient lui-même un résumé et une liste de questions à examiner.

3. Le présent document contient aussi des réflexions sur le programme de travail futur du Secrétariat en matière de budget et de gestion financière.

ETABLISSEMENT DU BUDGET DANS UN CONTEXTE D'EXCEDENT

*Etablissement du budget dans un contexte d'excédent aux Etats-Unis,
ou Empêchez-moi de recommencer à dépenser*

INTRODUCTION

4. Un assez grand nombre de pays Membres sont passés (ou sont sur le point de passer) d'une situation de déficit sur le plan budgétaire à une situation d'équilibre ou même d'excédent. Les règles budgétaires ont généralement beaucoup contribué à cette évolution. L'existence d'un excédent pose, toutefois, de nouveaux défis : il faut maintenir la discipline budgétaire alors que les ministères et les agences peuvent voir dans l'excédent une source de financement pour de nouvelles dépenses. Ce document examine la législation et les pratiques, applicables aux États-Unis, en matière budgétaire, destinées à permettre de dégager et de préserver un excédent. Ce document a été établi par M. Barry Anderson alors qu'il était vice-président du Jefferson Consulting Group. Auparavant, M. Anderson était sous-directeur de l'Office of Management and Budget. Il occupe actuellement les fonctions de directeur adjoint du Congressional Budget Office. Les avis exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du Congressional Budget Office.

RESUME

5. Au cours des années 80, le déficit budgétaire aux États-Unis a rapidement atteint des niveaux jamais atteints en termes nominaux : plus de 200 milliards de dollars l'an et un déficit prévisionnel de même ampleur jusqu'à un horizon prévisible. Face à des déficits aussi élevés, qui n'ont pas été réduits de façon spectaculaire même les années de croissance plus soutenue, les autorités américaines ont commencé d'apporter toute une série de modifications, de plus en plus complexes, à leur législation et à leurs pratiques budgétaires dans le but de réduire et, à terme, d'éliminer les déficits annuels. On peut rappeler les principaux changements qui ont été introduits dans la législation et les pratiques budgétaires, aux États-Unis, durant cette période :

- Accords annuels ou biennaux passés entre le Congrès et le Président fixant des limites aux dépenses discrétionnaires faisant l'objet d'ouvertures annuelles de crédit, prévoyant une réduction de la progression des dépenses obligatoires ou correspondant à des droits et prévoyant aussi un alourdissement des impôts et des redevances ;
- Loi Gramm-Rudman-Hollings de 1985, étendue en 1987, qui fixait des objectifs de réduction du déficit qui devaient être tenus (en l'absence de législation cadrant avec ces objectifs) par application d'un certain pourcentage de réduction des crédits (réduction automatique) à certains programmes de dépenses obligatoires et la plupart des programmes de dépenses discrétionnaires ; et,
- Budget Enforcement Act de 1990, qui a remplacé les objectifs de déficit de la loi Gramm-Rudman-Hollings par une série plus complexe, de limites sur les dépenses discrétionnaires, de contraintes sur les nouvelles dépenses obligatoires et les réductions d'impôts, et des réformes dans le processus de comptabilité budgétaire, visant en particulier les prêts directs de l'Etat et les garanties de prêts accordées par l'Etat.

6. En dépit de toutes ces mesures, le déficit budgétaire aux États-Unis n'a pas reculé et il a même atteint un niveau jamais atteint en termes nominaux, dépassant les 290 milliards de dollars au cours de l'exercice 1992.

7. La situation budgétaire et les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face ont été notablement différentes, à cette époque, dans nombre d'autres pays de l'OCDE, de ce qu'elles ont été aux États-Unis. Les déficits élevés étaient chose courante au début des années 80, mais de nombreux pays sont parvenus à réduire leur déficit --et parfois même à dégager un excédent -- avant la fin des années 80, sans pour autant avoir à recourir à de nouvelles législations ou procédures budgétaires complexes. Il n'était pas inhabituel, à la fin des années 80 et au début des années 90, pour de nombreux pays, de s'étonner des mesures toujours plus complexes prises par les États-Unis pour tenter de réduire leur déficit, et cela apparemment sans succès.

8. La situation budgétaire aux États-Unis et dans nombre d'autres pays de l'OCDE a radicalement changé au cours des années 90. Aux États-Unis, la promulgation du Budget Enforcement Act, en novembre 1990, a bientôt été suivie, à partir d'avril 1991, par une période de forte croissance économique qui s'est poursuivie jusqu'à maintenant. En outre, les dépenses que l'État a dû engager en vertu de l'obligation de garantie des dépôts, à l'occasion de la faillite des caisses d'épargne, étaient pour l'essentiel terminées au moment de l'exercice 1992. Le surcroît de recettes engendré par l'expansion économique et le ralentissement de la progression des dépenses obligatoires (en particulier des dépenses afférentes à la santé), parallèlement à la limitation des dépenses imposée par le Budget Enforcement Act de 1990 et la fin des dépenses liées à la faillite des caisses d'épargne, ont permis une réduction spectaculaire du déficit. Les limites de dépenses fixées par le Budget Enforcement Act de 1990 ont été étendues en 1993, puis, de nouveau, en 1997, mais la croissance des recettes (et la baisse de la progression des dépenses obligatoires) était si forte, du fait de la poursuite de l'expansion économique, que les États-Unis ont dégagé un excédent

budgétaire de 70 milliards de dollars au cours de l'exercice 1998 et l'on anticipe un excédent pour de nombreuses années encore.

9. Dans le même temps, nombre d'autres pays de l'OCDE qui étaient fort bien parvenus à réduire leur déficit à la fin des années 80 et au début des années 90 n'ont pas pu maintenir ces bons résultats sur le plan budgétaire. Vers le milieu des années 90, les budgets étaient de nouveau en déficit et certains pays ont commencé de remettre en question leur processus budgétaire.

10. En plus des tendances évoquées plus haut, l'adoption du Traité de Maastricht pour une monnaie commune européenne, l'euro, faisait obligation aux pays européens qui souhaitaient passer à l'euro de respecter les critères budgétaires imposés par le Traité. Les pays en question étaient convaincus que l'union monétaire favoriserait la croissance économique et que le coût politique des contraintes budgétaires imposées par le Traité serait plus que compensé par les gains politiques liés à l'accélération de la croissance économique. Le Traité de Maastricht faisait obligation à tous les pays de prendre des mesures pour que leur déficit n'excède pas 3 pour cent du PIB et que la dette publique n'excède pas 60 pour cent du PIB d'ici 1997. Une fois adopté l'euro, les pays devaient tenir ces objectifs, sauf à s'exposer à de sérieuses sanctions. Les similitudes sont manifestes entre les contraintes et sanctions en matière budgétaire prévues par le Traité de Maastricht et celles imposées par la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis, ainsi que le tableau ci-dessous le montre sous forme récapitulative :

	Maastricht		États-Unis	
			<u>Gramm-Rudman-Hollings</u>	<u>Budget Enforcement Act</u>
<u>Contraintes</u>				
▶ Limites de déficit.....	3 % du PIB sur le cycle		Objectifs normaux	Non
▶ Limites d'endettement.....	60 % du PIB sur le cycle		Non	Non
▶ Exceptions en cas de récession....	Oui		Oui	Oui
▶ Objectifs de dépenses	Non		Non	Plafonds et principe du PAYGO
<u>Sanctions</u>				
• Premier niveau.....	Pression morale		Pression morale	Pression morale
• Deuxième niveau.....	Dépôt auprès du Conseil qui peut ne pas être restitué		Réduction automatique globale des dépenses obligatoires et discrétionnaires	Réduction automatique détaillée des catégories de dépenses pour lesquelles les objectifs ont été dépassés
• Troisième niveau.....	Exclusion ?		Non	Non

11. Tant le Traité de Maastricht que la loi Gramm-Rudman-Hollings fixent des limites au déficit. L'un et l'autre prévoient des exceptions en période de récession. Ils prévoient le même type de sanctions,

évoquant la pression morale de l'opinion publique et des médias pour pousser à accepter les contraintes et des sanctions de vaste portée qui, au total, affectent davantage l'appareil d'État que les sanctions prévues par le Budget Enforcement Act.

12. Les contraintes et les sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings n'ont pas abouti à la réduction escomptée du déficit. Cela s'explique, notamment, par la mauvaise appréciation du rythme de la croissance économique. Mais cela s'explique aussi par la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi. Le déficit global dépendait davantage, généralement, de facteurs économiques et techniques hors du pouvoir de contrôle ou d'influence du processus politique que des lois de finances annuelles. En outre, l'ampleur de la réduction automatique des dépenses requise pour éviter l'accroissement des déficits engendrés par les facteurs économiques et techniques était telle, parfois, que la menace d'une réduction automatique des dépenses ne pouvait être un moyen efficace de décourager de nouvelles lois de dépenses. La réduction automatique des dépenses prévue par la loi Gramm-Rudman-Hollings affectait tout l'éventail politique, de ceux qui y étaient vivement favorables à ceux qui y étaient hostiles. En outre, la réduction des déficits n'a pas été véritablement admise comme un préalable à la croissance économique par l'ensemble du monde politique avant l'élection présidentielle de 1992. Jusque-là, les sondages d'opinion faisaient clairement apparaître l'existence d'une écrasante majorité en faveur d'un budget équilibré mais ce soutien disparaissait lorsque l'on déclinait précisément les mesures à prendre, du côté des dépenses ou des recettes, pour parvenir à l'équilibre. Par conséquent, la pression morale n'a eu qu'une efficacité limitée durant la période couverte par la loi Gramm-Rudman-Hollings.

13. Bien que le rythme de la croissance économique ait sans doute été un facteur plus important que la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings, la méthode du Budget Enforcement Act est considérée comme une méthode plus efficace et plus équitable pour appliquer des contraintes et des sanctions. Le monde politique a beaucoup mieux accepté les contraintes sur les dépenses imposées par le Budget Enforcement Act que la réduction annuelle des déficits imposée par la loi Gramm-Rudman-Hollings sur une base arithmétique. En outre, les dépenses soumises aux contraintes du Budget Enforcement Act n'étaient généralement pas soumises à l'influence des facteurs économiques et techniques. On était donc davantage prêt à les accepter. De fait, les objectifs étant expressément définis, les attentes étaient plus modestes, ce qui rendait plus facile, sur le plan politique, l'acceptation de la limitation des dépenses. En cas de risque de dépassement des objectifs de dépenses, la pression morale était beaucoup plus efficace avec le Budget Enforcement Act qu'avec la loi Gramm-Rudman-Hollings.

14. Les similitudes entre les contraintes et les sanctions prévues par le Traité de Maastricht et celles prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings sont susceptibles de donner des résultats analogues. Les difficultés d'ores et déjà rencontrées par certains pays pour respecter les critères de Maastricht pourraient encourager la Communauté européenne à envisager des contraintes et des sanctions du type de celles prévues par le Budget Enforcement Act.

Plafonnement des dépenses discrétionnaires. Les dépenses discrétionnaires annuelles sont limitées par application, simultanément, de deux plafonds : plafonnement de la capacité d'engager des dépenses et plafonnement des dépenses elles-mêmes. Bien que les financements qu'il a fallu engager pour faire face à des catastrophes naturelles imprévues aient amené les dépenses effectives à dépasser légèrement les plafonds, la plupart des années, les plafonds ont été un moyen assez efficace de limiter les dépenses discrétionnaires, en ce sens qu'ils ont généralement contraint à des arbitrages ou à des compromis entre programmes qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de plafonds. L'efficacité de ces plafonds est avant tout liée aux mécanismes de mise en œuvre (voir plus loin) et au fait qu'ils s'appliquent sur une longue période, en l'occurrence 5 ans.

➤ **Règle du PAYGO.** Les programmes de dépenses qui ne font pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (dépenses obligatoires) et les montants d'impôts recouverts sont très difficiles à plafonner car ils dépendent, dans une large mesure, de facteurs économiques et démographiques qui ne

relèvent pas de la législation. On a donc institué un mécanisme de contrôle différent : les augmentations de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles et les réductions d'impôts sont limitées du fait qu'elles doivent être intégralement compensées. Il s'agit d'un mécanisme de répartition, qu'on désigne en anglais par l'expression "PAYGO". Les réductions d'impôts peuvent être compensées par des réductions de dépenses et, à l'inverse, les augmentations de dépenses peuvent être compensées par des augmentations d'impôts, mais le mécanisme du PAYGO interdit tout octroi de nouvelles prestations sans compensations appropriées. Comme le plafonnement des dépenses discrétionnaires, l'efficacité de la règle du PAYGO tient aux mécanismes d'application et au fait qu'elle s'applique sur une longue période, 5 ans également.

➤ **Mécanismes de réduction automatique des crédits.** La mise en application du plafonnement annuel des dépenses et de la règle du financement en répartition passe par une procédure de réduction automatique des crédits. Si les plafonds sont dépassés ou que les augmentations de dépenses et d'impôts soumises à la règle du PAYGO ne sont pas intégralement compensées, une fois que la session du Congrès est close, l'Office of Management and Budget doit réduire, par application d'un certain pourcentage, les financements prévus pour tous les programmes de dépenses faisant l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (plafonds) ou pour un certain nombre de programmes de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (règle du PAYGO) jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de décalage ou d'accroissement net des dépenses. On n'a pas recours aux relèvements d'impôts pour compenser les décalages de financement en répartition ; seuls certains programmes ne faisant pas l'objet d'ouvertures annuelles de crédit sont réduits. La procédure de réduction automatique des crédits, quoique rarement utilisée et jamais pour des montants très importants, est un moyen très efficace de dissuader les législateurs de dépasser les plafonds ou de ne pas respecter le principe de la répartition. Un mécanisme analogue de réduction automatique des crédits devait être utilisé pour faire respecter les plafonds de déficit (voir plus loin) prévus par la loi Gramm-Rudman-Hollings mais, les objectifs de déficit s'étant finalement révélés très inférieurs aux déficits effectivement constatés, les prévisions économiques et techniques s'étant révélées inexactes (par suite de facteurs sur lesquels les autorités n'ont pas pris), la menace de très fortes réductions des crédits n'a finalement pas été un moyen efficace de limiter la dépense.

➤ **Bases de référence.** Les mécanismes évoqués plus haut, en particulier la règle du PAYGO, doivent s'apprécier au regard de diverses projections, ou bases de référence, non soumises au processus politique. Des projections indépendantes sont indispensables pour qu'on puisse apprécier justement l'incidence des législations proposées. Confier à une instance indépendante, non politique, qui ne relève pas de l'exécutif, la tâche d'établir des bases de référence est une garantie d'objectivité des projections.

➤ **Fermetures.** Durant l'hiver 1995/96, l'incapacité de l'administration Clinton et du Congrès de s'entendre sur les programmes à financer dans les limites des plafonds de dépenses discrétionnaires pour l'exercice 1996 a conduit à une impasse, aboutissant à l'absence totale de financements pour plusieurs agences. C'est ainsi que, faute de financement, plusieurs agences ont été "fermées" et sont restées inactives pendant plusieurs semaines, sauf pour les opérations indispensables à la protection de la vie ou des biens. Outre des divergences de vue sur les priorités en matière de dépenses, le désaccord provenait en partie de ce que l'administration Clinton souhaitait rehausser le niveau brut des plafonds sur les dépenses discrétionnaires en compensant ces augmentations par des réductions sur les programmes de dépenses obligatoires soumis au principe du PAYGO. Des fermetures partielles, de courte durée, de services gouvernementaux se sont aussi produites au cours d'autres exercices, mais elles ne font pas intrinsèquement partie de la procédure budgétaire aux Etats-Unis. Elles montrent, cependant, que les plafonds sont un moyen d'amener au compromis politique, même si le processus qui y conduit est inefficace.

15. La croissance de l'économie américaine a été la principale cause de l'élimination du déficit budgétaire aux États-Unis. La poursuite de la croissance permet d'escompter un excédent dans un avenir proche. *Les législations et pratiques en matière budgétaire ont manifestement aidé à éliminer le déficit et elles sont absolument indispensables pour éviter que celui-ci ne soit gaspillé.* Même si l'effort de rationalisation des règles budgétaires n'est pas reconnu à sa valeur, l'efficacité des règles pour ce qui est d'aider à améliorer la politique budgétaire et l'économie rend l'effort justifié.

QUESTIONS A EXAMINER

- A. L'histoire montre que les périodes d'excédent budgétaire sont généralement de courte durée : la discipline s'érousse et les déficits reviennent. Est-ce inévitable en raison du cycle de l'activité économique et de la nature du processus politique ?
- B. Les mesures qui ont permis de passer d'un déficit à un excédent sont-elles susceptibles de permettre de préserver l'excédent ?
- C. Quelles pratiques (règles, etc.) pourrait-on introduire pour préserver l'excédent ?
- D. La perspective d'un excédent budgétaire récurrent a de fortes conséquences pour le niveau d'endettement. Les pays ont-ils revu leurs objectifs de gestion de la dette (et de leurs actifs financiers) ?

LES PRATIQUES DANS LE DOMAINE DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

INTRODUCTION

16. La transparence budgétaire peut être définie comme la présentation au public de toutes les informations budgétaires pertinentes de façon systématique et en temps opportun.

17. La possibilité est donnée à l'OCDE d'assumer un rôle déterminant qui permettra d'accélérer ce mouvement mondial vers un accroissement de la transparence budgétaire. Dans l'ensemble, les pays membres de l'OCDE tendent à adopter des pratiques de budgétisation et de rapport qui sont parmi les plus perfectionnés de la gamme, ce qui leur permet de démontrer leur fort engagement en faveur de la transparence budgétaire.

18. Un moyen qui pourrait être adopté par l'OCDE pour s'acquitter de cette tâche pourrait consister à élaborer un ensemble de recommandations fondées sur les meilleures pratiques, qui tiennent compte du degré de perfectionnement des pratiques budgétaires et de rapport des pays Membres.

RESUME

19. Les rapports suivants, qui se rapportent à la transparence, sont fondés sur les réponses des pays à l'enquête menée par le Secrétariat et ils pourraient être considérés comme le point de départ qui permettra de déterminer les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire:

Déclarations préalables au budget

Quoi : Un rapport précisant les grandes lignes des niveaux de ressources, de dépenses, d'excédents ou de déficits, ainsi que la dette. Peut être exprimé en pourcentages du PIB (par exemple, un déficit maximum de 3 pour cent du PIB), ou en termes nominaux, et concerner l'année budgétaire suivante ainsi que les trois années suivantes.

Quand : Plusieurs mois avant la présentation du projet de budget du gouvernement.

Pourquoi : L'objectif est de sertir la politique budgétaire dans un contexte plus macro-économique et à moyen terme, établissant de la sorte un "point d'ancrage" à la politique budgétaire qui soit descendante, c'est-à-dire mettant une limite prédéterminée au niveau total des dépenses. Centre le débat sur la dimension qu'il convient de donner au secteur public, la viabilité des composantes et l'incidence économique des mouvements des agrégats des ressources, des dépenses et de la dette. Ces déclarations peuvent aider à convaincre en l'occurrence de décisions budgétaires difficiles et à démontrer le caractère incontournable de décisions par rapport aux agrégats, de manière que les propositions de dépenses soient prises en considération dans le contexte de contraintes budgétaires rigides. Dans beaucoup de pays, le gouvernement présente ces projets au parlement, mais il existe des différences suivant que le parlement approuve formellement ou non le projet. Chaque budget annuel devrait démontrer comment le budget se rapporte aux objectifs budgétaires décrits dans ces déclarations.

Le budget et ses hypothèses économiques

Quoi : Le budget est le document principal présenté au parlement pour obtenir son approbation pour les dépenses [et des ressources]. Le budget doit comporter l'ensemble des dépenses prévues par le gouvernement.

Un budget transparent requiert que des précisions détaillées soient données sur les hypothèses économiques utilisées. L'analyse de sensibilité peut permettre de connaître l'incidence d'une modification des hypothèses économiques sur l'exécution du budget. Une comparaison claire peut être faite entre les hypothèses économiques utilisées dans le budget et celles qui sont utilisées par les experts en prévisions économiques extérieurs à l'administration. Lorsque la crédibilité des prévisions du gouvernement est particulièrement réduite, il peut être utile de mettre en place un groupe indépendant de spécialistes des prévisions afin qu'ils recommandent les hypothèses qui seront utilisées pour la préparation du budget.

Au cours de ces dernières années, beaucoup de pays ont également adopté des "règles budgétaires". Lorsque c'est le cas, la transparence exige que le profil du budget soit en accord avec lesdites règles.

Un budget transparent doit également comprendre:

- Déclarations sur les prévisions financières – Elles devront correspondre aux comptes de fin d'année qui seront présentés. Ces derniers doivent couvrir l'ensemble de l'administration publique et aux autres niveaux en fonction du système comptable adopté pour les unités secondaires de l'administration.
- Déclarations sur les prévisions de performances – Elles devront montrer les résultats attendus par l'utilisation des deniers de l'État. Des déclarations devront être conformes au système comptable adopté pour les unités secondaires de l'État.
- Une structure à moyen terme – Elle doit fournir une structure pluriannuelle pour les dépenses et les ressources, en faisant clairement apparaître comment l'année suivante se rapporte aux années précédentes.

- Une déclaration sur les risques budgétaires – Elle doit préciser les risques connus pour la situation budgétaire. Lorsque cela est possible, la liste des risques spécifiques devrait comprendre une estimation chiffrée des risques et une évaluation même partielle de la probabilité qu'ils ont de se réaliser. Ce serait ici le lieu logique pour examiner la vulnérabilité du budget au changement de climat économique et pour estimer les engagements conditionnels, les engagements qui sont difficiles à mesurer et les autres éléments qui sont susceptibles d'avoir un effet concret sur le budget, mais qui sont difficiles à évaluer.
- Une déclaration sur les dépenses fiscales – Une estimation des coûts supportés par l'enveloppe fiscale pour les traitements fiscaux préférentiels accordés à certaines activités. Les méthodes de mesure doivent être présentées de manière très claire, dans la mesure où l'enveloppe fiscale de départ n'est en général pas précise. Ces éléments fournissent les moyens d'apprécier les choix faits par le gouvernement en matière budgétaire.
- Une déclaration portant sur toutes les activités quasi-budgétaires – Elle doit donner transparence sur la nature de toute activité de ce type, entreprise en dehors du secteur budgétaire. Chaque fois que cela est possible, et fondé, la signification budgétaire doit être estimée.

Quand : Approbation avant le début de l'année budgétaire.

Pourquoi : Dans la mesure où il est approuvé avant le début de l'année, le budget fait autorité pour l'ensemble de l'année. Dans ces conditions, le budget peut éviter les périodes d'"allocations temporaires" et, en certains cas la procédure peut clarifier le fondement des allocations fournies. Les pratiques transparentes portant sur les hypothèses diminuent les risques de déraillement attribuables à la confiance accordée à des prévisions déraisonnables.

Rapports d'exécution et de mise à jour

Rapports mensuels de résultats

Quoi : Ces rapports montrent la progression de la mise en œuvre du budget, suivant les prévisions à des dates convenues. Ils devront comporter une comparaison entre les résultats constatés et la progression prévue ou l'itinéraire prévu.

Les résultats -- à la fois prévus et constatés -- devraient être classés en fonction des grandes catégories fonctionnelles et des catégories économiques. Les données chiffrées devraient être accompagnées d'un bref commentaire. Si, par exemple, on relève une divergence entre les prévisions et la situation constatée, il est très utile de disposer d'une explication justifiant cette situation.

Quand : Mensuellement. Rapidement, dans les cinq semaines qui suivent la fin de la période couverte.

Pourquoi : Informe les marchés et autres parties intéressées sur la progression de l'exécution du budget. Permet d'éviter les surprises.

Mises à jour semestrielles

Quoi : Une mise à jour complète sur la situation de l'économie et du budget. Cette étude devrait comporter une mise à jour des prévisions économiques, tenant compte des nouvelles informations parvenues depuis l'adoption du budget, et les implications qui en résultent au regard de la situation budgétaire. Elle fournit une possibilité de mettre formellement à jour les prévisions de résultats budgétaires et le plan budgétaire pour le restant de l'année.

Quand : A mi parcours de l'année budgétaire.

Pourquoi : Un engagement anticipé à la mise à jour du plan d'exécution budgétaire consolide la capacité de gestion ordonnée de la situation budgétaire, et réduit les possibilités de surprises.

Les déclarations financières annuelles

Quoi : Les déclarations financières annuelles – ou comptes de l'administration – sont un rapport essentiel de conformité destiné à permettre la mise en œuvre de la responsabilité devant le parlement et d'autres institutions et elles sont certifiées par les responsables de l'audit. Les déclarations financières annuelles sont un cas particulier des rapports de contrôle auxquels il était fait allusion ci-dessus. La principale différence réside dans le fait que les rapports annuels font l'objet d'un audit, et qu'ils comportent beaucoup plus de précisions qu'on n'en attendrait de mises à jour semestriels ou mensuels.

Certains aspects de la structure et de l'objet des déclarations financières seront déterminés par les normes de comptabilité et les normes budgétaires utilisés, mais également par les politiques utilisées (voir ci-dessous). Une condition importante est que ces déclarations doivent présenter à nouveau les principales déclarations budgétaires, qui sont dès le départ par leur nature même, sur une base de faits constatés.

Des déclarations financières réellement transparentes devront comprendre des éléments concernant:

- Les résultats budgétaires – Comme ci-dessus; ils devront être appuyés sur des informations portant sur la façon dont les résultats budgétaires ont été rapportés et ils devront, le cas échéant, comporter des indications sur les dépenses non engagées ou financées sur les provisions pour imprévus.
- La structure de la dette et des emprunts – Porte sur la structure et les caractéristiques de la dette de l'Etat. Ces déclarations devront comprendre les données suivantes: durée, forme des intérêts servis (variables ou fixes), devise de référence et risques de la contrepartie.
- Engagements – Ceci recouvre les engagements politiques et opérationnels, qui ne sont pas "appréhendés" dans le budget de l'année en cours, mais qui devront l'être dans les années suivantes.
- Les engagements conditionnels – Il s'agit ici de risques qui se réaliseront si un certain événement a lieu. A titre d'exemple, on citera les garanties et les assurances fournies par l'Etat, les capitaux non appelés, les procédures et les litiges judiciaires, et -- très récemment dans la plupart des pays de l'OCDE -- les nettoyages environnementaux.
- Les fonds fidéicommiss détenus par l'État – Il s'agit de fonds pour lesquels l'État exerce une responsabilité de gestion sans pour autant avoir d'intérêt financier direct dans les résultats obtenus. Dans certains cas, l'État couvre la différence entre les résultats des exercices de la fideicommission et les engagements pris pour la gestion.
- Les politiques comptables – Toutes les déclarations financières devraient préciser la base sur laquelle elles sont établies, de sorte que les lecteurs puissent se faire une opinion sur leur crédibilité.
- Quand: annuellement, dans les quatre mois qui suivent la fin de la période de référence.

- Pourquoi: les déclarations annuelles sur les finances fournissent des éléments clef pour la compréhension du budget et d'autres exigences de nature comptable.

Les rapports en période électorale

Quoi: Les rapports fiscaux et économiques spéciaux, établis en période électorale. Pour l'essentiel, ces rapports sont d'un contenu semblable à ceux des mises à jour semestrielles, et elles précisent dans la perspective des élections la situation économique et budgétaire. Pour être crédibles, elles doivent être établies suivant un processus qui soit acceptable aux regards des principaux intérêts politiques. Cela pourra se faire sous la forme de la déclaration d'un responsable politique préalablement désigné (le Ministre des Finances ou le Premier Ministre) certifiant qu'il a communiqué toutes les décisions politiques du gouvernement ayant une dimension budgétaire à un haut fonctionnaire ou à un expert donné. Le haut fonctionnaire certifiera, alors, que le Ministère des Finances, ou un autre organisme auquel la responsabilité avait été confiée, a fait preuve d'un jugement professionnel sain dans l'estimation de la situation budgétaire compte tenu des informations disponibles sur les décisions d'orientation prises par le gouvernement.

Quand: Quatre semaines avant des élections.

Pourquoi: Ces déclarations contribuent à la qualité des débats préélectorales. Elles ont également pour effet de réduire la tentation de la part du gouvernement d'accélérer leurs dépenses avant les élections et de revenir à une attitude d'austérité une fois l'échéance passée.

Les projections à long terme

Quoi: Une déclaration sur la projection prévisionnelle des principaux agrégats budgétaires sur le long terme. Elle devrait porter au moins sur les régimes de sécurité sociale et des retraites, mais elles peuvent également être étayées par une estimation des ressources et des dépenses prévues sur une longue période, par exemple de quarante ans. Compte tenu de l'incertitude élevée qui est le propre de ce type de prévisions, il peut être utile d'ajouter à l'estimation principale et médiane une estimation optimiste et une estimation pessimiste.

Quand: Annuellement ou chaque fois que des modifications sont proposées au régime de la sécurité sociale.

Pourquoi: Même en cas de rapports établis sur la base du fait générateur des droits constatés, il y aura à l'avenir de nombreuses recettes et dépenses qui ne sont pas reconnues. C'est ainsi que les risques des retraites de la sécurité sociale ne sont pas pris en compte – essentiellement parce que leur mesure ne correspondent pas au critère de fiabilité exigé par la comptabilité. Or, eu égard au vieillissement de la population, les paiements occasionnés par la sécurité sociale sont devenus une des principales sources de pression budgétaire, et ils provoquent un changement de la structure du financement du budget. Le fardeau financier que ces régimes font supporter à l'Etat sont un des paramètres principaux qui influenceront la durée de toute construction budgétaire. Si les éléments de la construction budgétaire ne sont pas viables, il faudra à un moment ou à un autre qu'il y ait un changement de politique. L'apport d'informations concernant l'avenir, comme c'est le cas ici, permettra aux uns et aux autres de prévoir ces changements et de s'y préparer. Il contribue également au débat public.

Les normes comptables

Quoi: Quelles que soient les normes et les politiques comptables qu'utilise un gouvernement, il convient qu'elles soient clairement précisées dans ses déclarations financières. La comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés permet plus rapidement de prendre en compte les événements économiques et de déterminer les investissements et les flux, et par conséquent d'informer les parties intéressées sur l'incidence économique d'une gamme plus vaste de situations.

Pourquoi : Le traitement comptable repose sur l'application de normes et de politiques comptables. La qualité de ces normes et de ces politiques influencera la qualité des déclarations financières. La crédibilité des déclarations financières peut être influencée par la mesure dans laquelle ces normes et ces politiques sont déterminées par des personnes qui ne sont pas directement intéressées par les chiffres donnés par les déclarations financières. Les normes comptables déterminées de l'extérieur pourront bénéficier d'une plus grande crédibilité que celles qui sont produites à l'intérieur de l'administration. Dans tous les cas, les normes et les politiques mises en œuvre devraient être transparentes.

Les comptes élaborés en relation avec une méthode de comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés (la déclaration d'exploitation, le bilan, et la déclaration de marge brute d'autofinancement) fournissent une base plus large sur laquelle asseoir les performances financières que ne le feraient de simples déclarations sur la seule base de la gestion. Les droits constatés signifient que les ressources et les dépenses sont enregistrées au moment où la transaction ou l'événement se déroule, et non lorsque l'argent lui-même change de mains. En second lieu, les droits constatés requièrent qu'un bilan soit établi -- avec les actifs d'un côté et les passifs et les actions de l'autre -- (la dépréciation annuelle apparaissant comme une dépense dans la déclaration de ressources de l'Etat). L'enregistrement de la valeur des actifs devrait encourager le progrès dans leur gestion.

QUESTIONS A EXAMINER

- A. Les délégués acceptent-ils de considérer que la nature des rapports décrits ci-dessus permet de les tenir pour la base d'élaboration des meilleures pratiques dans ce domaine?
- B. Les délégués estiment-ils que ces meilleures pratiques devraient être présentées sous la forme de directives essentiellement destinées à l'information, ou conviendrait-il de les adopter en tant que Recommandations proprement dites de l'OCDE, avec le caractère plus formel qui s'y rattache?
- C. Les pays sont-ils disposés à collaborer avec le Secrétariat pour l'élaboration de ces directives/recommandations?

COMMENT INTÉGRER GESTION DES PERFORMANCES ET GESTION FINANCIERE

INTRODUCTION

20. Dans de nombreux pays Membres, la gestion des performances et la gestion financière opèrent de manière distincte, et il y a peu d'interactions entre les deux processus. Ce document étudie les questions liées à leur intégration. Il a été préparé par Christopher Pollitt, professeur d'administration publique à la Brunel University (Royaume-Uni) et Professeur invité au Centre de la gestion publique de l'Université catholique de Louvain (Belgique).

RESUME

21. Il est dangereux de parler de la "gestion financière" et de la "gestion des performances" comme s'il s'agissait d'activités homogènes. En réalité, ces appellations sont très générales et recouvrent un large éventail de décisions et d'activités qui sont prises et exécutées à différents niveaux et dans différents buts.

22. L'importance de ces différences au regard de l'intégration est l'un des thèmes de ce document. *Les problèmes spécifiques d'intégration dépendent en grande partie des processus que l'on se propose d'intégrer, de l'activité sur laquelle ils portent et du niveau auxquels ils interviennent.* Les indicateurs de réussite (ou d'échec) ne sont pas forcément les mêmes pour tous les processus, tous les niveaux ou toutes les phases considérés. La littérature (pratique et théorique) consacrée à la gestion financière et des performances contient de nombreuses allusions à d'importants facteurs contextuels. Cinq de ces facteurs clés sont décrits ci-dessous :

Types de budget

23. De nombreux experts sont d'avis que différents *types* de budget encouragent (et découragent) différents types de comportement, tant parmi les responsables de l'élaboration du budget que parmi ceux qui le mettent en œuvre. On s'aperçoit aisément que certains types de budget se prêtent mieux à l'intégration d'informations sur les performances que d'autres. Par ailleurs, chaque type de budget comprend des points forts et des points faibles.

24. Les budgets qui font apparaître différents postes de dépenses (salaires, déplacements, fournitures de bureau, etc.) sont faciles à utiliser pour les non-spécialistes (y compris les législateurs) et facilitent le micro-contrôle. Néanmoins, avec cette présentation, il est difficile d'intégrer des données pertinentes sur les performances autres que de simples informations sur l'adéquation entre les dépenses et les crédits budgétaires. Il est à noter que la méthode de budgétisation par postes de dépenses est parfois très solidement ancrée dans les habitudes (elle est même parfois imposée par la loi). Par conséquent, il peut s'avérer difficile de la modifier.

25. L'introduction de budgets globaux (comprenant une dotation unique pour l'ensemble des coûts de fonctionnement) et le renforcement concomitant de la souplesse de la gestion constituent un thème majeur des réformes budgétaires mises en œuvre dans plusieurs pays de l'OCDE depuis quelques années. Ainsi, l'adoption de budgets globaux supprime un obstacle important à l'intégration de la gestion financière et des performances. En fait, l'adoption de budgets globaux présuppose l'adoption d'un système de responsabilisation basé sur les performances.

Types de système comptable

26. Trois aspects au moins des systèmes comptables influencent les possibilités d'intégration avec la gestion des performances. Le premier est *l'identité des entités comptables*. Ce point peut être résumé par la question suivante : les entités chargées de consigner les performances et les entités chargées de la gestion financière sont-elles les mêmes ? Dans le cas des Executive Agencies du Royaume-Uni, par exemple, la réponse est en général "oui". Toutes les agences disposent d'un document-cadre qui précise leurs normes de performance ; par ailleurs, elles constituent des entités comptables, dotées d'un agent comptable propre (généralement le directeur) qui est chargé de présenter les comptes de l'agence et peut être appelé à témoigner de sa position financière devant les commissions parlementaires. A l'inverse, les fonctions peuvent être séparées c'est le cas, par exemple, lorsqu'une agence ou unité bénéficie d'une autonomie de gestion considérable, mais que les services du trésor ou le ministère des finances continuent de présenter un ensemble unifié de comptes au nom du gouvernement ou de l'État dans son ensemble.

27. Deuxièmement, il faut tenir compte du fait qu'une entité de gestion des performances peut n'avoir à sa disposition que des données incomplètes sur les coûts (tous les coûts ne sont pas budgétisés directement). Le raisonnement, dans ce cas, est simple. Les informations sur les performances d'une entité peuvent être faussées si les performances consignées sont en partie réalisées à l'aide du budget d'une autre entité. Par exemple, si les bâtiments, les véhicules ou le service juridique d'une agence sont fournis par une agence centrale disposant d'un budget séparé (par exemple, le ministère des travaux publics, un service de gestion des véhicules de l'État ou un service juridique central), il devient plus difficile d'évaluer certains aspects des performances de cette agence -- et impossible de procéder à une analyse exacte des prix et de la qualité.

28. Le troisième point, qui est lié au précédent, consiste à savoir si *la comptabilité est tenue sur la base des flux de trésorerie ou sur la base des engagements (comptabilité d'exercice)*. Plusieurs pays de l'OCDE ont abandonné ou sont en passe d'abandonner la comptabilité de trésorerie au profit de la comptabilité d'exercice, dont il existe plusieurs variantes. La comptabilité d'exercice consigne les charges à payer et les produits à recevoir, tandis que la comptabilité de trésorerie consigne les paiements qui sont effectués. Les partisans de la comptabilité d'exercice arguent du fait qu'elle donne des informations de meilleure qualité sur la gestion --en particulier sur les coûts et les actifs -- et qu'elle facilite l'intégration des mesures financières et des mesures des performances. Au vu de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, qui a adopté la comptabilité d'exercice, ce système permet une gestion plus pointue des biens de capital.

Types de programme

29. Certains types de programme se prêtent mieux que d'autres à la mesure des performances. Par exemple, Bouckaert et Ulens établissent une distinction entre :

- a) *Les activités tangibles* : activités standard et mesurables qui produisent des biens ou des services récurrents (par exemple, construction de routes, délivrance de permis)
- b) *Les services personnalisés non-tangibles* : services présentant un degré de personnalisation supérieur tels que l'enseignement ou les soins de santé. Ces services comportent des aspects routiniers mais doivent néanmoins être adaptés aux besoins et aux contextes individuels. Dans ce cas, il est plus difficile de saisir l'essence du service considéré à l'aide d'un nombre limité de mesures clés.
- c) *Les services idéaux non-tangibles* : services présentant un aspect moins standard et routinier (par exemple, coordination d'autres activités ; conseils sur l'orientation des politiques)

30. Plus on descend le long de cette échelle, en passant des programmes de type a) aux programmes de type c), plus la mesure des performances et le calcul de coût unitaires fiables risquent de devenir

difficiles. Logiquement, toutes choses étant égales par ailleurs, l'intégration des mesures des performances et des mesures financières devrait donc être moins difficile dans le cas des produits et des services tangibles et standard. On pourrait ajouter que la classification de Bouckaert et Ulens ne rend pas parfaitement compte d'une quatrième catégorie d'activités gouvernementales qui revêt une importance croissante, à savoir la *réglementation*. La mesure des performances des agences de réglementation pose des problèmes particuliers, tout comme leur procédure budgétaire.

31. Le type des programmes influence également les possibilités d'arbitrage entre prix et qualité (ou entre coût et qualité). Les activités tangibles telles que la construction de routes ou la délivrance de permis ou licences ont des coûts aisément identifiables et des produits tout aussi visibles (la route est construite dans le respect du cahier des charges ou non). Dans ce cas, le bien considéré est relativement standard, de sorte que la mesure de la qualité ne pose théoriquement pas trop de problèmes. Il est possible de calculer un rapport qualité/prix et de définir des normes basées sur ce rapport au moment où les fonds sont budgétisés. Dans le cas des services personnels non-tangibles, la situation est beaucoup plus complexe, notamment parce que l'absence de normalisation contraint à laisser de côté l'aspect "qualité". Néanmoins, des progrès considérables ont été accomplis au cours des deux dernières décennies dans ce domaine. Les services "idéaux" et réglementaires sont encore plus problématiques. Prenons l'exemple des activités de conseil sur l'orientation des politiques : bien qu'il soit parfaitement possible d'établir des normes de performance en termes de délai et d'exhaustivité, ces critères ne sauraient être confondus avec la *qualité* sous-jacente des conseils. Diverses tentatives ont été faites pour remédier à ce problème – notamment en Nouvelle-Zélande – mais quelque soit le jugement porté sur leur réussite, il n'en demeure pas moins que le rapport qualité/prix est plus facile à mesurer et à appréhender dans le cas des produits tangibles et standard.

Niveaux de prise de décision

32. Les niveaux de prise de décision peuvent être classés de différentes manières, mais une division en cinq catégories nous paraît suffisante dans le cas qui nous occupe.

- a) Détermination de l'enveloppe globale des dépenses publiques. Nous pouvons parler dans ce cas de *processus de décision global* en matière de dépenses (en nous rappelant la définition des objectifs de la budgétisation donnée dans la section 1.2).
- b) Répartition du total entre les grands secteurs (défense, éducation, maintien de l'ordre public, etc.). Ce niveau de décision porte sur l'*affectation intersectorielle*.
- c) Affectation des ressources à des programmes particuliers au sein d'un secteur (par exemple, au sein du budget de l'éducation, ressources affectées aux écoles maternelles, aux établissements secondaires et aux universités). On peut parler ici de *processus de décision intrasectoriel*.
- d) Affectation des ressources à des activités ou des institutions spécifiques au sein d'un programme particulier (par exemple, décision d'allouer davantage de ressources, en termes relatifs, à l'université X qu'à l'université Y, du fait que X enregistre des performances supérieures en matière de recherche et/ou que le nombre de ses étudiants dans les disciplines considérées comme prioritaires par le gouvernement a augmenté plus vite). Nous pouvons qualifier ce processus de *gestion des priorités des programmes*.

- e) Affectation des ressources au sein d'une institution ou d'une activité particulière (par exemple, décision d'une université de faire passer une partie des ressources du budget des salaires des universitaires à celui des déplacements, ou décision d'acheter des services à l'extérieur plutôt que de les assurer en interne). Nous parlerons dans ce cas de *gestion opérationnelle*.

33. Il nous faut noter immédiatement que les procédures budgétaires et financières réelles ne se prêtent pas toujours à une classification aussi nette. Dans certaines juridictions, il n'existe actuellement aucun processus de décision global intervenant en amont du processus de répartition. Dans de nombreux pays, la procédure de budgétisation aux différents niveaux s'assimile davantage à une succession continue d'interactions et d'ajustements mutuels qu'à une séquence logique et hiérarchisée. En bref, les approches descendante et ascendante n'ont pas le même poids dans les différents pays, et il arrive même qu'au sein d'un même pays, on constate des divergences significatives entre les différents niveaux d'administration. Pour la commodité de l'analyse, cependant, ce document utilisera les cinq niveaux susmentionnés.

34. Un autre point mérite d'être signalé : la ligne de démarcation entre l'*élaboration* (ou *constitution*) *du budget* et la *mise en œuvre* (ou *exécution*) *du budget* n'est pas forcément perçue de la même manière par les "acteurs" intervenant aux différents niveaux. Ainsi, les processus de décision a) et b) relèvent sans aucun doute possible de l'*élaboration* du budget, et les décisions, lorsqu'elles sont prises, sont validées par la législature et ont force de loi. A l'inverse, dans le cas des processus d) et e), le point de vue peut varier. Un ministre ou un haut fonctionnaire peut considérer que ces décisions s'apparentent sans conteste au processus d'*exécution* du budget. En revanche, pour les acteurs impliqués directement (dirigeants d'institutions, chefs de division ou de département dans les agences et organismes prestataires de services), les niveaux d) et e) peuvent être assimilés à des procédures d'*élaboration* budgétaire (les ressources disponibles étant réparties entre des entités demandeuses concurrentes, etc.).

35. Comme nous l'avons noté plus haut, les réformes de la gestion publique mises en œuvre dans de nombreux pays depuis la fin des années 70 se caractérisent par une décentralisation des pouvoirs de gestion financière et par une sensibilisation du personnel de tous échelons aux questions de coût. Cette évolution s'est notamment traduite par une tendance à supprimer ou assouplir les divisions entre les différents postes budgétaires, en conférant aux gestionnaires de niveau intermédiaire ou inférieur un pouvoir de décision accru en matière de transfert entre postes – la dernière étape consistant à ne maintenir qu'un poste budgétaire unique, à l'intérieur duquel les gestionnaires locaux peuvent déplacer les ressources à leur gré. A mesure que les gestionnaires de niveau intermédiaire et inférieur bénéficient de pouvoirs accrus dans ce domaine, leur travail s'apparente non plus seulement à un processus d'exécution budgétaire, mais également à un processus d'*élaboration*. Bien entendu, les pratiques varient considérablement d'un pays et d'un organisme public à l'autre. Dans certains cas, les divisions entre les postes budgétaires restent strictes, et le transfert des ressources d'un poste à l'autre est étroitement supervisé par l'autorité centrale.

36. On peut, le cas échéant, distinguer des relations générales entre les cinq niveaux de prise de décision et l'intégration de la gestion financière et des informations sur les performances. *Les deux niveaux "supérieurs" -- processus de décision global et affectation intersectorielle -- sont probablement ceux auxquels il est le plus difficile d'intégrer des informations sur les performances.* Des études menées dans différents pays indiquent que c'est à ces niveaux que les valeurs et les idéologies politiques, ainsi que les pressions macroéconomiques, exercent l'influence la plus grande et la plus directe, au point parfois d'empêcher la prise en compte des données relatives aux performances concernant des programmes ou des services spécifiques.

37. Aux niveaux inférieurs (c, d, e), un degré élevé d'intégration entre la gestion opérationnelle et les processus financiers a plus de chances d'intéresser les "acteurs clés", et peut donc être mis en œuvre plus facilement.

Durée des programmes

38. Des difficultés particulières peuvent survenir dans le cas des programmes dont les effets mettent du temps à se manifester (programmes d'amélioration de l'environnement, programmes de recherche fondamentale, mise au point d'armes sophistiquées, etc.). Dans une certaine mesure, les programmes à "objectifs éternels" (réduction de la criminalité ou suppression de la pauvreté par exemple), qui portent sur des variables peu susceptibles d'évoluer radicalement en l'espace de quelques mois (ou tout au moins pas grâce à l'action gouvernementale) posent des problèmes similaires. Dans ces circonstances, fixer un budget annuel ou définir et redéfinir des normes de performance annuelles n'a pas grand sens.

39. Ces programmes peuvent être considérés comme l'illustration extrême d'un problème plus général : nombre des activités gouvernementales ne peuvent pas être gérées de manière optimale si l'échelonnement de leur financement est rigoureusement réparti en périodes d'un an. L'accroissement des dépenses durant le dernier mois de l'exercice budgétaire est le symptôme le plus connu des effets de distorsion causés par l'annualisation stricte. Pour corriger ces effets pervers, plusieurs pays ont adopté des mécanismes qui permettent une plus grande flexibilité opérationnelle en fin d'exercice (la Suède, par exemple, a instauré un système de reports de crédits et un mécanisme permettant d'engager des dépenses par anticipation sur des crédits futurs jusqu'à hauteur de 3 pour cent).

40. Le tableau ci-dessous décrit succinctement les contextes dans lesquels l'intégration a le plus de chances d'aboutir ou d'échouer. Dans la réalité, la plupart des contextes ne sont ni aussi favorables que ceux de la colonne un ni aussi défavorables que ceux de la colonne deux. En fait, peu de programmes publics possèdent toutes les caractéristiques de la colonne un.

Variables clés pour l'intégration	
<p><i>L'intégration est plus facile dans un contexte où :</i></p> <p>La définition stratégique des normes/objectifs est liée à l'affectation des ressources.</p> <p>La budgétisation est globale ou basée sur les produits.</p> <p>Une comptabilité par activités fondée sur les coûts complets a été adoptée.</p> <p>Les programmes considérés sont composés d'un ensemble de produits ou services tangibles et mesurables.</p> <p>Le processus d'intégration est mis en œuvre aux niveaux de la gestion des priorités des programmes et de la gestion opérationnelle.</p> <p>Les effets d'un programme se manifestent rapidement après la fourniture des services ou des produits qu'il recouvre.</p> <p>Les résultats peuvent être attribués avec une grande certitude au programme même (il n'y a pas lieu de suspecter que d'autres facteurs expliquent ces résultats).</p>	<p><i>L'intégration est plus difficile dans un contexte où :</i></p> <p>La planification et l'affectation des ressources se fondent sur le rythme d'augmentation passé des crédits.</p> <p>Les ressources sont budgétisées par poste.</p> <p>Les entités comptables ne coïncident pas avec les unités dans lesquelles les activités du programme sont menées et les performances mesurées.</p> <p>Le programme est constitué de services "idéaux", non-standard et intangibles.</p> <p>Les effets du programme ne deviennent perceptibles qu'à long terme.</p> <p>Même lorsque des "résultats" sont détectés, il est difficile de les attribuer directement au programme.</p>

QUESTIONS A EXAMINER

- A. Quels sont les avantages et les inconvénients de l'intégration de la gestion des performances et de la gestion financière ?
- B. Est-il approprié de ne rechercher l'intégration qu'aux niveaux inférieurs (c, d, e ci-dessus) ?
- C. Les Délégués voudront peut-être évoquer ensemble les obstacles auxquels se sont heurtés leurs gouvernements respectifs dans le cadre de l'intégration des performances et de l'intégration financière.
- D. Quel est le rôle approprié des services centraux du budget dans ce processus ?

LA MESURE DE LA PRODUCTIVITE DU SECTEUR PUBLIC

INTRODUCTION ET RESUME

41. Les deux dernières décennies ont vu la mise en œuvre de réformes importantes de la gestion publique dans les pays Membres. L'un des objectifs-clefs de ces réformes a été d'augmenter l'efficacité (la productivité) du secteur public.

42. On mesure en général la productivité en comparant la proportion des ressources mises en œuvre aux résultats. L'obtention des mêmes résultats avec moins de ressources signifie une augmentation de la productivité. Dans le secteur public, cela n'a pas été possible. En raison de la nature complexe et étrangère au marché de beaucoup de services de l'administration publique, les résultats n'ont en général pas été définis et mesurés.

43. Dans ces conditions, le "résultat" est déterminé dans le secteur public simplement en additionnant tous les coûts à leur prix courant et en les exprimant en prix constants. Il y a des inconvénients sérieux à cette approche, dans la mesure où elle révèle l'hypothèse implicite qu'il n'y a aucun changement de productivité. Comme le fait l'un des documents annexés, on peut prendre en exemple un travail d'employé, comme celui d'écrire des chèques. Si ce processus est automatisé, et que les chèques sont imprimés par un ordinateur au lieu d'être rédigés à la main, moins d'employés y seront consacrés. Il en résultera que le volume de production sera noté comme ayant diminué. Cela alors que le même nombre de chèques aura été rédigé. Aucune augmentation de la productivité n'aura été relevée.

44. On dispose d'un grand nombre d'indications anecdotiques montrant que la productivité a augmenté dans le secteur public depuis l'adoption des différentes réformes de la gestion publique. Mais ces améliorations n'ont pas été officiellement enregistrées. L'utilisation plus fréquente d'une budgétisation fondée sur les résultats et les systèmes de gestion dans les pays Membres présente une occasion de rectifier cette situation dans un avenir prochain.

45. Une meilleure mesure de la productivité dans le secteur public permettra au parlement, aux ministres et aux responsables de l'État de:

- Contrôler les avantages des réformes de la gestion publique;
- Contrôler et évaluer les performances des différents ministères et agences;
- Déterminer les domaines dans lesquels de nouvelles réformes sont nécessaires; et

- Contribuer au processus de formalisation budgétaire en précisant les niveaux annuels d'accroissement de l'efficacité requise.

46. Les experts en statistiques ont également montré beaucoup d'intérêt dans l'amélioration de la mesure de la productivité dans le secteur public, notamment pour améliorer la précision de la comptabilité nationale (estimation du PIB). En Europe, par exemple, un effort coordonné est réalisé dans ce domaine par les bureaux de statistiques nationales.

47. Devant une telle "coïncidence d'intérêts, l'OCDE a tenu, plus tôt cette année, une réunion d'experts au cours de laquelle des hauts responsables de la gestion publique ont rencontré des homologues des bureaux nationaux de statistiques pour envisager les étapes suivantes qu'il serait possible de franchir dans ce domaine. Les principales conclusions de cette réunion étaient les suivantes:

- La difficulté qu'il y a à trouver des indicateurs et des mesures de résultats qui soient adéquats constitue le principal obstacle à la mesure de la productivité dans le secteur public.
- A ce stade, l'information dont on dispose est insuffisante pour faciliter des études uniformes et comparatives de la productivité du secteur public dans les pays Membres.
- On relève dans l'ensemble des centres d'intérêts et des besoins communs dans ce domaine entre les hauts responsables de la gestion publique et leurs homologues des services de statistiques.
- L'OCDE est en mesure d'apporter une contribution importante à la mise au point d'indicateurs et de mesures de production qui puissent être utilisés aussi bien pour la comptabilité nationale que pour répondre aux besoins de la gestion publique.

48. Précisément, l'OCDE est dans une position clef pour élaborer des principes et des exemples qui permettront le choix des indicateurs et des mesures de production qui conviennent. Cette structure d'ensemble, fondée sur l'expérience des pays Membres dont l'expérience est riche dans ce domaine, permettra de surmonter le principal obstacle à la mesure de la productivité du secteur public et d'accélérer par conséquent le mouvement qui permettra d'obtenir des études uniformes et comparatives dans ce domaine.

49. Les études de cas qui ont été présentés à la réunion d'experts sont annexées au document principal. Les pays qui ont soumis ces études sont: l'Australie, la Finlande, la Suède, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni.

QUESTIONS A EXAMINER

- A. Les délégués pourront souhaiter rendre compte de leurs expériences nationales dans la mesure de la productivité d'ensemble du secteur de l'administration publique.
- B. Les délégués partagent-ils les conclusions auxquelles ont abouti les experts à l'issue de leur rencontre et partagent-ils l'opinion que ces mesures sont pertinentes pour le processus budgétaire?

EXAMENS PAR PAYS DES SYSTEMES DE BUDGETISATION ET DE GESTION

Cadre proposé

INTRODUCTION

50. Le Comité de la gestion publique de l'OCDE (PUMA) a décidé que l'un des principaux produits de ses activités sera la réalisation d'examens par pays des systèmes de budgétisation et de gestion. Le présent document présente le cadre proposé pour la réalisation de ces examens.

RESUME

51. Le cadre uniforme pour l'examen vise à identifier les points forts et les points faibles du système préexistant en place dans les pays examinés. Pour ce faire, on s'intéressera à cinq aspects essentiels d'un système de budgétisation et de gestion -- stratégie et coordination ; gestion et suivi ; responsabilité et transparence ; rôle du Parlement et gestion du changement.

52. **Stratégie et coordination.** S'il n'y avait pas pénurie de ressources, il n'y aurait pas de problème d'affectation des ressources. L'avantage que l'on cherche à obtenir grâce à une action coordonnée consiste à allouer efficacement des ressources rares. Cela implique que l'information circule pour permettre l'examen des diverses demandes émanant de ceux qui souhaitent obtenir des ressources.

53. Il existe une différence importante entre le gouvernement et le secteur privé s'agissant du problème des ressources rares du fait que le gouvernement a le pouvoir d'obtenir des ressources par la contrainte auprès d'autres parties dans la mesure où il a le pouvoir d'instituer des impôts et de s'approprier des biens. Pour ces deux raisons, l'objectif d'efficience le plus élevé en ce qui concerne la demande globale de ressources est important.

54. L'absence de contrainte budgétaire sévère sur l'offre globale de ressources peut avoir pour effet de réduire les incitations à une action coordonnée et permettre au gouvernement de chercher à augmenter les impôts pour financer les projets qui tiennent particulièrement à certains ministères ou à certains groupes. Cela pose au moins deux problèmes -- l'un des problèmes tient au fait que les coûts des programmes financés par l'impôt sont largement répartis tandis que les avantages tendent à être ciblés et "accaparés" par un groupe plus restreint. L'autre problème tient au fait que certains responsables politiques et d'autres personnes peuvent considérer que leur réputation dépend de leur aptitude à défendre leur département contre les réductions de ressources, de sorte qu'ils seront vraisemblablement beaucoup plus enclins à accepter des augmentations des ressources que des diminutions des ressources. Si chaque partie à une décision estime que ses intérêts sont liés à une augmentation des ressources, c'est ce qui se produira, selon toute probabilité.

55. L'interaction de ces deux facteurs laisse penser qu'une coordination efficace exigera un plafonnement rigoureux du budget qui s'applique aux dépenses globales et la traduction de ce plafond en plafonds subsidiaires à l'échelon des différents ministères et secteurs. Les rôles du Ministre des finances et du Conseil des Ministres renforcent ces règles et exercent une influence importante qui contrebalance les diverses initiatives des ministères sectoriels. Le principal instrument mis au point ces dernières années pour l'adoption de tels plafonds est le cadre de dépenses à moyen terme. Ces cadres prennent diverses formes et impliquent des degrés d'engagement divers de la part de l'exécutif et parfois du législatif.

56. Si les plafonds globaux et sectoriels ont un caractère contraignant, quel peut être alors le champ d'action des efforts de coordination ? Des plafonds immuables signifieraient que le gouvernement ne réagit pas à l'évolution des situations, des goûts, des technologies et des informations. En conséquence, dans la limite des plafonds globaux les plus élevés, il faut modifier l'affectation des ressources pour tenir compte de ces évolutions.

57. La réaffectation des ressources est difficile parce qu'elle provoque des luttes pour les ressources et peut-être, les domaines d'attribution. Cependant, la réaffectation -- en particulier en périodes de ressources budgétaires limitées -- constitue le moyen de donner effet au changement de politique et de priorité. Le principal instrument pour y parvenir consiste à élaborer et à appliquer une stratégie et le principal système de décision pour la mise en œuvre d'une stratégie est constitué par le budget et les systèmes de gestion connexes.

58. Traditionnellement, de nombreux gouvernements, pour tenir compte de la nécessité d'adopter une optique stratégique, ont annoncé, par exemple des plans quinquennaux. A la suite de travaux récents, on considère aujourd'hui que ces plans, valables pour une période déterminée, ne sont pas un moyen adapté pour guider le gouvernement en périodes de changements rapides. Comme c'est le cas dans le secteur privé, l'élaboration, la communication et la réévaluation d'une stratégie sont devenues une activité permanente et non intermittente. Comme l'a écrit Schick : "L'adaptation stratégique est un élément fondamental pour susciter l'adhésion, car si les objectifs et les politiques d'un ministère ne sont pas compatibles avec ceux du gouvernement, cela peut gravement nuire à la capacité d'action collective".

59. La réalisation de cette adaptation stratégique peut nécessiter une répartition des responsabilités entre les décideurs à l'échelon central et ceux des ministères et organismes publics. Le centre doit gérer son programme avec soin de manière à ce que les Ministres et les hauts fonctionnaires exerçant des fonctions de direction puissent consacrer le peu de temps dont ils disposent aux tâches qui présentent la plus grande valeur -- l'établissement des priorités stratégiques plutôt que la conduite des activités. Par conséquent, la réalisation des objectifs stratégiques exige un système de gestion et de contrôle mutuellement compatible.

60. *Gestion et suivi.* Dans un monde parfait où tout est certitude, où la collecte et la transmission de l'information ne coûtent rien et où les premiers ministres et présidents disposent de capacités infinies d'analyse et de traitement des données et peuvent obtenir de leurs subordonnés qu'ils fassent exactement ce qu'ils exigent, toutes les décisions peuvent être prises au centre de façon optimale. Mais dans le monde réel, ces conditions ne sont pas réunies.

61. Dans tous les systèmes de gestion, les droits de décision doivent être attribués à différents acteurs. Ces dernières années, un grand nombre de réformes de la gestion publique ont notamment consisté en une nouvelle répartition de ces droits. Bien qu'en général les gouvernements aient eu recours à la déconcentration et à la décentralisation, dans certains cas c'est la "recentralisation" qui a été promue. Dans le vocabulaire de la gestion publique tel qu'il est accepté, la déconcentration implique généralement la délégation de certaines compétences des niveaux supérieurs d'administration au profit des niveaux inférieurs alors que la décentralisation implique le transfert, aux échelons inférieurs, d'un pouvoir de décision plus large en matière d'utilisation des ressources au sein de la même juridiction administrative.

62. Ces deux tendances ont favorisé la spécialisation accrue des organes d'administration et de direction, permettant aux personnels au centre de se concentrer sur l'élaboration des stratégies et des grandes orientations, et aux fonctionnaires travaillant aux niveaux inférieurs d'administration d'exploiter les informations locales pour prendre des décisions concernant l'affectation des ressources locales.

63. La question du degré optimal de décentralisation est complexe. La réponse à cette question dépend de nombreux facteurs, notamment les systèmes formels et informels qui permettent de transmettre l'information, de faire connaître la stratégie et de supporter les risques. On se contentera de dire que la création de nouveaux organes administratifs et la mise au point de nouvelles technologies ont généralement appuyé une décentralisation accrue. Cinq raisons au moins plaident en faveur de la décentralisation.

64. Premièrement, il est difficile, voire impossible, d'obtenir que toutes les informations locales soient portées à la connaissance des responsables à l'échelon central. Par conséquent, au lieu d'essayer de mettre en place des systèmes de centralisation des informations, il est possible de décentraliser le pouvoir de décision aux échelons où les informations pertinentes sont collectées, stockées, consultées et traitées. Deuxièmement, les décisions prises à l'échelon décentralisé peuvent intervenir plus rapidement. La prise de décision à l'échelon central nécessite trois opérations : 1) communication des données pertinentes de l'échelon local au centre, 2) délibérations des décideurs au centre, et 3) transmission des informations du centre à l'échelon local. Tout cela prend du temps et affaiblit la capacité de réaction du système. Troisièmement, trop de décisions opérationnelles à prendre encombrant l'emploi du temps des décideurs au plus haut niveau et diminuent ainsi leur aptitude à réfléchir et à prendre des décisions sur des questions de grande importance stratégique. Quatrièmement, l'analyse et le traitement de l'information est trop complexe pour que le nombre relativement restreint d'acteurs investis du pouvoir de décision au centre puissent prendre les meilleures décisions. Enfin, le droit de décision peut être un facteur de motivation et d'innovation. Cette idée d'autonomisation est relativement nouvelle dans la gestion publique. Sa concrétisation dépend au moins dans une certaine mesure de la façon dont les risques sont partagés.

65. Se plaçant dans une perspective plus globale, Stiglitz estime qu'un système de prise de décision plus décentralisé -- bien conçu -- devrait entraîner une plus grande régularité dans la qualité des décisions, une baisse du nombre des bons projets rejetés et davantage de possibilités d'expérimenter et d'apprendre.

66. Accepter les raisons qui militent en faveur de la décentralisation est une chose, concevoir un système de prise de décision et de suivi décentralisé à l'appui de cette décentralisation en est une autre. Pour ce faire, on considère généralement que trois problèmes importants doivent être traités.

67. Premièrement : les objectifs -- le fait que les objectifs de l'agent ne seront pas identiques à ceux des responsables.

68. Deuxièmement : les facteurs externes -- le fait que les conséquences découlant d'une action ou d'une décision puissent toucher d'autres personnes que celles ayant participé à la prise de décision.

69. Troisièmement : le partage des risques -- le risque que l'on peut accepter et les retombées attendues de cette prise de risque peuvent être différents pour chaque intervenant dans un système donné.

70. La résolution de ces problèmes liés à la réalisation des objectifs d'efficacité précédemment définis fait désormais partie de la mission du système de coordination, de contrôle et de gestion. En l'absence de mesures permettant de définir clairement les priorités et de mettre en œuvre une action coordonnée lorsque des facteurs extérieurs entrent en jeu, on peut s'attendre à ce qu'un système fortement décentralisé crée un grand nombre de problèmes si les agents agissent dans leur propre intérêt et au détriment des autres sans en tenir dûment compte.

71. **Responsabilité et transparence.** Dans une section antérieure, on a souligné les avantages très importants qui peuvent découler d'une décentralisation de la prise de décision -- le transfert de pouvoirs en matière de gestion aux niveaux inférieurs. Toutefois, pour enfermer dans certaines limites l'exercice de ces pouvoirs, il faut que ceux qui prennent les décisions soient responsables de leurs actions. Comme la Banque mondiale l'a fait observer, il y a incitation à un comportement de corruption lorsque les agents publics ont de larges pouvoirs discrétionnaires mais peu d'obligations de rendre des comptes. La responsabilité est la contrepartie essentielle de l'autonomie de gestion, et l'une et l'autre sont indispensables

pour stimuler l'efficacité. A un niveau, la responsabilité consiste à exercer une pression en vue d'obtenir des résultats déterminés mais fondamentalement, elle concerne aussi l'utilisation légale, démocratique et appropriée des ressources publiques. La responsabilité est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour gérer la corruption.

72. La responsabilité s'applique selon des modalités différentes aux différents niveaux. Certains aspects de la responsabilité peuvent revêtir un caractère personnel et faire partie du système de gestion et de contrôle. D'autres éléments représentent la responsabilité systémique et, de par leur nature, renvoient à la responsabilité publique.

73. Ces dernières années, à la suite du transfert de pouvoirs accrus aux niveaux inférieurs, on observe une modification générale de la manière dont le secteur public cherche à atteindre ses objectifs. Comme de nombreux systèmes de gestion de performance dans le secteur privé, le secteur public recourt à des systèmes d'objectifs en cascade dans lesquels chaque niveau hiérarchique sait clairement ce qu'attend de lui le niveau devant lequel il est responsable. Cela s'est révélé particulièrement utile lorsqu'il existe une relation d'échange, les ressources financières étant fournies en contrepartie de la production de certains biens et services. Cette forme de contrat de performance est utilisée au sein des différentes administrations ainsi qu'entre les administrations.

74. Cependant, la responsabilité pour la valeur contenue dans les investissements publics n'est en général pas reflétée dans les contrats d'échange et établissent des estimations des coûts de production sur la base des coûts. Les états financiers de caractère général répondent mieux à ce besoin. De fait, des normes en matière de communication d'informations financières générales ont été élaborées dans le secteur privé pour donner aux investisseurs et aux prêteurs des informations qui les aident à évaluer la solvabilité et les perspectives des entreprises, et en fin de compte, les résultats obtenus par ceux qui sont chargés de les gérer. A bien des égards, les contribuables et les fournisseurs de capitaux aux emprunteurs souverains ont des intérêts similaires, même si, dans le cas des contribuables, une grande partie de leur exposition au risque est difficile à gérer.

75. Actuellement, les gouvernements rendent compte de leur situation financière aux parlements et aux citoyens selon des modalités très diverses. Ces dernières années, on a observé un passage à la comptabilité d'exercice. Huit pays de l'OCDE se sont engagés à établir l'ensemble des états financiers publics sur la base de la comptabilité d'exercice -- dont trois sont membres du G-7.

76. Alors qu'un grand nombre des instruments comptables visent généralement à saisir les transactions, les événements et les performances par le biais des contrats, il est possible d'exercer une pression constante en faveur d'une prise de décision de qualité en mettant en place des processus qui sont transparents et facilement compréhensibles.

77. Il se peut que du fait que les citoyens n'ont généralement pas d'avantages directs à en retirer, cela ne vaille pas la peine pour eux d'investir leur temps et leurs efforts afin de comprendre et de former un jugement sur la plupart des informations fournies par les pouvoirs publics. Cela donne à penser que si les citoyens ne cherchent à obtenir que des informations limitées avant de prendre des décisions, ils délèguent à d'autres les fonctions d'acquisition, d'analyse et d'évaluation de l'information générale. Cette "ignorance rationnelle" peut se conjuguer avec les incitations auxquelles sont soumis les organismes publics et les responsables politiques pour aboutir à ce qu'un volume d'information insuffisant sur les gouvernements ne passe dans le domaine public.

78. Il peut y avoir plusieurs incitations pour les responsables gouvernementaux à favoriser le secret. Premièrement, les avantages découlant de la transparence sont souvent répartis généralement et non accaparés, ce qui donne à penser qu'il y aura un sous-investissement systématique dans l'effort de transparence. A tout moment, l'évaluation coûts-avantages effectuée par un responsable public pourra lui indiquer qu'il ferait mieux de consacrer son temps à autre chose qu'à satisfaire aux exigences de

transparence. Deuxièmement, contrôler l'information peut aider à contrôler les programmes. Cela peut conduire à utiliser la communication d'informations à des fins opportunistes. Troisièmement, l'ouverture peut aboutir à communiquer des informations sur les erreurs et les échecs. C'est là habituellement la raison pour laquelle on dissimule certains faits. Quatrièmement, la corruption repose sur le secret.

79. Le secret peut avoir pour effet de compromettre la participation au processus démocratique. Les citoyens s'appuient principalement sur les mécanismes qui permettent de faire entendre leurs "voix" pour influencer les politiques gouvernementales. Ces voix, en l'absence d'informations de qualité, s'apparentent davantage à du bruit. La tendance des citoyens à être rationnellement ignorants donne à penser qu'il faut abaisser les coûts qu'entraînent pour le public l'acquisition, l'analyse et l'évaluation de l'information indispensable afin qu'il puisse faire entendre sa voix de manière effective dans le processus démocratique. Un moyen à cet effet est que le gouvernement s'engage de manière crédible en faveur de l'ouverture et de la transparence. Les institutions qui jouent un rôle d'information du public -- comme les médias, l'opposition, les organismes de réflexion, les organismes de notation, etc. peuvent abaisser les coûts pour les citoyens en effectuant la plus grande partie du traitement de l'information. Cela crée une dynamique favorable qui pousse les pouvoirs publics à agir efficacement car si tous les éléments d'information ne sont pas suivis d'effets, il y a toujours une chance qu'ils le seront.

80. L'engagement de communiquer des informations et une attitude présumée favorable à l'ouverture devraient abaisser les coûts à long terme de l'administration publique. Comme le souligne Stiglitz, "il est à présent généralement admis que des informations de meilleure qualité et de plus grande actualité débouchent sur des affectations des ressources de meilleure qualité et plus efficaces".

81. Au demeurant, la mauvaise qualité de l'information peut nuire à la réalisation des objectifs d'efficacité du système de gestion et de contrôle, ce qui se traduit par une mauvaise affectation systématique des ressources du fait d'une absence de neutralité concurrentielle (économique) entre les fournisseurs du secteur public et ceux du secteur privé. Les avantages accordés pour la fourniture de biens et de services aux fournisseurs publics risquent fort de réduire l'innovation et de se traduire à terme par des coûts plus élevés.

82. **Rôle du Parlement.** On peut s'attendre à ce que le rôle du Parlement dans les processus de budgétisation et de gestion diffère considérablement en fonction des dispositions constitutionnelles, de l'histoire et d'autres éléments. D'une manière générale, cependant, le Parlement joue un rôle plus actif dans le processus budgétaire dans un certain nombre de pays Membres et ce rôle est en voie de modification dans d'autres.

83. S'agissant du rôle du Parlement, les aspects communs des changements en cours dans de nombreux pays Membres n'ont pas pour effet d'accroître directement le pouvoir du Parlement vis-à-vis de l'exécutif. En fait, ces changements visent à améliorer la qualité du débat budgétaire au Parlement. A cet égard, on peut relever quatre évolutions spécifiques :

l'instauration de déclarations de politique budgétaire à l'occasion desquelles le Parlement débat des niveaux globaux des recettes, des dépenses, du déficit et de la dette publics plusieurs mois avant la présentation du budget lui-même. Cela permet un double "verrouillage" des agrégats budgétaires, ce qui contribue à régler le problème de la "tragédie des biens communs" et à limiter les exigences de l'exécutif et du législatif ;

- un rôle accru pour les commissions du Parlement lors de l'examen du budget et une répartition des compétences claire entre les commissions budgétaires et les commissions sectorielles au terme de laquelle les commissions sectorielles sont principalement chargées de l'affectation définitive des crédits budgétaires dans la limite de l'enveloppe globale fixée pour leur secteur. Cela revient à admettre qu'il est possible de tenir compte des sources d'information et des préférences du Parlement et que celles-ci présentent un intérêt dans le cadre d'un examen ouvert

des mesures budgétaires dès lors que cet examen intervient dans un contexte de restrictions budgétaires sévères ;

- la communication d'informations de meilleure qualité au Parlement, notamment en ce qui concerne les résultats et les produits pour remplacer les informations plus traditionnelles sur les moyens à mettre en œuvre communiquées au Parlement. Cela revient à admettre la logique d'un système de gestion décentralisée tout en considérant que du fait qu'il renonce à certains de ses droits de décision, le Parlement a besoin d'un nouveau type d'informations ; et
- l'octroi de ressources plus importantes au Parlement pour l'examen du budget, en augmentant les ressources dont disposent les commissions compétentes ou en mettant en place des secrétariats législatifs indépendants chargés de fournir des avis spécialisés sur le budget, ou en octroyant des ressources financières accrues aux partis politiques afin que ceux-ci se dotent des compétences nécessaires pour examiner le budget. Cela est fondé sur l'idée qu'une fois qu'une décision engageant les membres de l'exécutif a été prise, la valeur s'accroît en fonction de la qualité de cet engagement qui, du moins en partie, dépendra des ressources disponibles pour y donner suite.

84. Pour réaliser ces objectifs, le Parlement doit mettre en place ses propres organismes d'évaluation, faute de quoi il sera totalement tributaire des demandes formulées par l'exécutif. En mettant en place ses propres organismes d'évaluation, le Parlement doit définir clairement les aspects de performance sur lesquels il souhaite disposer d'avis. D'une manière générale, le Parlement ne dispose pas des structures appropriées pour exercer une tutelle effective sur des organismes de taille importante. Si, pour une raison quelconque, il a à exercer une tutelle sur de tels organismes, il lui appartiendra de jouer le rôle de l'organisme de tutelle et d'affirmer le droit de l'organisme de tutelle d'être assuré de la qualité de la gestion.

85. **Gestion du changement** L'idée de base est qu'un grand nombre d'approches traditionnelles de l'administration publique n'ont pas pris en compte de façon satisfaisante les trois objectifs d'efficacité visés. Le remplacement des approches contraignantes par des modèles "directifs" décentralisés est une tendance qui s'observe dans un très grand nombre de systèmes de gestion et de budgétisation depuis une dizaine d'années. Cela ne veut pas dire que tous les gouvernements ont lancé cette réforme avec le même zèle, mais tous les pays Membres – à partir de points différents et à des rythmes différents – ont entrepris tel ou tel volet de la réforme.

86. La stratégie de réforme qu'il convient de mettre en œuvre est tributaire de nombreux facteurs locaux, mais certains aspects de la gestion du changement devraient être de nature à favoriser la transition. Cette gestion du changement devrait avoir la plupart des caractéristiques suivantes :

- appui sans réserve ou rôle dirigeant des responsables politiques ;
- unanimité manifeste, ce qui a pour effet d'accroître la crédibilité du programme de réforme et d'obtenir que les réformes tiennent ;
- capacité de l'institution à gérer la mise en œuvre de la réforme ;
- cohérence des actions menées, ce qui pourrait signifier, par exemple, que l'introduction de réformes dans un domaine bénéficie des enseignements tirés de la mise en place de réformes dans d'autres domaines afin de renforcer les mesures prises ;
- globalité, afin que la stratégie de réforme puisse être appliquée à l'ensemble du secteur public et à tous les aspects pertinents de la gestion publique ; et
- mesures d'incitation destinées aux acteurs à l'intérieur du système correspondant aux objectifs systémiques et non à d'autres objectifs.

87. Il est admis que, dans bon nombre d'administrations, il est difficile de mettre en place des cadres exhaustifs et cohérents dans l'ensemble du système. Cependant, les quatre premières caractéristiques

devraient être de forts indicateurs du caractère durable du changement. Une fois mises en œuvre -- même si elles s'appliquent à l'ensemble de l'administration -- les réformes doivent s'adapter à l'évolution des situations et des comportements. Bon nombre des ajustements résulteront de la nécessité de réagir opportunément lorsque la situation le permet. Observer la façon dont le gouvernement apprend et transforme les enseignements pertinents en changement peut permettre d'établir un indicateur de cette capacité dynamique. Parmi les conditions essentielles proposées par un pays, on peut citer les suivantes :

- Etre ouvert à l'expérimentation et à l'innovation (dans certaines limites)
- S'engager à exercer une autosurveillance rigoureuse
- Etre favorable à la collaboration avec d'autres institutions et faire face aux critiques ou aux situations de tension
- Disposer de moyens systématiques pour mettre à l'épreuve de nouvelles idées et les diffuser.

QUESTIONS A EXAMINER

- A. Les délégués jugent-ils ce cadre acceptable ? Son contenu leur paraît-il approprié ?
- B. Les délégués estiment-ils que certains points ont été omis ?
- C. Y a-t-il d'autres aspects de la budgétisation et de la gestion qu'il conviendrait de prendre en considération lors des examens ?

Annexe 1**FUTUR PROGRAMME DE TRAVAIL POUR
LA BUDGETISATION ET LA GESTION FINANCIERE**

1. Les travaux entrepris par le Service de la Gestion publique sur la budgétisation et la gestion financière apportent une contribution directe aux politiques budgétaires nationales dans la mesure où ils:
 - facilitent les échanges d'informations entre les pays Membres sur les dispositifs et les pratiques institutionnels servant à exprimer et à gérer les dépenses de l'Etat;
 - analysent les dispositifs et les pratiques mis en œuvre dans les pays Membres de manière à contribuer à déterminer ce qui fonctionne le mieux et pourquoi; et
 - recherchent, grâce à la nature collective des instances internationales, à accélérer le rythme de l'innovation qui est attribuable à l'utilisation des meilleures pratiques en matière de budget et de gestion.
2. L'impératif d'orienter les ressources du Secrétariat dans les domaines où elles apportent la contribution la plus utile à la croissance économique, au niveau de vie et de l'emploi les plus hauts et les plus durables demeure un souci constant. Le mandat actuel, qui est confié à PUMA prend fin au terme de l'année 1999. Le Comité de la Gestion Publique est à l'heure actuelle attelé à la réorganisation du mandat et de la mission associée, confiés à PUMA.
3. Il est prévu que les travaux en cours sur la Budgétisation et la Gestion financière prennent en compte les trois principaux objectifs de la gestion budgétaire:
 - Le contrôle de l'ensemble des dépenses;
 - L'attribution des ressources aux domaines où elles sont le plus utiles; et
 - Le soutien à des changements de pratiques qui apportent une plus grande efficacité technique.
4. Au cours des deux dernières années, le budget de PUMA a été considérablement réduit. Les perspectives pour l'année à venir et pour l'année suivante paraissent plus engageantes, et plus de stabilité paraît assurée, dans son ensemble au budget de l'OCDE. Le nouveau mandat de PUMA devrait lui assurer une fondation stable, sur laquelle de nouvelles activités dans le domaine de la budgétisation et de la gestion financière pourront être organisées.

Les activités actuelles***Examen des institutions budgétaires***

5. Jusqu'à l'an dernier, les pays avaient apporté des descriptions des évolutions récentes en matière budgétaire sur des fiches descriptives. Les fiches descriptives ont été remplacées l'an dernier par un questionnaire normalisé qui portait sur un nombre de sujets limités. Les questionnaires ont été conçus pour aborder quelques unes des plus importantes questions qui se posent à l'heure actuelle dans le domaine de la gestion budgétaire. Plusieurs des questions posées appelaient des réponses de nature qualitative, ce qui en

rendait l'analyse très difficile. Malgré cela les réponses ont été distribuées à tous les délégués et elles ont permis plusieurs activités du secrétariat, parmi lesquelles des contributions sur de nombreux sujets à plusieurs réunions internationales au cours de l'année.

La transparence budgétaire

6. Pour l'année en cours, le Secrétariat a révisé le questionnaire pour en limiter le champ d'intérêt à la présentation du budget et à la transparence budgétaire. Cette décision a été prise pour concentrer le pôle d'intérêt du questionnaire sur une question particulièrement importante, limiter le temps et le travail requis par les pays pour répondre au questionnaire mais également pour obtenir des résultats qui facilitent une analyse comparée.

7. Il en est résulté la publication de deux documents, qui ont été examinés à la réunion de cette année. Pour l'année prochaine, la proposition a été faite que le Secrétariat:

- Approfondisse l'analyse des résultats portant sur la transparence budgétaire, en s'efforçant d'établir des liens entre les dispositifs de transparence aux trois niveaux d'objectifs d'efficacité dont il a été question plus tôt; et
- Préparer un projet de document sur les meilleures pratiques dans le domaine budgétaire en se fondant sur cette analyse comparée et sur d'autres sources d'informations.

Une base de données sur les institutions budgétaires

8. L'objectif à plus long terme est de produire une base de données pour rassembler les caractéristiques essentielles de la préparation budgétaire pour faciliter l'analyse de ce qui fonctionne et pourquoi dans une budgétisation moderne. Pour ce faire, le Secrétariat se propose d'élaborer cette base de données, qu'elle veillera à mettre à jour de manière régulière.

9. Des rapports seront fournis à partir de la base de données aux réunions annuelles du SBO. Le Secrétariat demeurera en relation avec les pays pour la mise au point de cette base de données.

L'examen annuel par pays

10. Au cours de l'année dernière, à titre d'essai, l'examen a été conduit du système de budgétisation et de gestion d'un seul pays, la Suède. Cette année, après la discussion de cette question au cours de la réunion du Comité de PUMA tenue en octobre, il a été convenu que ces examens seraient faits avec un objectif large.

11. De façon parallèle, une grille de lecture a été mise au point pour aider à mener ces examens. Cette grille complète le dispositif d'examen couvert par le précédent document du Comité PUMA.

12. La proposition a été faite de mener une autre étude fondée sur un pays à l'occasion de la réunion du SBO de l'an 2000.

Des pratiques efficaces pour la ré-affectation des ressources

13. Au cours de l'année prochaine, l'un des principaux objets du programme de travail consistera dans l'examen de questions qui se rapportent à la gestion budgétaire dans le contexte des objectifs d'efficacité fixés dans le domaine des affectations et celui de la productivité.

14. Comme on le rappelait ci-dessus, un des objectifs principaux d'un système budgétaire performant est que les ressources soient affectées aux postes où elles seront le plus utiles, et supprimées des postes où elles le sont moins. Mais un certain nombre d'obstacles entravent cette ré-affectation. Cette activité examinera un certain nombre d'approches utilisées pour ré-affecter des ressources, entre domaines de priorité différente, afin de déterminer celles qui semblent donner de bons résultats sans provoquer d'accroissement indu de l'ensemble des dépenses. Cela demandera de relever les objectifs de l'allocation et de vérifier s'ils ont bien été atteints. Une des difficultés de cette analyse peut consister dans la récolte de données chronologiquement cohérentes et à un niveau suffisamment significatif en amont des agrégats.

La mesure de la productivité du secteur public

15. Deux résultats sont prévus dans ce secteur au cours de l'année à-venir. En premier lieu, PUMA apportera une contribution au débat actuel sur la possibilité et l'utilité d'appliquer la notion de productivité au secteur de l'administration générale. Il s'appliquera, dans ce contexte, à préciser les arguments favorables et défavorables à l'application de ces mesures tant au niveau de l'analyse de détail qu'à celui de l'analyse d'ensemble. En second lieu, PUMA se donnera pour objectif d'aider à la mise en œuvre de la méthode fondée sur l'indicateur de production et sur la budgétisation des résultats, en fournissant une assistance sur la définition des résultats, la mise en place de contrats et de mesures dans le secteur de l'administration générale. Le Secrétariat fera connaître les nouvelles méthodes mises au point par les pays pour cerner les résultats, les catégories ou les groupes de résultats, ainsi que les performances calculées sur les résultats, y compris de qualité. Ces produits devraient aider les pays à donner plus d'importance aux résultats dans leur budgétisation mais également fournir des éléments pour renforcer les analyses comparées.

L'utilisation des agences

16. Beaucoup de pays ont connu ou envisagent des mutations majeures dans leur manière d'organiser les services de l'administration générale, que l'on désigne parfois comme la "machine administrative". Suivant une certaine tendance, l'on fait un usage plus grand des agences pour fournir les services. Dans certains cas, les "agences" ont été rendues distinctes du point de vue de l'administration, mais juridiquement inséparables, des départements traditionnels, alors qu'en d'autres cas, elles ont été rendues distinctes également du point de vue juridique. Ces travaux porteront sur l'utilisation et la gestion des agences et chercheront à tirer des leçons de ce que la forme de l'agence peut résoudre du point de vue des problèmes de budgétisation et de gestion. Ceci devrait aider les pays à se faire une opinion sur les circonstances dans lesquelles des types particuliers d'agences peuvent devenir la règle en tant que forme d'organisation, et sur la possibilité d'avoir recours à d'autres formes d'organisation ou de contrats s'ils serviraient mieux la cause publique.

Le lien entre la gestion publique et la réforme de la budgétisation et la performance économique

17. Les objectifs d'efficacité fixés à la budgétisation publique sont subsidiaires par rapport aux objectifs plus ambitieux de réaliser une allocation efficiente des ressources pour l'économie dans son ensemble. L'an dernier, PUMA a publié un ouvrage intitulé *La réforme de la gestion publique et le développement économique et social*, qui proposait une étude de beaucoup des questions et débats sur le lien entre la réforme et le développement.

18. L'objectif est d'approfondir cette question et d'étudier directement les dispositifs qui conduisent à des réformes de la gestion publique qui influencent les forces vives de l'économie, pour évaluer l'importance de ces effets. L'analyse est rendue complexe par de nombreux facteurs. Pour gérer ces risques, l'objectif initial consistera à mettre au point un projet et une grille d'analyse qui soient approuvés, puis de conduire cette analyse et d'en soumettre les résultats à une large audience.

Conclusion

19. Les efforts réalisés par l'OCDE dans le domaine de la gestion publique sont l'objet d'un examen très serré dans le contexte de la préparation du nouveau mandat. Les projets décrits ci-dessus correspondent bien à l'objectif d'ensemble de l'OCDE qui est d'aider les pays membres à atteindre la croissance économique, la qualité de vie et le niveau le niveau de l'emploi les plus élevés et durables. Compte tenu des niveaux de ressources actuels, le programme de travail précisé ci-dessus occupera les collaborateurs de PUMA chargés de la budgétisation et de la gestion jusqu'à la fin de l'an 2000.