

Non classifié

PUMA/SBO(99)7



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

OLIS : 02-Jun-1999
Dist. : 03-Jun-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

PUMA/SBO(99)7
Non classifié

**EXAMEN PAR PAYS DES SYSTÈMES DE BUDGÉTISATION ET DE GESTION --
Cadre proposé**

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

Pour tout renseignement, prière de prendre contact avec Jim Brumby
Tél. (33-1) 45 24 90 85 ; Fax (33-1) 45 24 17 06 ; Mél. jim.brumby@oecd.org

78749

Ta. 14424 - 17.05.99 - 02.06.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	3
Rappel.....	3
Cadre uniforme de critères d'examen.....	3
II. Objectifs de la budgétisation et de la gestion	4
III. Principaux problèmes que posent la budgétisation et la gestion	5
Intégration de la gestion des performances et de la gestion financière	6
IV. Processus d'examen	9
Stratégie et coordination.....	9
Gestion et suivi.....	10
Responsabilité et transparence	12
Rôle du Parlement	14
Gestion du changement	16
Annexe 1 : Les problèmes que pose l'intégration, selon Pollitt.....	18
BIBLIOGRAPHIE.....	22
NOTES.....	25

EXAMENS PAR PAYS DES SYSTEMES DE BUDGETISATION ET DE GESTION

Cadre proposé

I. Introduction

Rappel

1. 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.

2. Le Comité est convenu que la crédibilité des études dépendra de l'acceptabilité du cadre d'examen. Pour mettre au point ce cadre et l'ensemble des processus à suivre pour les études par pays, le Secrétariat de l'OCDE a réuni des informations de base notamment auprès des sources suivantes :

- a) l'examen de la procédure budgétaire en Suède présentée lors de la réunion des hauts responsables du budget qui a eu lieu en mai 1998 ;
- b) l'étude demandée par le Secrétariat sur différents aspects de l'intégration de la gestion des finances et de celle des performances, en particulier sur la nature des obstacles à cette intégration, qui a été achevée en septembre 1998 ;
- c) l'examen des cadres et processus utilisés pour d'autres activités de cette nature, notamment :
 - Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement – Examens annuels des pays
 - Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) – Examens de l'aide
 - Examens par pays de l'OCDE sur la réforme de la réglementation
 - Examens organisés par les pays (par exemple, examen Pollitt pour la Finlande, examen Schick pour la Nouvelle-Zélande)
 - Travaux des agences de notation de la situation financière et de la compétitivité (par exemple, Standard & Poor, Moodys, IMD)
- d) normes et pratiques exemplaires pour les systèmes de gestion (par exemple, gestion des finances, des performances et des ressources humaines) publiées par des organisations comme la Banque mondiale, le FMI, l'IFAC et, bien entendu, l'OCDE et PUMA.

Cadre uniforme de critères d'examen

3. A sa réunion d'octobre 1998, le Comité PUMA est convenu que les examens porteraient sur six questions clés pour les études par pays.

- **Stratégies** – par exemple, une fois les priorités et les orientations politiques arrêtées, comment sont-elles articulées par le gouvernement ?
- **Coordination** – par exemple, comment l'action gouvernementale est-elle coordonnée et mise en œuvre à l'appui de la stratégie ?
- **Gestion et suivi** – par exemple, comment les droits de décision sont-ils attribués s'agissant des ressources financières, humaines et autres ressources organisationnelles ?
- **Responsabilité et transparence** – par exemple, dans quelle mesure la hiérarchie des responsabilités est-elle établie de manière claire et directe pour arrêter la stratégie, la coordonner et appliquer les décisions, et quelle est la qualité de l'information disponible pour déterminer et évaluer la responsabilité ?
- **Rôle du Parlement** – par exemple, quel est le rôle du Parlement dans la stratégie, la coordination, la gestion et le suivi et la responsabilité ; ce rôle est-il clairement différencié de celui de l'exécutif ?
- **Gestion du changement** – par exemple, quels sont les systèmes qui créent des processus dynamiques permettant de relever les défis et d'opérer le changement, en particulier l'aptitude à anticiper les chocs et à y faire face ainsi qu'à tout autre circonstance imprévue exigeant des changements dans la stratégie, les structures ou les moyens mis en œuvre pour respecter les priorités établies par le gouvernement. Comment l'information nécessaire à cet examen stratégique est-elle rassemblée ?

4. Le présent document décrit la mise au point du cadre sur la base de ces principes. Les différents éléments du cadre sont examinés à la Section IV du document. On trouvera dans les deux sections suivantes un rappel des considérations importantes qui ont présidé à l'élaboration du cadre. En particulier, la Section II précise les objectifs fondamentaux de la budgétisation et de la gestion dans le secteur public, tandis que la Section III s'intéresse à certains problèmes particuliers que posent la budgétisation et la gestion publique et la mise au point de systèmes de gestion financière et de gestion des performances pour régler ces problèmes. De la sorte, l'analyse figurant à la section IV repose sur une perception commune de ces éléments fondamentaux.

II. Objectifs de la budgétisation et de la gestion

5. Traditionnellement, la gestion et la budgétisation publiques reposent sur des systèmes de normes procédurales. Or, les innovations récentes intervenues dans les systèmes de budgétisation et de gestion sont davantage axées sur l'obtention de divers résultats que sur le respect de ces normes procédurales. Si l'obtention de ces résultats implique l'application de processus, la pratique moderne indique que l'administration et la budgétisation ne sont pas des processus autonomes mais sont liés entre eux par un ensemble plus large de dispositifs institutionnels et administratifs.

6. Les dispositifs sont conçus pour atteindre les objectifs suivants :

- instaurer une discipline budgétaire globale et la préserver (c'est-à-dire veiller à ce que les administrations ne dépensent pas plus, au total, qui est nécessaire pour atteindre leurs objectifs collectifs),
- affecter les ressources en fonction des priorités du gouvernement (c'est-à-dire affecter les fonds publics aux postes de dépense considérés comme les plus importants sur le plan politique – efficacité de l'affectation),
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources budgétaires affectées à l'exécution des programmes et des services (en d'autres termes, encourager l'efficacité technique).

7. L'utilisation de ces trois objectifs pour examiner la manière dont sont conçus les systèmes de gestion (des dépenses) publique(s) est de plus en plus admise. Dans le cadre de travaux effectués pour le Groupe de travail des hauts responsables du budget, Allen Schick a mis en relation ces trois objectifs avec le rôle du service central du budget. Parmi les autres analystes et organismes qui ont adopté ce cadre de référence, on peut mentionner la Banque mondiale, la Banque de développement asiatique, le Fonds monétaire international et d'autres. Bien qu'il puisse y avoir débat sur les interrelations entre les fins et les moyens, nous avons décidé de retenir ces trois objectifs comme objectifs centraux vers lesquels un système de budgétisation et de gestion doit tendre.

8. En conséquence, les examens auront pour principal objet d'exposer les principales méthodes utilisées par les pays pour atteindre ces objectifs et d'identifier les causes de distorsions ou d'obstacles à leur réalisation. Pour ce faire, il faudra évaluer dans quelle mesure les systèmes, les institutions et les processus existant dans les pays permettent d'atteindre ces objectifs d'efficience.

9. Une restriction importante est que ces efficacités doivent être considérées – dans toute la mesure du possible – dans une optique dynamique et non statique. Cela signifie que les stratégies et les instruments qui reprennent les dispositifs actuels ou qui créent des dynamiques instables ont peu de chances d'être compatibles avec la réalisation de ces objectifs à terme. C'est là une question difficile, au sujet de laquelle les points de vue ont souvent un caractère plus subjectif et pour laquelle les stratégies doivent tenir compte des situations institutionnelles locales. Toutefois, l'expérience acquise dans certains pays en ce qui concerne la réforme de la gestion publique et de la conduite des affaires publiques nous montre quelles sont les stratégies de réforme qui sont applicables, et celles qui ne le sont pas.¹

III. Principaux problèmes que posent la budgétisation et la gestion

10. Ces dernières années, de nombreuses études sur les institutions chargées de la procédure budgétaire et l'influence qu'elles exercent sur la réalisation des trois objectifs d'efficience ont été réalisées.

11. Campos et Pradhan² décrivent trois problèmes interdépendants liés à la réalisation de ces objectifs dans leurs travaux sur les institutions budgétaires. Le premier est celui de la « tragédie des biens communs », le budget étant perçu comme une ressource commune dans laquelle les différents demandeurs (c'est-à-dire les intérêts sectoriels) peuvent « puiser » pour un coût nul ou modique. Le deuxième problème a trait à la divulgation de l'information et aux « cycles électoraux » qui peuvent faire obstacle à la hiérarchisation stratégique des priorités pour l'affectation des ressources conformes aux priorités du gouvernement. Enfin, l'asymétrie des informations et l'existence d'incitations inadaptées ou incompatibles au sein des administrations (problèmes de type mandant-mandataire) qui peuvent empêcher une affectation et une utilisation efficaces des ressources. Comme l'a fait remarquer Schick, s'il était possible de majorer purement et simplement le niveau des ressources pour faire face à l'accroissement des demandes de dépenses, il n'y aurait pas de problème d'affectation des ressources.³

12. Dans deux travaux récents, Schick a analysé les méthodes les plus modernes utilisées pour faire face à ces problèmes ainsi qu'à d'autres problèmes d'affectation des ressources au moyen du système budgétaire. Par exemple, il insiste sur un certain nombre de pratiques qui sont compatibles avec un système budgétaire orienté vers la réaffectation.

13. Les examens effectués par PUMA examineront les indications que les problèmes identifiés ci-dessus sont gérés ou traités de manière appropriée. A cet effet, il conviendra d'examiner la répartition des incitations, des informations et des rôles. Cela va dans le sens des travaux récents, qui étudient les comportements en matière de gestion publique à travers l'analyse des institutions.⁴

Intégration de la gestion des performances et de la gestion financière

14. Les approches analytiques fondées sur ces trois objectifs d'efficacité sont généralement associées à la gestion des dépenses ou des ressources budgétaires, plutôt qu'aux aspects plus larges de la gestion publique. Une exception est constituée par Pollitt, qui a aussi recours à ces trois objectifs dans son étude sur l'intégration de la gestion des performances et de la gestion financière.⁵

15. Pollitt fait valoir que, dans l'idéal, les systèmes de gestion financière et de gestion des performances (ce qui inclut la gestion des ressources humaines) contiennent des outils, des systèmes d'incitation et des dispositifs institutionnels qui donnent aux administrations la possibilité d'atténuer ou de minimiser les problèmes d'affectation des ressources et de maximiser la réalisation des objectifs.

16. En ce sens, les systèmes de gestion financière et de gestion des performances partagent quatre objectifs clés (même si les processus et les compétences utilisés pour les atteindre ont de fortes chances d'être différents) :

- fixer des objectifs pour l'action des administrations et allouer des ressources en conséquence (par exemple, sur la base des moyens à mettre en œuvre, des produits et/ou des résultats ; du rythme de progression passé des crédits budgétaires ou de l'établissement stratégique des priorités) ;
- définir les types d'autorité requis pour l'exécution de ces actions (par exemple, l'autorité peut être centralisée, décentralisée, avoir fait l'objet d'un transfert de compétences, ou encore être contractuelle ou légale) ;
- déterminer de quelles informations il faut disposer pour savoir si les actions sont correctement exécutées (par exemples, besoins en matière de mesure, de données et de communication de l'information) ; et
- soumettre les performances à un système de récompenses et de sanctions (par exemple, cadre de responsabilisation, systèmes d'incitations).

17. Dans un système de gestion des ressources efficace, la gestion financière et la gestion des performances sont deux processus coexistants qui utilisent des moyens complémentaires et se renforçant mutuellement. Ces quatre aspects communs à la conception de ces systèmes, par exemple, se rapprochent beaucoup de ceux que Schick dénomme "règles, rôles et information".

18. Malgré les intérêts communs entre la gestion des performances et la gestion financière, tout semble indiquer qu'une source fréquente de difficultés dans la réalisation des objectifs d'efficacité communs tient à la mauvaise intégration des deux systèmes⁶. La réalité est que l'intégration exige une coordination des actions mais que les intérêts des divers acteurs de la gestion financière et de la gestion des performances ne sont pas toujours aussi en phase. Dans les systèmes non intégrés, il peut arriver qu'une série de comportements soient encouragés par un système et découragés dans un autre système – par exemple la réduction de la taille d'un département ministériel peut être encouragée par le système de budgétisation mais que cela ait des effets préjudiciables sur le profil de carrière du Ministre et des hauts responsables intervenant dans le processus. Si tel est le cas, l'aptitude de l'ensemble du système à atteindre les objectifs d'efficacité s'en trouvera compromise.

19. Comme Pollitt le montre clairement, les systèmes de gestion financière et de gestion des performances ont tendance à suivre des voies séparées de sorte qu'ils ne sont pas toujours complémentaires ni même compatibles.

Les processus, causes d'intégration et de non-intégration

20. En règle générale, il est possible d'identifier plusieurs processus distincts pour les systèmes de gestion financière et d'autres pour les systèmes de gestion des performances. On peut définir ainsi la gestion financière au sens large⁷ :

Le contrôle et l'exécution du cycle "budgétisation-comptabilité-audit", inséré dans un cycle d'action et de gestion plus large, qui englobe la préparation et la planification des politiques, la prise de décision, la mise en œuvre, la surveillance et le contrôle et l'évaluation et le retour d'informations.

21. Cette définition correspond aux systèmes de gestion financière qui recouvrent des activités comme (par exemple) la gestion de trésorerie, les achats, le recouvrement de créances, la gestion de biens immobiliers et la gestion des risques. Par ailleurs, même si l'on note une aspiration normative à faire de la gestion financière une partie intégrante d'un système plus large de planification, d'évaluation et de retour d'information, cela est loin d'être toujours le cas dans la pratique. De fait, ces activités sont souvent plus volontiers assimilées au volet "gestion des performances".

22. Il n'est pas simple non plus de définir la gestion des performances. Ce concept recouvre des réalités très différentes selon les systèmes administratifs, allant de la simple gestion des performances des agents dans les administrations très centralisées à des outils conçus pour établir et gérer les priorités hautement stratégiques des administrations et pour transformer ces dernières en produits stratégiques qui se répercutent au travers des organisations jusqu'aux particuliers.

23. C'est en ces termes (c'est-à-dire sous l'angle stratégique) que l'OCDE a décrit la gestion des performances dans le contexte des réformes de type "nouvelle gestion publique". Aux fins de la présente analyse, un système de gestion des performances est défini via une série de processus liés aux objectifs suivants⁸ :

- fixer des objectifs et des normes de performance pour les différents programmes ;
- donner aux gestionnaires responsables de chaque programme toute latitude pour mettre en œuvre les processus permettant d'atteindre ces objectifs et ces normes ;
- mesurer les résultats effectivement obtenus par rapport aux objectifs et normes fixés et les consigner dans des rapports ;
- utiliser les informations sur le niveau de performance atteint pour prendre les décisions concernant les ressources futures à allouer au programme, les changements à apporter à son contenu ou à sa conception et les récompenses ou les sanctions dont l'organisation ou l'individu feront l'objet ; et
- communiquer ces informations aux organes chargés du contrôle a posteriori tels que les commissions parlementaires et les auditeurs externes (selon les mandats de ces derniers), dont les points de vue peuvent également contribuer aux décisions mentionnées ci-dessus.

24. L'approche générale en matière de gestion des performances doit donc consister à faire porter l'attention non plus sur les ressources et les contrôles a priori mais sur la clarté des attentes, sur la mesure des résultats et sur les contrôles a posteriori. Cette approche repose sur la décentralisation des pouvoirs de gestion, qui doit promouvoir des formes de responsabilisation davantage axées sur les produits et les résultats (respect de normes unitaires ou individuelles, par exemple). Le contrôle devient plus stratégique et n'est plus aussi axé sur le respect de processus imposés – "guidage" plutôt que "contrôle".

25. Un système de gestion des performances développé comporte des incitations, des récompenses et des sanctions qui permettent de faire passer les objectifs de performance et les dispositifs en matière de mesure et de responsabilité au niveau des agents.

26. En résumé, si l'on compare les orientations des systèmes de gestion financière et des systèmes de gestion des performances, on constate immédiatement que ces objectifs se chevauchent partiellement et se renforcent mutuellement. Les systèmes de gestion financière visent à instaurer une discipline budgétaire globale à l'échelon macro-économique et aussi à améliorer l'efficacité des services fournis. La gestion des performances, pour sa part, se fait l'écho de ces objectifs en cherchant à améliorer l'efficacité aux niveaux micro- et méso-économiques.

27. Dans son mode d'affectation des ressources, la gestion financière s'efforce de privilégier les programmes qui revêtent la plus haute priorité politique. En principe, il doit y avoir un lien entre cet objectif et le but de la gestion des performances qui est d'améliorer la qualité et l'efficacité des programmes, pour autant que les dirigeants politiques souhaitent donner la priorité aux programmes performants qui atteignent leurs objectifs. En outre, la responsabilisation accrue est un objectif commun à la gestion financière et à la gestion des performances. Pour toutes ces raisons, on peut dire que la gestion financière et la gestion des performances poursuivent une "mission commune".

28. Pollitt a identifié plusieurs sources de difficultés pour l'intégration des systèmes de gestion des performances et de gestion financière. Si ses arguments sont exposés de manière plus détaillée dans l'Appendice, on peut les récapituler comme suit :

- Vouloir en faire trop à la fois – tenter simultanément de réformer le système du budget et d'introduire la gestion des performances risque fort d'échouer. C'est là un problème de gestion du changement.
- Confort de l'ambiguïté – une certaine ambiguïté peut aider les responsables politiques à constituer des coalitions d'intérêts à l'appui du contrôle et de la réaffectation. Cela est difficilement compatible avec les fondements des systèmes de gestion des performances, qui reposent sur la clarté des attentes et des performances.
- Défense du territoire – les fonctionnaires et d'autres peuvent avoir intérêt à protéger leurs programmes ou leurs territoires et chercher à éviter des comparaisons claires des programmes qui fassent ressortir l'intégralité des coûts.
- Divergence culturelle – les perspectives et les instruments utilisés pour la gestion financière et la gestion des performances peuvent être très différents. Souvent, les praticiens de la gestion financière sont des comptables "rigoureux" tandis que les praticiens de la gestion des performances tendent à s'intéresser à des aspects plus "immatériels", comme les problèmes de qualité, de changement culturel et de renforcement des capacités.
- Attribution des résultats – la gestion des performances nécessite la mesure des produits et des résultats, mais la gestion financière ne peut prendre en compte de manière appropriée les résultats du fait des difficultés inhérentes à l'attribution de ces résultats entre de multiples sources d'influence.

29. Pollitt considère que les efforts d'intégration devraient être centrés sur les domaines dans lesquels l'intégration est le moins difficile. En tout état de cause, l'aptitude à traiter les problèmes énumérés ci-dessus devrait constituer une indication claire de l'état du système de budgétisation et de gestion d'un pays déterminé.

IV. Processus d'examen

30. 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.

31. La présente section décrit l'application de chacun de ces aspects pour la réalisation des examens par pays.

Stratégie et coordination

Document établi pour la réunion du Comité PUMA d'octobre 1998

Stratégies – par exemple, une fois les priorités et les orientations politiques arrêtées, comment sont-elles articulées par le gouvernement --

- a l'échelle du gouvernement tout entier, sectoriellement et au niveau opérationnel
- au sein des sphères intérieures et périphériques de l'administration (par exemple administration centrale et entreprises publiques, ministères et agences)
- entre différents niveaux d'administration

Coordination – par exemple, comment l'action gouvernementale est-elle coordonnée et mise en œuvre à l'appui de la stratégie ; permet-elle, en particulier :

- de maintenir une discipline financière d'ensemble
- d'allouer les ressources conformément aux priorités gouvernementales (planification/budgétisation)
- d'assurer l'adéquation entre les moyens et les résultats recherchés

32. 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.

33. 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.

34. 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 ressources⁹. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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'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"¹⁰.

39. 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.

Gestion et suivi

Document préparé pour la réunion du Comité PUMA d'octobre

Gestion et suivi – par exemple, comment les droits de décision sont-ils attribués s'agissant des ressources financières, humaines et autres ressources organisationnelles, de façon à :

- Promouvoir l'utilisation efficace des ressources dans les sphères intérieures et périphériques de

l'administration

- Fixer les objectifs de telle ou telle intervention en matière de performance
- Définir la latitude dont les responsables jouissent dans la réalisation des buts et objectifs
- Définir des pratiques en matière de ressources humaines et d'information, des mesures d'incitation, etc. assorties de priorités

40. 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.

41. 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.¹¹ 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.

42. 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.

43. 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.¹²

44. 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.

45. 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.¹³

46. 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.

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

48. 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.

49. 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.

50. 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.

Responsabilité et transparence

Document établi pour la réunion du Comité PUMA d'octobre 1998

Responsabilité et transparence – par exemple, dans quelle mesure la hiérarchie des responsabilités est-elle établie de manière claire et directe pour arrêter la stratégie, la coordonner et appliquer les décisions, et quelle est la qualité de l'information disponible pour déterminer et évaluer la responsabilité

- Clarté des droits de décision détenus par les différents acteurs
- Clarté des attentes en matière de performance
- Clarté des résultats en matière de performance

51. 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.¹⁴ 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.

52. 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.

53. 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.¹⁵

54. 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.¹⁶

55. 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.

56. 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.

57. 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.¹⁷ 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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".¹⁸

61. 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.

Rôle du Parlement

Document établi pour la réunion du Comité PUMA d'octobre 1998

Rôle du Parlement – par exemple, quel est le rôle du Parlement dans la stratégie, la coordination, la gestion et le suivi et la responsabilité –

- Quelle est la répartition des droits entre l'exécutif et le législatif ?
- Comment les liens entre l'exécutif et le législatif sont-ils gérés ?

62. 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.

63. 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.

64. 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.

Gestion du changement

Document préparé en vue de la réunion du Comité PUMA d'octobre

Gestion du changement – par exemple, quels sont les systèmes qui créent des processus dynamiques permettant de relever les défis et d'opérer le changement, en particulier l'aptitude à anticiper les chocs et à y faire face ainsi qu'à toute autre circonstance imprévue exigeant du changement dans la stratégie, les structures ou les moyens mis en œuvre pour respecter les priorités établies par le gouvernement. Comment collecte-t-on l'information nécessaire pour cet examen stratégique ?

65. 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'efficience 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.

66. 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.

67. 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 pays¹⁹, 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.

Annexe 1 : Les problèmes que pose l'intégration, selon Pollitt

L'intégration de la gestion des performances et de la gestion financière se heurte à des difficultés *techniques* ainsi qu'à une résistance potentielle au niveau *politique* et des *comportements*. Ces problèmes sont récapitulés ci-après :

- Les procédures budgétaires font partie des pratiques les plus profondément ancrées dans les habitudes administratives. Elles font intervenir des acteurs puissants et des intérêts politiques considérables, en particulier lorsqu'elles portent sur des questions de distribution cruciales. Par conséquent, en liant étroitement l'évolution de ces procédures à l'introduction de dispositifs de gestion des performances, on court parfois le risque de compliquer les procédures, de multiplier le nombre des obstacles à surmonter et d'accroître la probabilité que le processus de réforme n'atteigne pas ses objectifs. La gestion des performances est déjà difficile à mettre en œuvre seule. Si l'on essaie d'instaurer simultanément, et en une seule fois, une réforme de la gestion des performances *et* du budget, on accroît le risque que les *deux* réformes échouent. Comme le note Mayne (1996, p. 13) : "La mise en œuvre de la gestion basée sur les résultats nécessite un consensus, mais les tensions sont plus fortes lorsque l'objectif consiste à lier les performances à l'affectation des ressources". Ce problème n'est donc pas insurmontable : il s'agit plutôt de savoir gérer le changement et de faire en sorte que les systèmes, même s'ils se développent indépendamment, soient suffisamment coordonnés pour éviter de se faire mutuellement obstacle. On pourrait résumer ce problème par l'expression "*vouloir en faire trop à la fois*".
- Selon certains commentateurs, il y aura toujours des cas où les exigences du processus politique qui entoure la budgétisation et celles des processus de gestion qui caractérisent l'amélioration des performances seront en conflit. L'argument est en l'occurrence le suivant : pour résoudre les problèmes complexes et sensibles de distribution qui sont inhérents à toute procédure d'élaboration budgétaire, les responsables politiques (aux niveaux exécutif et législatif) doivent faire appel à des notions vagues et générales afin de créer ou maintenir une coalition qui soutienne (ou tout au moins accepte) la poursuite de tel programme ou l'interruption de tel autre (voir, par exemple, Leloup et al., 1998). Dans le cadre de ce processus délicat et souvent conflictuel, la dernière chose que souhaitent les dirigeants politiques, c'est procéder à une évaluation comparative minutieuse des programmes en concurrence ou spécifier précisément les priorités et les normes opérationnelles (Jones et McCaffrey, 1997, p. 39 ; Monnier, 1992, p. 18). De tels exercices ne montreraient que trop clairement "qui est gagnant et qui est perdant" et quel est le rapport coût-efficacité relatif des différents programmes, et ce faisant, ils rendraient d'autant plus difficile l'application d'un mode de gestion fondé sur la coalition. Pour que le processus de gestion des performances s'améliore, il faut au contraire que les participants discutent et s'entendent sur des objectifs, des cibles et des normes qui soient réalistes, mesurables et datés, et que les groupes de clients et leurs préférences soient précisément identifiés. Si rien n'indique que les contradictions de ce type sont systématiques, il serait absurde de prétendre que les exigences du processus de négociation budgétaire sont toujours compatibles avec les principes de la bonne gestion des performances. Ce problème, qui est en quelque sorte celui du "*confort de l'ambiguïté*", soulève une question intéressante : il faudrait savoir s'il est possible de concevoir les procédures et les flux d'informations d'une manière qui incite les décideurs à renoncer progressivement à ce confort pour agir davantage en connaissance de cause. Certains pays ont tenté ne serait-ce que de sensibiliser leurs responsables politiques à ce problème délicat et de concevoir des séances d'information adaptées à leurs besoins spécifiques.
- Cela étant, les responsables politiques ne sont pas les seuls à être incités à maintenir une certaine opacité ou tout au moins à éviter une comparaison claire des programmes qui fasse ressortir l'intégralité des coûts. Les fonctionnaires peuvent eux aussi avoir intérêt à protéger "leurs" programmes et, de ce fait, se montrer plus que méfiants vis-à-vis des initiatives favorables à une transparence complète dans le domaine financier et des performances. Ce problème de "*défense du territoire*", qui peut également

se manifester à l'échelle des agences/ministères, est bien connu. Aux États-Unis, par exemple, malgré l'adoption au début des années 90 d'une législation instaurant une réforme majeure des procédures de gestion :

Dans le cadre du processus de décision budgétaire au niveau fédéral, des incitations bien réelles continuent d'encourager ministères et agences à dissimuler le coût véritable de vastes programmes dans les domaines de la protection sociale, de la défense nationale, de la gestion du domaine public, du transport, de l'énergie et autres. (Jones et McCaffrey, 1997, p. 49 ; voir également Gianakis, 1996, p. 134)

- Il existe également ce que l'on pourrait appeler une *divergence culturelle* entre la gestion financière et la gestion des performances. Compte tenu des pressions à la hausse constantes qui s'exercent sur les dépenses publiques, la gestion financière s'assimile (au moins partiellement) à un processus de discipline et de contrôle. Les ministères des finances et les services du Trésor s'efforcent de modérer les demandes des ministères dépensiers et de rappeler aux autres ministères la nécessité de donner la priorité aux considérations macroéconomiques – lesquelles sont étrangères aux objectifs sociaux, stratégiques et de gestion particuliers qui sous-tendent et motivent la plupart des grands programmes publics (dans des domaines tels que la sécurité sociale, la santé, l'éducation, la défense, etc.). À l'inverse, de nombreuses initiatives d'amélioration des performances insistent sur les valeurs sociales profondes que véhiculent les objectifs spécifiques de chaque programme, sur la nécessité du travail en équipe, de la coopération et d'un engagement en faveur d'une amélioration continue, et sur l'impératif absolu d'être à l'écoute des clients. Il y a donc ce que l'on pourrait appeler non pas une contradiction mais une *différence de ton* entre la budgétisation à haut niveau et les initiatives d'amélioration des performances. Ce problème, qui se résume à un antagonisme entre "*la coercition et l'habilitation*" se manifeste de différentes façons. Par exemple, il peut prendre la forme de tensions entre les services financiers et les services des ressources humaines, ou entre les services qui adoptent une approche "dure" axée sur les chiffres et ceux qui se concentrent sur des aspects plus "doux" tels que la qualité, le changement culturel et le renforcement des capacités.
- Les systèmes de gestion des performances qui incluent des mesures de l'efficacité se heurtent à des problèmes techniques délicats. Dans un certain nombre de pays, l'administration et les experts ont convenu de la nécessité de dépasser la notion de mesure des produits (qui consiste généralement en une mesure de l'efficacité) pour privilégier la mesure des résultats (mesure de l'efficacité) (voir, par exemple, East, 1997). Tout système de mesure des performances équilibré doit englober les deux concepts. De fait, les mesures des résultats assurent deux catégories de fonctions : la mesure de l'efficacité et l'amélioration de la planification des politiques par l'utilisation des mesures de résultats comme indicateurs d'orientation dans la réalisation des objectifs publics (plutôt que comme mesures d'impact). En ce sens, elles constituent davantage un outil de formulation des politiques qu'un garant de l'obligation de rendre compte (Schick, 1996). Les problèmes surgissent lorsque l'on tente de lier directement les affectations budgétaires à la mesure de l'efficacité. Cela peut paraître simple, mais il s'agit en réalité d'un exercice très complexe. "Le principal obstacle à l'intégration de la mesure des performances et de la budgétisation est le fait qu'il est difficile, dans le cas des programmes du secteur public, de construire les mesures de résultats requises" (Gianakis, 1996, p. 140 – voir également Wildavsky, 1979, p. 32, qui exprime à peu près la même vue de manière plus imagée). Il y a à cela plusieurs raisons. Pour commencer, dans le cas de nombreux programmes, les résultats évoluent sur une période beaucoup plus longue que l'exercice budgétaire. Par conséquent, il y a peu de chances pour que le changement des résultats constaté une année donnée reflète les efforts des gestionnaires en place à cette période. Deuxièmement, il arrive souvent que les résultats ne soient que partiellement déterminés par les programmes publics – à savoir, il existe d'autres déterminants qui échappent au contrôle des gestionnaires. Dans ce cas de figure, il est relativement injuste de lier les ressources aux résultats (Pollitt, 1997). Ce problème est celui de "*l'attribution des résultats*".

Enfin, force est de reconnaître que dans de nombreux cas, d'un point de vue politique, l'incapacité à produire des résultats ne doit pas nécessairement entraîner le retrait des ressources et l'abandon des programmes. Les objectifs politiques initiaux (allègement de la pauvreté, lutte contre la criminalité, création d'emplois) conservent toute leur importance. On pourrait même envisager d'augmenter les ressources allouées à ces programmes, en modifiant simultanément la conception de ces derniers dans l'espoir qu'ils deviennent plus efficaces. En bref, si l'on crée des liens automatiques et standard entre la mesure de l'efficacité et les affectations budgétaires, ceux-ci auront peu de chances d'être acceptables sur le plan technique ou politique. Ce constat n'est pas tant un obstacle à l'intégration que la reconnaissance du fait que, même lorsqu'il y a intégration entre l'information sur les performances et l'information financière, des performances médiocres ne doivent pas automatiquement conduire à une réduction du financement. Par exemple, une autre solution peut consister à révoquer les personnes habilitées à prendre des décisions à l'époque considérée.

Reconnaître que l'intégration peut poser des problèmes et rencontrer des obstacles est une chose, conclure qu'elle impossible en est une autre – et sur la base des éléments disponibles, on peut affirmer qu'une telle conclusion est hâtive et injustifiée. Pour approfondir le débat, il est nécessaire d'identifier plus précisément les différents *types* d'intégration que l'on peut s'efforcer d'instaurer, et les *contextes* particuliers dans lesquels s'inscrivent ces efforts.

Tableau 1 : Variables clés pour l'intégration

<p><i>L'intégration est plus facile dans un contexte où :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition stratégique des normes/objectifs est liée à l'affectation des ressources. • La budgétisation est globale ou basée sur les produits. • Une comptabilité par activités fondée sur les coûts complets a été adoptée. • Les programmes considérés sont composés d'un ensemble de produits ou services tangibles et mesurables. • Le processus d'intégration est mis en œuvre aux niveaux de la gestion des priorités des programmes et de la gestion opérationnelle. • Les effets d'un programme se manifestent rapidement après la fourniture des services ou des produits qu'il recouvre. • 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><i>L'intégration est plus difficile dans un contexte où :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La planification et l'affectation des ressources se fondent sur le rythme d'augmentation passé des crédits. • Les ressources sont budgétisées par poste. • Les entités comptables ne coïncident pas avec les unités dans lesquelles les activités du programme sont menées et les performances mesurées. • Le programme est constitué de services "idéaux", non-standard et intangibles. • Les effets du programme ne deviennent perceptibles qu'à long terme. • Même lorsque des "résultats" sont détectés, il est difficile de les attribuer directement au programme.
---	--

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, (1999-à paraître), *Managing Government Expenditure*.
- BANQUE MONDIALE, (1998) *Public Expenditure Handbook*, Groupe Banque mondiale, Etats-Unis.
- BARKER, G., (1996) "A comparative institutional approach to law and legal institutions", in *Essays in Law and Economics*, Victorian University of Wellington Law Review, Vol. 26, n° 1, 1996, pp. 109-141.
- BARRO, R., (1998) *Getting it right*, MIT, Etats-Unis.
- BERNSTEIN, P., (1998) *Against the Gods*, John Wiley, Etats-Unis.
- BLONDAL, J., (1998) "Financial Management for National Governments". Allocution prononcée au 11th Annual Colloquium on Financial Management for National Governments, Montréal, Canada, 20-23 septembre 1998.
- BOSTON, J. et al, (1996) *Public management*, Oxford, Australie.
- BRUMBY, J., EDMONDS, P., HONEYFIELD, K., (1996) *The effects of financial management reform in the New Zealand public sector*, paper to Australasian Evaluation Society, Wellington.
- BUITER, W., (1996) *Principles of budgetary and financial policy*, MIT, Etats-Unis.
- CAMPOS, J., PRADHAN, S., (1997) Evaluating public expenditure management systems: an experimental methodology with an application to the Australia and New Zealand reforms, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Summer, pp. 423-445.
- CHAN, J. "Accounting and financial management reform in the United States government", in Buschor, E. and Schedler, K., *Perspectives on performance measurement and public sector accounting*, Institute of Public Finance and Fiscal Law, Suisse.
- CHAN, J. et RUBIN, M, (1987) "The role of information in a democracy and in government operations: the public choice methodology", *Research in Governmental and Non-profit Accounting*, Vol. 3. (Part B), pp 3-27.
- CONGLETON, R., (1991) "Rational ignorance, rational expectations and fiscal illusion", in *Papers in Political Economy*, University of Western Ontario, Canada.
- DOUGLAS, R., (1996) *Unfinished business*, Random, Nouvelle-Zélande.
- HART, O., (1996) *Firms, contracts and financial structure*, Clarendon Press, Royaume-Uni.
- HOOD, C., (1991) "A public management for all seasons", in *Public Administration*, Vol. 69. Spring.
- HUSSEY, D., (1998) *Strategic Management*, Butterworth, Royaume-Uni.

- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (Public Sector Committee), (1998) *Guideline for governmental financial reporting*, IFAC, Etats-Unis.
- KAHNEMAN, D et TVERSKY, A, "Prospect Theory: An analysis of decision under risk", *Econometrica*, Vol. 47, No. 2. pp. 263-291.
- KAPLAN, R., (1982) *Advanced Management Accounting*, Prentice-Hall, Etats-Unis.
- KOTTER, J., (1996) *Leading change*, HBS, Etats-Unis.
- LÖFFLER, E., (1997) *The modernisation of the public sector in an international comparative perspective*, Speyer, Allemagne.
- McMILLAN, J., (1992) *Games, Strategies and Markets*, Oxford University Press, Royaume-Uni.
- MILGROM, P., ROBERTS, J., (1992) *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall, Etats-Unis.
- MUELLER, D., (1993) *Public Choice II*, Cambridge, Royaume-Uni.
- NISKANEN, W., (1996) *Bureaucracy and public economics*, Locke Institute, Etats-Unis.
- OCDE, (1997) *En quête de résultats*
- OCDE-PUMA, (1998) *Le rôle du Parlement* [PUMA/SBO(98)4].
- OCDE-PUMA, (BALL, I.), (1998) *Pratiques modernes de gestion financière* [PUMA/SBO(98)8/FINAL].
- OCDE-PUMA, (KEATING, M.), (1998) *La réforme de la gestion publique et le développement économique et social* [PUMA/SBO(98)9].
- OCDE-PUMA, (ANDERSON, B.), (1999) *La budgétisation dans un contexte d'excédent*, [PUMA/SBO(99)3].
- OCDE-PUMA, (POLLITT, C.), (1999) *Comment intégrer gestion des performances et gestion financière ?*, [PUMA/SBO(99)4].
- OCDE-PUMA, (SKILLING, D.), (1999) *Gérer les actifs financiers*, [PUMA/SBO/RD(99)1].
- OCDE-PUMA, (STRAUCH, R.), (1999) *Flexibilité de la gestion et exécution du budget*, [PUMA/SBO/RD(99)2].
- OSBORNE, D., et GAEBLER, T. (1992) *Reinventing government*, Addison-Wesley, Etats-Unis.
- PETREI, H., (1998) *Budget and Control*, Inter-American Development Bank.
- PUTNAM, R., (1993) "Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games" in Evans, P., et al, *Double-edged diplomacy*, University of California. Etats-Unis, pp. 431-468.
- SCHELLING, T., (1978) *Micromotives and macrobehaviour*, Norton, Etats-Unis.
- SCHICK, A., (1998) *L'évolution du rôle des services centraux du budget*, OCDE.

PUMA/SBO(99)7

SCHICK, A.,(1996) *The spirit of reform*, SSC, Nouvelle-Zélande.

SCHICK, A, (1998) *A contemporary approach to public expenditure management*, World Bank, Etats-Unis.

SCHLEIFER, A. et VISHNY, R, (1998) *The Grabbing Hand*, Harvard, Etats-Unis.

SCOTT, G., BALL, I., DALE, T., (1997) “New Zealand’s public sector management reform, Implications for the United States”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Summer, pp. 357-381.

STIGLITZ, J., (1999) *On liberty, the right to know and public discourse: the role of transparency in public life*, Oxford Amnesty Lecture.

STIGLITZ, J., (1999) “Public policy for a knowledge economy”. Speech presented to Center for Economic Policy Research, Royaume-Uni.

WATTS, R., et ZIMMERMAN, J., (1986) *Positive accounting theory*, Prentice-Hall, Etats-Unis.

WILSON, J., (1989) *Bureaucracy*, Basic Books, Etats-Unis.

NOTES

1. OCDE, à paraître, Colloque : « Construire aujourd'hui l'Administration de demain ».
2. CAMPOS, J., PRADHAN, S., (1997) "Evaluating public expenditure management systems: an experimental methodology with an application to the Australia and New Zealand reforms", dans *Journal of Policy Analysis and Management*, été, pp. 423-445.
3. Voir SCHICK, L'évolution du rôle des services centraux du budget, OCDE-PUMA, 1998A (p. 3), et dans A contemporary Approach to Public Expenditure Management, The World Bank Group EDI, 1998B, p. 2.
4. SCHICK, par exemple, fait appel à une triple distinction – entre les règles, les rôles et l'information – comme mécanisme clé pour identifier et codifier l'approche en matière d'affectation des ressources à l'appui de l'objectif d'efficience. (Schick, 1998B, pp. 16-27).
5. POLLITT, C., OCDE, (1999) *Comment intégrer la gestion des performances et la gestion financière ?* [PUMA/SBO(99)4].
6. Voir par exemple, WILSON, J., *Bureaucracy*, Basic Books, Etats-Unis, 1989.
7. POLLITT, *op. cit.*
8. OCDE-PUMA, (1997) *En quête de résultats*
9. Plusieurs auteurs ont étudié le phénomène de « l'aversion des pertes », qui laisse penser qu'on peut manipuler les préférences en modifiant le point de référence. Cela tendrait à montrer qu'il convient d'instituer des règles fondées sur des niveaux de référence plus bas et permettre aux Ministres de les accroître, ce qui leur donne le sentiment d'avoir remporté une « victoire ». Voir, par exemple, KAHNEMAN, D. et TVERSKY, A., "Prospect Theory: An analysis of decision under risk", *Econometrica*, Vol. 47, No. 2. pp. 263-291.
10. SCHICK, A, *The Spirit of Reform*, State Services Commission, Nouvelle-Zélande, 1976, p. 54.
11. Un exemple est le recours à des hauts fonctionnaires employés à l'échelon central plutôt que de laisser ces hauts fonctionnaires être employés par des organismes publics. Cela permet la gestion de ces hauts fonctionnaires en tant que corps, offre une structure pour les carrières, réduit les coûts de transaction associés à leur mobilité et permet de souder les différents éléments de l'administration publique. Voir OCDE-PUMA, (INGRAHAM, P., MURLIS, H., PETERS, G.), (1999). *La haute fonction publique : bilan et réforme au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis*. PUMA/HRM(99)1.
12. Voir, par exemple, KAPLAN, R., (1982) *Advanced Management Accounting*, Prentice Hall, Etats-Unis, pp. 431-450.
13. STIGLITZ, J., (1999) *Participation and development perspectives from the comprehensive development paradigm*; Intervention lors de la Conférence internationale sur la démocratie, l'économie de marché et le développement, p. 8.

14. BANQUE MONDIALE, (1997) *L'Etat dans un monde en mutation*, Groupe de la Banque mondiale, Etats-Unis, p. 103.
15. Voir, par exemple, OCDE-PUMA, (1999) *Gestion de la responsabilité et partenariat entre les différents niveaux d'administration* [PUMA/RD(99)4], et *Les contrats de performance dans le secteur public* [PUMA/RD(99)5].
16. Cette question est examinée par David SKILLING, *How should governments invest financial assets and manage debt*, PUMA/SBO/RD(99)1.
17. Cet argument est avancé par de nombreux auteurs. Voir, par exemple, J.L. CHAN et M.A. RUBIN, "The role of information in a democracy and in government operations: the public choice methodology"; *Research in Government and Non-profit Accounting*, Vol. 3 (Part B), pp. 10-12.
18. STIGLITZ, (1999) *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*, Oxford Amnesty Lecture, p. 9.
19. State Services Commission, "Assessment of the State of the New Zealand Public Service", *Occasional paper No. 1*, octobre 1998. pp. 25-26.