Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

OCDE

Volume 3, n° 3

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

Volume 3 – n° 3

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
OECD Journal on Budgeting
Volume 3 – No. 3

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire *est une ressource qui ne trouve pas d'équivalent pour les responsables de l'action publique, les fonctionnaires et les chercheurs qui travaillent dans le domaine de l'élaboration des budgets publics. S'appuyant sur une sélection des travaux récents du Groupe de travail des Hauts responsables du budget et sur des contributions spéciales des ministères des Finances des pays membres et autres, la* Revue *livre des enseignements sur les dispositions institutionnelles, les mécanismes et les instruments d'avant-garde qui permettent une affectation et une gestion efficaces des ressources dans le secteur public.*

Nous sommes très désireux de recueillir les impressions de nos lecteurs. Toutes suggestions destinées à améliorer la Revue *seront les bienvenues. Elles devront être adressées à : Les rédacteurs,* Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, *OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, Fax (33 1) 44 30 63 34 ; email :* sbo.news@oecd.org.

Les points de vue qui sont exprimés dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne coïncident pas nécessairement avec ceux des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

La Rédaction

Direction de la gouvernance publique et du développement territorial

Odile Sallard
Directrice

Alex Matheson
Chef, Division budget et gestion

Andrea Uhrhammer
Chef de communication et gestion de l'information

Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

Jón R. Blöndal
Rédacteur en chef

Jennifer Gardner
Coordinatrice de l'édition

Comité d'édition

Richard Emery (président)
Assistant Director, Office of Management and Budget, États-Unis

Peter DeVries
Directeur, Politique fiscale, ministère des Finances, Canada

Gerd Ehlers
Directeur du budget, ministère fédéral des Finances, Allemagne

Iain Rennie
Deputy Secretary, The Treasury, Nouvelle-Zélande

Peter Saurer
Directeur adjoint, Administration fédérale des Finances, Suisse

Ian Watt
Permanent Secretary, Department of Finance and Administration, Australie

Table des matières

Le rôle des règles financières dans la budgétisation
Par Allen Schick. 7

Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique
Par Ian Lienert 41

Le rôle de l'évaluation dans l'apprentissage politique et administratif et le rôle des enseignements tirés dans la pratique de l'évaluation
Par Jan-Eric Furubo 79

Les organisations du secteur public peuvent-elles apprendre ?
Par Maria Barrados *et* John Mayne 99

La gestion des connaissances dans l'administration : une idée dont le temps est venu
Par Jean-Michel Saussois 119

Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale
Par Christopher Pollitt 137

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

Le rôle des règles financières dans la budgétisation

par
Allen Schick*

* Allen Schick est consultant aux Études gouvernementales, Brookings Institution, Washington, DC et professeur à la *School of Public Affairs*, Université de Maryland, États-Unis.

La budgétisation est un processus qui repose sur les règles à suivre pour réunir et dépenser des fonds publics. Ce sont des règles détaillées applicables à la présentation des demandes de crédit par les services chargés des dépenses, à l'examen de ces demandes par le ministère des Finances ou autre organisme central, à l'établissement du budget annuel, à l'intervention législative (dont les votes des crédits), à la dépense des fonds pendant l'exercice et à la communication de l'information sur les stocks et flux de capitaux. Pourquoi de nombreux gouvernements nationaux ont-ils adopté de nouvelles règles budgétaires s'ils ont une réglementation déjà abondante dans ce domaine ? Les nouvelles règles ne remplacent pas les anciennes (mais les modifient parfois), ce qui ne fait qu'ajouter à la complexité des processus budgétaires existants et prolonger le temps nécessaire pour accomplir les principales étapes du cycle budgétaire annuel. Pourquoi rendre plus complexe un processus déjà difficile ? Si les anciennes règles ne fonctionnent pas, pourquoi les nouvelles feraient-elles une grande différence ?

En outre, les anciennes règles donnent habituellement aux responsables budgétaires les moyens de répartir les ressources selon les préférences du gouvernement. Les règles financières, en revanche, leur imposent des limites, du fait qu'elles leur retirent une bonne partie de leur pouvoir de décider de la politique d'ensemble en matière de recettes et de dépenses. Ces règles prescrivent le plus souvent l'équilibre entre la politique des recettes et celle des dépenses. Chaque règle financière limite l'imposition de la volonté politique. Pourquoi les démocraties ont-elles accepté ou fixé des limites financières pour elles-mêmes, et pourquoi faut-il s'attendre à ce que ces limites produisent leurs effets lorsqu'elles vont à l'encontre des préférences des électeurs et des politiciens ?

Dans certains cas, ce sont les gouvernements nationaux qui ont adopté des règles financières de leur propre initiative. Dans d'autres, ces règles découlent d'accords internationaux, comme le Pacte de stabilité de la Communauté européenne, ou des conditionnalités dictées par le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres institutions financières internationales. Dans certains cas, elles sont incorporées dans les lois sur la gestion responsable des finances qui exigent que le gouvernement national fixe des objectifs financiers avant l'établissement du budget annuel. Dans d'autres cas, enfin, elles sont liées à l'établissement et à l'approbation du budget. La plupart des gouvernements nationaux fonctionnent toujours sans

limites financières fixées à l'avance, mais le nombre de pays qui les appliquent ne manquera pas d'augmenter au cours des années à venir. Si les anciennes réformes budgétaires n'ont guère abouti, il faut souligner que le mouvement des règles financières a transformé les pratiques budgétaires suivies par les pays qui les ont pris au sérieux.

Les règles financières ne produisent leurs effets que si d'autres modifications sont apportées à la budgétisation :

- la prolongation de la période, qui sera le moyen terme et non plus l'exercice ;
- des projections de base (ou estimations) des conditions budgétaires futures ;
- des estimations de l'effet des changements de politique sur les budgets futurs ;
- des méthodes à suivre pour contrôler les données réelles du budget et, s'il y a lieu, pour prendre des mesures correctives ;
- des mesures de coercition pour empêcher que des politiciens opportunistes n'enfreignent les règles.

Les règles financières ne feront pas une grande différence si l'horizon budgétaire se limite à un seul exercice, si le contrôle et les mesures de coercition sont faibles et si les responsables des décisions budgétaires font peu de cas des répercussions futures.

Les règles financières dépendent également de la volonté des dirigeants politiques de respecter les limites, même si cela les oblige à prendre des mesures impopulaires, comme la réduction des services ou la hausse des impôts. Lorsque la volonté politique manque, comme c'est souvent le cas, les mesures de coercition seront faibles. Mais si les règles politiques ne fonctionnent que lorsqu'elles se conforment au désir des politiciens, à quoi bon avoir des règles ? Si le soutien politique est assuré, on peut se passer de règles. Dans le cas contraire, les règles seront sans effet. Je reviendrai sur cette question plus loin dans le document. Pour l'instant, posons comme principe que les règles donnent des moyens aux politiciens qui n'hésitent pas à prendre des décisions budgétaires difficiles.

Dans ce document, nous présentons une évaluation préliminaire des règles financières. La section suivante est consacrée à une question essentielle : pourquoi les règles financières se sont-elles affirmées comme une intéressante innovation budgétaire ? Quel est l'aspect des finances publiques contemporaines qui a jeté les bases de cette réforme ? Dans la section 2, nous cherchons à déterminer si le type de règles financières fait une différence. Certaines règles sont présentées en termes absolus, d'autres sont fonction du PIB ou d'une autre valeur de référence. Le genre de limite influence-t-il les

résultats budgétaires, ou est-ce son application qui compte avant tout ? La section 3 concerne les dispositions budgétaires qui facilitent ou entravent l'observation des règles financières. Dans la dernière section, nous évaluons les règles financières à la lumière des conditions économiques et politiques dans lesquelles elles sont appliquées.

Nous n'entamerons pas ici la pérennité des règles financières. Le temps finira-t-il par consacrer leur légitimité ou, au contraire, s'effriteront-elles à cause de l'exploitation croissante de leurs faiblesses ? Je crois que les règles financières ont une durée de vie utile limitée et qu'il faut donc les revigorer ou les remplacer de temps à autre. Soulignons, cependant, que ces règles ne sont appliquées que depuis à peine une décennie et que, par conséquent, il faut obtenir un plus grand nombre de résultats pour pouvoir évaluer leurs effets à long terme.

1. L'ère des règles financières

Les règles financières sont nées des prétendues lacunes de la budgétisation qui produisent des résultats que ni les politiciens ni les électeurs ne veulent et qu'ils rejetteraient s'ils en avaient la possibilité. Les lacunes créent des gouvernements expansionnistes qui consomment une part de plus en plus importante du patrimoine national, qui alourdissent la charge fiscale et la dette, et qui produisent des budgets déficitaires importants et chroniques. Selon les tenants des règles financières, la difficulté réside essentiellement dans le fait que la budgétisation classique est un processus non limitatif qui permet au gouvernement de satisfaire à la demande en faisant des dépenses au-delà de ses moyens. Les règles financières visent à inverser cette tendance du fait qu'elles imposent aux responsables budgétaires un cadre fixe pour la fiscalité et les dépenses qui ne se plie pas à l'évolution des tendances politiques ou de la conjoncture économique.

Le bien-fondé des règles financières repose sur quatre raisonnements interdépendants. En premier lieu, de bonnes modalités budgétaires produisent souvent de mauvais résultats budgétaires. En deuxième lieu, les faits confirment de plus en plus que la budgétisation dans des pays démocratiques favorise de façon inhérente la production de résultats expansionnistes. En troisième lieu, on constate que l'abandon des règles strictes d'un budget équilibré a privé les responsables budgétaires d'indications claires sur ce qui constituent des agrégats budgétaires appropriés. En dernier lieu, de multiples études font ressortir que les différences des résultats budgétaires entre les pays s'expliquent par la différence des règles suivies par les gouvernements pour prendre leurs décisions en matière d'impôts et de dépenses. Ensemble, ces raisonnements constituent un argument de poids en faveur de l'adoption de limites financières pour neutraliser les défauts perçus de la budgétisation classique.

1.1. De bonnes modalités budgétaires n'assurent pas de bons résultats budgétaires

Les règles financières portent sur les résultats budgétaires essentiels, contrairement aux règles techniques, qui visent l'exécution des tâches liées à la budgétisation. Chaque gouvernement national prescrit les modalités budgétaires applicables aux nombreuses étapes du cycle annuel. Avec le temps, les modalités se sont transformées en formules immuables, appliquées année après année, sans guère de changement. Les modalités budgétaires fixent le rôle des acteurs du processus, les liens entre eux, l'exécution des différentes tâches, les renseignements nécessaires et les délais. Ce cadre permet d'atténuer les tensions et les conflits qui touchent inévitablement les intervenants qui rivalisent pour obtenir des ressources rares.

Comme ensemble de formules, la budgétisation diffère sur certains points d'une administration à l'autre. Chaque gouvernement a en effet sa propre terminologie et ses propres règles. Cependant, les différences sont minimes dans l'ensemble. Aux débuts de la budgétisation, les formules de base ont été érigées en principes qui, de l'avis général, constituaient des pratiques exemplaires. En voici les principaux : *i)* l'intégralité (le budget comprend toutes les recettes et toutes les dépenses) ; *ii)* la précision (le budget comptabilise correctement les opérations) ; *iii)* l'annualité (le budget porte sur un seul exercice) ; *iv)* la légitimité (les fonds publics sont dépensés conformément à la loi) ; *v)* la transparence (le gouvernement publie, en temps utile, des renseignements sur les recettes et les dépenses).

Les méthodes et principes qui les sous-tendent constituent la procédure régulière en matière de budgétisation. La notion de « procédure régulière » laisse entendre que, si les modalités sont correctes, les résultats qui en découlent seront bons. Tout comme le jugement rendu par un tribunal est régi par la procédure régulière, la légitimité et la validité des décisions budgétaires sont évaluées d'après les modalités mises en œuvre et non par les objectifs ou critères importants. Les résultats, quels qu'ils soient, produits par un processus budgétaire basé sur une modalité correcte, sont justes. Donc si le budget est détaillé, si toutes les demandes de crédits sont présentées dans l'ordre voulu et examinées par les organismes compétents, il faut considérer comme justes les allocations faites aux services chargés des dépenses et les totaux budgétaires.

La procédure régulière est sans effet sur les résultats. Elle n'implique aucune préférence pour la hausse ou la baisse des dépenses, l'existence d'un budget équilibré ou non équilibré, l'alourdissement ou la stabilité de la dette publique, la hausse ou la baisse des impôts, ou d'autres résultats. Ce qui compte est le respect des modalités. A cet égard, la procédure régulière en matière de budgétisation est analogue à celle que l'on trouve dans la

procédure judiciaire. Si la bonne procédure judiciaire est appliquée, le verdict rendu doit être accepté. La procédure régulière en matière de budgétisation repose sur le même principe.

La procédure régulière en matière de budgétisation est politiquement neutre. Elle répond aux besoins des gouvernements de gauche et de droite et des politiciens qui veulent comprimer ou élargir l'appareil de l'État. Un nouveau gouvernement dont le programme politique est très différent de celui de l'administration précédente conserve très souvent les modalités budgétaires établies. Comme la procédure régulière est neutre, les résultats budgétaires effectivement obtenus varient selon l'évolution des conditions politiques ou économiques. Ces conditions diffèrent d'un pays ou d'une époque à l'autre. Il en est de même des décisions de dépenses et des résultats financiers. La procédure régulière donne aux politiciens la marge de manœuvre voulue pour façonner les budgets selon leurs préférences. La volonté politique n'est soumise à aucune entrave, pour autant qu'elle s'exerce dans le respect des procédures prescrites.

En raison de la procédure régulière, la budgétisation est devenue une activité autonome avec la terminologie, les rituels et les formes qui lui sont propres. Dans la plupart des pays, elle est soumise à des méthodes de comptabilisation qui varient selon les principes comptables suivis pour la communication de l'information financière. Dans tous les gouvernements (sauf ceux de très petite taille), la procédure régulière relève d'un personnel central qui fixe les règles de procédure, qui contrôle les mesures de coercition et qui a suffisamment de mémoire collective et de pouvoir administratif pour maintenir en place la procédure régulière. Au fil du temps, les exigences de procédure se sont accumulées, ce qui a eu pour effet d'alourdir la tâche des responsables du contrôle budgétaire et de mettre l'accent non sur les résultats mais plutôt sur les mesures de coercition.

Aucun gouvernement ne peut bien gérer ses finances si la procédure régulière présente des déficiences sur des points essentiels. La procédure régulière constitue cependant une base insuffisante pour la réglementation des finances publiques, car elle produit ou autorise des résultats défavorables ou non désirés. La performance financière peu satisfaisante de nombreux pays développés et en développement amène à la conclusion que de bonnes modalités budgétaires se traduisent souvent par des résultats contraires à ceux que le gouvernement cherche à atteindre ou que des experts indépendants considèrent appropriés. Des organisations internationales aident, depuis des décennies, les pays en voie de développement à mettre en place de bons systèmes budgétaires, mais les résultats financiers ont été faibles le plus souvent. La plupart des pays en développement possèdent actuellement des systèmes budgétaires officiels qui respectent les normes de base. Ce qui leur manque, ce sont des budgets disciplinés, des programmes

efficaces ou des opérations efficientes. L'amélioration des modalités budgétaires ne suffira pas pour alléger les problèmes profondément ancrés auxquels font face ces pays.

Les résultats budgétaires seraient, en règle générale, plus favorables dans les pays riches, mais les différences tiennent surtout à l'abondance des ressources et moins à la qualité des pratiques budgétaires. Il ressort d'une interprétation impartiale des tendances financières du dernier demi-siècle que la discipline financière a souvent laissé à désirer dans le monde développé. Dans les pays membres de l'OCDE, les dépenses publiques dépassent le PIB, en moyenne, de 20 points de plus par rapport à la situation au début des années 60. Pendant cette longue période, les pays développés ont enregistré bien plus souvent un déficit qu'un surplus, malgré la forte hausse des recettes grâce à la croissance économique et aux hausses d'impôt. Les déséquilibres financiers ont été plus prononcés pendant des périodes de faiblesse économique, mais se sont également produits régulièrement pendant des époques d'expansion. Comme les pays développés ne connaissent pas, en règle générale, les fuites de capitaux et la déstabilisation économique auxquelles sont soumis périodiquement les pays pauvres et à marché émergent, ils ont pu financer sans difficulté les déséquilibres budgétaires. Les pays riches aiment attribuer leurs succès à la rigueur financière, mais la vérité réside probablement dans l'abondance économique et non dans le respect des règles et procédures budgétaires.

1.2. Les distorsions et rigidités des décisions budgétaires

Pourquoi des pratiques budgétaires généralement reconnues n'assurent-elles pas des résultats financiers disciplinés ? L'explication tient sans doute, en partie, aux distorsions incorporées dans la budgétisation qui favorisent des dépenses supérieures aux ressources disponibles. La budgétisation est un processus de rationnement des ressources, mais elle incite les services chargés des dépenses à demander une hausse des crédits chaque année. Un certain nombre de gouvernements ont fixé des règles pour limiter le montant que les services chargés des dépenses peuvent demander, mais la plupart d'entre eux leur permettent de demander autant qu'ils veulent. On voit rarement un service chargé des dépenses qui demande les mêmes crédits que l'exercice précédent ou des crédits inférieurs au montant obtenu l'exercice précédent. En règle générale, ces services demandent des augmentations, voient une partie de la hausse demandée refusée par le ministère des Finances (ou l'organisme chargé de l'établissement du budget) et obtiennent un montant supérieur aux crédits accordés l'exercice précédent. Cette façon d'agir calme le processus budgétaire, car elle donne aux grands acteurs en bonne partie ce qu'ils veulent. Les responsables de l'organisme budgétaire central obtiennent le pouvoir, et les services chargés des dépenses obtiennent

les crédits désirés. Les responsables budgétaires se voient attribuer le mérite d'avoir réduit le budget, et les services chargés des dépenses touchent les crédits nécessaires pour mettre en place ou élargir des programmes.

D'une part, les responsables des dépenses demandent toujours plus de crédits. D'autre part, les chefs du gouvernement et une multitude de groupes d'intérêts veulent leur en donner plus. Le gouvernement qui dépose un budget prévoyant des hausses des dépenses est rarement couvert d'opprobre. C'est un aspect normal de la budgétisation et du comportement des acteurs. Les chefs du gouvernement citent souvent les hausses des dépenses pour souligner le bien-fondé de leurs actions. Le budget qui prévoit des compressions provoque des remous politiques et éveille l'intérêt des analystes, ce qui n'est pas le cas du budget qui ajoute, aux augmentations de l'exercice en cours, les hausses de l'exercice précédent et des exercices antérieurs. Aussi les totaux budgétaires deviennent-ils des limites floues qui se prêtent à des rajustements selon les pressions auxquelles le gouvernement est soumis sur le plan des dépenses.

Ces pressions manquent d'équilibre et ont pour effet de déséquilibrer le budget. Une distorsion bien connue de la budgétisation fait que les avantages des dépenses sont concentrés, tandis que la charge fiscale est répartie. La part des gains réalisés par les bénéficiaires est d'autant plus grande que les avantages sont concentrés, ce qui les incite à réclamer encore plus au gouvernement. En revanche, la charge fiscale est répartie parmi l'ensemble des contribuables. Comme sa part des impôts est minuscule, chaque contribuable est peu porté à s'opposer aux demandes des dépenses. Lorsqu'on ajoute à cela la prolifération et le militantisme des groupes d'intérêts, on constate que le gouvernement est exposé à des demandes de fonds publics auxquelles il ne peut guère résister.

Partout, la budgétisation repose sur une formule du changement progressif selon laquelle le passé se répercute sur l'avenir par le moyen des rajustements marginaux. Presque tous les gouvernements présentent un budget dont la structure met au premier plan les changements survenus depuis les données de base de l'exercice précédent. Le budget et ses documents justificatifs indiquent, en règle générale, les dépenses d'un ou de plusieurs exercices antérieurs, de l'exercice en cours et du prochain exercice. Cette structure consacre les changements progressifs, car les décisions budgétaires concernent uniquement la variation du montant de chaque programme ou compte depuis l'exercice précédent. La formule du changement progressif nuit à la discipline financière du fait qu'elle oblige les gouvernements à donner suite à de nouvelles demandes de crédits par la hausse des dépenses et non par l'adoption de nouvelles priorités. La budgétisation progressive concerne l'attribution de dépenses non la réaffectation de crédits à des objectifs plus efficaces. On peut avancer que, si

la formule du changement progressif était moins souvent appliquée et si les budgets se prêtaient davantage à un réexamen des dépenses « de base », tant les gouvernements que les déficits seraient plus petits.

Les tentatives visant à déraciner la formule du changement progressif grâce à la méthode du budget à base zéro et d'autres innovations n'ont pas abouti. Cette formule fait recette parce qu'elle simplifie le processus par la réduction nette du nombre et de la portée des décisions à prendre dans les délais serrés imposés pour l'établissement du budget, et parce qu'elle réduit les conflits par la protection des responsables des dépenses et des groupes contre les coupes sombres dans les programmes existants. Dans le cas d'un budget progressif, les conflits se limitent normalement à des variations de moindre envergure depuis les niveaux de dépenses précédents. Toutefois, le prix à payer pour la paix budgétaire est le niveau élevé des dépenses.

Les résultats budgétaires sont également faussés, dans de nombreux pays, par le caractère immuable des dépenses publiques. Dans la plupart des pays développés, plus de la moitié des dépenses faites par le gouvernement central sont prescrites par des lois permanentes qui garantissent aux citoyens des prestations publiques versées à intervalles réguliers. Ces prestations sont garanties, quel que soit l'état du budget ou des autres demandes de fonds publics. Il y a des années où les hausses réglementaires des dépenses absorbent l'ensemble des ressources supplémentaires à répartir. En règle générale, les sommes consacrées aux prestations garanties sont dictées par des tendances démographiques et économiques, comme la structure par âge de la population et les taux de chômage, et non par des décisions budgétaires annuelles. Dans les pays où les prestations sont liées à l'évolution des prix, le gouvernement risque de n'avoir aucune marge de manœuvre pour ses initiatives stratégiques, sauf s'il fait des dépenses qui dépassent ses recettes.

La multiplication des prestations garanties a eu pour effet d'affaiblir la discipline financière et la procédure budgétaire régulière. Habituellement, les gouvernements adoptent les régimes de prestations garanties sans tenir compte de leurs effets sur les budgets ultérieurs et sans connaître à fond leurs coûts ultérieurs. Contrairement aux prévisions et crédits budgétaires ordinaires, qui portent sur des montants fixes, les prestations garanties sont souvent non limitatives et leurs dépenses dépendent de facteurs exogènes. La plupart des modalités budgétaires n'ont aucun rapport avec les prestations réglementaires garanties. Du fait de leur poids de plus en plus important, ces dépenses fixées d'avance transforment la budgétisation qui, d'un moyen de décider des dépenses futures, devient une méthode de comptabilisation des décisions antérieures.

Malgré le préjudice qu'elles portent à la procédure budgétaire régulière, les prestations garanties peuvent être réglementées au moyen du budget. Il n'est pas rare de voir des gouvernements, en proie à des difficultés financières,

comprimer aux marges les prestations garanties afin de réaliser des économies qui permettent de réduire le déficit ou de libérer des fonds pour d'autres fins. Il arrive moins souvent qu'ils opèrent des modifications fondamentales pour réduire les répercussions à long terme que les prestations garanties exerceront sur les budgets futurs. Cependant, la façon de procéder habituelle, quand vient le temps d'établir le budget, est de laisser tranquilles les prestations garanties et de constituer à leur égard une provision dans le budget.

En résumé, les tendances à la hausse des dépenses sont ancrées dans le déséquilibre politique causée par la concentration des avantages, la répartition des coûts, le poids des groupes d'intérêt, l'application de la formule du changement progressif aux décisions budgétaires, et l'immuabilité des dépenses. Si les gouvernements ne font rien pour limiter les agrégats budgétaires, les totaux budgétaires seront gonflés en fonction des demandes de dépenses. La qualité des modalités budgétaires ne constitue donc pas une bonne protection contre ces pressions.

1.3. Les modifications de la politique financière

Même si la procédure régulière est appliquée, les politiques de fond influencent souvent les résultats budgétaires. De nombreux gouvernements sont en effet soumis à des règles officielles ou ententes politiques qui déterminent l'équilibre budgétaire acceptable ou qui limitent le fardeau fiscal ou le niveau des dépenses. Des organisations internationales imposent souvent des conditionnalités financières à des pays qui bénéficient d'une aide. Les attentes politiques et les conditions imposées sont parfois renforcées par des règles budgétaires de fond qui ne sont pas politiquement neutres, mais qui prédisposent les résultats budgétaires dans un certain sens. Soulignons d'ailleurs que la politique financière de nombreux pays développés a traversé trois étapes distinctes : la norme du budget équilibré, la gestion financière dynamique et, à l'heure actuelle, les objectifs financiers. Dans les paragraphes ci-après, nous examinerons ces étapes.

Avant la Seconde Guerre mondiale, presque tous les pays démocratiques respectaient la règle du budget équilibré, même si certains l'enfreignaient souvent ou ne connaissaient pas de limite juridique qui s'opposait à des budgets non équilibrés. La norme pratique voulait que les dépenses faites pendant l'exercice ne dépassent pas les recettes de l'exercice. Les gouvernements n'appliquaient pas cette règle de la même façon. Certains ne l'utilisaient que pour les recettes et les dépenses ordinaires, tandis que d'autres l'appliquaient également au revenu et aux dépenses de placement. Certains comptabilisaient les sommes reportées depuis des exercices antérieurs, d'autres incluaient les sommes rentrées pendant l'exercice. Dans la norme du budget équilibré, aucune distinction n'était faite entre les périodes de croissance et de stagnation économiques, et l'horizon temporel ne

dépassait pas un seul exercice pour s'étendre à un cycle économique complet. Du fait de sa rigidité, la règle du budget équilibré a connu de nombreuses infractions. Rares étaient les gouvernements nationaux qui limitaient les dépenses aux recettes en période de guerre ou de récession. Certains n'y arrivaient même pas en période de prospérité. Si la norme était souvent bafouée, la plupart des gouvernements la considéraient pourtant comme la bonne stratégie à suivre. Même dans le cas d'un budget non équilibré, les gouvernements appliquaient la norme pour limiter les demandes de dépenses et l'ampleur du déficit.

La norme du budget équilibré a été remplacée après la Seconde Guerre mondiale par une règle souple qui permettait l'adaptation des totaux aux variations cycliques de la conjoncture et des modifications de la politique gouvernementale. La nouvelle règle se présentait en plusieurs versions. Selon une version, il appartenait au gouvernement de maintenir l'équilibre pendant le cycle économique plutôt que pendant chaque exercice. Selon une autre, les dépenses publiques ne devraient pas dépasser les rentrées de fonds si l'économie était en situation de plein emploi ou d'emploi élevé. Autrement dit, les gouvernements confrontés à un déficit cyclique devraient quand même avoir des surplus structurels. Les gouvernements ne s'entendaient toutefois pas sur l'ampleur de l'action financière dynamique produite par les mécanismes stabilisateurs incorporés (comme la chute automatique des recettes ou la hausse des prestations de chômage en période de faiblesse économique) ou par des changements discrétionnaires de politique. Peu à peu, la politique financière dynamique appliquée dans différents pays s'est transformée dans l'obligation, pour le gouvernement, d'intervenir activement afin de réduire l'écart entre la production réelle et possible.

Même lorsque l'économie était robuste, une politique de déficit budgétaire était courante dans bien des pays démocratiques, tout comme la progression lente mais constante du ratio dépenses publiques/PIB. Le relâchement des limites imposées aux agrégats budgétaires a laissé le champ libre à l'alourdissement des prestations sociales. On estimait en effet qu'il était plus important d'équilibrer l'économie que d'équilibrer le budget. Il n'était donc pas difficile de faire valoir des arguments solides en faveur d'une hausse des dépenses pour le motif que celles-ci auraient pour effet de stimuler l'économie. Quels que soient ses mérites, la politique financière souple a perdu la faveur à cause de la détérioration des résultats économiques obtenus par de nombreux pays industriels après les chocs pétroliers au milieu des années 70 et au début des années 80. La persistance des déficits élevés a alors été assimilée à un problème structurel qui ne disparaît pas après une reprise économique. La lourdeur du fardeau fiscal et la faiblesse de la croissance économique ont amené les gouvernements à la conclusion qu'ils ne pouvaient pas rétablir l'équilibre financier par une simple hausse des

impôts, comme ils l'avaient souvent fait pendant l'après-guerre. Ils se voyaient obligés, au contraire, de faire preuve d'une plus grande rigueur en ce qui concerne les agrégats budgétaires et, en particulier, les dépenses totales.

Dans un effort de rétablir la discipline financière, les gouvernements ont dû concevoir des méthodes novatrices qui s'écartaient de la norme du budget équilibré et de la politique financière souple. Une règle stricte et immuable pour équilibrer le budget est impossible à mettre en œuvre, car le budget est très sensible aux variations économiques et est impossible à équilibrer lorsque la production tombe et que le chômage monte. Le gouvernement violerait la règle du déficit zéro pendant la plupart des années d'un cycle économique, non pas seulement en période de récession, mais aussi pendant que le pays s'attache à retrouver sa vigueur économique. Si la norme du budget équilibré est un critère impossible à mettre en œuvre, il en est de même de la politique financière souple. Certains gouvernements sont arrivés à la conclusion que la gestion active de la demande n'est pas une option valable et qu'il faut orienter la politique plutôt vers les perspectives à long terme. A l'heure actuelle, de nombreux experts considèrent les déséquilibres financiers chroniques comme une entrave à la capacité économique future. De l'avis général, la distinction faite autrefois entre les déficits structurels et cycliques n'a plus cours, car le déficit cyclique d'une année a pour effet de détériorer les déséquilibres structurels futurs.

1.4. *L'effet des institutions financières sur les résultats budgétaires*

Devant l'impossibilité d'imposer une règle stricte pour l'établissement d'un budget équilibré et devant les résultats défavorables des budgets souples, un certain nombre de pays, d'institutions financières internationales et la Communauté européenne se sont orientés vers des objectifs financiers qui permettent des déficits restreints, mais fixés avant la prise des décisions budgétaires par le gouvernement ou l'organisme externe en question. Contrairement à la règle du budget équilibré, les objectifs sont fixes et non élastiques. Toutefois, contrairement à cette norme, ils permettent la réalisation de résultats qui s'écartent de l'équilibre strict. Lorsqu'ils fonctionnent comme prévu, les objectifs ont pour effet de limiter les options financières à la disposition des responsables budgétaires.

Les objectifs financiers sont le fruit de nombreuses études selon lesquelles les institutions (terme employé par les économistes dans le contexte des règles financières) touchent les résultats budgétaires. C'est Jorgen von Hagen qui a réalisé l'une des études les plus importantes pour la Communauté européenne (CE) au début des années 90. A noter que les mêmes constatations ont été faites dans d'autres régions. Von Hagen a classé chaque pays de la CE selon l'existence, dans ce pays, d'institutions centralisées ou fragmentées à chacune des trois principales étapes du budget :

l'établissement du budget public, les mesures de dépenses législatives, et la mise en œuvre du budget. Il considérait la budgétisation comme étant centralisé si les conditions suivantes étaient réunies : le ministère des Finances joue un rôle prépondérant pour fixer et appliquer les objectifs financiers et pour résoudre les conflits en matière de dépenses, il est interdit à la législature de modifier le budget ou d'augmenter le total des dépenses, et le ministre des Finances a le pouvoir de bloquer des dépenses et de veiller à ce que les dépenses effectives ne dépassent pas les niveaux autorisés. Lorsqu'il a appliqué cette formule aux pays de la CE, von Hagen[1] a constaté que les dispositions budgétaires qui se traduisent par la domination stratégique du Premier ministre ou du ministre des Finances sur les ministres sectoriels, qui limitent les pouvoirs de modification reconnus au Parlement et qui permettent peu de modifications pendant la mise en œuvre favorisent nettement la rigueur financière et, par conséquent, des déficits et de la dette publique dont l'importance est relativement moindre. Les auteurs d'études subséquentes basées sur des variables différentes sont arrivés à des conclusions semblables. Après examen des données recueillies pendant une décennie de recherche, Poterba et von Hagen[2] estiment qu'il est possible d'éviter les grands déficits par la conception stratégique du processus budgétaire, notamment par des institutions qui distribuent les pouvoirs et qui facilitent l'entente sur l'efficacité des résultats. Une bonne conception institutionnelle du processus budgétaire qui vise à réduire la tendance des gouvernements à dépenser et à établir des déficits permet de mieux comprendre les coûts et avantages des politiques publiques. Si la centralisation du processus budgétaire dépend de la délégation de pouvoirs entre les mains d'un seul décideur, il faut que les actions de cette personne soient dictées par l'objectif des dépenses et non par les ministres responsables des dépenses. Si, en revanche, la centralisation est basée sur des ententes concernant les objectifs financiers, il faut que l'entente sur les objectifs intervienne au début du processus budgétaire, qu'elle soit négociée par tous les intéressés et qu'elle soit accompagnée de sanctions sévères qui assurent son application pendant tout le processus budgétaire. Il ressort de ces conclusions que le genre de règle financière, sa conception et sa mise en application déterminent son efficacité. Les règles financières ne sont pas toutes les mêmes et n'ont pas la même efficacité. Il est difficile mais nécessaire de déterminer pourquoi certaines règles fonctionnent et d'autres ne fonctionnent pas.

Les études sur les règles financières ont produit un effet certain sur les pratiques budgétaires. Elles ont influencé tant le traité de Maastricht que le Pacte de stabilité. En outre, le gouvernement de la Suède les a citées à l'occasion de la réforme de ses mécanismes budgétaires au milieu des années 90. La notion des limites financières présente un grand intérêt à une

époque où les économies nationales sont liées à des forces régionales et mondiales, et à une époque où la croissance économique et les augmentations budgétaires sont moins robustes qu'autrefois. Avec ou sans règles financières, les gouvernements contemporains sont soumis à un cadre plus restreint que ce fut le cas pendant la forte expansion d'après-guerre. Certes, l'établissement de règles leur facilite un peu la réglementation des finances publiques. Toutefois, l'existence de règles ne mène pas automatiquement à leur application. L'essentiel de toutes les règles n'est pas leur adoption, mais plutôt la question de savoir si elles produisent les effets désirés. Dans le cas des règles financières, l'imposition de limites et leur mise en œuvre ne font pas appel aux mêmes acteurs et aux mêmes facteurs politico-économiques.

2. Les variations des règles financières

Toutes les règles financières ont en commun une caractéristique essentielle : elles doivent être déterminées avant l'établissement du budget. Dans le cas contraire, elles ne permettent pas de limiter les décisions concernant les rentrées et sorties de fonds. A part cet élément commun, les règles financières s'orientent dans bien des sens différents. Dans cette section, nous examinons quatre questions qui se posent pour formuler et appliquer les règles financières :

- S'agit-il de limites rigides ou souples ?
- Qui fixe ces limites et qui les applique ?
- Quels agrégats budgétaires réglementent-elles ?
- Quelle doit être la norme comptable pour fixer et appliquer les règles ?

2.1. Des limites rigides ou souples ?

Une limite est rigide lorsque le gouvernement ne peut la modifier selon l'évolution de la conjoncture ou des préférences politiques. Elle est souple lorsque le gouvernement peut l'adapter à son gré pour changer l'orientation financière. On distingue différents degrés de rigidité et de souplesse, mais ces définitions absolues indiquent les choix essentiels qu'un gouvernement doit faire pour établir un régime financier. Une question parallèle qui se pose est celle-ci : le gouvernement doit-il adopter des règles financières permanentes qui sont reportées d'un exercice à l'autre sans avoir à les adopter de nouveau, ou doit-il les fixer de nouveau chaque exercice avant l'adoption du budget ? En règle générale, les limites rigides sont permanentes, tandis que les limites souples sont rajustées tous les exercices ou après un changement de gouvernement. Les deux types de règles peuvent être prescrits par la Constitution, par une loi, par une entente internationale ou par une autre décision exécutoire. Des règles temporaires peuvent faire l'objet d'ententes de coalition, de cadres à moyen terme, de lois sur la responsabilité financière, ou de la loi annuelle sur l'établissement du budget.

Les critères du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité sont parmi les principaux exemples de limites rigides permanentes. Malgré la présence de clauses de sauvegarde, ces règles continuent de produire leurs effets d'un exercice à l'autre et constituent des limites strictes imposées aux politiques budgétaires des gouvernements touchés. Une méthode un peu plus souple est celle qui consiste à fixer les règles pour chaque exercice (ou groupe d'exercices) et d'établir le budget suivant les limites nouvellement convenues. Les pays qui budgétisent selon la méthode du « cadre des dépenses à moyen terme » (CDMT) font habituellement preuve d'une plus grande tolérance. En Australie, le premier pays à adopter la méthode du CDMT, les estimations pluriannuelles sont le point de départ de l'examen des demandes de crédits présentées par les ministères. Ces demandes doivent respecter le cadre des ressources que le gouvernement a fixé. Selon le nouveau processus budgétaire de la Suède, le gouvernement et le Parlement fixent les totaux chaque année avant de commencer l'établissement du budget annuel. Le modèle de la responsabilité financière mis au point par la Nouvelle-Zélande et adopté par un certain nombre de pays développés et en développement repose aussi sur une limite souple. Chaque année, le gouvernement présente un exposé de principes qui fixe ses objectifs financiers à moyen et à long terme, et ce, plusieurs mois avant le dépôt du budget annuel. Le modèle de la responsabilité financière ne dicte pas tel ou tel résultat, mais impose au gouvernement l'obligation de rendre compte des changements apportés à l'orientation financière. Essentiellement, les chefs politiques sont libres de faire des choix financiers, mais doivent respecter la transparence de ceux-ci.

Sous cet angle, la question principale ne concerne pas la rigidité de la limite, mais plutôt la mesure dans laquelle les règles financières limitent l'action politique. Selon d'aucuns, l'objectif des règles doit être de lutter contre la tendance des politiciens d'agir sans discipline financière. Selon d'autres, les règles seront d'autant plus solides que leur création et leur application relèveront de politiques démocratiques. Dans la pratique, les différences entre les deux méthodes sont moins importantes que l'on ne pourrait le croire. Les limites fixes sont rarement aussi rigides qu'elles sont supposées l'être, comme ont pu le constater les eurocrates qui surveillent l'application du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité. En outre, des objectifs fixés pour des raisons politiques imposent parfois des limites sévères au gouvernement, comme la Nouvelle-Zélande l'a constaté quand, à la fin du siècle dernier, le gouvernement de coalition de ce pays a poursuivi une politique de rigueur financière malgré la faiblesse économique. Les objectifs fixés pour des raisons politiques ne sont sans doute réalisables que si les institutions démocratiques sont robustes et si le gouvernement doit rendre compte à l'électorat. Dans les pays de faible responsabilité publique, le gouvernement peut, pour des raisons d'opportunité, abandonner les objectifs qui ont été fixés au moyen de mécanismes de responsabilité financière.

On pourrait penser à première vue que les limites permanentes, qui ne se plient pas au gré de l'évolution politique ou économique, sont plus efficaces que les limites fixées annuellement et adaptées aux préférences du gouvernement du jour. Il peut cependant arriver que l'effet des limites annuelles dépasse celui des limites permanentes et que les politiques indicatives ont plus de poids que les règles restrictives. Cet argument repose sur deux hypothèses. Premièrement, les politiques fixées annuellement sont, en règle générale, plus réalistes et réalisables que les règles permanentes. En deuxième lieu, les limites fixées de façon annuelle (ou périodique) bénéficient parfois d'un plus grand soutien politique que les règles permanentes non appuyées par les politiciens actuellement en poste. Tout aussi rigides qu'elles soient, des limites restent sans effet si elles s'écartent fondamentalement des réalités économiques ou budgétaires, ou si elles ne bénéficient pas d'un appui politique. Lorsque les limites sont héritées d'une autre époque, les politiciens opportunistes risquent de comploter pour les contourner par différentes astuces comptables, notamment retarder les paiements, prendre des dispositions hors budget et constituer des passifs éventuels.

Le choix entre les règles restrictives et indicatives dépend des institutions, qui diffèrent d'un pays à l'autre. Des limites indicatives suffiront probablement pour maîtriser les agrégats budgétaires lorsque les dispositions institutionnelles favorisent la prudence financière. En revanche, des règles rigides conviendraient sans doute mieux dans le cas des pays qui ont connu un laisser-aller financier. Si ce principe général s'applique, les auteurs de règles financières doivent s'attaquer cependant à une anomalie : lorsque les limites rigides s'imposent le plus, elles sont souvent le moins facile à mettre en œuvre, et lorsque les conditions sont les plus favorables à l'imposition de limites financières, leur besoin s'en fait le moins sentir.

2.2. Comment les règles financières sont-elles fixées et appliquées ?

En principe, les gouvernements démocratiques devraient fixer et appliquer leurs propres règles financières, mais dans au moins deux cas très notables, elles sont fixées et contrôlées de l'extérieur. Le premier cas concerne la Communauté européenne, où les règles financières sont fixées par voie de traité et contrôlées par le personnel de la Commission. L'autre cas est celui des pays assujettis aux conditionnalités du FMI ou d'autres organisations internationales. Malgré la violation du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité par une poignée de pays européens, on peut avancer sans risque de se tromper que la politique financière de la plupart des pays de l'UE a été plus disciplinée avant et après le lancement de l'euro qu'elle ne l'aurait probablement été en l'absence de limites externes. Il reste cependant à déterminer si les mesures de coercition prises par la CE seront aussi efficaces lorsque des pays membres sont amenés, par des courants politiques ou

économiques, à suivre leur propre chemin. Dans le cas des pays en développement ou à marché émergent, l'effet des conditions externes varie selon la mesure dans laquelle ils dépendent de l'aide externe ou des sorties de capitaux risques.

Des règles imposées par l'extérieur ont pour effet de changer l'équilibre du pouvoir politique dans les pays touchés et de permettre aux politiciens de jeter sur des tiers le blâme des mesures peu populaires. On peut cependant affirmer que la pression venue de l'extérieur ne remplace guère l'autodiscipline. En effet, c'est au gouvernement touché qu'il appartient de faire respecter les règles. S'il ne s'acquitte pas de cette tâche, les organismes de réglementation externes seront incapables de faire fonctionner les règles. L'opportunisme et la tromperie foisonnent lorsque les politiciens sont forcés d'agir contre leurs propres intérêts. De nombreuses possibilités se présentent à eux pour cacher l'état financier véritable du gouvernement. Devant la multiplication des règles financières et leur plus grande rigueur, les mesures de coercition externes ont pris une importance accrue. Les experts de la CE examinent les budgets établis par les pays membres afin d'évaluer leur respect des règles comptables de la Communauté. Le personnel du FMI surveille de près les mesures financières prises par les pays assujettis à ses conditionnalités. Néanmoins, même lorsque les organismes de surveillance externes détectent des supercheries budgétaires, la seule option valable qui se présente à eux est souvent d'informer le pays en question de la violation des règles.

En outre, l'efficacité des règles auto-imposées est limitée par les accords politiques qui y donnent lieu. Selon les premiers ouvrages concernant les règles financières, les régimes majoritaires (dans lesquels un seul parti contrôle le gouvernement) sont plus disciplinés que les régimes de coalition, qui répartissent le pouvoir entre deux partis ou plus. Toutefois, contrairement à toute attente, les régimes de coalition sont parfois plus disciplinés que ceux dirigés par un seul parti. A titre d'exemple, les Pays-Bas, qui n'ont jamais connu de régime unipartite de l'histoire de leur démocratie, ont réussi avec brio dans les années 90 à instaurer des règles financières auto-imposées. Pour tenter d'expliquer le succès plus frappant des gouvernements de coalition, les chercheurs ont établi une distinction entre les règles adoptées par suite de la délégation du pouvoir et celles élaborées en raison d'un engagement politique. Les gouvernements qui se fondent sur la délégation ont l'habitude de conférer au ministre des Finances le pouvoir d'établir des objectifs financiers et de veiller à ce que les estimations budgétaires et les résultats qui en découlent y soient conformes. Un tel arrangement ne saurait convenir à des gouvernements de coalition dans lesquels le ministre des Finances peut être membre d'un parti, tandis que les ministres sectoriels sont membres des autres partis. Si, ce qui est fort probable, les partenaires de la coalition ne partagent pas les mêmes opinions sur les politiques et les finances du

gouvernement, ils ne confieront pas le pouvoir définitif en matière de budget au ministre des Finances. Dans la mesure où ils sont déterminés d'agir avec discipline, ils négocieront plutôt une entente de coalition qui établit les limites du budget, ce qui comprend les agrégats budgétaires, pour la durée du mandat du gouvernement. Les parties de la coalition s'engagent à respecter ce cadre qui assure la discipline des règles financières. Au cours des années 90, les ententes de coalition sont devenues plus détaillées dans certains pays, ce qui les a aidés à réglementer le budget. Les ententes de coalition ne sont efficaces que si elles comportent des engagements crédibles de la part des parties, qui sont fortement motivées à en respecter les modalités, car le non-respect de ces modalités entraîne la chute du gouvernement. Certains gouvernements ont instauré de nouvelles procédures budgétaires pour assurer la conformité à l'entente de coalition lors de la formulation et de l'exécution du budget. La Nouvelle-Zélande, pour qui le gouvernement de coalition est tout nouveau, a mis au point un système de dispositions financières pour calculer l'incidence budgétaire des initiatives de politiques et en déterminer la conformité à l'entente.

La valeur d'un engagement budgétaire se mesure uniquement à la volonté de ceux qui le prennent à se conformer aux modalités. Bien que les parties à une entente puissent devoir payer un prix politique si elles manquent à leur engagement (soit le déclenchement de nouvelles élections et l'éventuelle réaction défavorable des électeurs), les politiciens, même s'ils sont disposés à respecter les ententes, peuvent estimer qu'il est préférable de faire fi aux limites que de s'y conformer. L'accord d'une année peut se transformer en désaccord l'année suivante. Tous les engagements budgétaires risquent d'être compromis par l'évolution de la conjoncture, comme le ralentissement de l'économie, le changement de l'opinion publique, une crise internationale, pour ne nommer que ces occurrences. On peut donc prétendre que les engagements (notamment les ententes de coalition) visant uniquement le mandat de trois à quatre ans d'un gouvernement ont plus de chance d'être respectés que ceux s'étalant sur une plus longue période.

2.3. Quels agrégats budgétaires sont réglementés ?

Dans le cadre de la gestion des finances publiques, le gouvernement produit au moins quatre résultats budgétaires, à savoir les recettes totales, les dépenses totales, le déficit (ou le besoin d'emprunt) et la dette publique. Les gouvernements qui établissent leurs budgets en fonction des obligations doivent également signaler les obligations totales émises ou en circulation. D'autres agrégats peuvent être obtenus pour le passif éventuel, ainsi que l'évolution annuelle des recettes totales ou des déboursés totaux. Les gouvernements qui publient des états financiers consolidés signalent en outre le total des éléments d'actif et de passif ainsi que la valeur nette. Les divers

agrégats peuvent s'appliquer uniquement au gouvernement central ou viser également d'autres volets du secteur public, notamment la sécurité sociale, les entreprises publiques, les gouvernements infranationaux et les fonds hors budget. Chaque agrégat peut être restreint par une règle financière, mais les règles les plus usuelles visent l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Les divers agrégats budgétaires peuvent être ciblés de différentes façons : de manière absolue, à titre de pourcentage du PIB ou d'un autre indice, de manière réelle (après correction de l'inflation) ou au moyen de la quantité de changements par rapport à un exercice antérieur. Le fait d'exprimer les dépenses publiques et d'autres agrégats en pourcentage du PIB facilite l'analyse des tendances et la comparaison entre les pays et reconnaît que la viabilité de la situation financière d'un gouvernement est fonction du volume de production nationale. Quoi qu'il en soit, en faisant uniquement porter l'attention sur le déficit (ou les recettes ou les dépenses) en pourcentage du PIB, on peut fausser les résultats budgétaires. Si le gouvernement cherche à stabiliser les recettes ou les dépenses en pourcentage du PIB, il peut accepter les vraies hausses de dépenses lorsque l'économie connaît de l'expansion, mais éprouver de la difficulté à comprimer les dépenses en période de ralentissement économique. Sur la durée du cycle économique, cette tendance peut entraîner une hausse graduelle des agrégats budgétaires par rapport au PIB.

La limitation d'un agrégat budgétaire unique peut fausser le comportement budgétaire. Si le déficit était l'agrégat ciblé, le gouvernement pourrait s'efforcer de respecter cette contrainte en vendant des actifs, en retardant des dépenses ou en comptant sur des recettes extraordinaires. Une vaste série de règles financières peut dissuader une telle réponse, surtout si les cibles comprennent la valeur nette du gouvernement, mesure qui n'est pas touchée par la vente d'actifs ou par l'évolution des rentrées ou des paiements d'un exercice sur l'autre. Toutefois, peu de gouvernements produisent à l'heure actuelle des états financiers globaux dont l'opportunité et la fiabilité suffisent à servir de fondement au contrôle budgétaire.

En matière de rédaction de règles financières, le point principal à prendre en compte devrait être la viabilité de la situation financière du gouvernement, c'est-à-dire s'il lui est possible de continuer d'appliquer ses politiques, même si les conditions économiques deviennent négatives. La viabilité a poussé les pays développés à concentrer leurs efforts sur le ratio de la dette au PIB et les pays en développement ou émergents à mettre l'accent sur le solde primaire. Contrairement au déficit qui mesure le solde financier d'un seul exercice, le ratio de la dette fait état de l'évolution de la force financière sur une période prolongée. Une hausse du ratio peut signaler que cette tendance ne peut être maintenue indéfiniment parce que le fardeau de la dette s'accroît plus rapidement que la production nationale. Le maintien d'un solde primaire

minime est devenu une règle financière populaire auprès des économies de marché en développement ou émergentes car elles ont besoin d'un important excédent pour financer la dette extérieure et dissuader la fuite de capitaux.

La forme précise que prend la règle financière peut être moins sujette à conséquence que la manière dont elle est adoptée et mise en application et que le nombre d'années qu'elle couvre. Rien ne nous permet aujourd'hui de conclure qu'une règle limitant le déficit est plus ou moins efficace qu'une autre qui limite la dette ou les dépenses totales. Une règle financière ne sera efficace que si elle est réaliste et appliquée et que si elle vise plusieurs années. L'absence de ces caractéristiques affaiblit la règle, qu'elle vise l'un ou l'autre des agrégats budgétaires.

2.4. Quelle devrait être la méthode de comptabilité ?

Si la forme importe peu, tel n'est certes pas le cas de la méthode comptable servant à appliquer la règle. Les règles financières sont vides de sens si elles ne sont pas soutenues par des normes comptables claires qui déterminent le calcul des agrégats et des mesures qui les alimentent. Il ne faut donc pas s'étonner si le mouvement en faveur des règles financières s'est accompagné de l'élaboration de normes comptables aux fins des documents budgétaires. Si l'attention a surtout porté sur la comparaison entre la comptabilité sur la base des paiements et la comptabilité sur la base des droits constatés, d'autres questions se posent également au moment de définir et d'appliquer les règles financières. En général, les personnes qui établissent les règles financières privilégient la méthode de comptabilité sur la base des droits constatés étant donné que les transactions au comptant sont sujettes à la manipulation. Les différences clés entre la comptabilité sur la base des paiements et la comptabilité sur la base des droits constatés, notamment le moment des transactions, les ventes d'actifs et le passif éventuel, influent sur les agrégats signalés dans les budgets. La comptabilité sur la base des paiements donne aux politiciens amplement de chances de reporter ou d'accélérer la comptabilisation des rentrées et des paiements, de vendre des actifs ou de comptabiliser le revenu à titre de rentrées courantes ainsi que de passer du passif réel au passif éventuel. Pour déjouer ces ruses, la CE et le FMI sont passés à la comptabilité sur la base des droits constatés modifiée qui est censée assurer une exécution plus rigoureuse des règles financières. Il convient toutefois de signaler que la comptabilité sur la base des droits constatés n'est pas un mécanisme à toute épreuve de lutte contre la supercherie. Les scandales comptables dans le monde des affaires, où prévaut la comptabilité sur la base des droits constatés, nous montrent que toutes les règles comptables peuvent être manipulées et contournées. De plus, la vulnérabilité de cette méthode de comptabilité aux distorsions peut s'expliquer en partie par le fait qu'elle se fonde sur des hypothèses complexes, souvent cachées, servant à calculer les stocks et les flux de capitaux. Il serait plus prudent de recourir à la fois aux mesures de la

comptabilité sur la base des paiements et de la comptabilité sur la base des droits constatés lors de la formulation de règles financières et du suivi de la conformité.

La comparaison de la comptabilité sur la base des paiements et de la comptabilité sur la base des droits constatés suscite une deuxième question comptable, à savoir s'il convient de signaler les agrégats budgétaires bruts ou nets. Lorsque les agrégats bruts sont déclarés, les rentrées et les sorties sont comptabilisées séparément, tandis que lorsque les agrégats nets sont signalés, certaines rentrées peuvent compenser certaines sorties. Le ratio de la dette au PIB est habituellement calculé en chiffres bruts, car il mesure l'endettement total du gouvernement. Ni les créances envers le gouvernement ni les autres actifs qu'il détient ne sont soustraits de ce ratio. Contrairement au bilan qui signale la valeur nette (actif moins passif), la dette brute ne mesure que les éléments de passif et uniquement ceux parmi ces derniers qui sont sous forme de dette. On peut prétendre à la supériorité de la base nette vu que les agrégats ne sont pas touchés par la vente d'actifs financiers. Les gouvernements peuvent réduire la dette brute en vendant des actifs, mais cette transaction ne modifierait en rien la valeur nette du gouvernement, bien qu'elle changerait la quantité d'éléments d'actif et de passif.

Le recours aux chiffres bruts par opposition aux chiffres nets s'applique également aux règles qui limitent les dépenses totales. La plupart des gouvernements nationaux tirent des recettes des frais d'utilisation, des entreprises appartenant à l'État et d'autres activités à nature commerciale. Les gouvernements qui comptabilisent leurs finances en chiffres bruts constatent ces sommes à titre de recettes, tandis que ceux qui les comptabilisent en chiffres nets peuvent inscrire au budget une partie ou la totalité de cette somme en déduction des dépenses. Le recours aux chiffres nets ou aux chiffres bruts n'a aucune incidence sur la taille du déficit signalé, mais il influe sur le total des recettes et des dépenses et, par conséquent, revêt une certaine importance lorsque les règles financières ont pour effet de limiter ces totaux. Certains pays utilisent les chiffres nets parce que cette méthode incite les unités de dépenses à imputer des frais d'utilisation des services. Pour sa part, la Suède a opté pour les chiffres nets au cours des années 90 lorsqu'elle a mis sur pied un système de réglementation des dépenses totales et sectorielles. A l'heure actuelle, le système suédois répartit les limites des dépenses totales en 27 secteurs, chaque secteur étant doté de sa propre sous-limite. Ainsi, les sommes que la Suède verse à la Communauté européenne sont portées au budget à titre de dépenses et les sommes qu'elle reçoit de la Communauté sont constatées à titre de recettes. Les deux flux ne sont pas déduits. La Suède a retenu la méthode des chiffres nets parce qu'elle limite plus rigoureusement les dépenses totales. Suivant cette méthode, les limites sont élastiques parce qu'il est possible d'augmenter les dépenses totales grâce à des compensations.

3. Le rajustement des pratiques budgétaires en vue de l'application des règles financières

Les règles financières ne sont bonnes que si elles sont appliquées. Dans la mesure où les règles n'ont pas un effet autodisciplinaire, il faut s'attendre à ce que les responsables des dépenses les étirent ou les contournent chaque fois qu'ils en ont la chance. Un des éléments clés de l'exécution est de conférer à des surveillants indépendants le pouvoir d'examiner les mesures budgétaires et de signaler les infractions réelles ou éventuelles. C'est le modèle que la CE et le FMI utilisent, de même que les gouvernements qui soumettent leurs politiques et résultats budgétaires à des vérifications indépendantes. La mesure d'exécution qui repose sur l'intervention après l'infraction est intrinsèquement moins efficace que celle qui empêche les infractions avant qu'elles ne surviennent. C'est pourquoi quelques gouvernements prenant au sérieux la discipline budgétaire ont restructuré leurs procédés budgétaires pour promouvoir le respect des règles.

Un des rajustements les plus en vue a été d'allonger le délai de budgétisation, en le faisant passer d'une année à trois ou quatre années. Le processus annuel de budgétisation est une invitation à la dissimulation, parce qu'il encourage les opportunistes à reporter les dépenses à l'exercice suivant ou à accélérer les rentrées pour les compter dans l'exercice courant. Avec un peu de créativité, les responsables budgétaires arrivent facilement à maquiller les comptes d'un exercice pour qu'ils semblent plus favorables qu'ils ne le sont en réalité. Devant l'obligation de respecter des limites financières, certains gouvernements ont raccourci l'exercice pour le ramener à 11 mois ou l'ont allongé pour le faire passer à 13 mois, d'autres adoptent des dispositions temporaires de dépenses ou de recettes pour que le budget courant se conforme à ces limites et d'autres encore recourent à des gains de recettes ponctuelles ou à des compressions de dépenses ponctuelles pour remettre à plus tard l'annonce des mauvaises nouvelles. Ces stratagèmes sont un peu plus difficiles à exécuter et perdent de leur attrait lorsque le respect des règles se mesure non pas pour une seule année, mais sur le moyen terme. Divers pays ont instauré un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) ou un arrangement semblable pour assurer la conformité du processus du budget aux règles.

Outre un CDMT, des gouvernements ont instauré des mécanismes de mesure de l'incidence que les changements de la politique exercent sur le budget. Il s'agit d'une capacité essentielle compte tenu de la tendance à sous-estimer les incidences futures au lancement d'initiatives stratégiques. En soi, la mesure de l'incidence comporte deux étapes. D'abord, il faut estimer les conditions budgétaires futures en présumant du maintien des politiques telles quelles. Cette étape suppose le recours à des projections de base ou à des

estimations des recettes ou des dépenses qui découleront à l'avenir des politiques courantes. Ensuite, le gouvernement doit se doter des compétences et des procédures techniques lui permettant d'estimer l'évolution des dépenses ou des recettes attribuables aux changements des politiques. Cette tâche est extrêmement difficile étant donné que les estimations doivent prendre en compte les réactions comportementales en plus des conséquences directes des modifications des politiques.

La conformité aux règles financières peut être renforcée lorsque le gouvernement répartit son processus budgétaire en deux étapes distinctes : l'étape du cadre au cours de laquelle il décide des agrégats (et peut-être des principales affectations sectorielles) et l'étape des budgets des dépenses au cours de laquelle sont préparés les budgets détaillés. Lorsque ces deux tâches sont groupées, les totaux du budget peuvent devenir les otages des parties de ce dernier en ce sens que les tensions pour tenir compte des demandes de dépenses forcent le gouvernement à établir les totaux à un montant supérieur à celui qu'il voudrait ou que les règles permettent. En séparant les deux mesures, le gouvernement établit d'abord les agrégats sans additionner les dépenses de chaque compte ou unité de dépense. Les totaux sont décidés dans un cadre qui met l'accent sur les règles et les conditions budgétaires plutôt que sur les montants requis par chaque activité financée dans le budget. Après l'établissement des agrégats, des budgets des dépenses détaillés sont préparés conformément aux règles qui les limitent aux montants indiqués dans le cadre.

La venue des règles financières a coïncidé avec la plus grande indépendance et la plus grande activité des assemblées législatives nationales en matière de budget. Les modifications législatives du budget soumises par le gouvernement sont maintenant monnaie courante, sauf dans les pays qui continuent d'appliquer le cadre de Westminster. Les changements législatifs devenant plus fréquents, les totaux risquent davantage de ne pas être respectés. Pour remédier à cette situation, quelques pays permettent dorénavant aux assemblées législatives de se prononcer par vote sur les agrégats budgétaires, soit lorsqu'elles examinent le budget, soit à une étape distincte du cadre. Les pays qui autorisent les modifications législatives instaurent des mécanismes qui fourniront aux parlementaires de l'information en temps opportun sur l'incidence budgétaire que ces changements pourraient avoir. Dans les assemblées législatives qui accroissent le rôle qu'elles jouent en matière budgétaire, les architectes du budget doivent relever le défi qui consiste à équilibrer le désir d'indépendance et la nécessité de faire preuve de responsabilité budgétaire. L'avenir des relations entre l'assemblée législative et le gouvernement sera dans une large mesure marqué par la manière dont cet équilibre est maintenu.

L'application rigoureuse des règles financières peut limiter la capacité du gouvernement de donner suite aux nouveaux besoins et priorités, surtout si l'économie est léthargique et si des crédits appréciables ne peuvent être affectés. Pour contrer cette tendance, quelques gouvernements appliquant des règles financières ont instauré des mécanismes qui incitent les unités de dépenses à réaffecter les ressources des priorités moins élevées vers les priorités plus élevées. Le CDMT est le mécanisme tout rêvé pour atteindre ces fins, car il attribue à chaque secteur une enveloppe de ressources pour chacune des prochaines années. Les ministres sectoriels disposent, à l'intérieur de cette enveloppe, de la marge de manœuvre voulue pour transférer les ressources et risquent peu de voir leurs budgets amputés. Évidemment, si les réaffectations proposées obligent les ministères à réduire les dépenses, ils s'adapteront à cette réalité en bloquant les anciennes priorités dans le budget.

Les règles financières, lorsqu'elles sont réalistes et bien ancrées dans les engagements politiques et les procédures budgétaires, limitent la capacité du gouvernement à répondre aux demandes de dépenses. Toutefois, deux genres éminents de dépenses contemporaines résistent à ces contraintes. Le premier vise les droits prévus par des lois et le second, le passif éventuel. Le problème lié aux droits est essentiellement de nature politique ; il sera abordé à la prochaine section dans le contexte des conditions politiques et économiques de l'établissement et de la mise en œuvre de règles financières. Pour sa part, le passif éventuel découle du fait que les budgets traditionnels ne couvrent que les éléments de passif direct. Les éventualités sont portées aux comptes du budget au moment où le paiement doit être effectué (par exemple, conformément à un manquement à une garantie), de sorte qu'il est trop tard pour que le budget réussisse à bien contrôler le montant dépensé. Dans certains cas, les gouvernements qui semblent avoir adopté un comportement financièrement prudent voient d'énormes tensions s'exercer sur leurs budgets en raison d'un passif éventuel qui n'a pas déjà été constaté. Il semble que cette situation se soit produite dernièrement en Argentine et dans quelques autres économies de marché en développement et émergentes.

Le passif éventuel peut prendre de nombreuses formes ; tous les gouvernements nationaux ont un tel passif. Certains passifs éventuels sont explicites, car ils sont établis par la loi ou par contrat, tandis que d'autres sont implicites, parce qu'ils sont fondés sur des attentes quant au comportement du gouvernement. Évidemment, le gouvernement connaît moins les risques implicites que les passifs explicites, mais l'incidence budgétaire peut être plus grande. Pour conserver la discipline budgétaire, les gouvernements doivent réglementer les éléments de passif, ce qui est difficile parce que les pratiques n'ont pas été normalisées et que le passif éventuel est habituellement considéré hors le processus budgétaire. Ces 20 dernières années, plusieurs approches ont

vu le jour, notamment : *i)* la mise de côté de sommes dans le budget au titre des mises en jeu estimatives des garanties ; *ii)* la restriction du nombre de garanties en circulation ou émises pendant l'année ; *iii)* la constatation du passif éventuel dans le budget ou les états financiers ; *iv)* le partage des risques avec les titulaires de garanties en leur imputant des frais ou en exigeant d'autres paiements ; *v)* l'examen des garanties de concert avec l'examen des soumissions de dépenses directes ; et *vi)* la budgétisation des estimations de coûts futurs lorsque la garantie est autorisée. Il se peut qu'avec l'application plus poussée de règles financières, de nouveaux outils soient mis au point pour réglementer les garanties et les ramener sous le contrôle budgétaire.

Les règles financières ne supposent pas tout simplement l'ajout des cibles relatives aux agrégats à la pile de procédures budgétaires. Lorsqu'elles fonctionnent bien, les règles transforment tant les pratiques officielles de budgétisation que le comportement des participants au procédé. Les changements dont il a été question dans la présente section ont été instaurés dès les premières années de l'établissement de règles financières. Ces règles s'imbriqueront complètement dans la budgétisation lorsque d'autres changements seront apportés à l'avenir. Si les détails des prochaines innovations budgétaires ne sont pas connus pour l'instant, leur orientation est claire. La budgétisation s'adaptera afin de protéger les agrégats contre les tensions de dépenser ou d'emprunter davantage pour veiller à ce que les gouvernements respectent les limites fixées à l'avance lorsqu'ils préparent et mettent en œuvre le budget et pour exiger des assemblées législatives qu'elles fassent preuve d'une plus grande discipline tout en assumant un rôle plus important en matière de budget.

4. L'incidence des conditions politiques et économiques sur les règles financières

Les règles financières interviennent là où se croisent les conditions économiques et les conditions politiques. Un lien bilatéral unit d'une part les règles et d'autre part les conditions économiques et politiques. En effet, chaque règle peut redistribuer le pouvoir politique, modifier les résultats budgétaires et d'autres politiques ainsi qu'influer sur les conditions économiques. Or, le contraire est également vrai, en ce sens que les conditions politiques et économiques influent sur l'efficacité des règles budgétaires. La présente section, qui sert de conclusion au document, se penche sur un point qui n'a pas été abordé dans le débat entourant les règles financières. La question est donc de savoir si des règles peuvent être efficaces si les politiciens n'en veulent pas ou si les conditions économiques ne sont pas favorables. Si la réponse à cette question est négative, il faut alors se demander pourquoi se donner la peine d'instaurer des règles. En bref, il demeure que, même si les règles ne peuvent faire fi des tensions politiques et

économiques, elles peuvent influer sur la manière dont ces tensions sont prises en compte dans les décisions budgétaire. Ainsi, les règles financières exercent un effet, même lorsqu'elles ne sont pas efficaces.

Les règles budgétaires sont des règles politiques, car ce sont des dirigeants politiques qui les établissent et qui les appliquent ou les enfreignent. L'efficacité des limites budgétaires repose sur la volonté des politiciens de s'y conformer. Lorsque les règles donnent le résultat escompté, il se peut que ce soit parce les électeurs et les politiciens préfèrent faire preuve de discipline financière, mais lorsqu'elles ne donnent pas le résultat souhaité, il se peut que ce soit parce que les électeurs et les politiciens préfèrent dépenser davantage ou réduire les impôts. Poterba et von Hagen ont reconnu cette tendance lorsqu'ils ont fait remarquer que : « les règles budgétaires ne sont pas attribuées de manière aléatoire aux nations, […] elles sont plutôt le produit du choix délibéré exercé par les électeurs ou les représentants qu'ils ont élus. Cela complique l'évaluation des corrélations observées entre les règles budgétaires et les résultats budgétaires. Ces relations pourraient simplement être le fait d'une corrélation entre un troisième facteur, les préférences des électeurs, et les manifestations observées de ces préférences[3]. »

Dans leurs récents travaux, von Hagen et d'autres auteurs[4] ont reconnu l'importance de l'engagement politique en matière de réglementation des résultats budgétaires, mais ils ont défini l'engagement comme un élément clé des règles budgétaires plutôt que comme une condition habilitante qui donne de l'effet aux règles. Leur raisonnement frise la tautologie : les engagements sont des règles budgétaires qui limitent les dépenses ou les déficits et, s'ils ne sont pas limités, c'est parce que l'engagement est déficient. La conclusion à tirer d'un tel raisonnement circulaire est que les règles sont toujours efficaces. Il serait toutefois plus équilibré d'affirmer que les règles importent lorsque les politiciens sont disposés à proposer des mesures empreintes de discipline financière, ce qui leur facilite la tâche de résister aux tensions de dépenser les recettes ou de contracter des emprunts. Les règles sécurisent les politiciens qui veulent exercer une prudence financière, mais elles ne nuisent nullement aux autres qui sont décidés de dépenser plus ou de prélever moins d'impôts que ne le permettent les règles.

La valeur d'un engagement fiscal ne se mesure qu'en fonction de la volonté de ceux qui le prennent de s'y conformer. Si l'engagement vacille, la discipline budgétaire s'érode. Au fil des ans, de tels engagements peuvent naturellement être voués à une détérioration à mesure que les demandes de ressources pécuniaires refoulées prennent d'assaut les règles. Au bout du compte, toutes les règles budgétaires peuvent être intrinsèquement faibles et avoir été prises en vue d'être brisées, soit explicitement soit par le truchement de tours de passe-passe comptables. Les gouvernements ont donc du mal à conserver

pendant une longue période une attitude disciplinée en matière de finances. Si tel est le cas, chaque pays devra tôt ou tard renforcer ses règles financières.

La fragilité des règles financières est ressortie d'études de cas sur les résultats budgétaires fluctuants. Au début des années 90, le *General Accounting Office* (GAO) des États-Unis s'est penché sur l'expérience connue par cinq pays qui étaient passés de déficits budgétaires imposants à un équilibre budgétaire. Les cinq pays (l'Australie, l'Allemagne, le Japon, le Mexique et le Royaume-Uni) ont restructuré leurs règles budgétaires, établi des limites pluriannuelles descendantes sur les dépenses totales et pris des mesures pour réduire les dépenses salariales du secteur public et certains avantages sociaux. Quelques pays ont également réduit les paiements versés aux gouvernements infranationaux ou comprimé les dépenses en immobilisations. Les dirigeants politiques de tous ces pays se sont affairés à promouvoir la discipline financière en définissant les paramètres acceptables de la politique budgétaire et en convainquant les politiciens et les électeurs d'accepter les mesures d'austérité budgétaire. Le GAO a conclu[5] que les expériences vécues par ces nations « montrent que les démocraties modernes peuvent éliminer les déficits et que les dirigeants peuvent réussir à justifier la prise de mesures rapides avant qu'une crise ne surgisse ». Il a toutefois également constaté que qu'il est difficile de conserver à long terme le sentiment d'urgence et l'équilibre budgétaire. De fait, à la date de publication de l'étude du GAO, quatre des cinq pays se retrouvaient de nouveau en situation de déficit budgétaire. L'expérience récente aux États-Unis suit celle des autres pays. Ils sont rapidement passés d'un important déficit budgétaire au début des années 90 à un imposant excédent à la fin de la décennie, puis sont revenus à un déficit encore plus grand à peine quelques années plus tard. Les règles financières limitant les hausses de dépenses et les baisses d'impôt ont facilité le passage d'une situation déficitaire à une situation excédentaire. Cependant, après avoir réalisé un excédent, les politiciens ont trouvé le moyen de dépenser plus que les règles ne le permettent et de prélever moins d'impôts qu'elles ne l'autorisent. Si les règles sont demeurées les mêmes, tel n'est pas le cas du comportement politique. Selon l'exemple américain, la volonté des politiciens de respecter les règles a été brisée par les excédents, tandis que dans d'autres pays, elle a été brisée par les déficits. C'est le sort qu'a connu l'Allemagne ces 10 dernières années. Dans la période qui a précédé l'adoption de l'euro, ce pays a insisté sur des règles financières rigoureuses, mais il a été le premier à se faire reprocher par la Commission européenne d'avoir enfreint les règles. Le fardeau financier inhérent à l'unification et la faiblesse économique prolongée ont anéanti la discipline budgétaire traditionnelle de l'Allemagne.

Il arrive parfois qu'un pays qui, auparavant, n'avait pas la capacité politique de discipliner ses finances acquiert la volonté de le faire. Il fut un temps où on estimait que les Pays-Bas ne pourraient jamais espérer éponger

leurs déficits. C'est dans ce pays qu'a pris souche le « syndrome hollandais », expression servant à désigner un pays opulent qui vit bien au-dessus de ses moyens. Ces 10 dernières années, toutefois, le pays a su conserver l'une des situations financières les plus fortes des pays d'Europe. Il est maintenant reconnu pour son « modèle hollandais », un cadre de réformes structurelles ayant rectifié nombre des déséquilibres de l'économie et stabilisé les finances publiques. Les Pays-Bas ont essentiellement agi de leur propre initiative et non parce qu'ils subissaient les tensions exercées par les règles des accords de Maastricht ou du Pacte de stabilité. Comme nous l'avons déjà signalé, les Pays-Bas ont mis au point l'entente de coalition à titre de mécanisme puissant permettant de garder le cap tout au long du mandat de chaque gouvernement. Il n'importe pas que chaque nouveau gouvernement négocie une entente de coalition, mais bien qu'il prenne très au sérieux les modalités de cette entente et qu'il produise des budgets annuels conformes aux objectifs financiers convenus. Le gouvernement du jour n'a pas relâché la discipline budgétaire en période de prospérité économique. Il ne s'est pas servi de la hausse marquée des recettes fiscales pour financer l'expansion de programmes qui grèveraient les prochains budgets. Le succès des Pays-Bas pourrait s'expliquer soit par les nouvelles institutions budgétaires soit par la volonté politique. Mais l'expérience hollandaise montre clairement que, sans un engagement politique soutenu, renouvelé par cinq gouvernements consécutifs dont les mandats cumulatifs se sont étalés sur deux décennies, les ententes de coalition n'auraient été que de vulgaires bouts de papier, les règles budgétaires rigoureuses auraient été enfreintes et les résultats budgétaires auraient été beaucoup moins favorables qu'ils ne l'ont été dans la réalité.

L'engagement politique revêt une importance toute particulière dans le milieu budgétaire contemporain, qui, à tout le moins, présente deux grandes différences par rapport aux conditions antérieures. La première a trait à la prédominance des comptes obligatoires dans les finances nationales et la seconde désigne le militantisme et l'influence des groupes d'intérêt. Ensemble, ces faits nouveaux ont compliqué considérablement les efforts en vue de maintenir une discipline financière, quelle que soit l'orientation politique du parti (ou des partis) au pouvoir. Auparavant, les politiciens arrivaient plus facilement à faire preuve de discipline étant donné que presque toutes les dépenses étaient de nature discrétionnaire et que la budgétisation était un procédé clos sur lequel les groupes exerçaient relativement peu d'influence. Les politiciens n'avaient pas besoin de règles financières explicites pour faire preuve de discipline. De nos jours, ils ont besoin de règles, mais les règles ne sauraient suffire.

Lorsque les droits dominent les dépenses, les tendances démographiques et économiques entraînent automatiquement des hausses, qui ne sont pas le fait d'une décision budgétaire explicite. Donc, contrairement à la

budgétisation traditionnelle dans le cadre de laquelle le rôle habituel des politiciens est de répartir les augmentations, le budget axé sur les droits peut exiger d'eux qu'ils répartissent les compressions en retirant aux bénéficiaires le droit à des paiements prévus par la loi. Cette tâche budgétaire est beaucoup plus ardue et peu de politiciens ont le tempérament qui convient pour s'en acquitter. Les règles financières pourraient ne pas alléger leur sort : en raison de la hausse automatique des dépenses liées aux droits, il ne suffit pas aux gouvernements de résister aux demandes accrues d'argent. Ils doivent également les réduire.

Les droits rendent nécessaires les règles financières, mais ils peuvent également les rendre inefficaces. L'épreuve ultime que peuvent subir les règles financières pourrait bien être l'incidence qu'elles exercent sur les droits. Si ces règles sont établies par des dirigeants politiques déterminés à réduire les droits, elles seront efficaces. Si toutefois les gouvernements ne peuvent ni ne veulent s'attaquer aux droits, les règles financières ne pèseront pas lourd dans la balance.

L'ardeur que certains groupes organisés mettent à défendre leurs intérêts a grandement compliqué la tâche politique qui consiste à ramener les droits sous le contrôle budgétaire. Non seulement les démocraties contemporaines comptent beaucoup plus de groupes actifs que ce fut le cas il y a une ou deux générations, mais aussi nombre de groupes ont plus facilement accès aux responsables budgétaires qu'auparavant. Si la plupart des budgets nationaux ne sont pas entièrement ouverts, ils sont beaucoup plus transparents qu'avant, et le procédé est plus exposé aux influences extérieures. Les politiciens contemporains subissent souvent les pressions contradictoires exercées, d'une part, par les gardiens du budget qui leur demandent de prendre les mesures qui s'imposent pour maintenir les règles financières et, d'autre part, par les groupes d'intérêt qui s'opposent à la diminution des avantages. Lorsque les organismes d'exécution des règles ne font pas partie du système politique, comme c'est le cas de la CE et du FMI, ils peuvent ne pas être sensibles aux difficultés politiques que connaît le gouvernement. Dans certains pays, la survie des règles financières est assurée uniquement si le gouvernement met en jeu sa propre continuité.

4.1. *Les cycles et les chocs économiques*

Le coût politique du respect des règles financières dépend dans une grande mesure des conditions économiques. La tâche est relativement facile à accomplir lorsque l'économie collabore, mais elle est contraignante quand elle ne collabore pas. Le gouvernement peut-il continuer de faire preuve de discipline budgétaire si les conditions économiques sont défavorables ? Si on en croit l'expérience des pays développés, la réponse à cette question est oui et non. Oui, si l'on tient compte des mesures de relance budgétaires discrétionnaires, et non, si l'on tient

compte de l'incidence des stabilisateurs économiques sur les principaux agrégats budgétaires. Pendant l'après-guerre, il était commun de voir les gouvernements de pays développés contrer le ralentissement économique en réduisant les impôts ou en augmentant les dépenses. Pour justifier l'accroissement du déficit budgétaire, ils invoquaient la relance économique. En général, les pays développés ne gèrent plus activement l'économie de cette manière. Nombre d'entre eux ont constaté que les coûts ajoutés (dont la hausse des frais d'intérêt) qui étaient approuvés en période de faiblesse de l'économie continuaient de grever le budget à la reprise de l'activité économique. Les règles financières dissuadent la prise de mesures budgétaires stimulantes lorsque le déficit croît par suite du ralentissement économique.

Or, si l'engouement des gouvernements pour la politique discrétionnaire s'est calmé, les stabilisateurs économiques continuent d'agir sur les résultats budgétaires. Une baisse automatique des recettes ou une hausse des avantages sociaux peuvent générer d'importants déficits imprévus qui dépassent les limites permises par les règles financières. Les gouvernements peuvent tenter de maintenir le cap dans le domaine budgétaire en haussant les impôts ou en comprimant les dépenses, mais il n'est habituellement pas opportun d'agir de la sorte en période de marasme économique. Les gouvernements qui s'en tiennent aux règles financières en de pareilles circonstances peuvent par inadvertance approfondir ou prolonger la récession sans pour autant se conformer aux exigences des règles. Les pays en développement et en transition doivent aussi composer avec des budgets instables en période de difficulté économique, mais c'est à ce moment qu'ils dépendent le plus de l'aide extérieure et, par conséquent, qu'ils peuvent être assujettis aux conditionnalités imposées par des organismes internationaux. Ces pays s'exposent en outre à la fuite de capitaux, au manque de liquidités de leurs institutions financières ainsi qu'à l'instabilité politique. Dans la mesure où ils comptent sur les rentrées de capitaux pour stabiliser ou développer leurs économies, ces pays peuvent être contraints de limiter les dépenses publiques ou d'augmenter les impôts dans l'espoir que cette discipline budgétaire sera récompensée par des améliorations de longue durée des conditions économiques.

Le statut des règles financières en période de ralentissement économique a ébranlé la Communauté européenne. Bruxelles a mis en garde plusieurs pays dont le cheminement budgétaire est contraire au Pacte de stabilité et leur a demandé de prendre des mesures stratégiques correctives qui ramèneront le déficit dans des limites acceptables. A un moment donné, le président de la Commission européenne aurait même qualifié de « stupides » les règles rigides de la Communauté parce qu'elles ne permettent pas le dérapage lorsque l'économie est chancelante. Certains pays membres ont fait savoir qu'un examen des règles financières de la Communauté pourrait s'imposer. La question n'a pas encore été réglée, et les pays membres peuvent éprouver

de la difficulté à élaborer une règle de remplacement à la fois disciplinée et conciliante. De plus, la question de savoir quelles mesures prendre en période économique défavorable continue de se poser même si les règles sont assouplies. Seules les règles financières sans « mordant » ne produisent pas de problèmes économiques. Or, les règles qui limitent l'intervention gouvernementale – ce qui, après tout, constitue la raison d'être de l'adoption de règles – ne peuvent ni être ignorées ni être respectées en temps de crise.

4.2. Les chocs économiques

Les chocs sont beaucoup plus déstabilisateurs que les ralentissements cycliques, parce qu'ils font dévier les gouvernements de leurs parcours budgétaires et font ressentir leurs effets pendant longtemps. En présence de chocs très sévères, les gouvernements pourraient ne jamais avoir la possibilité de rétablir le *statu quo* et pourraient devoir affronter les tensions en vue de changements politiques ou économiques fondamentaux. Bien qu'il soit difficile de tracer la ligne démarquant les chocs des perturbations cycliques, il est utile d'établir une telle distinction puisqu'il est impossible pour un pays de maintenir des normes budgétaires lorsque les assises de l'économie ont été éradiquées. Les chocs peuvent être attribuables à la guerre ou à l'effondrement d'un ordre politique ou à tout autre événement entraînant des transformations profondes et de longue durée de la structure économique d'un pays. D'aucuns prétendront que la poussée vers l'unification du pays a constitué un choc pour l'Allemagne étant donné que, même si cette mesure est partie d'une décision hardie d'intégrer complètement les provinces de l'Est en systèmes économiques et politiques nationaux, l'effort s'est révélé beaucoup plus difficile, onéreux et long que ce qui avait été prévu au départ. Les déficits imposants, les montagnes de dettes publiques et l'anéantissement de la prudence budgétaire de l'Allemagne sont autant de legs de l'unification.

Les chocs surviennent beaucoup plus souvent dans les économies de marché en développement et émergentes qui n'ont pas la marge de manœuvre leur permettant de réagir face à l'adversité économique. Dans les pays en développement, le fléchissement marqué des cours des marchandises ou des taux de change ou la fuite subite des capitaux peuvent contrecarrer les plans budgétaires du gouvernement. Néanmoins, c'est justement lorsque les déficits budgétaires déraillent que ces pays ont le plus besoin de la discipline inhérente aux règles financières. C'est lorsque tout s'en va à vau-l'eau qu'il devient le plus urgent d'adopter une approche disciplinée en matière de finances publiques. En de pareilles circonstances, la compression des dépenses et la production de recettes fiscales accrues ne se traduiront pas par un équilibre budgétaire ni ne garantiront l'atteinte par le gouvernement des objectifs établis avant les chocs. Ces mesures peuvent cependant atténuer et raccourcir les répercussions sur l'ordre politique et économique.

En présence de chocs ou de problèmes cycliques, il est essentiel de distinguer l'équilibre budgétaire de la discipline budgétaire. La perte du premier peut être inéluctable, tandis que le maintien de la seconde peut être réalisable, même si les conditions sont pénibles. Les règles financières bien élaborées qui misent sur la viabilité de la situation financière d'un pays prennent alors la pleine mesure de leur valeur. Or, si le degré de faisabilité des règles augmente habituellement lors de ralentissements économiques, je suis convaincu que les règles sont véritablement mises à l'épreuve lorsque l'abondance économique incite les électeurs et les groupes à exiger davantage des gouvernements et des politiciens qu'ils réagissent en réduisant les impôts ou en augmentant les dépenses. Dans la plupart des cas, les graines de l'effondrement financier sont semées en période de prospérité quand l'expectative alléchante d'une croissance économique, de recettes fiscales soutenues et d'autres conditions favorables illimitées prend le dessus sur la possibilité que les ressources ne soient pas toujours aussi abondantes à l'avenir et que le gouvernement ne puisse pas maintenir le cap qu'il s'est fixé en matière de budget. Et, lorsque ces conditions idéales cessent d'exister, les recettes auxquelles le gouvernement a renoncé et les engagements qu'il a pris en matière de dépenses lors des poussées de croissance créent une tourmente budgétaire quand les coffres de l'État sont vides et que le gouvernement n'a plus les moyens de tenir ses promesses.

Certains gouvernements tentent de fournir l'assurance qu'ils seront en mesure de traverser les périodes de ralentissement en mettant de côté de l'argent dans des fonds de stabilisation ou des « réserves pour les temps difficiles » lorsque l'économie est vigoureuse. Ces fonds amassent rarement assez de ressources pour combler les déficits attribuables à la récession ou aux chocs. Il en est ainsi parce que le gouvernement décide du montant à mettre de côté dans ces fonds en se fondant sur le solde disponible après la réduction des impôts ou l'expansion des programmes. La somme ne saurait suffire puisqu'elle a été calculée en fonction de la politique d'aujourd'hui au lieu des besoins de demain. En d'autres termes, les fonds de stabilisation ne sont pas assez anticycliques et ne tiennent pas compte de la viabilité de la politique financière du gouvernement.

La politique anticyclique est un vieux concept dont on n'a pas beaucoup parlé ces derniers temps. Ce concept mérite d'être ranimé ne serait-ce qu'en raison du fait que les règles financières encouragent fortement le comportement procyclique. Les règles du Pacte de stabilité permettent aux gouvernements de réduire les impôts et d'augmenter les dépenses en période de prospérité économique et de faire le contraire en période de ralentissement. Même si les règles permettent d'aggraver le déséquilibre budgétaire lorsque l'économie est faible, le rajustement est trop peu conséquent pour compenser les fluctuations budgétaires découlant des

changements cycliques du rendement de l'économie. Sans ambages, le gouvernement qui est autorisé à accumuler un déficit de 1 à 3 % lorsque l'économie est vigoureuse ne pourra respecter le plafond de 3 % lorsque l'économie ralentit. Le gouvernement qui veut respecter les règles tout au long des oscillations d'un cycle économique doit se doter de règles qui génèrent des excédents lorsque l'économie est vigoureuse.

Quelle devrait être la taille de l'excédent ? Ou bien, quelle part de l'excédent prévu qui a été sacrifiée par suite des réductions d'impôts ou des hausses des dépenses demeurera lorsque l'excédent se sera évaporé ? C'est à ce stade que le concept de la viabilité peut contribuer à la politique anticyclique. En période de prospérité, les gouvernements ne devraient s'engager à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes que s'ils ont les moyens de respecter ces engagements lorsque l'économie stagne. Pour mesurer la viabilité, les gouvernements devraient analyser la sensibilité ou le risque et déterminer s'ils peuvent soutenir la perte de recettes ou la hausse des dépenses dans le cadre de scénarios économiques moins reluisants. J'estime que l'établissement des règles financières doit tenir compte d'un tel objectif anticyclique viable.

Cette approche pourrait contrecarrer le parti pris expansionniste anticyclique des règles financières et placer les finances publiques sur un parcours prudent et viable. Les règles financières devraient être particulièrement musclées lorsque l'économie est vigoureuse sinon elles peuvent faire beaucoup de tort et peu de bien lorsque l'économie est faible.

Notes

1. Jurgen von Hagen (1992), « Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community », Economic Papers 96, Commission of the European Communities, p. 53.
2. James M. Poterba et Jurgen von Hagen (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, p. 10.
3. *Ibid.*, p. 11.
4. Mark Hallerberg et Jurgen von Hagen, « Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union », dans James M. Poterba et Jurgen von Hagen, *op. cit.*, pp. 209-232.
5. United States General Accounting Office (GAO) (1994), *Deficit Reduction: Experiences of Other Nations*, AIMD-95-30.

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques en Afrique

par
Ian Lienert*

* Ian Lienert est économiste principal au Fonds monétaire international (FMI), Washington, DC, États-Unis.

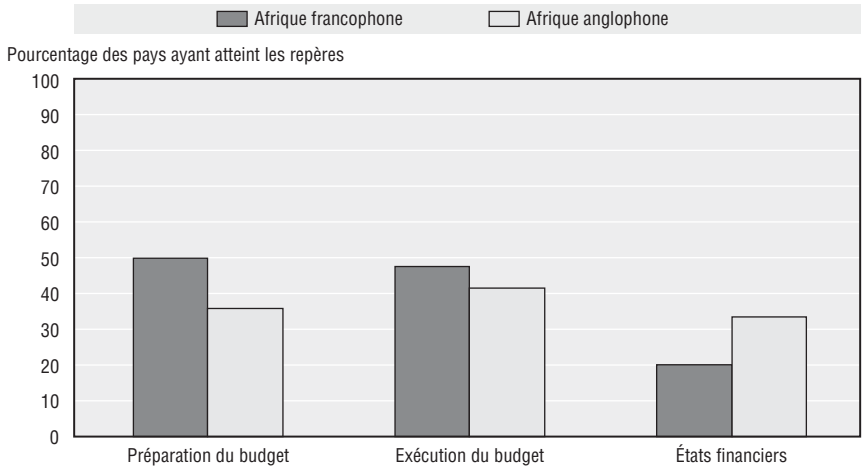
1. Introduction

Beaucoup de pays africains ont obtenu des réductions de leur dette extérieure. Ces réductions ont pour objet, entre autres, de réaffecter les ressources budgétaires ainsi libérées à la lutte contre la pauvreté. Toutefois, cela ne va pas sans soulever plusieurs questions. Premièrement, les systèmes de gestion des dépenses publiques (GDP) des pays africains sont-ils suffisamment développés pour que l'on puisse relever les dépenses qui, dans les budgets annuels, sont proprement liées à la lutte contre la pauvreté et trouver des informations à leur sujet dans les systèmes comptables des pays ? Deuxièmement, le système de contrôle des dépenses permet-il de soustraire les crédits afférents à la lutte contre la pauvreté aux coupes qui s'imposent lorsque les recettes sont inférieures aux prévisions ? Troisièmement, les méthodes d'audit externe et interne sont-elles de nature à garantir l'intégrité des informations concernant les dépenses, et ce aussi bien en cours qu'en fin d'exercice ? Pour répondre à ces questions et à d'autres, il faut évaluer l'ensemble du système de GDP dans chaque pays.

Une telle évaluation a déjà été effectuée[1]. En 2001, on a évalué les systèmes de GDP de 24 pays à faible revenu en se fondant sur un ensemble de 15 questions visant trois domaines : la préparation du budget, l'exécution du budget et les états financiers. La figure 1 illustre les résultats pour deux zones en Afrique (pays anglophones et pays francophones) – la part des repères atteints n'était que de 40 % environ, soit beaucoup moins que ce qui est requis pour satisfaire aux normes de systèmes performants de GDP.

Cette étude est centrée sur une question : y a-t-il en Afrique un système particulier de GDP généralement plus performant que d'autres et, si oui, quelles en sont les caractéristiques ? Comme la plupart des pays d'Afrique ont hérité d'un système d'inspiration soit britannique, soit français, la comparaison se limite à ces deux systèmes[2]. D'autres études ont fait ressortir les déficiences communes aux systèmes français et britannique de gestion des dépenses publiques[3]. Nous tentons ici de compléter ces recherches au moyen d'une analyse comparative. Les sections 2 à 5 sont consacrées à un examen des principales caractéristiques de ces systèmes. Elles indiquent leurs principales différences pour chacun des trois domaines mentionnés. La section 6 analyse les avantages et les inconvénients de chaque système par rapport à l'autre. La section 7 conclut que les avantages de chacun sont annulés par ses modalités de fonctionnement.

Figure 1. **Performance relative des systèmes de GDP en Afrique**



Notes : 15 repères ont été établis : sept pour l'élaboration du budget, quatre pour l'exécution du budget et quatre pour les états financiers. Consulter FMI (2002).
Les pays francophones de l'échantillon sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad.
Les pays anglophones sont : la Gambie, le Ghana, le Malawi, l'Ouganda, la Tanzanie, et la Zambie.

Une étude de cette ampleur comporte nécessairement des généralisations : les systèmes de GDP des deux zones ont évolué différemment depuis leur accession à l'indépendance. Cette étude porte en outre sur les pays ayant bénéficié d'une assistance technique du Fonds monétaire international (FMI) au cours de la dernière décennie[4]. Par conséquent, l'accent est mis sur la description et l'évaluation du fonctionnement réel des systèmes de GDP, et non pas sur la façon dont ils fonctionneraient si le cadre de réglementation propre à chacun était respecté.

2. La préparation du budget

Cette section porte tout d'abord sur le cadre législatif afférent à l'élaboration du budget et, plus précisément, sur le fondement du système de préparation du budget.

2.1. Fondement législatif de la préparation du budget

Les constitutions des pays francophones stipulent généralement que la loi de finances annuelle détermine les ressources et les dépenses de l'État. On y trouve en outre des dispositions concernant le moment de la présentation de la loi de finances au Parlement (souvent en octobre pour un exercice financier débutant le 1er janvier) et les mesures que le pouvoir exécutif est autorisé à prendre lorsque la loi de finances n'est pas adoptée en temps opportun par le Parlement. Généralement, les administrations publiques

peuvent entreprendre l'exécution d'un budget sur la base d'autorisations mensuelles correspondant à un douzième du budget de l'année précédente.

Dans le cas des pays anglophones, les dispositions concernant le processus budgétaire varient beaucoup d'un pays à l'autre. Certains pays (l'Ouganda, par exemple) possèdent très peu de dispositions constitutionnelles, voire aucune, sur les questions budgétaires. D'autres (le Nigeria, par exemple) ont parfois des dispositions beaucoup plus précises que les pays francophones. Bon nombre de constitutions stipulent qu'aucun retrait de fonds du Trésor ne peut être effectué sans avoir été autorisé en vertu d'un crédit budgétaire ou d'une loi quelconque (une loi sur la dette publique, par exemple).

Les lois organiques relatives aux lois de finances des systèmes d'inspiration française énoncent cinq principes bien connus concernant la préparation du budget: l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécificité et l'équilibre[5]. En Afrique francophone, les lois organiques relatives aux lois de finances reposent essentiellement sur la loi organique adoptée par la France en 1959[6]. Elles définissent généralement : *i)* les dépenses courantes et en capital, ainsi que les prêts et avances ; *ii)* les principales catégories de la classification économique des dépenses[7] ; *iii)* la nature des documents devant être présentés au Parlement ; et *iv)* les procédures concernant la préparation et l'adoption de la loi de finances annuelle.

Les lois relatives aux systèmes budgétaires des pays anglophones diffèrent de celles des pays francophones. Ce qui s'apparente le plus à une « loi organique relative aux lois de finances » dans les pays anglophones, ce sont les « lois de finances et d'audit ». Bien que celles-ci comportent parfois des dispositions sur la préparation du budget, elles portent avant tout sur l'exécution du budget et sur les audits *a posteriori*. Dans les deux zones, les ministères des Finances interviennent dans la préparation du budget au moyen de lettres circulaires ou d'avis administratifs.

2.2. Caractéristiques communes de la préparation des budgets dans les deux zones

La préparation du budget repose sur des processus semblables (encadré 1).

Depuis l'abandon de la planification nationale[8], les budgets ont traditionnellement été uniquement annuels, du moins pour ce qui est des dépenses courantes. Peu de pays ont élaboré des cadres budgétaires à moyen terme fonctionnant normalement. Pourtant, depuis quelques années sont apparues les prémices d'un tel cadre, surtout dans les pays anglophones (en particulier au Ghana, en Ouganda et en Tanzanie). Dans le cas de l'Ouganda, une loi sur les budgets de l'État a été adoptée en 2000 ; elle établit notamment

Encadré 1. **Caractéristiques communes des systèmes de préparation du budget en Afrique francophone et anglophone**

- Cycle budgétaire annuel, mais absence de cadre de dépenses à moyen terme.
- Séparation du budget des dépenses courantes et du budget des dépenses en capital.
- Ventilation détaillée des dépenses budgétaires.
- Le budget ne vise généralement que les opérations de l'administration centrale et de quelques caisses autonomes. Sont exclus les administrations locales et les comptes extrabudgétaires.
- Un processus de décentralisation des opérations budgétaires vers les échelons inférieurs de l'administration est en cours.
- Estimation irréaliste des dépenses : certains postes budgétaires ne reflètent pas les coûts réels.
- Calendrier – la préparation du budget laisse peu de temps pour les débats parlementaires.
- Un manque de concentration sur les résultats ou sur l'efficacité des programmes gouvernementaux.

les fondements juridiques des cadres budgétaires à moyen terme élaborés pendant les années 90.

Les lois organiques relatives aux lois de finances des pays francophones prévoient des dispositions budgétaires pluriannuelles pour les dépenses en capital. Des autorisations de programme pluriannuelles permettent aux ministères d'engager des dépenses au titre de projets d'investissement pour des périodes supérieures à un an. A ces autorisations viennent s'ajouter des plafonds sur les crédits de paiements annuels figurant dans la loi de finances. En fin d'exercice, les crédits de paiement inutilisés peuvent être reportés sur l'exercice suivant. En revanche, dans les pays anglophones, les crédits inutilisés sont annulés en fin d'exercice de sorte qu'une nouvelle autorisation est requise pour l'exercice suivant.

Les bailleurs de fonds déterminent pour une bonne part l'ampleur des budgets d'investissement et des programmes d'investissement public[9]. Dans les deux zones, les bailleurs de fonds financent la plupart des dépenses d'investissement. Les projets figurant dans les programmes d'investissement public devraient être ordonnés selon des critères objectifs, mais ce sont les préférences des bailleurs de fonds qui, concrètement, ont influencé les budgets d'investissement. Bref, les bailleurs de fonds ont intégré aux budgets

nationaux des projets correspondant autant aux intérêts des pays donateurs qu'à ceux des pays africains.

La double budgétisation est très répandue. Les dépenses courantes et les dépenses « d'investissement » font souvent l'objet de budgets distincts. Les dépenses d'investissement (que l'on associe parfois à un « budget de développement ») comportent fréquemment des dépenses ordinaires. Étant donné qu'il n'y a pas de cadre budgétaire à moyen terme et que les budgets ne sont pas intégrés, il est difficile d'évaluer les effets des projets d'investissement sur les dépenses ordinaires. Dans les deux zones, on admet maintenant que « c'est sans doute la double budgétisation qui a le plus contribué à l'absence de liens entre planification, élaboration des politiques et budgétisation » – voir encadré 3.11 de la Banque mondiale (1998).

Le budget a traditionnellement été préparé sur la base d'une ventilation détaillée des dépenses. Dans les deux zones, le principal document budgétaire compte parfois des centaines de pages. Une ventilation aussi détaillée accroît la complexité de la gestion budgétaire. Presque tous les systèmes de classification budgétaire sont semblables : le budget repose sur une classification à la fois organisationnelle (par exemple, les ministères, les unités administratives, les provinces) et économique (par exemple, les salaires, les biens et services, les transferts, les dépenses d'investissement – dont on trouve une approximation dans le « budget de développement »). Les pays des deux zones utilisent rarement une classification des dépenses fondée sur les programmes ou les fonctions ; quant aux règles concernant les virements (les réaménagements de dépenses d'un poste budgétaire à un autre), elles sont bien définies mais pas toujours respectées.

Dans les pays francophones et anglophones, le budget adopté ne vise généralement que l'administration centrale. Dans le budget annuel, le Parlement approuve les transferts de l'administration centrale aux échelons inférieurs de l'administration. Les estimations de recettes des administrations infranationales ne sont généralement pas incluses dans les informations générales. Il y a souvent des organismes autonomes (par exemple, les hôpitaux) qui, tout en étant largement tributaires des transferts budgétaires, disposent de recettes propres, mais celles-ci n'apparaissent pas clairement dans le budget.

Dans les deux zones, les budgets semi autonomes, les fonds extrabudgétaires et les activités hors budget jouent un rôle important. Dans les pays francophones, les lois organiques relatives aux lois de finances insistent sur les principes d'unité (tous les décaissements proviennent d'un même fonds) et d'universalité (toutes les dépenses sont inscrites au budget), mais il y a pourtant beaucoup d'exceptions. On constate notamment l'existence de diverses catégories d'annexes budgétaires et de comptes spéciaux du Trésor[10]. Bien que ces annexes et comptes soient assujettis à

l'approbation du Parlement et aux règles de comptabilité publique, les comptes publics se révèlent habituellement de peu d'utilité. Dans les pays anglophones, les fonds extrabudgétaires « en dessous de la ligne » ont accru les difficultés afférentes à l'exécution du budget (notamment en Gambie et au Zimbabwe). Les fonds routiers, bien que généralement intégrés à la préparation du budget, sont gérés de manière autonome. Quant aux caisses de retraite et de sécurité sociale, elles sont généralement soustraites au processus de préparation du budget dans les deux zones[11].

Les projections de recettes et de certains postes de dépenses sont parfois irréalistes. Les projections de recettes se sont souvent révélées trop optimistes, ce qui a eu pour conséquence que les ressources requises pour le financement de programmes budgétaires ont été insuffisantes. Ce problème est quelquefois particulièrement aigu dans le cas de dispositions budgétaires visant les services collectifs (électricité, téléphone, eau) ou d'autres dépenses dont l'engagement ne peut être reporté (par exemple, les achats de nourriture pour l'armée et les prisons). Dans les deux zones, les données sur les coûts unitaires de ministères particuliers ou sur les volumes de consommation de biens et services sont souvent de piètre qualité.

Les ministères dépensiers n'appliquent pas parfaitement les directives des services du budget exigeant des estimations réalistes de toutes les catégories de dépenses. Par ailleurs, comme les services du budget des ministères des Finances ne disposent pas de personnel pouvant « contester » les estimations de dépenses et que leur calendrier de discussions budgétaires techniques bilatérales est très serré, ils ne peuvent soumettre les estimations de dépenses à des examens rigoureux.

Une fois qu'il y a eu accord sur les aspects techniques du budget, d'importantes décisions politiques influant sur les dépenses peuvent être prises à une étape tardive du cycle budgétaire (avant l'adoption du budget par le Parlement). En outre, les autorités politiques (il ne s'agit pas nécessairement du ministre des Finances) peuvent, en cours d'exercice, prendre des décisions qui affaiblissent la capacité du ministère des Finances de financer des dépenses déjà approuvées dans le budget avalisé par le Parlement.

Les pays francophones ont ceci de particulier qu'ils établissent une distinction entre les services votés et les nouvelles mesures. Dès les années 60, les budgets annuels de plusieurs pays francophones comportaient, pour chaque poste de dépenses, une distinction entre services votés et mesures nouvelles[12]. Toutefois, les estimations étaient souvent de piètre qualité et reposaient sur des extrapolations de projections budgétaires de l'exercice précédent. Il n'en reste pas moins qu'il n'y a pas de distinction formelle entre services votés et mesures nouvelles dans les systèmes des pays africains anglophones.

Dans les deux zones, les budgets sont souvent adoptés tardivement. Bien que les constitutions ou les lois organiques relatives aux lois de finances des pays francophones stipulent les dates clés concernant la présentation et l'adoption du budget par le Parlement, ces règles ne sont pas toujours respectées. Par exemple, en Côte d'Ivoire, le budget couvrant la période de janvier à décembre 2001 a été adoptée en juillet 2001. De même, dans les pays anglophones, où les calendriers de préparation du budget sont également clairement fixés, le budget peut être présenté au Parlement juste avant le début du nouvel exercice (c'est ce que l'on observe au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie) et ne pas être adopté avant le deuxième ou le troisième mois du nouvel exercice [voir Fölscher (2002) pour un examen de cinq pays]. C'est pourquoi le Parlement ne procède pas à un examen semestriel du budget.

Le budget ne fait généralement pas l'objet d'un débat approfondi au Parlement. Au Royaume-Uni et en France, les commissions parlementaires sur le budget ont traditionnellement joué un rôle important dans l'examen du budget avant son adoption officielle par le Parlement. Il n'en va pas ainsi en Afrique, surtout à cause d'une insuffisance de capacités et du peu d'importance accordé au rôle du Parlement dans le processus budgétaire. Toutefois, les sous-comités parlementaires sur le budget commencent à jouer un rôle dans quelques pays francophones et dans plusieurs pays anglophones (par exemple, le Mali, l'Ouganda, la Tanzanie), ce qui est conforme à la tendance vers une plus grande démocratisation.

Dans les deux zones, on envisage de recourir de plus en plus à des budgets axés sur les résultats (c'est le cas, par exemple, au Mali et en Ouganda). Cette nouvelle orientation s'impose par suite des exigences concernant la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté adoptées par ces pays, lesquelles établissent des liens entre des objectifs particuliers, notamment en matière d'éducation et de santé, et les dépenses budgétaires y afférentes. Toutefois, on ne dispose pas toujours de la capacité supplémentaire d'administration des données, ni des aptitudes analytiques qu'exige une budgétisation fondée sur les résultats. En outre, là où ils existent, les « programmes » ne sont pas toujours bien conçus et correspondent dans bien des cas à un simple prolongement financier des organigrammes des ministères.

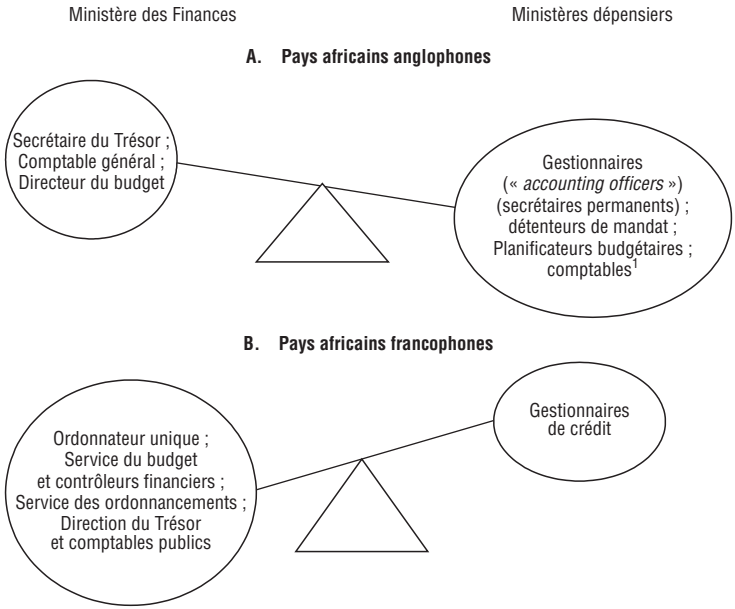
3. Exécution du budget

Malgré les remarquables similarités des deux systèmes de gestion des dépenses publiques concernant la préparation du budget, on observe des différences importantes au titre de l'exécution du budget. Les principales différences portent sur le degré de centralisation (ou de décentralisation) des responsabilités de gestion budgétaire des ministères dépensiers. Ces différences sont décrites ci-dessous et dans les sections qui suivent.

3.1. Les acteurs clés du processus de dépenses et leurs rôles respectifs

L'approche britannique est caractérisée par une gestion décentralisée : ce sont surtout les ministères dépensiers qui sont responsables de l'exécution du budget. En revanche, le ministère des Finances joue un rôle important à chaque étape du processus de dépenses dans le système d'inspiration française. La figure 2 illustre l'équilibre des pouvoirs et la place des intervenants clés.

Figure 2. **L'influence du ministère des Finances et des ministères dépensiers dans l'exécution du budget**



1. Les comptables relèvent du gestionnaire de leur ministère ou organisme, mais sont généralement affectés à l'unité par le comptable général du ministère des Finances, à qui incombe la responsabilité de fixer les normes professionnelles.

Dans les pays anglophones, les agents des ministères dépensiers doivent prévoir et autoriser chaque étape du processus de dépenses, depuis l'engagement jusqu'au paiement. Une fois le budget adopté, le ministre des Finances[13] distribue des mandats (« *warrants* ») trimestriels ou annuels à des gestionnaires (« *accounting officers* »), lesquels sont généralement les chefs (« *Permanent Secretaries* ») des ministères dépensiers et détiennent d'importantes responsabilités (encadré 2). Les mandats leur confèrent le pouvoir juridique d'autoriser le versement de fonds publics. Les gestionnaires peuvent à leur tour déléguer le pouvoir de décaisser des fonds aux agents de leur ministère, y compris ceux affectés à des centres régionaux de coûts.

Encadré 2. **Responsabilités des gestionnaires des ministères dépensiers dans les pays anglophones**

- Préparer les projections budgétaires de leur ministère.
- Veiller à ce qu'aucun plafond de dépenses ne soit dépassé et à ce qu'aucun poste de dépenses ne soit dépassé sans une autorisation préalable*.
- Déléguer l'autorisation de dépenser aux agents concernés du ministère – les détenteurs de mandat – et veiller à ce que ceux-ci ne dépassent pas les plafonds de dépenses imposés.
- Préparer et avaliser les comptes annuels du ministère et expliquer les résultats budgétaires du ministère au Comité des comptes publics du Parlement.

* Les gestionnaires peuvent généralement réaménager des fonds en procédant à des virements d'un poste à un autre dans le cadre du budget des dépenses ordinaires (mais pas des dépenses en capital). Toutefois, ils ne sont pas autorisés à faire des virements d'un poste de dépenses salariales à un poste de dépenses non salariales, ou *vice versa*.

Dans le système francophone, les responsabilités qui incombent aux ministères dépensiers ne sont pas aussi importantes. Au contraire, les fonctionnaires dont le rôle s'apparente le plus à celui des gestionnaires ont une responsabilité passablement limitée qui consiste surtout à engager des dépenses dans les limites prévues par le budget. Ils ne sont pas autorisés à émettre des ordonnancements.

Dans les pays francophones, divers services du ministère des Finances remplissent toutes les fonctions importantes dans la phase d'exécution du budget. Les principaux intervenants sont les contrôleurs financiers, qui relèvent généralement du service du budget du ministère des Finances ; l'ordonnateur, qui autorise le règlement des dépenses en communiquant au Trésor un ordre de paiement[14] ; et les comptables publics du Trésor.

Un des principes clés du système de gestion des dépenses publiques des pays francophones est la distinction entre la fonction de l'agent autorisant le paiement et celle de l'agent chargé d'effectuer le paiement. Comme ces deux fonctions sont centralisées au ministère des Finances, le travail de gestion financière des ministères dépensiers s'en trouve réduit. Dans la plupart des pays, seul le ministre des Finances est en mesure de donner des autorisations. C'est pourquoi on parle d'un ordonnateur unique[15]. Toutefois, le ministre des Finances est également chargé de surveiller le bon fonctionnement du Trésor et le travail des comptables publics. Ainsi, malgré la séparation entre la fonction d'ordonnateur et celle de comptable, le ministre des Finances est tout à la fois le principal ordonnateur et le « chef d'état-major » de tous les comptables.

Par conséquent, le ministre des Finances détient des pouvoirs uniques en matière de gestion des dépenses et il n'y a rien dans le système anglophone qui s'y apparente. Le système de gestion des dépenses est même plus centralisé en Afrique qu'en France, où tant les ministres du Cabinet que les représentants du pouvoir central à l'échelon local (préfets) exercent la fonction d'ordonnateur. En Afrique francophone, le système ne confère presque aucune responsabilité de gestion financière réelle aux ministres ou aux chefs des ministères dépensiers.

3.2. Contrôle des dépenses

Dans le système anglophone, le contrôle des dépenses s'exerce surtout en vertu du système des mandats (« *warrants* »). En principe, le ministère des Finances peut contrôler la délivrance de mandats pour des dépenses non statutaires[16]. Par exemple, des mandats annuels peuvent être délivrés pour les dépenses salariales, et des mandats trimestriels ou mensuels pour les autres catégories de dépenses. Le contrôle des mandats est un important instrument de contrôle des dépenses dans certains pays (Kenya, Lesotho). En principe, les gestionnaires enregistrent les engagements de dépenses dans leurs « livres de crédits » et sont tenus de communiquer ces derniers au ministère des Finances. C'est ainsi que l'on peut contrôler les engagements. Toutefois, dans plusieurs pays (dont le Malawi et la Zambie), les rapports des ministères sur les engagements de dépenses sont incomplets et livrés en retard au ministère des Finances. C'est pourquoi, le ministère des Finances n'a pas été en mesure d'exercer un contrôle sur les engagements de dépenses.

Des arrangements de « budgétisation de caisse » ont été mis en place dans certains pays anglophones, surtout pendant les années 90 (en particulier au Kenya, en Tanzanie et en Zambie), surtout parce qu'aucun contrôle des dépenses n'y était exercé[17]. En vertu de ce système, les allocations en espèces aux ministères sont déterminées en fonction des liquidités disponibles. Bref, le montant qu'un ministère est autorisé à dépenser est assujetti à des plafonds de liquidités. En pratique, comme les plafonds ont souvent été inférieurs aux plafonds des mandats – lesquels sont conformes aux crédits budgétaires annuels – les gestionnaires ont souvent omis de veiller à ce que les engagements de dépenses ne dépassent pas les plafonds de liquidités. Par conséquent, les problèmes d'arriérés de dépenses (les factures non acquittées) ont pris beaucoup d'ampleur dans plusieurs pays africains anglophones.

Le système de contrôle des dépenses dans les pays francophones est très différent puisqu'on y exerce des contrôles *a priori* à chaque étape du processus de dépenses : celui de l'engagement, celui de l'ordonnancement et celui du paiement (voir figure 3). Toutefois, les fonctions officielles exercées par les contrôleurs financiers et le Trésor se limitent essentiellement à un contrôle de la conformité aux autorisations budgétaires : elles prennent rarement en considération le montant de liquidités dont on dispose pour régler les dépenses.

Figure 3. **Principales différences concernant l'exécution des budgets et le contrôle des dépenses**

Afrique anglophone		Étape du processus de dépenses	Afrique francophone	
			Ministère des Finances	
Ministère dépensier	Ministère des Finances		Service du budget et/ou contrôleur financier — Trésor	Ministère dépensier
	Mandats délivrés par le ministère des Finances aux ministères dépensiers	Allocation des autorisations annuelles	Alloue les crédits ouverts	
Commandes présentées par les ministères		Engagement (l'État contracte une obligation de payer dans le futur)	Contrôle d'engagement préalable : 1er visa	Engagement des dépenses
Commandes transmises aux fournisseurs				Commandes transmises
Réception des biens et des factures		Liquidation (biens/services reçus et obligation financière contractée)	Factures reçues des ministères dépensiers	Confirmation que les biens ont été livrés
Préparation du bon de paiement		Ordonnancement	Préparation de l'ordre de paiement (ordonnancement) 2e contrôle de visa	
			[séparation entre ordonnateur et comptable]	
Acquittement de la facture (lorsqu'il y a décentralisation)	Acquittement de la facture (lorsqu'il y a centralisation)	Paiement	Ordonnancement reçu et vérifié et facture payée	

Dans les pays francophones, les contrôles se chevauchent et il n'y a aucune étape du processus de dépenses où l'on peut mettre en doute le bien-fondé d'une dépense. Le « contrôle » du Trésor sur les dépenses se limite à un contrôle de la conformité des demandes d'acquittement de dépenses à la réglementation financière en vigueur. Ces contrôles ont déjà été effectués à deux reprises par le Contrôleur financier. En outre, bien que le Trésor puisse fournir un visa « vu bon à payer » pour les ordres de paiement, les caisses du Trésor peuvent être vides, et des arriérés de paiements naissent. S'il en est

ainsi, c'est surtout parce que, dans la plupart des pays francophones, les systèmes de gestion des encaisses mensuelles sont mal intégrés aux procédures de la trésorerie et, parfois, ne le sont aucunement.

Dans les pays francophones, certaines dépenses ne sont pas assujetties à un contrôle *a priori* à chaque étape du processus. C'est le cas du versement des salaires et du service de la dette. Pour ces paiements, on a prévu des contrôles de dépenses spéciaux qui sont généralement confiés à des organismes centralisés. Par exemple, le contrôle des dépenses salariales relève d'une direction spéciale du ministère des Finances (la Solde) qui, avec la collaboration du ministère de la Fonction publique et du Trésor, verse des salaires uniquement aux fonctionnaires dont l'existence est vérifiée. A cause de la gestion lacunaire des dossiers du service du personnel, le contrôle des salaires est parfois insuffisant. Par conséquent, des salaires ont été versés à des travailleurs « fantômes ». Un problème semblable est apparu dans les pays africains anglophones (Lienert et Modi, 1997).

Dans certains pays francophones, on a créé des organismes spéciaux responsables de la gestion de la dette[18]. Ces organismes – les Caisses autonomes d'amortissement (CAA) – ont été établis (puis abolis dans certains pays) surtout pour assurer le service de la dette extérieure, le Trésor n'ayant pas toujours la capacité de s'acquitter effectivement de cette responsabilité. Malgré la création des CAA, plusieurs pays francophones ont enregistré des arriérés de dette, en particulier de leur dette extérieure, ce qui laisse transparaître une insuffisance des contrôles et de la gestion interne ou un manque de coordination avec le ministère des Finances, en particulier avec le Trésor, ou les deux à la fois.

3.3. Paiement

Dans les pays anglophones, les paiements sont soit centralisés, soit décentralisés. Le modèle de base lors de l'accession à l'indépendance était un système de paiements centralisé assorti de sous-trésors pour les paiements dans les régions. Toutefois, dans certains pays, tant les autorisations de paiements que la fonction de paiement ont été confiées aux ministères dépensiers. Tel est le cas au Malawi et en Zambie. Dans d'autres pays, les paiements sont restés centralisés (c'est ce qui a été fait en Gambie, au Lesotho et en Tanzanie). Dans le cas de la Tanzanie, le recentralisation des paiements en 1996 a facilité la mise en place d'un système de paiements et de comptabilité informatisé et intégré.

Dans les pays francophones, il serait inconcevable que des paiements soient effectués hors du système du Trésor. Conformément aux méthodes héritées de l'administration française très centralisée et au rôle puissant du Trésor, tous les paiements sont effectués par celui-ci.

3.4. Contrôle interne et audit interne[19]

Dans les pays anglophones, les contrôles internes sont semi-décentralisés. Dans de nombreux pays, les agents exerçant les fonctions de contrôle interne dans les ministères dépensiers sont des employés du service d'audit interne du ministère des Finances (Gambie, Kenya, Malawi, Ouganda). Ces agents sont détachés auprès des ministères dépensiers pour veiller au respect de la réglementation financière édictée par le ministère des Finances. Les gestionnaires les considèrent comme des agents du ministère des Finances puisque leurs rapports sont adressés avant tout à ce ministère, les gestionnaires ne recevant que des copies. Dans certains pays (jusqu'à tout récemment, le Ghana par exemple), les ministères dépensiers recrutent leurs propres auditeurs internes pour aider le gestionnaire à assurer une bonne gestion financière. Dans ces pays, les rapports internes des auditeurs sont préparés surtout à l'intention des gestionnaires, des copies étant adressées au service des audits internes du ministère des Finances.

Les ministères des Finances des pays francophones sont dotés d'un puissant système de contrôles internes centralisés. A l'étape de l'engagement des dépenses, le contrôleur financier, qui est parfois détaché auprès du ministère dépensier, contrôle la régularité et la conformité de l'engagement aux autorisations budgétaires. L'ordonnateur transmet au Trésor un ordre de paiement, lequel doit faire l'objet d'un deuxième visa (approbation) délivré par le contrôleur financier. Un troisième contrôle est effectué par le comptable du Trésor, qui effectue le paiement. Le contrôle interne est donc très centralisé puisque tous les agents mentionnés sont des employés du ministère des Finances.

En plus d'un système complexe de contrôles internes, la plupart des pays francophones ont créé une unité d'audit interne, l'Inspection des finances (IGF). Ces unités sont également établies au sein du ministère des Finances, mais elles se situent aux échelons élevés de la hiérarchie administrative et relèvent généralement du Cabinet du ministre. C'est à l'IGF qu'incombe la responsabilité générale des audits internes, par opposition aux activités de contrôle interne des contrôleurs financiers et des ordonnateurs, lesquels sont chargés des contrôles routiniers. Loin de se limiter uniquement aux unités de gestion financière au sein du ministère des Finances (administration des impôts et des douanes, le service du budget, le Trésor), le travail d'audit des inspectorats peut viser toute entité du secteur public. Certains pays anglophones (l'Ouganda) ont également doté leur ministère des Finances d'une Direction de l'inspection dont les fonctions sont semblables à celles de l'IGF.

Dans certains pays francophones, on a créé un organisme de rang plus élevé (le Contrôle général d'État) disposant de pouvoirs d'enquête et de responsabilités plus larges que les IGF. Ces inspectorats de haut niveau

effectuent les audits internes des organismes du pouvoir exécutif. Les organismes qui s'y apparentent le plus dans les pays anglophones sont les Commissions anti-corruption que l'on a créées dans divers pays (Kenya, Nigeria, Ouganda).

4. Comptabilité publique, mécanismes bancaires et états financiers

Cette section porte sur les similitudes et différences entre systèmes de comptabilité résumées dans l'encadré 3. Elle traite ensuite des difficultés qu'éprouvent les pays des deux zones à préparer des comptes publics en temps opportun. Enfin, on y trouvera un examen des mécanismes bancaires.

Encadré 3. **Similitudes et différences entre les mécanismes bancaires et comptables**

Similitudes

- Comptabilité sur la base des droits constatés.
- Livres comptables mal tenus et qui ne sont pas toujours rapprochés avec les livres bancaires.
- Présentation des comptes annuels après les dates limites réglementaires.

Différences

Les pays francophones ont :

- Un cadre comptable plus formel et plus complexe où les soldes du Trésor font intégralement partie du système.
- Une comptabilité centralisée au sein du ministère des Finances.
- Une période comptable complémentaire pour la fermeture des comptes.
- Un compte du Trésor unique (à quelques exceptions près).

Différences

Les pays anglophones ont :

- Des ministères dépensiers qui sont responsables de préparer les comptes annuels et de soumettre des rapports comptables au ministère des Finances en cours d'exercice.
- Une multiplicité de comptes bancaires de l'administration publique (dans certains pays).

4.1. Cadre comptable

Le cadre comptable des pays francophones est généralement officiellement établi en vertu d'un décret, ou même d'une loi[20]. Ces décrets/lois s'inspirent pour une bonne part du règlement général de comptabilité publique édicté en France en 1962 (et qui est en cours de révisions, car les autorités françaises ont l'intention d'adopter une comptabilité sur la base des droits constatés). En revanche, la réglementation comptable des pays anglophones est établie par le ministère des Finances et peut donc être plus aisément modifiée.

Le système comptable d'inspiration française est plus complet puisqu'il comporte des informations fondées sur une comptabilité sur la base des droits constatés. Bien que la comptabilité sur la base des paiements (par opposition à la comptabilité sur la base des droits constatés) soit utilisée dans les deux systèmes de gestion des dépenses publiques, on a recours à une comptabilité en partie simple dans les pays anglophones. Plus précisément, le système comptable n'exige pas une présentation régulière des avoirs et des engagements financiers en cours d'exercice (bien que les dettes intérieures et extérieures soient généralement enregistrées, avec des degrés de qualité variables). En revanche, dans les pays francophones, le système comptable repose sur une comptabilité en partie double dès le stade de l'ordonnancement (dans le cas des dépenses, cela signifie après réception par le Trésor des ordres de paiement). Tant les recettes que les dépenses, les avoirs que les engagements financiers, sont enregistrés conformément à un plan comptable bien établi[21]. On peut ainsi identifier les factures envoyées au Trésor pour paiement mais non encore payées. Le système comptable des pays africains anglophones ne permet pas d'obtenir de telles informations. Toutefois, des mécanismes d'enregistrement spéciaux ont été mis en place (en particulier au Malawi, en Ouganda et en Zambie) pour obtenir les informations que l'on ne peut pas trouver dans le système comptable.

Les ministères dépensiers des pays francophones ne sont pas responsables de la préparation des comptes, lesquels sont centralisés au sein du ministère des Finances. Il n'en reste pas moins que les gestionnaires de crédits des ministères dépensiers devraient maintenir des livres comptables pour les dépenses aux stades de l'engagement et de la liquidation ; leurs livres sur les engagements devraient faire l'objet d'une vérification croisée avec les « registres principaux » du ministère des Finances, généralement confiés au service du budget (ou aux bureaux des contrôleurs financiers). Dans les pays africains francophones, la qualité des renseignements comptables aux stades précédant le paiement est variable, mais elle est souvent supérieure à l'information du Trésor.

4.2. Comptes annuels

Dans les pays anglophones, c'est aux gestionnaires qu'incombe la responsabilité d'établir et de présenter les comptes annuels au comptable général. Le compte principal est le « Compte des autorisations » où apparaissent les dépenses réelles et les dépenses autorisées par le Parlement. Les gestionnaires doivent également préparer des tableaux sur : *i)* les recettes annuelles prélevées par leur ministère ; *ii)* la valeur des prêts dont ils sont responsables ; *iii)* d'autres données demandées par le comptable général. Celui-ci consolide tous les comptes des ministères dans les Comptes annuels de l'État. Ceux-ci sont transmis à l'auditeur général qui procède à un audit externe indépendant (voir section 5). La réglementation financière du ministère des Finances réitère la date limite pour la présentation des comptes annuels par le comptable général à l'auditeur général. La période prescrite pour fermer les comptes est généralement de six mois[22], mais certains pays enregistrent de longs délais.

Les ministères dépensiers des pays francophones ne sont pas responsables de l'établissement des comptes annuels. L'établissement de ces comptes par le ministère des Finances est un processus plus complexe puisque l'on prépare deux ensembles de comptes. Premièrement, il faut établir les comptes administratifs contenant des informations détaillées sur les recettes et les dépenses jusqu'au stade de l'ordonnancement. Cette tâche est généralement confiée au service du budget. Deuxièmement, il faut établir les comptes du Trésor – les comptes de gestion – indiquant, dans le cas des recettes, les soldes des comptes et les opérations au stade de l'encaissement, et, dans le cas des dépenses, les soldes des comptes et les opérations au stade du décaissement. Dans les comptes de gestion, il doit y avoir rapprochement des flux et des stocks : les soldes du Trésor au début d'un exercice doivent être égaux à la somme des soldes du Trésor au début de l'exercice précédent et de tous les flux au cours de ce même exercice. Tout écart entre les soldes à la fin d'un exercice et les soldes au début d'un nouvel exercice doit être justifié. Toutefois, de tels rapprochements sont rarement effectués, à cause soit d'une capacité administrative insuffisante, soit d'un manque de volonté d'appliquer toutes les dispositions réglementaires afférentes au système comptable.

Il y a des différences importantes concernant les délais de fermeture des comptes annuels. Dans les pays anglophones, les comptes sont généralement fermés le dernier jour de l'exercice financier ; en pratique, on permet quelques jours de plus pour compléter des transactions effectuées en fin d'exercice. En revanche, les pays francophones prévoient une période supplémentaire relativement longue pour la clôture des comptes. Les ordres de paiement peuvent être délivrés jusqu'au dernier jour de l'exercice[23]. Pour autoriser un versement après la fin de l'exercice, une période complémentaire de deux à trois mois est prévue (les paiements afférents à l'exercice précédent peuvent être effectués

après le 31 décembre mais enregistrés comme s'ils avaient été effectués avant le 1er janvier du nouvel exercice). De longues périodes complémentaires obligent à maintenir deux livres de comptes pendant les premiers mois d'un nouvel exercice. Dans certains pays (dont le Togo), on prolonge parfois la période complémentaire obligatoire. Il s'ensuit que le traitement des transactions afférentes à l'exercice précédent se poursuit pendant plusieurs mois après la fin de l'exercice.

Le fait que les comptes annuels ne sont pas disponibles en temps opportun soulève des difficultés dans les pays des deux zones. Une norme minimale du code du FMI sur les bonne pratiques en matière de transparence budgétaire stipule que les comptes finals doivent être présentés au Parlement moins de 12 mois après la fin de l'exercice financier. Cela signifie que les comptes doivent être présentés à l'organisme responsable des audits externes de six à neuf mois après la fin d'un exercice. Très peu de pays africains respectent ce délai : sur 17 pays francophones et anglophones, deux seulement (l'Ouganda et le Tchad) ont présenté leurs comptes annuels dans le délai prescrit[24]. Dans certains pays anglophones (la Gambie et le Lesotho), le délai a varié entre cinq et dix ans, tandis que certains pays francophones n'ont pas présenté un ensemble cohérent de comptes annuels depuis plusieurs années, voire jamais (Madagascar, Mauritanie). Toutefois, depuis la fin des années 90, certains pays francophones ont entrepris de préparer des comptes annuels (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger et Sénégal), parfois après avoir négligé de le faire pendant des années.

4.3. Présentation de rapports en cours d'exercice

Dans les pays africains anglophones, la présentation régulière de rapports au ministère des Finances par les ministères dépensiers est essentielle pour l'établissement d'états financiers en cours d'exercice. Les gestionnaires des organismes dépensiers sont tenus de veiller à ce que les livres des autorisations budgétaires soient à jour. Ces livres doivent être envoyés au bureau du comptable général, qui les intègre au registre général de l'État. Les livres d'autorisations budgétaires doivent faire l'objet d'un rapprochement avec les données dont dispose le bureau du comptable général. Dans les pays disposant de systèmes d'enregistrement manuel, les engagements de dépenses sont souvent mal enregistrés et les rapports de dépenses mensuels ne sont pas reçus en temps opportun ou sont de piètre qualité. Quelques pays seulement ont des systèmes d'enregistrement informatisés ; ces systèmes fournissent des données simultanément aux ministères dépensiers et au ministère des Finances (Tanzanie).

Dans les pays francophones, l'établissement d'états financiers en cours d'exercice est centralisé au ministère des Finances. La comptabilité des engagements de dépenses et des ordonnancements est la responsabilité du

service du budget (ordonnateur ou contrôleur financier)[25]. Les livres comptables concernant le règlement des dépenses ainsi que le prélèvement des recettes sont tenus par le Trésor. Toutefois, au stade du paiement, les transactions ne sont pas nécessairement inscrites dans les comptes finals avec la même nomenclature que celle utilisée pour le budget, la nomenclature comptable (du Trésor) n'étant pas nécessairement identique à la nomenclature budgétaire du service du budget. Il s'ensuit qu'il est souvent difficile de retracer le règlement de dépenses budgétaires particulières.

Les données du grand livre comptable et celles des livres comptables bancaires ne sont pas toujours rapprochées de manière systématique, ce qui sème le doute au sujet de la fiabilité des états financiers mensuels des pays des deux zones. Le fait que les données ne sont pas rapprochées semble être plus grave dans les pays anglophones, surtout ceux autorisant une multiplicité de comptes bancaires (voir section 4.4). Cette lacune est incompatible avec la réglementation financière puisque celle-ci prescrit des rapprochements réguliers.

4.4. Mécanismes bancaires de l'État

Les deux systèmes comportent en principe un compte unique du Trésor à la Banque centrale et ce compte fait partie intégrante de chaque système. En pratique, on dénombre certains comptes « spéciaux » séparés du compte unique dont les soldes de caisse ne peuvent servir à régler des dépenses générales de l'État. Dans les deux zones, les bailleurs de fonds – qui financent le gros des dépenses en capital – exigent généralement l'ouverture d'un compte séparé dans une banque commerciale car ils se méfient des paiements effectués par les trésoreries locales.

Dans les pays anglophones ayant décentralisé la fonction de paiement, il arrive que le nombre de comptes bancaires de l'administration publique soit supérieur à mille (c'est le cas de la Zambie). Dans ces pays, chaque ministère peut disposer d'un compte séparé pour chaque catégorie de dépenses. Des comptes ont été ouverts dans de nombreuses banques commerciales et sont venus s'ajouter aux comptes déjà ouverts à la banque centrale. Les banques commerciales ne sont pas utilisées de cette façon dans les pays francophones. Les Trésors des pays francophones veillent à ce que les fonds soient regroupés – non seulement ceux de l'administration centrale, mais aussi ceux des administrations locales, des organismes subventionnés et des entreprises publiques. En principe, cela permet de mieux gérer les soldes de caisse.

Les fonds spéciaux disposant de leur propre compte bancaire sont fréquents dans les deux zones. Des organismes autonomes créés en vertu de lois particulières perçoivent parfois des recettes publiques affectées à une catégorie particulière de dépenses. Par exemple, on a créé des fonds routiers

gérés par des commissions indépendantes du ministère des Finances (Potter, 1997). Dans le passé, les caisses hors budget destinées à recevoir des recettes pétrolières ont été une source de non-transparence dans les pays producteurs de pétrole des deux zones (Cameroun, Nigeria). Dans les pays francophones, il y a parfois des comptes bancaires distincts liés à des « annexes budgétaires » ou à des « comptes spéciaux du Trésor » (Sénégal). L'existence de nombreux comptes spéciaux dont les soldes ne sont pas regroupés entraîne une gestion de trésorerie inefficace puisque les soldes de dépôts non rémunérés risquent alors de s'accumuler alors même que l'État contracte des emprunts à des taux d'intérêt élevés. C'est ce qui se produit notamment dans les pays anglophones où les marchés de bons du Trésor sont relativement bien développés et où l'émission des bons du Trésor relève principalement des banques centrales plutôt que des ministères des Finances.

5. Audit externe et contrôle parlementaire

Les organismes d'audit externe sont conçus selon le modèle des établissements correspondant du Royaume-Uni et de la France. Dans les pays africains anglophones, on a établi des bureaux de l'auditeur général. Une des principales tâches de l'auditeur général consiste à préparer le rapport annuel sur les comptes publics et à le soumettre à l'examen du Comité du Parlement sur les comptes publics. L'auditeur général est le plus souvent nommé conjointement par le président du pays et par le Parlement. Dans la plupart des pays francophones (Bénin, Guinée, Madagascar, Mali, Tchad), on a établi des Chambres des comptes ; quelques-uns de ces pays n'ont pas d'organisme d'audit externe[26]. Les pays francophones tiennent généralement pour acquis que l'établissement responsable de l'audit externe fait partie d'un triple ensemble de contrôles (administratif, juridictionnel et parlementaire).

A la différence du système d'inspiration britannique, le système des Chambre des comptes des pays francophones est juridiquement indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Ces Chambres relèvent du pouvoir judiciaire et ont un magistrat à leur tête. Toutefois, comme en France, le président de la Chambre des comptes est nommé uniquement par le pouvoir exécutif. Le rapport annuel de la Chambre des comptes est normalement transmis au Parlement, ainsi qu'au président du pays. Dans certains pays, le Parlement ne reçoit pas une version complète du rapport d'audit externe[27].

Les auditeurs généraux jouissent d'une indépendance financière, tandis que les Chambres des comptes sont tributaires de la Cour suprême pour ce qui est de leur budget annuel. Dans les pays anglophones, le salaire de l'auditeur général est une dépense statutaire – le Parlement ne peut en modifier le montant. A titre de gestionnaire pour son bureau, l'auditeur général supervise la préparation du budget annuel de son bureau et le soumet au ministère des

Finances (qui peut le réduire). Après la fin de l'exercice, l'auditeur général justifie les résultats de son budget devant le Parlement et devant le président du pays. Dans la plupart des pays francophones, la situation est tout autre : comme le Chambre des comptes n'est qu'une des diverses chambres de la Cour suprême, son budget annuel n'est pas déterminé uniquement par son président. C'est pourquoi certains pays (Burkina Faso, Sénégal) ont créé des Cours des comptes financièrement indépendantes. La Commission de l'UEMOA encourage d'ailleurs les six autres pays membres à transformer leur Chambre des comptes en Cour des comptes indépendante. Toutefois, le cas du Burkina Faso indique que cette transformation n'est pas toujours facile : il a fallu modifier la Constitution en 2001 pour établir une Cour indépendante. Le Mali, par exemple, a décidé en 2001 de reporter la modification constitutionnelle requise pour transformer sa section des comptes (de la Cour suprême) en une Cour des comptes indépendante.

Dans le système francophone, la Chambre des comptes est tenue de délivrer un certificat de conformité indiquant que, dans les comptes annuels, les ordres de paiement reçus par le Trésor sont identiques aux ordres de paiement délivrés. Il y a lieu de s'interroger sur l'utilité de cette obligation car, en principe, les comptes de gestion devraient déjà correspondre aux comptes administratifs. En effet, le Trésor est censé avoir contrôlé la conformité des ordres de paiement reçus et les paiements effectués.

Dans les pays francophones, les Parlements contrôlent – ou devraient contrôler – les comptes annuels en vertu d'une loi. La loi d'exécution du budget ou loi de règlement indique les recettes prélevées et les dépenses réglées et compare ces données aux estimations budgétaires en tenant compte de toutes les modifications apportées au budget initial, soit au moyen de virements ou de crédits supplémentaires. En principe, la loi de règlement ne peut être présentée au Parlement qu'une fois que la Chambre (Cour) des comptes a confirmé qu'il y a parfaite compatibilité entre comptes de gestion et comptes administratifs. En pratique, il arrive que la loi de règlement ne soit jamais adoptée (les comptes annuels n'étant pas disponibles), ou qu'elle le soit sans qu'il y ait eu contrôle de la Chambre (Cour) des comptes (celle-ci ne disposant pas d'une capacité administrative suffisante).

Dans les deux zones, les mécanismes de suivi de la mise en œuvre des recommandations présentées dans les rapports annuels des organismes d'audit externes sont inadéquats. Il ne s'agit pas tant d'un problème de conception que d'un manque de ressources matérielles et humaines affectées à la fonction d'audit externe. Dans les pays anglophones, il arrive parfois qu'il soit fait mention dans les médias de la présentation du rapport de l'auditeur général aux organes législatifs mais la question est vite oubliée. Bien que les gestionnaires soient tenus d'assurer le suivi des recommandations de l'auditeur général en présentant des rapports écrits au Comité des comptes publics du Parlement sur les mesures

prises pour remédier aux difficultés soulevées, la mise en application de ces dispositions est insuffisante. Le ministère des Finances est également censé présenter des rapports sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations de l'auditeur général, mais cela se produit rarement.

Dans les pays francophones, l'attention est centrée sur l'exactitude des comptes et l'approbation par le Parlement de tout écart entre le budget initial et les résultats obtenus. Bien que la Chambre (Cour) des comptes ait le pouvoir de tenir les comptables publics responsables de toute erreur délibérée dans les états financiers, des poursuites sont rarement intentées. S'il y a manque de probité de la part des ordonnateurs – les agents qui engagent l'administration publique à payer un montant – la Chambre des comptes n'a pas le pouvoir d'intenter des poursuites contre eux. En France, il y a un deuxième organe, la Cour du budget et de la discipline financière, qui est responsable des mesures à prendre à l'égard des agents autres que ceux du Trésor qui se rendent coupables de détournements de fonds. En Afrique, on n'a pas créé de cours semblables (sauf au Sénégal où une telle cour a été établie sous l'égide de la Cour des comptes, qui jouit d'une grande indépendance).

6. Un système de GDP est-il supérieur à l'autre ?

Comme l'indiquent les sections précédentes, les principales différences entre les deux systèmes de gestion des dépenses publiques portent sur l'exécution du budget, les états financiers et les audits. Pour ce qui est de la préparation du budget, les similitudes sont manifestes, mais on pourrait faire valoir que, dans le domaine des dépenses d'investissement, le système francophone a un atout particulier : il permet les reports d'engagements qui n'ont pas donné lieu à un paiement et facilite une meilleure planification des dépenses d'investissement.

On trouvera dans cette section une analyse plus approfondie des caractéristiques particulières des systèmes de gestion des dépenses publiques d'inspiration britannique et française. Il s'agit de déterminer jusqu'à quel point ces systèmes contribuent à une meilleure gestion financière. Après examen des faiblesses communes aux deux systèmes, on verra qu'il pourrait y avoir des facteurs supplémentaires intervenant dans la performance médiocre des systèmes de gestion des dépenses publiques des deux zones.

6.1. Les points forts de chaque système de GDP

Le tableau 1 résume les principales caractéristiques des deux systèmes. Dans l'analyse qui suit, on soutient que le système d'inspiration française devrait, en principe, donner de meilleurs résultats du point de vue de la stabilité macro-économique, un objectif important de tout système de gestion des dépenses publiques. Aucun des deux systèmes n'est conçu pour atteindre

Tableau 1. **Traits particuliers correspondant à des points forts des systèmes de GDP**

Aspect du système de gestion des dépenses publiques	Pays anglophones	Pays francophones
Contrôle des dépenses	Les ministères dépensiers ont la responsabilité première du contrôle des dépenses.	Le ministère des Finances exerce un contrôle sur les dépenses à chaque étape.
Audit interne	L'audit interne est en partie décentralisé aux ministères dépensiers.	Contrôle et audit internes centralisés et profondément intégrés au système.
Système comptable et états financiers	Comptabilité plus simple ; on n'accorde pas d'importance à la distinction entre ordonnateur et comptable ; les ministères dépensiers ont la responsabilité de préparer les livres comptables sur les engagements de dépenses et les paiements.	Le cadre comptable est cohérent : les variations des soldes du Trésor sont égaux aux flux afférents aux transactions. Les dépenses sont enregistrées à chaque étape ; les comptes devant être payés par le Trésor peuvent être identifiés. La comptabilité centralisée devrait faciliter la préparation des états financiers.
Mécanismes bancaires		Centralisation plus poussée des comptes bancaires au sein de la banque centrale (aucun paiement n'est effectué par les ministères dépensiers).
Règles budgétaires		Pour appuyer le régime de taux de change fixe du franc CFA, les emprunts auprès de la Banque centrale ont toujours été limités (ils sont maintenant interdits).
Audit externe et contrôle parlementaire	Le poste d'auditeur général est indépendant (il correspond aussi à une dépense statutaire).	L'organisme responsable des audits externes est indépendant des organes exécutifs et législatifs.
Responsabilité devant le Parlement	Les chefs des organismes dépensiers et/ou les ministres défendent les résultats de leur budget au Parlement.	

des objectifs d'efficience. Comme il y a très peu de pays africains où la budgétisation fondée sur les résultats a été mise à l'essai, cette méthode de budgétisation n'est pas évaluée dans le cadre de cette étude.

6.1.1. Contrôle des dépenses et arriérés de paiement

On pourrait soutenir que le système centralisé d'inspiration française, grâce aux contrôles *a priori* que le ministère des Finances exerce à chaque étape du processus de dépenses, permet de mieux contrôler les dépenses. Dans le système d'inspiration française, le ministère des Finances exerce un rôle de chef de file en contrôlant les dépenses aux étapes précédant celle du paiement. En principe, il est en mesure d'intégrer les informations sur les engagements de dépenses à la planification de la trésorerie. Une surveillance centrale aussi étroite pourrait être considérée comme nécessaire pour compenser la faible capacité administrative et l'obligation limitée qu'ont les gestionnaires des ministères d'exécution de rendre compte de leurs actions.

Compte tenu de ce qui précède, des systèmes de contrôle des engagements de dépenses sont en train d'être mis en place dans plusieurs pays africains anglophones (Malawi, Ouganda, Tanzanie[28], Zambie). Toutefois, les tentatives visant à contrôler les engagements de dépenses et, surtout, à prévenir les arriérés de paiements, lesquels constituent un problème grave dans plusieurs pays anglophones, ont produit des résultats plus ou moins satisfaisants. Cela s'explique par l'absence généralisée de discipline financière. En principe, on pourrait contrôler les dépenses en annulant les mandats. En pratique, cette méthode est rarement utilisée[29].

Dans certains pays francophones, lorsque les recettes sont inférieures aux projections, les engagements de dépenses sont arrêtés plus tôt que prévu. S'il devient patent en cours d'exercice qu'il n'y a pas suffisamment de fonds pour régler toutes les dépenses, le service du budget du ministère des Finances peut ordonner aux ministères de ne plus engager de dépenses à compter d'une certaine date (par exemple, à compter de la mi-novembre plutôt qu'à la fin novembre). De même, le ministère des Finances peut stopper l'émission des ordonnancements avant la fin de l'exercice (mi-décembre). Bien que ces méthodes aient été utilisées dans plusieurs pays francophones, leur efficacité est limitée, car seule une petite proportion des dépenses discrétionnaires est susceptible d'être reportée, des exceptions importantes sont admises et les ordres ne sont pas toujours bien respectés. Qui pis est, dans bon nombre de pays, on ne se rend pas compte de la nécessité de stopper l'émission des engagements en raison d'une mauvaise gestion de trésorerie, de la piètre qualité des informations comptables ou du manque de volonté de bien contrôler les dépenses.

Le problème des arriérés de paiement a aussi une très grande ampleur dans plusieurs pays francophones. Alors que, dans quelques pays, presque toutes les factures de l'État sont payées à bonne date (Bénin, Mali, Mauritanie), dans d'autres, le niveau des arriérés est plus élevé que celui des pays anglophones où ce problème est le plus grave. A Djibouti et au Togo, les arriérés représentent plus de 10 % du PIB, ce qui suggère que, dans les pays francophones, il y a d'autres facteurs importants qui empêchent la mise en place d'un système efficace de contrôle des engagements.

Dans plusieurs pays francophones, les arriérés s'expliquent en partie par des dérogations aux procédures normales de contrôle des dépenses. Comme le système de contrôle *a priori* exercé par le ministère des Finances, aussi bien à l'étape de l'ordonnancement qu'à celui du paiement, est complexe, comporte des redondances et exige beaucoup de temps pour autoriser le paiement de biens et services, les pays francophones ont institué, et parfois de manière abusive, des procédures de dépenses « simplifiées » qui constituent autant de dérogations aux contrôles centraux (encadré 4).

Encadré 4. **Procédures de dépenses exceptionnelles dans les pays francophones**

- Ordres de paiement du Trésor : en vertu de cette procédure, le Trésor est tenu d'effectuer un paiement avant les contrôles *a priori* de l'engagement et de l'ordonnancement.
- Caisse d'avances : cette procédure est utilisée généralement pour effectuer de menues dépenses ou des dépenses particulières en vertu de règles bien définies. Dans certains pays, les ministères ont recours à cette procédure pour de nombreuses dépenses relevant d'une catégorie particulière (par exemple, à Madagascar, toutes les dépenses au titre de la défense sont effectuées selon cette méthode).
- Caisses/comptes spéciaux : cette procédure est utilisée pour effectuer des paiements qui n'ont pas à être approuvées à l'étape de l'ordonnancement.

Le principal objectif de ces procédures est d'accélérer le paiement lorsque la procédure « normale » d'approbation et de contrôle des dépenses est trop lourde. Dans le cas des transactions effectuées en vertu de ces procédures « exceptionnelles », la régularisation de la comptabilité est censée se faire rapidement. Dans certains pays, les procédures « exceptionnelles » sont devenues une méthode courante d'effectuer les dépenses non salariales*. En outre, lorsqu'il y a des arriérés, le directeur du Trésor peut, s'il le juge opportun, déterminer les factures qui seront payées en premier lieu, ce qui ouvre la voie à la corruption dans le processus de paiement.

* Par exemple, une mission de la Banque mondiale au Bénin a constaté qu'une part considérable des dépenses non salariales étaient réglées de cette manière.

Dans les pays francophones, le manque de communications entre le Trésor et le service du budget et les ministères dépensiers est un problème très grave. La distinction entre ordonnateur et comptable entraîne des conséquences malheureuses. Le service du budget estime que son travail prend fin lorsqu'il transmet au Trésor les documents requis pour effectuer un paiement. Le service du budget estime que le problème du « manque de ressources » ne concerne que le Trésor. Le Trésor ne communique pas avec le service du budget. Lorsque les entrées de recettes sont insuffisantes, plutôt que de chercher par divers moyens à diminuer le taux d'approbation des dépenses à l'étape de l'engagement, le service du budget se contente de déclarer qu'il n'est pas responsable des factures en souffrance. Les fournisseurs impayés communiquent alors directement avec le Trésor pour accélérer la procédure de paiement, parfois en offrant quelques incitations destinées à garantir une délivrance rapide d'un chèque du Trésor. Le manque de communications entre le service du comptable général et le service du

budget soulève également des difficultés dans les pays anglophones. Dans les deux zones, les services du budget ne fournissent pas de conseils judicieux au Trésor concernant les paiements à anticiper.

Le problème des arriérés est également aggravé par une gestion de trésorerie inefficace. Même dans les pays francophones relativement bien gérés, le « contrôle » effectué à l'étape de l'engagement a pour seul objet de garantir que des ressources budgétaires ont été autorisées pour les dépenses visées. Sauf dans les cas où les engagements sont stoppés plus tôt que prévus en cours d'exercice, les engagements de dépenses prévus au budget ne sont pas ajustés à la baisse en cours d'exercice lorsque l'argent vient à manquer. Cela s'explique en partie par une mauvaise coordination entre le service du budget et le Trésor.

6.1.2. Audit interne

On pourrait soutenir que les systèmes centralisés de contrôle et d'audit interne des pays francophones permettent une gestion financière supérieure à celle des systèmes décentralisés des pays anglophones. Premièrement, les mécanismes de contrôle interne afférents au contrôle des dépenses sont bien établis dans les pays francophones : un corps de contrôleurs financiers, encadré par le service du budget du ministère des Finances, fait partie intégrante du système de contrôle des dépenses dans tous les pays. En revanche, les directions d'audit interne des ministères des Finances – qui fournissent des auditeurs internes aux ministères dépensiers des paysanglophones – constituent généralement une partie moins importante du système de gestion des dépenses publiques. Deuxièmement, dans les pays francophones ayant établi des Inspections des finances, il est possible de mener des enquêtes et de préparer des rapports sur les fautes professionnelles commises dans l'ensemble du système de gestion des dépenses publiques. Peu de pays anglophones possèdent de tels inspectorats. Troisièmement, lorsque les effectifs des ministères dépensiers sont faibles et que les règlements et les lois ne sont pas respectés, il faut un contrôle central fort. Bref, la déconcentration des activités d'audit interne exige des équipes d'auditeurs bien formés capables d'exercer une véritable surveillance de la gestion des ministères dépensiers. Or, c'est ce qui fait généralement défaut dans les pays anglophones.

Toutefois, rien ne permet de conclure que les pays francophones disposent de méthodes d'audit plus efficaces. Selon des enquêtes menées dans 10 pays francophones, un seul peut être considéré comme ayant un système d'audit interne efficace[30]. Cela s'explique en partie par le fait que les contrôleurs financiers ne possèdent vraisemblablement ni l'autonomie ni la volonté requises pour veiller à l'application de la réglementation financière. Par exemple, il est bien connu que la livraison de certains biens et la prestation

de certains services ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles prévues, ce qui suggère qu'il y a collusion entre les contrôleurs financiers et les gestionnaires de crédit, les fournisseurs ou les comptables matières qui certifient que les biens ont été livrés ou les services rendus même quand ce n'est pas le cas. Il se peut aussi que l'on ne contrôle pas de manière satisfaisante les risques de surfacturation. Pour ce qui est de l'Inspection des finances, il arrive que les agents concernés ne disposent pas de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes ou qu'ils ne soient pas assez dynamiques pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités.

6.1.3. Système comptable et états financiers

On pourrait faire valoir que le système comptable des pays francophones permet une meilleure gestion financière. Le système comptable d'inspiration française permet de donner aux gestionnaires du budget des informations relativement plus complètes et plus cohérentes pour la gestion financière. Premièrement, le cadre comptable est défini de manière systématique dans la réglementation comptable et dans un plan comptable (semblable à celui utilisé en France). Le système comptable comprend des informations afférentes à une comptabilité sur la base des droits constatés, les actifs et les passifs étant établis dans les comptes. En principe, on effectue un rapprochement des tableaux de financement et des soldes du Trésor. Dans les pays anglophones, les règles comptables et les plans comptables existent aussi, mais on n'y trouve que quelques informations comptables concernant les actifs et les passifs. Deuxièmement, dans le système francophone, les dépenses sont enregistrées à trois étapes : l'engagement, l'ordonnancement et le paiement. En outre, les ministères dépensiers enregistrent les opérations à l'étape de la liquidation, c'est-à-dire lorsqu'un transfert économique est effectué. Dans les pays anglophones, dans le meilleur des cas, seuls les engagements et les paiements sont enregistrés. Troisièmement, pour ce qui est des opérations du Trésor, le système comptable des pays francophones est un système en partie double, ce qui permet d'identifier les comptes créditeurs au Trésor. Il est impossible d'obtenir des données sur les arriérés dans les systèmes comptables traditionnels des pays anglophones. Quatrièmement, comme la comptabilité est centralisée, il devrait être plus aisée de présenter les états financiers en temps opportun.

Les avantages potentiels des systèmes comptables des pays francophones ne sont pas exploités, surtout parce qu'on éprouve des difficultés à maintenir des comptes fiables. La complexité du système comptable, administré manuellement (jusqu'à une époque récente) dans la plupart des pays, a eu pour conséquence que les livres comptables des pays francophones sont souvent de piètre qualité. Il convient de signaler en particulier que la distinction artificielle entre ordonnateur et comptable a

provoqué une fragmentation des renseignements comptables et, parfois, même des incohérences. Dans bon nombre de pays, les services du budget maintiennent les registres des dépenses à l'étape des engagements et des ordonnancements, encore que certains pays ont une fragmentation institutionnelle même à ce niveau[31]. Bien que les Trésors maintiennent – ou doivent maintenir – les livres comptables, y compris le grand livre général à l'aide duquel sont établis les états financiers, il y a de nombreux pays qui ne disposent pas d'informations cohérentes sur les soldes du Trésor. En outre, comme beaucoup de pays francophones ont maintenu des systèmes de nomenclature différents pour les comptes administratifs et les comptes de gestion[32], il est très difficile d'effectuer un suivi des dépenses à chaque étape.

Outre la fragmentation des responsabilités au sein du ministère des Finances, le fait que les ministères dépensiers ne sont pas concernés par la tenue des livres comptables a pour conséquence que le ministère des Finances ne peut tenir des registres de dépenses au stade essentiel de la liquidation. Si les pays francophones décident un jour d'adopter une comptabilité sur la base des droits constatés, il sera très difficile – non seulement en Afrique francophone, mais aussi en France[33] – de modifier les mécanismes institutionnels de manière à confier la comptabilité aux ministères dépensiers, comme on le fait dans les pays anglophones.

Dans les deux zones, la mise en œuvre du système de sanctions est déficiente. Dans les pays francophones, une « responsabilité personnelle et pécuniaire » incombe aux comptables publics d'établir en temps opportun des comptes exhaustifs et vérifiables, et d'effectuer des paiements conformément à la réglementation financière. En pratique, les comptables publics qui ne respectent pas les règles ne sont pas sanctionnés. De même, bien que les comptables des pays anglophones soient, dans certains cas, passibles de sanctions, celles-ci sont rarement appliquées.

Dans les pays francophones, le système de sanctions comporte une faille importante. Toutefois, dans une zone comme dans l'autre, on n'applique presque jamais de sanctions contre les comptables. Dans les pays francophones, c'est aux comptables publics qu'incombe l'entière responsabilité de la prévention des abus en matière de gestion financière. Les comptes établis par ces mêmes comptables sont jugés par un organisme indépendant, la Chambre (Cour) des comptes, à qui il appartient de relever les fautes professionnelles. Comme les comptables publics ont la responsabilité de contrôler la validité des pièces justificatives reçues par le Trésor, eux seuls assument une « responsabilité personnelle et pécuniaire ». En revanche, la réglementation ne prévoit habituellement aucune sanction susceptible de s'appliquer aux intervenants en amont, notamment aux ordonnateurs du service du budget du ministère des Finances ou des ministères dépensiers (dans les rares cas où l'ordonnancement a été décentralisé). Par contre, les

gestionnaires des pays anglophones ont, en principe, la responsabilité de faire respecter les plafonds de dépenses (encadré 2). Certes, il y a des cas où la réglementation financière prévoit des sanctions, comme la préparation d'un rapport au ministre des Finances lorsqu'un plafond est dépassé, mais ces dispositions sont souvent ignorées. Dans beaucoup de pays anglophones, le président du pays nomme les gestionnaires et ceux-ci sont tout naturellement peu portés à préparer un rapport en cas d'abus.

6.1.4. *Mécanismes bancaires*

La fait que tous les comptes bancaires soient sous le contrôle de la banque centrale et qu'aucun ministère dépensier ne puisse effectuer un paiement constitue un autre avantage du système de gestion des dépenses publiques des pays francophones. Après l'avoir aboli, certains pays anglophones ont aussi rétabli un système de paiements centralisé parce qu'il permet une meilleure gestion de trésorerie et réduit le risque de maintenir des soldes inutilisés inhérent à un système de comptes multiples. Malgré cet avantage, tant les pays anglophones que francophones ignorent ce principe dans le cas des dépenses financées par des bailleurs de fonds, lesquelles sont effectuées au moyen de comptes ouverts dans des banques commerciales contrôlés par les bailleurs de fonds plutôt que le Trésor. En outre, dans les pays francophones, les entreprises publiques sont souvent tenues de déposer leurs fonds excédentaires auprès du Trésor ; dans la mesure où le Trésor permet aux entreprises de maintenir un découvert sur leurs comptes de dépôt, l'État prête en fait des fonds à ces entreprises en l'absence de toute transparence[34].

6.1.5. *Règles budgétaires*

Les pays francophones ont ceci de particulier que le montant total que l'État peut emprunter auprès de la Banque centrale est assujetti à un plafond, celui-ci ayant pour objet d'étayer la parité fixe par rapport au franc français et, depuis 1999, à l'euro. Jusqu'à 2000, le plafond imposé aux avances consenties par les banques centrales des deux zones correspondait à 20 % des recettes fiscales ; depuis, les états ne sont plus autorisés à contracter des emprunts auprès des banques centrales. D'ailleurs, les pays de l'UEMOA sont maintenant obligés de rembourser les sommes empruntées par leurs pouvoirs publics. Cette politique explique en partie les taux d'inflation peu élevés des pays francophones. Bien que cette règle budgétaire ait eu un effet positif sur la stabilité macro-économique, on a néanmoins contourné les règles officielles, ce qui a provoqué des pénuries de liquidités et des crises bancaires[35]. En revanche, certains pays anglophones ont enregistré des périodes de forte inflation au début des années 90, par suite du financement par la banque centrale de déficits budgétaires imprévus ; à l'époque, il était relativement facile de dépasser les plafonds sur les avances des banques centrales.

6.1.6. Audit externe et contrôle parlementaire

On peut soutenir que le système d'audit externe et de contrôle parlementaire des pays anglophones assure une meilleure gestion des dépenses publiques. Premièrement, les rapports préparés par les bureaux des auditeurs généraux correspondent à une tradition bien établie. Par contre, les Chambres des comptes des pays francophones sont des institutions relativement récentes. Deuxièmement, les Chambres des comptes s'intéressent avant tout à la légalité des dépenses, à leur conformité aux règles financières et à l'examen du projet de loi de règlement. Troisièmement, les Commissions des finances des Parlements – qui sont essentielles pour assurer le suivi des recommandations des auditeurs externes – ont été plus actives dans les pays démocratiques anglophones que dans les pays francophones.

En pratique, dans les deux zones, on n'a pas accordé suffisamment d'importance à la fonction d'audit externe. Dans les pays francophones et anglophones, les bureaux d'audit externe ne disposent pas des ressources financières, humaines et matérielles requises pour s'acquitter de leur mandat. Très peu de pays africains sont en mesure de présenter des comptes annuels audités au Parlement dans les 12 mois qui suivent la fin d'un exercice (voir FMI, 2002). Enfin, lorsque les rapports sont rendus publics, ils ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent.

6.2. Les faiblesses communes aux deux systèmes de GDP

Les systèmes de gestion des dépenses publiques des pays francophones semblent avoir produit des résultats légèrement supérieurs concernant la préparation des budgets, à peu près identiques concernant leur exécution, et sensiblement inférieurs concernant les états financiers. Toutefois, les écarts ne sont pas importants : des contrôles statistiques indiquent que l'on ne peut confirmer (à des degrés de confiance types) la validité de l'hypothèse selon laquelle les moyennes des pays anglophones et francophones figurant dans chaque partie de la figure 1 sont différentes.

Ainsi les caractéristiques propres et positives du système de gestion des dépenses publiques des pays francophones n'ont pas contribué à une performance constamment supérieure. Le principal domaine où les pays francophones affichent des résultats légèrement supérieurs à ceux des pays anglophones est celui de la préparation des budgets. Il y a deux aspects des systèmes de gestion des dépenses publiques des pays francophones qui, *a priori*, sont des atouts. Premièrement, on établit une distinction entre les services votés et les nouvelles mesures ; et, deuxièmement, on exige des projections pour les investissements à moyen terme. Toutefois, les « meilleurs » résultats au titre de la préparation du budget de la figure 1 s'expliquent surtout par une utilisation relativement peu importante des

fonds extrabudgétaires dans les pays francophones, ainsi que par une intégration plus complète des dépenses financées par les bailleurs de fonds au budget, lequel comporte généralement une classification plus complète des dépenses. Toutefois, ces différences sont peu importantes en regards des faiblesses générales concernant la préparation du budget. Dans les deux zones, on observe en effet les mêmes problèmes : la portée générale des budgets est trop limitée ; les systèmes de classification sont inadéquats ; l'évaluation de certaines dépenses n'est pas assez précise ; et, depuis l'abandon de la planification nationale, il n'y a pas de cadre budgétaire à moyen terme.

Quant à l'exécution du budget, les deux zones souffrent de faiblesses comparables et celles-ci sont généralisées. Les pays francophones, semble-t-il, ont effectué plus régulièrement des rapprochements entre données bancaires et données comptables. Et, ici encore, les deux zones sont aux prises avec les mêmes problèmes : inefficacité du contrôle des dépenses (avec des variations importantes au sein de chaque zone), faiblesse des systèmes d'audit interne et rapprochement inadéquat des données comptables et bancaires.

De prime abord, il semble paradoxal que les pays francophones aient des résultats inférieurs à ceux des pays anglophones en ce qui a trait aux états financiers. On fait valoir ci-dessus que, en principe, le système de comptabilité et de déclaration d'inspiration française comporte plusieurs avantages par rapport au système d'inspiration britannique. Toutefois, il semble y avoir un écart important entre la théorie et la pratique. Les piètres résultats des pays francophones peuvent s'expliquer de deux manières : soit que le fonctionnement du système comptable est trop complexe et archaïque, soit que l'on fait fi des règles. Les pays francophones éprouvent de très grandes difficultés à établir en temps opportun des comptes mensuels et annuels détaillés. Par conséquent, les organismes d'audit externe sont incapables d'effectuer des audits des comptes annuels et, *a fortiori*, de recourir à des méthodes plus modernes comme les audits axés sur l'optimisation des ressources.

7. Conclusions

Cette étude a pour objet d'analyser les différences entre les systèmes de gestion des dépenses publiques des pays anglophones et francophones d'Afrique. Pour ce qui est du processus budgétaire, on peut tirer les conclusions suivantes :

- La préparation du budget est généralement comparable dans les deux zones ; toutefois, il y a deux caractéristiques du système des pays francophones qui, par rapport au système des pays anglophones, comporte des avantages.

- Il y a des différences importantes entre les procédures d'exécution budgétaire des deux systèmes ; ces différences portent en particulier sur le rôle et les pouvoirs du ministère des Finances et sur l'ampleur des responsabilités de gestion déléguées aux ministères dépensiers.
- Les pays francophones ont l'avantage de posséder un système de comptabilité et de contrôle des dépenses aux stades antérieurs à celui du paiement.
- En principe, une plus grande centralisation de la gestion budgétaire dans les pays francophones devrait donner de meilleurs résultats du point de vue du contrôle macro-économique puisque, partout en Afrique, la capacité institutionnelle nécessaire à l'exécution du budget et aux procédures comptables dans les ministères dépensiers est encore plus faible qu'au niveau central (ministère des Finances). En revanche, on peut soutenir que, du point de vue de la gestion du budget – l'allocation des ressources et l'obtention de résultats au titre des programmes budgétaires – les systèmes décentralisés des pays anglophones produisent de meilleurs résultats.
- Le système comptable des pays francophones comporte aussi des avantages puisqu'il devrait permettre d'obtenir des renseignements plus détaillés pour la gestion budgétaire.
- Les pays anglophones ont hérité de mécanismes d'audit externe qui jouent un rôle relativement plus important dans leur processus budgétaire que ce n'est le cas dans les pays francophones. En principe, les organismes d'audit externe dans les pays anglophones permettent au Parlement et au public d'obtenir des informations en temps opportun sur l'exécution du budget et sur l'intégrité des comptes annuels.

Bien que les systèmes d'exécution du budget et de comptabilité publique des pays francophones comportent certains avantages, il semble que ceux-ci ne soient pas suffisamment exploités. Les atouts distinctifs du système de gestion des dépenses publiques des pays francophones ne se traduisent pas par un meilleur contrôle de l'ensemble des dépenses puisque les arriérés de paiement dans certains pays francophones sont supérieurs à ceux des pays anglophones où ce problème est le plus aigu. En outre, les avantages du système comptable des pays francophones – sa plus grande centralisation au sein du ministère des Finances et sa capacité de fournir des données relatives aux soldes du Trésor – n'ont pas abouti à l'établissement de meilleurs états financiers. Au contraire, pour ce qui est de la présentation d'états financiers en cours d'exercice et de la publication en temps opportun des comptes annuels, les pays africains francophones semblent éprouver de graves difficultés.

Ainsi, les points forts de chaque système de gestion des dépenses publiques ne semblent pas avoir exercé une influence sur sa performance générale. Dans les deux zones, on observe les mêmes faiblesses et celles-ci se manifestent partout à chaque étape du cycle budgétaire. Au stade de la

préparation, il faut accroître la portée des budgets. Plus précisément, il faut intégrer tous les projets financés à l'aide de fonds extérieurs et toutes les activités extrabudgétaires à un budget national général comportant des plafonds de dépenses fermes conformes au cadre budgétaire à moyen terme. Le contrôle des dépenses doit être amélioré dans presque tous les pays afin d'empêcher l'accumulation d'arriérés.

L'amélioration de la qualité des données doit être une priorité. Il est également essentiel d'effectuer un rapprochement systématique des données bancaires et comptables et de rehausser l'efficacité des mécanismes d'audit interne. Dans les deux zones, l'établissement d'états financiers en cours d'exercice et de comptes annuels comporte de graves lacunes. Bien que des organismes d'audit externe aient été créés dans presque tous les pays, ils ont eu un impact limité sur l'amélioration des systèmes de gestion des dépenses publiques.

Pour pallier ces faiblesses, il importe au plus haut point de respecter la discipline budgétaire à chaque étape du processus, sinon les plafonds de dépenses continueront d'être dépassés, on ne parviendra pas à établir des comptes détaillés en temps opportun et les activités d'audit externe et interne demeureront inefficaces.

Comme il y a d'importantes différences au sein des zones francophone et anglophone, on est en droit de conclure que les caractéristiques négatives des systèmes de GDP sont attribuables, non pas aux systèmes proprement dits, mais à leurs modalités de fonctionnement. Ainsi, même si les dispositions législatives relatives aux budgets et les règles de mise en œuvre sont précisées, des améliorations sensibles sont peu susceptibles d'être enregistrées tant que ne changeront pas les attitudes de tous les intervenants du processus budgétaire, aussi bien ceux des organes exécutifs que ceux des organes législatifs et judiciaires. Les mesures qui auront le plus grand impact sont celles visant à renforcer la discipline budgétaire et à obliger tous les agents concernés par la préparation et l'exécution du budget, et par la présentation et l'évaluation des états financiers, à mieux rendre compte de leurs actions.

Si on veut améliorer durablement le système de GDP des pays anglophones et francophones d'Afrique, il faudra faire preuve d'une volonté politique ferme et veiller à la mise en application rigoureuse des règles et, là où cela s'impose, à l'imposition de sanctions. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une question intérieure, la communauté internationale peut contribuer à l'adoption de solutions durables non seulement en acquerrant une connaissance plus approfondie du fonctionnement des systèmes de GDP, mais aussi en évitant d'accorder une aide aux pays qui persistent à refuser de mettre en place des mécanismes obligeant les responsables à rendre compte de leurs actions.

Notes

1. Consulter : FMI (2002), *Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE)*, 22 mars, *www.imf.org*.
2. Les pays lusophones ont hérité d'un système de gestion des dépenses publiques d'inspiration portugaise tandis que le Burundi, la République démocratique du Congo et le Rwanda ont hérité d'un système belge (lequel diffère quelque peu du système d'inspiration française).
3. Par exemple, sur les déficiences des pays africains anglophones, consulter : Lienert et Sarraf (2001) ; sur les déficiences des pays francophones, consulter : Bouley *et al.* (2003) et Moussa (2003).
4. Il s'agit des 16 pays dont les noms apparaissent à la figure 1, auxquels ont été ajoutés la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Lesotho, le Nigeria, le Togo, et le Zimbabwe. Comme l'Afrique du Sud est à un stade plus avancé de gestion budgétaire que la plupart des autres pays africains, elle a été exclue.
5. Attiogbe (1999) rappelle ces principes dans le cas du Togo. Ceux-ci ont été adoptés sous la troisième République et sous la quatrième République de la France (1871-1958) – voir chapitre 1 de Lord (1973).
6. Voir : *Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.*
7. Voir, par exemple, Directive n° 05/97/CM/UEMOA sur les lois de finances, *www.uemoa.int*.
8. Au cours des premières années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, de nombreux pays ont préparé un plan de développement national. Toutefois, ces plans étaient mal synchronisés avec les lois de finances annuelles et les débats de politique générale.
9. Les budgets d'investissement de l'administration centrale sont généralement une sous-catégorie des programmes d'investissement public puisque ceux-ci visent tous les projets d'investissement public, y compris ceux qui sont exécutés par les administrations locales et les entreprises publiques.
10. Dans la plupart des pays francophones, les recettes et les dépenses des bureaux de poste et de télécommunication figurent dans une annexe budgétaire de la loi de finances. Les budgets des Caisses nationales de retraite, de l'Organisme de gestion de la dette et du bureau de la sécurité sociale ne sont pas systématiquement intégrés au budget.
11. Les caisses de retraites des fonctionnaires et des militaires échappent à la règle.
12. Voir p. 114, dans Autin (1971).
13. Traditionnellement, cette tâche était confiée au *Paymaster-General*, un haut fonctionnaire du ministère des Finances nommé par le ministre pour contrôler le versement de fonds publics aux gestionnaires.
14. Dans certains pays, il y a des sous-ordonnateurs qui peuvent prescrire des ordonnancements à l'échelon régional (par exemple, Madagascar) ou dans des ministères particuliers (par exemple, le ministère de la Défense de la Mauritanie). Toutefois, ces agents détenteurs d'un pouvoir délégué continuent de relever d'un ordonnateur principal qui est généralement le ministre des Finances.

15. Les directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) aux huit pays francophones d'Afrique de l'Ouest comportent une telle disposition. Ce système remonte à l'époque où il n'y avait qu'un seul gouverneur de France dans la colonie. Lors de l'accession à l'indépendance, les pouvoirs des gouverneurs ont été transférés aux ministres des Finances.

16. Les dépenses statutaires sont celles qui doivent être réglées, et ce quelles que soient les projections budgétaires, parce qu'une autre loi exige qu'elles le soient. Ces dépenses comprennent le service de la dette, les salaires de certains hauts fonctionnaires (par exemple, l'auditeur général), etc. Dans les pays francophones, on a institué une catégorie semblable de crédits – les crédits évaluatifs.

17. Il y avait aussi bien des manques de recettes que des dépassements de plafonds de dépenses. Pour pallier les manques de recettes dans le système britannique, on peut retirer le pouvoir d'exercer des mandats. Toutefois, en Afrique, les retraits de mandat ont été très rares.

18. Voir encadré 5 de Bouley *et al.* (2003).

19. Pour de plus amples informations sur le fonctionnement des contrôles et des audits internes en Afrique, voir Diamond (2002). Pour une distinction entre contrôle interne et audit interne, voir le chapitre 10 de OCDE (2001).

20. Au Mali, on a adopté non seulement un décret mais aussi une loi sur la comptabilité.

21. Il y a neuf ou dix « catégories » du plan comptable correspondant au système toujours en usage en France.

22. Une période complémentaire de trois mois est généralement allouée pour leur audit.

23. Dans certains cas, l'ordonnancement peut être clos plus tôt, par exemple le 15 décembre plutôt que le 31 décembre.

24. Voir FMI (2002).

25. Les pratiques varient dans les pays où la fonction de contrôle financier ne relève pas du ministère des Finances. Par exemple, à Madagascar, la source d'information la plus fiable sur les engagements est l'unité de contrôle financier (relevant de la Présidence), et ce en dépit du fait que les données ne sont pas entièrement harmonisées avec les livres du ministère du Budget (il y a aussi un ministère des Finances à Madagascar). En revanche, en Mauritanie, l'unité de contrôle financier, qui relève aussi de la Présidence, s'appuie sur les registres informatisés du service du budget du ministère des Finances.

26. Par exemple, le Cameroun, bien que l'on envisage actuellement la création d'un organisme d'audit externe.

27. Par exemple, en Mauritanie, seules certaines parties du rapport annuel sont transmises au Parlement.

28. En Tanzanie, le contrôle des engagements de dépenses a été informatisé. Dans les trois autres pays, des systèmes manuels ont été ou sont en voie d'être mis en place pour contrôler les engagements de dépenses.

29. La réglementation financière des pays anglophones stipule généralement que tout solde non dépensé d'un mandat peut, à tout moment, être annulé par le ministre des Finances. Une fois un ordre d'annulation délivré, le gestionnaire ne peut pas autoriser des dépenses excédant le solde résiduel.

30. Dans le cadre de la même enquête, on a constaté qu'un pays anglophone sur six était doté d'un système fonctionnel d'audit. On a aussi conclu que les audits internes étaient un des aspects du système de gestion des dépenses publiques des PPTE qui nécessitait le plus d'amélioration. Voir le point 9 du graphique 2 de FMI (2002).

31. Dans certains pays, on a établi un service des ordonnancements (ou des « finances ») distinct du service du budget (c'est ce qu'a fait le Togo). De plus, dans certains pays, les contrôleurs financiers ne font pas partie du ministère des Finances (ils relèvent d'un autre organisme, la présidence, par exemple) et peuvent maintenir leurs propres livres comptables.

32. Le manque d'uniformité entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature comptable est un phénomène que l'on pouvait attribuer au système appliqué, jusqu'à une époque récente, en France.

33. Les rôles respectifs du ministère des Finances et des ministères dépensiers concernant la mise en œuvre de la comptabilité sur la base des droits constatés en France, suite à l'adoption en août 2001 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, n'ont pas encore été entièrement clarifiés.

34. Voir Bouley *et al.* (2003) pour une analyse plus approfondie du « circuit du trésor ».

35. Masson et Pattillo (2001) ont décrit le financement indirect des déficits dans les pays de la zone franc : « Une part importante des activités ne figurait pas initialement dans les états financiers ; pourtant les gouvernements incitaient les banques sous le contrôle de l'État à consentir des prêts aux entreprises publiques. » Ces banques ont été en mesure de se refinancer auprès de la BCEAO à des taux inférieurs aux taux du marché.

Bibliographie

Attiogbe, K. (1999), *Le processus budgétaire au Togo*, Direction du budget, ministère des Finances et des Privatisations, Lomé, janvier.

Autin, J. (1971), *Initiation aux finances publiques*, Collection des cahiers de l'Institut international d'administration publique, Paris : Dunod.

Banque mondiale (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Washington.

Bouley, D., J. Fournel et L. Leruth (2003), « Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire,* vol. 2, n° 4.

Brittain, Sir Herbert (1959), *The British Budgetary System*, Londres : Allen et Unwin Ltd.

Diamond, J. (2002), *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*, Document de travail du FMI 02/94, Washington : Fonds monétaire international.

Fölscher, A. (dir. pub.) (2002), *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, Cape Town, Afrique du Sud : The Idasa Bookshop.

Fonds monétaire international (2001), *Manuel de statistiques de finances publiques*, disponible sur le site Internet du FMI, *www.imf.org*.

Fonds monétaire international (2002), *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in HIPCs* [Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE)], le 22 mars, disponible sur le site Internet du FMI *www.imf.org*.

Lienert, I. et J. Modi (1997), *A Decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Document de travail du FMI 97/179, Washington : Fonds monétaire international.

Lienert, I. et F. Sarraf (2001), *Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa*, Document de travail du FMI 01/211, Washington : Fonds monétaire international.

Lord, G. (1973), *The French Budgetary Process*, University of California Press.

OCDE (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, Paris.

Masson, P. et C. Pattillo (2001), *Monetary Union in West Africa: An Agency of Restraint for Fiscal Policies?*, Document de travail du FMI 01/34, Washington : Fonds monétaire international.

Moussa, Y. (2003), *Cross-country Comparison of PEM Systems in Francophone African Countries,* Document de travail du FMI (à paraître), Washington : Fonds monétaire international.

Potter, B. (1997), *Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative* [Les fonds routiers : Une évaluation préliminaire de l'initiative de la Banque mondiale], Documents d'analyse et d'évaluation des politiques économiques 97/7, Washington : Fonds monétaire international.

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

Le rôle de l'évaluation dans l'apprentissage politique et administratif et le rôle des enseignements tirés dans la pratique de l'évaluation

par
Jan-Eric Furubo*

* Jan-Eric Furubo qui, au moment où cet article a été rédigé, était chef du Secrétariat pour l'analyse stratégique à l'Office national d'audit suédois, a travaillé sur des questions concernant le développement des capacités d'évaluation et les stratégies d'évaluation depuis les années 80. Il a publié plusieurs articles et publications dans le domaine des évaluations et des questions budgétaires. Il a partagé la Direction de la publication de *The International Atlas of Evaluation* qui a été publié en 2002 et a tenu les rôles de Secrétaire général et de membre du conseil de la Société européenne de l'évaluation.

La rédaction de cet article fait suite à une contribution à l'ouvrage *Can Governments Learn?*, une des publications de *l'International Evaluation Research Group*. Ma première réaction a été de me dire qu'il est bien entendu toujours très agréable d'être invité à adresser un public aussi distingué. Ensuite, je me suis demandé quand j'avais rédigé ma contribution à *Can Governments Learn?* et quelles questions elle traitait – et peut-être même davantage, quelle était la réponse à la question qui constitue le titre du livre. La nécessité de poser ces dernières questions était évidemment liée à la réponse à la première : ma contribution a été faite il y a environ dix ans.

Il était donc évident que les questions examinées dans ce livre d'un point de vue plus technique devaient être actualisées et qu'il fallait tenir compte à la fois de nouveaux éléments empiriques et des réflexions concernant deux domaines intellectuels.

Le présent titre sous-entend plusieurs questions. On peut se demander dans quelle mesure les politiques et les membres de l'administration tirent des enseignements des évaluations et aussi jusqu'à quel point c'est le cas des évaluateurs eux-mêmes. Ces questions engendrent une sorte de problème stratégique. Je ne sais pas encore si je vais donner la réponse au début ou plus tard, mais peut-être vais-je opter pour une solution de compromis, en commençant par donner une version courte de la réponse maintenant, pour la développer plus tard.

Cette brève réponse à la question, d'un point de vue suédois, est la suivante : non, les évaluations ne semblent pas beaucoup compter lorsqu'il s'agit de changements plus significatifs du point de vue politique dans l'action des pouvoirs publics. Il semble que les évaluations ne jouent un rôle dans les importants changements intervenant dans l'orientation des politiques que dans des cas exceptionnels. Cependant, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre continue d'un programme donné, la situation est différente. Il semble alors que les évaluations peuvent jouer un rôle substantiel, du moins dans certains cas. Et en ce qui concerne les auteurs des évaluations eux-mêmes, ils n'en apprennent apparemment pas autant que cela. Ils ont tendance à réaliser les mêmes évaluations avec les mêmes questions d'une année sur l'autre.

Pour certains, cela peut paraître quelque peu sujet à controverse, et je suppose que pour d'autres cela peut confirmer le sentiment qu'ils ont depuis longtemps. Cependant, je présume que de part et d'autre l'on s'attend que je développe mes déclarations et que j'apporte quelques explications. Je

poursuivrai donc en parlant de trois choses. Tout d'abord, je vais évoquer la raison pour laquelle cette question de l'apprentissage politique et administratif lié aux évaluations est plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a dix ans. Ensuite, j'apporterai une réponse plus approfondie à la question de savoir ce que nous savons réellement de l'utilisation qui est faite des évaluations et des enseignements qui en sont tirés. Enfin, et il s'agit de la partie la plus longue de mon intervention, j'examinerai la raison pour laquelle les décideurs utilisent rarement les informations issues des évaluations dans le cadre de changements de politique significatifs, et je me demanderai pourquoi la situation semble différente lorsqu'il s'agit d'ajuster et de mettre en œuvre les politiques.

La question fondamentale qui était traitée en 1994 dans *Can Governments Learn?* et bien entendu aussi dans le chapitre concernant l'expérience suédoise était la suivante : dans quels cas les gouvernements tirent-ils des enseignements des évaluations ? Cette question est évidemment encore plus pertinente aujourd'hui, près de dix ans plus tard. La raison en est que la diffusion de la pratique et peut-être de la culture de l'évaluation a eu lieu en grande partie après la publication de l'ouvrage.

L'*International Atlas of Evaluation* (« *L'Atlas* »), l'une des très rares études concernant le développement international de l'évaluation, met en lumière la pertinence de cette question. L'une des principales conclusions de cet ouvrage contredit en partie des débats antérieurs menés dans ce domaine. On pensait avant cela que la pratique de l'évaluation au niveau international, depuis les années 70, se diffusait dans de plus en plus de pays après avoir commencé par une poignée de pays pilotes dès les années 60 ; en d'autres termes, que de plus en plus de pays avaient adopté une pratique de l'évaluation durant chacune de ces périodes (paraphrase de Rogers, 1995, p. 23).

L'*Atlas* montre qu'un scénario assez différent semble plus probable. Pendant un certain nombre d'années – peut-être une vingtaine d'années – aucune culture ou pratique de l'évaluation ne s'est développée au-delà d'une poignée de pays occidentaux. Puis, dans les années 90, un groupe substantiel de pays est entré dans l'ère de l'évaluation. La principale différence entre ces deux groupes de pays, si nous simplifions un peu, est liée à des forces internes et externes. Le premier groupe, c'est-à-dire la poignée de précurseurs, a amené une pratique de l'évaluation due à des forces internes engendrant une pression et un besoin de réaliser et d'utiliser les évaluations. Les pays qui ont adopté une pratique de l'évaluation dans les années 90 ont été contraints de le faire en raison de pressions externes exercées par des institutions telles que l'Union européenne, la Banque mondiale et, en partie certainement, également par l'OCDE.

Je ne vais pas examiner les implications de cette différence, ni les conséquences qu'elle engendrera. Cependant, le point important à retenir est que ces forces externes ont conduit à une diffusion de la pratique de

l'évaluation à un nombre de pays plus important que jamais. Les questions de l'utilisation des évaluations et de l'apprentissage politique et administratif sont donc certainement encore plus pertinentes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a dix ans.

Les évaluations se traduisent-elles par un apprentissage au niveau :

- Des hommes politiques ?
- Des administrateurs ?
- Et dans quelles conditions ?

Ces questions peuvent être examinées à la lumière de différents contextes intellectuels. Des efforts très importants ont été déployés pour mener des études et des réflexions sur les différentes formes d'utilisation et sur l'influence des évaluations. Dans le même temps, et en partie dans d'autres cercles intellectuels, des réflexions se développent concernant l'apprentissage organisationnel, et plus spécifiquement l'apprentissage dans les environnements politiques – l'apprentissage gouvernemental ou politique.

Mais lorsque l'on examine ces questions, on constate rapidement qu'il n'est pas possible de généraliser. Chacun sait que les systèmes politique et administratif au niveau national sont à l'origine de beaucoup de formes différentes de décisions, et l'on peut imaginer que l'examen de nos questions n'est pas du tout le même selon qu'il s'agit d'une décision concernant un changement de politique fondamental ou un ajustement mineur. Je ferai donc la distinction entre trois sortes de décisions :

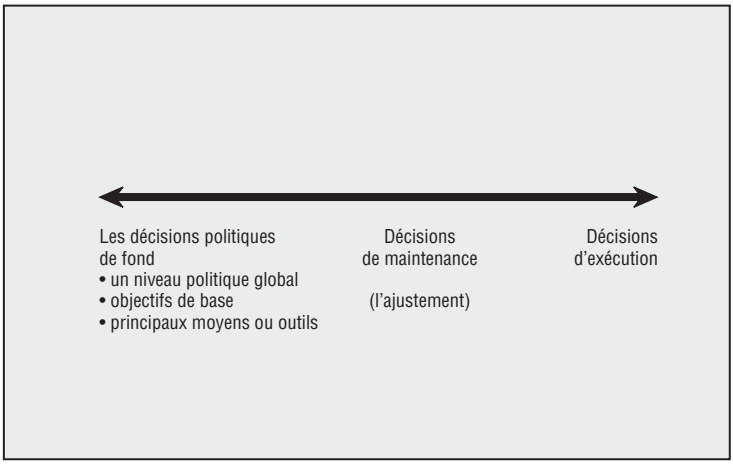
- les décisions politiques de fond ;
- les décisions de portée moyenne ou « décisions de maintenance » ;
- les décisions d'exécution.

Il existe certainement d'autres termes, mais aussi des faiblesses de classifications comme celle-ci. Un tel classement de décisions différentes est évidemment toujours un peu arbitraire, et ce que l'on place dans une catégorie un jour sera déplacé dans une autre la semaine ou l'année suivante.

Peut-être est-il également plus réaliste de parler d'une échelle à une extrémité de laquelle on a plus de décisions politiques de fond à un niveau politique plutôt global – des décisions susceptibles de mettre en question l'existence même d'une action des pouvoirs publics, ses objectifs de base et ses principaux moyens. A l'extrémité opposée de l'échelle, on trouvera ce que l'on peut considérer comme purement et simplement technique, comme des décisions d'exécution qui s'inscrivent dans la mise en œuvre continue d'une intervention ou d'un programme.

Entre ces extrémités on peut trouver bien d'autres types de décisions, que l'on peut peut-être désigner comme une sorte de maintenance des politiques.

Figure 1. **Une échelle de décisions**



Ces décisions se rapportent à des objectifs plus désagrégés et à l'utilisation d'instruments à un niveau inférieur dans la hiérarchie des moyens finaux. Même si ces classifications sont relatives et variables, je pense en tout cas qu'elles peuvent être utiles dans le cadre de notre débat.

Il convient d'ajouter une chose au sujet de ces types de classifications qui peut être pertinente dans le cadre de notre débat concernant l'utilisation, la non utilisation voire la mauvaise utilisation des évaluations : on rencontre souvent différents acteurs qui participent au processus de prise de décisions suivant la catégorie à laquelle la décision appartient. Dans un pays comme la Suède, on peut même dire, au moins théoriquement, que la division entre la structure ministérielle et les différents organismes publics, qui sont au nombre de 300 environ, reflète ces classifications. Quelque part, une ligne de séparation a été tracée entre les politiciens et la mise en œuvre. D'un côté de cette ligne, on trouve ce que l'on considère comme la mise en œuvre – tâche qui incombe aux organismes publics – et de l'autre côté on trouve ce que l'on considère comme les actions des pouvoirs publics ou les politiciens.

En Suède, on peut également dire qu'il existe une structure très élaborée pour la production d'informations d'évaluations en rapport avec différentes sortes de décisions. Les évaluations internes incombent, dans une certaine mesure, à tous les organismes publics. Ils sont tenus de rendre compte régulièrement de leurs activités, ce qui crée un flux d'informations d'évaluations. Certains organismes publics alimentent également ce flux avec des évaluations spéciales. Plusieurs organismes, instituts de recherche, commissions gouvernementales notamment, produisent des évaluations au coup par coup. Cette structure de producteurs d'informations d'évaluations génère bien entendu

beaucoup d'informations différentes, et il est également évident (je développerai ce point plus en détails ultérieurement) que les différentes sortes de décisions doivent être alimentées par différentes formes d'informations d'évaluations[1].

Cependant, même si ce type de classification nous confronte à certaines difficultés, les problèmes réels apparaîtront bien entendu lorsque nous poursuivrons avec des questions plus empiriques concernant ce que nous savons réellement du rôle que jouent les évaluations dans différents types de décisions.

1. Peu d'études empiriques

La raison pour laquelle les questions empiriques posent des difficultés est bien entendu que nous disposons de très peu d'études empiriques en Suède concernant l'utilisation des évaluations et les enseignements que les pouvoirs publics en tirent. Ainsi, ce que l'on peut dire à ce sujet est en grande partie de nature hypothétique.

C'est certainement le cas à l'extrémité de l'échelle par laquelle nous allons commencer, à savoir les décisions politiques de fond. Les études sur la manière dont les différentes formes d'évaluations ont influencé les décisions et changements dans les objectifs centraux, leur influence relative et le choix des moyens d'action sont rares. Ce que les études indiquent, c'est que les évaluations n'ont influencé des révisions fondamentales des politiques que dans quelques situations exceptionnelles.

2. Les évaluations ne conduisent pas à des changements de politique significatifs…

Dans le chapitre de l'ouvrage *Can Governments Learn?* concernant l'expérience suédoise mentionné plus haut, les réflexions sur ce sujet se fondent sur deux sources différentes[2]. *Can Governments Learn?* conclut que les évaluations ne se traduisent pas par une mise en question des hypothèses de base qui sous-tendent une certaine politique, « si nous considérons les processus de prise de décisions centraux au niveau du gouvernement et du Parlement » (Furubo 1994, p. 59)[3]. L'ouvrage poursuit en disant que :

> *Une conclusion que l'on peut tirer de l'examen du degré d'apprentissage engendré par les évaluations est que ces dernières ne semblent jouer un rôle dans les changements significatifs intervenant dans l'orientation des politiques que dans des cas exceptionnels.*

Il existe tout au plus deux études suédoises plus récentes traitant de la question de l'utilisation dans des termes tels qu'elles sont pertinentes dans ce contexte, et elles dressent le même constat. Dans un rapport s'appuyant sur des entretiens rédigé par un groupe d'enquête spécialisé du ministère des Finances en septembre 2002, la situation liée à ce que j'ai appelé les révisions fondamentales est résumée de la manière suivante : « l'expérience montre

que les révisions ont souvent été provoquées par des événements spéciaux et qu'elles dépendent généralement de la mise au jour d'une situation spéciale et laissant à désirer » (*Finansdepartementet*, 2002, p. 56). Ainsi les rares sources dont nous disposons indiquent que la conclusion de 1994 est valable. Il est également important de noter qu'elle n'est pas contredite par des études sur l'élaboration des politiques et les changements de politique dans différents domaines. Dans les études liées à des domaines tels que la politique en matière de logement, la politique énergétique, la prévention du crime notamment, les informations découlant des évaluations sont rarement considérées comme une explication majeure des changements, quelle que soit leur importance. Les informations données par les évaluations ne semblent pas constituer une explication majeure des changements de politique significatifs.

3. Mais elles sont utilisées pour l'ajustement et la mise en œuvre

En considérant maintenant l'autre extrémité de l'échelle, c'est-à-dire la prise de décisions d'exécution, la situation semble être assez différente. A ce sujet, *Can Governments Learn?* apporte une conclusion. On peut y lire que : « d'un point de vue plus technique, la situation est assez différente. Dans un tel contexte, les évaluations peuvent jouer un rôle appréciable – et de nombreux éléments sembleraient effectivement indiquer que c'est le cas. »

Comme l'indique ce passage, on a trouvé des preuves de l'utilisation des évaluations dans ces processus plus administratifs il y a une dizaine d'années. Aujourd'hui nous disposons bien entendu de davantage d'informations plus à jour.

Il est évident que la visibilité des informations d'évaluations liées à un processus de prise de décisions plus continu a augmenté. Dans une étude menée en 1998, l'Office national d'audit suédois comparait l'apparition d'informations de résultat dans le projet de budget dans 14 différents domaines à deux points dans le temps. Le résultat indiquait une augmentation significative des informations issues d'évaluations. Une autre étude sur le dialogue entre les ministères et les organismes publics indiquait également que les informations fournies par les organismes étaient utilisées pour les examens par les ministères des activités futures des organismes publics (RRV, 1998).

Une étude réalisée en 2002 (*Statskontoret*, 2002) indique une nouvelle augmentation du nombre de fois où les évaluations sont mentionnées dans le projet de budget annuel, et le même constat est dressé dans d'autres rapports et études.

Je pense donc que l'on peut dire sans risque que le volume des informations d'évaluations qui a atteint les décideurs a augmenté au cours des dix dernières années. Il s'agit d'informations d'évaluations liées au travail

accompli par les organismes, sa qualité, son coût et l'efficacité administrative interne de ces organismes publics. Les résultats et les performances sont privilégiés plutôt que les effets et conditions préalables nécessaires à ces effets.

L'étude de 2002 montre qu'environ un tiers des évaluations qui ont été mentionnées dans le projet de budget a été utilisé pour justifier les politiques actuelles. Près de 15 % des évaluations sont utilisées pour justifier des changements, et dans 17 % des cas, le gouvernement indique qu'il étudiera la question plus avant et présentera ensuite des propositions au Parlement. Ainsi, si l'on considère les cas dans lesquels les évaluations sont utilisées pour justifier ou légitimer les programmes actuels, plus des deux tiers des évaluations ont été utilisés.

Il est donc frappant de constater les rôles différents que les évaluations jouent suivant la partie de l'échelle que l'on considère. Comment peut-on l'expliquer ? Se peut-il que cela reflète la réalité ? Peut-on trouver des explications sensées à ce manque d'utilisation des constatations des évaluations pour des révisions plus fondamentales ? Pourquoi utilise-t-on si rarement les évaluations dans le cadre de changements de politique significatifs ? Et peut-on expliquer les différents degrés d'utilisation pour les décisions concernant l'élaboration plus détaillée d'un politique ou sa mise en œuvre ? Oui, je pense qu'il est possible de trouver au moins quelques explications qui rendent cette figure au moins plausible.

Figure 2. **Explications**

- Révisions plus fondamentales pourraient être basées sur des changements de valeurs.
- Le contenu actuel des évaluations dans le cadre de différents types de décisions.
- La qualité des évaluations (et la frontière des connaissances).
- Le degré changeant d'exactitude et de fiabilité.
- La relation entre les évaluateurs et les décideurs politiques.
- Pourquoi des révisions plus fondamentales – le rôle des crises.

4. Les informations d'évaluations manquent de pertinence

La première explication est que la nature même de certaines décisions fait que les informations d'évaluations ne présentent absolument aucun intérêt. Une politique ou intervention peut être examinée et mise en question du point de vue de sa valeur et pour des raisons d'ordre plus instrumental. On peut s'attendre que la valeur soit plus importante lorsque l'on se rapproche de

l'extrémité de notre échelle relative aux décisions plus fondamentales, et que le rôle des informations empiriques augmente lorsque l'on se déplace dans l'autre direction.

Il est donc facile de mettre en lumière le fait que l'existence ou l'orientation de base d'un programme peut parfois être considérée comme une simple question de valeurs. D'un côté on peut imaginer que tous les politiciens s'entendent – ce qui n'est certainement pas toujours le cas – sur la situation actuelle dans certains domaines, comme les normes de qualité du logement, la répartition sociale de l'éducation notamment. Cependant, il peut exister des opinions assez différentes sur la manière de juger une situation donnée. Certains politiciens peuvent considérer la situation comme laissant à désirer et justifiant une intervention politique. D'autres politiciens peuvent considérer la même situation comme assez satisfaisante (Sandahl, 1986).

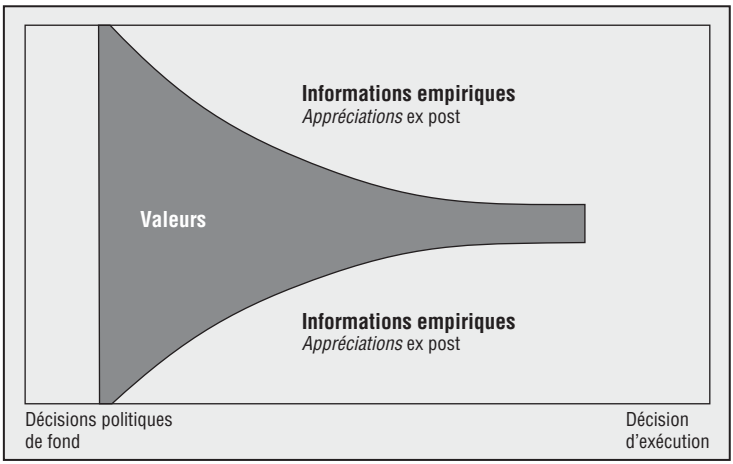
Et même dans les cas où tous les politiciens conviennent qu'une situation donnée n'est pas satisfaisante, les opinions peuvent encore diverger sur la nature politique ou non de la question, c'est-à-dire si la situation justifie une intervention politique.

Et un politicien s'exprimant contre une intervention ou un programme gouvernemental en cours du point de vue de la valeur considère les informations d'évaluation comme peu utiles. Si les évaluations montrent que le programme en cours a porté ses fruits et indiquent peut-être que certains changements pourraient le rendre encore plus concluant, il s'agit encore d'informations sans intérêt pour les politiciens qui sont opposés à l'intervention elle-même. Il en va de même si les évaluations révèlent l'inverse, c'est-à-dire que l'intervention a été un échec et que des instruments assez différents sont peut-être nécessaires pour que l'intervention soit une réussite. Même ces informations présentent, bien entendu, peu d'intérêt si l'on est opposé à l'intervention elle-même[4].

Dans ce type de situation, les informations d'évaluations manquent de pertinence et la position politique relative à l'intervention ou au programme se fonde sur des valeurs telles que ce qui est bon et mauvais, ce qui est mieux et pire et ce qui est le rôle du gouvernement. La position ne dépend pas des informations indiquant si une certaine intervention est un moyen adapté ou non d'atteindre un certain objectif ou de résoudre un certain problème dans la société.

Mais si l'on y réfléchit un peu, on parvient probablement à la conclusion que les décisions qui concernent l'orientation de base des politiques se fondent bien plus sur la valeur que les décisions concernant des politiques de moindre importance. En d'autres termes, l'influence relative des valeurs et des informations empiriques est assez différente selon qu'il s'agit de décisions politiques de fond ou de décisions plus techniques et instrumentales concernant l'élaboration plus détaillée ou la mise en œuvre d'une politique donnée.

Figure 3. **Le rôle des valeurs et des informations empiriques suivant le type de décision**



Mais même si l'on résout en quelque sorte ces situations lorsqu'une politique ou une intervention est mise en question du point de vue des valeurs et que les évaluations manquent donc de pertinence, les politiciens peuvent encore mettre en question l'orientation de base d'une politique ou d'un programme pour des raisons d'ordre plus instrumental. Les décisions concernant le sort futur de l'intervention pourraient se fonder sur une appréciation de la capacité de l'intervention à atteindre certains objectifs. On se trouve alors confronté à la question de savoir si les outils que le gouvernement et le Parlement ont à leur disposition peuvent influencer un certain développement dans la société. Et l'on peut se demander quels instruments de politique sont les plus adaptés, et aussi s'interroger sur leur élaboration de base dans une situation spécifique.

On peut certainement imaginer que les évaluations pourraient apporter des informations dans le cadre de ce type de révisions. On est donc encore confronté à la question de savoir pourquoi les évaluations ne semblent pas influencer les révisions fondamentales des politiques existantes dans une plus large mesure.

Une partie de la présente réflexion concerne le vrai caractère des évaluations qui sont réalisées actuellement en Suède et probablement dans beaucoup d'autres pays. La plupart des études qui sont caractérisées d'évaluations en Suède ne fournissent pas d'informations au niveau fondamental du rapport moyens-objectifs. A titre d'exemple, les organismes publics, les commissions gouvernementales et différentes institutions de recherche en Suède sont littéralement à l'origine de centaines d'évaluations concernant l'utilisation des informations en tant qu'instrument de politique dans des domaines tels que la consommation d'énergie et la santé notamment.

Ces évaluations fournissent beaucoup d'informations, notamment sur la diffusion des informations, l'efficacité comparative des différents canaux, les changements intervenus dans les connaissances et les comportements dans différents groupes cibles que l'on peut attribuer aux informations. En d'autres termes, les évaluations fournissent beaucoup de connaissances concernant la mise en œuvre, dans le cas présent, d'un certain instrument de politique. Cependant, elles n'apportent pas de réponses aux questions concernant les situations dans lesquelles les informations constituent un instrument de politique adapté par rapport à d'autres instruments de politique, les situations dans lesquelles les informations devraient être utilisées à la place d'autres instruments de politique et les situations dans lesquelles les informations pourraient produire des effets inverses à ce qui était prévu.

Il existe même une tendance à produire moins d'évaluations traitant des hypothèses de base concernant la manière dont une certaine intervention peut influencer différentes relations de cause à effet et les circonstances des interventions des pouvoirs publics. La tendance de ces quelque dix dernières années a été de réaliser des évaluations dans un délai beaucoup plus court et de fournir des informations plus « facilement saisissables »[5]. De plus en plus d'évaluations sont axées sur la mise en œuvre, les résultats et les performances et font partie du système de compte rendu des organismes publics au gouvernement. Les informations fournies par les évaluations sont donc plus pertinentes pour les décisions qui s'inscrivent dans la maintenance des politiques ou des décisions d'exécution.

Cette explication est de nature empirique. Elle dit que dans une certaine mesure nous produisons les « mauvaises » évaluations si nous avons l'intention de les utiliser pour réviser des politiques, et que nous produisons les « bonnes » évaluations si notre but est de les utiliser dans le cadre de décisions davantage destinées à l'exécution. Et il ne s'agit certainement pas d'une réponse nouvelle dans le cadre du débat suédois. Dans plusieurs documents gouvernementaux produits ces quelques dernières décennies – littéralement – on se plaint du fait que les évaluations existantes n'aident ni à remettre en cause les politiques ni à déterminer quelles ressources doivent être allouées à différentes interventions et quelles interventions ont été les plus fructueuses.

5. La qualité des évaluations et la frontière des connaissances

Une explication étroitement liée à cette question est que de nombreuses évaluations sont encore de piètre qualité, même du point de vue technique (ESO, 1996 ; *Statskontoret*, 1999) et cela constitue bien entendu un problème par rapport à toutes sortes de décisions. Le rapport de 1996 est des plus sévères dans son appréciation de la qualité des évaluations de 22 organismes publics, évaluations portant sur les activités des organismes publics eux-mêmes.

Mais un problème de qualité encore plus fondamental est lié au fait que de nombreuses évaluations sont répétées sans qu'un lien clair avec les évaluations antérieures ne soit établi. A titre d'exemple, dans le domaine de la conservation de l'énergie, pour lequel plus de 100 évaluations ont été produites dans les années 80, des évaluations très semblables ont été réalisées dans les années 90. Les « nouvelles évaluations » ont soulevé les mêmes questions d'évaluation, en rapport avec les mêmes instruments de politique et avec le même but de recherche sans examen des résultats antérieurs. Et je suis pratiquement persuadé que c'est le cas dans de nombreux domaines, comme dans l'exemple que j'ai donné plus haut concernant l'utilisation des informations en tant qu'instrument de politique.

Ainsi le processus d'évaluation lui-même ne tire que très peu d'enseignements des informations qu'il recueille. Si l'on considère l'énorme nombre d'évaluations « au jour le jour » qui sont réalisées au sein des différentes administrations et institutions de recherche, on peut voir combien peu sont utilisées les évaluations antérieures (= clonage des évaluations).

Ce type d'amnésie évaluative rend le mouvement de la frontière des connaissances ou la frontière évaluative très lent. Une partie de cette amnésie consiste également dans le fait que de nombreuses évaluations n'utilisent pas de connaissances plus générales et font assez rarement référence à un ensemble de connaissances plus général qui peut être très pertinent. On peut donc imaginer que, dans une certaine mesure, les politiciens et bureaucrates chevronnés au moins ont compris les règles du jeu, et qu'ils ne font pas confiance aux évaluateurs outre mesure.

6. Le degré changeant d'exactitude et de fiabilité

Les explications ci-dessus sont liées à la nature des évaluations elle-même. Si l'on pouvait trouver les principales explications suivant ce principe, on pourrait certainement réduire ce débat à la question de savoir comment changer la nature des évaluations qui sont produites.

Mais je crains qu'en dehors de cette réponse d'ordre empirique il soit également nécessaire d'examiner nos idées de base sur la manière dont les évaluations peuvent contribuer aux révisions des politiques, à l'orientation des politiques et à l'apprentissage gouvernemental ou politique ou quel que soit le nom que l'on souhaite lui donner.

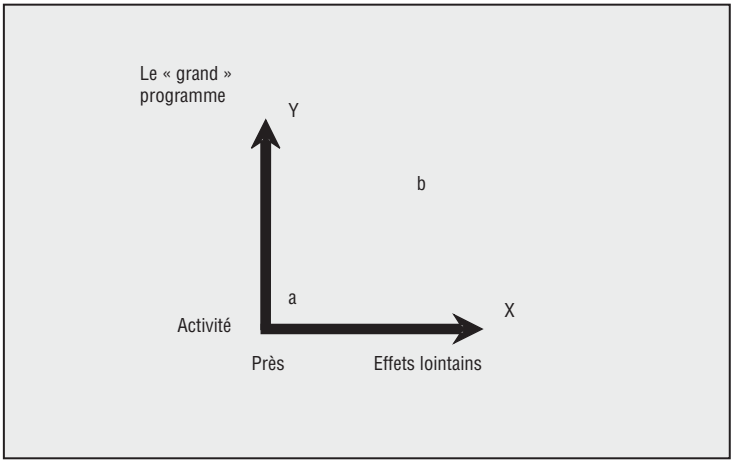
J'ai dit que le rôle des informations empiriques varie selon l'endroit où l'on se trouve sur l'échelle, et il est également évident que différentes formes d'informations d'évaluations sont nécessaires suivant le type de décisions considérées. Lorsque l'on parle de la manière d'améliorer l'élaboration technique d'un instrument de politique donné, un certain type d'informations est nécessaire mais lorsque l'on se demande si c'est tout simplement une

bonne idée ou non d'utiliser cet instrument de politique, il faut bien entendu un type d'informations totalement différent. Il est évident que ces différentes formes d'informations présentent des caractéristiques très variées. Le premier type d'informations est souvent de nature à lui permettre de produire des informations de façon continue, ce qui n'est peut-être pas le cas lorsque l'on parle du deuxième type d'informations.

Et dans le contexte actuel, il est opportun de faire une distinction entre le niveau d'exactitude et de fiabilité des différentes déclarations d'évaluation. Ce point est illustré dans la figure 4. Sur l'axe Y on peut imaginer, au plus près de l'origine des coordonnées, une mesure de portée limitée, par exemple une brochure d'information visant à influer sur l'utilisation que les ménages font de l'énergie. Un peu plus haut on trouve le « plan global d'efforts d'information » requis pour produire un effet sur la consommation d'énergie, et encore plus haut l'ensemble des mesures nécessaires pour influencer l'utilisation de l'énergie dans la société. Sur l'axe X, on peut imaginer une sorte d'enchaînement d'effets où, dans l'exemple donné, on constate la réception des informations le plus près possible de zéro, et le plus loin possible vers la droite l'influence sur l'environnement et les économies nationales qu'entraînerait une baisse de la consommation d'énergie.

On constate aisément que l'on parle de types complètement différents d'informations en « a » et « b » et, sans aller jusqu'à un débat sur les théories de la connaissance, nous – et certainement les décideurs – pouvons nous attendre que les informations en « a » soient tout à fait exactes et, en même temps, qu'elles soient fiables. Les déclarations d'évaluation sur les effets d'interventions complexes dans des processus sociaux et des enchaînements d'événements

Figure 4. **Différentes déclarations d'évaluation**



encore plus complexes sont d'une nature assez différente. Il est peu probable qu'une évaluation qui tire des conclusions sur l'ampleur des changements réellement apportés aux choix de vocation, aux relations à la maison, etc., par une réforme du système scolaire visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes le fasse particulièrement bien, et dans tous les cas pas avec un degré élevé de fiabilité. Plus l'on s'approche de « b », plus il est improbable que des évaluations différentes parviennent aux mêmes conclusions.

Le problème est bien entendu que les informations en « b » sont plus pertinentes que les informations en « a » lorsqu'il s'agit de décisions concernant l'orientation de base d'une politique. Il est par conséquent difficile d'imaginer que ce type d'informations d'évaluations souvent incertaines soit transféré de manière plus immédiate au système de prise de décisions politique. Le manque d'utilisation des évaluations pour les révisions fondamentales des politiques peut donc sembler très rationnel du point de vue des politiciens. Mais d'un autre côté, on peut également s'attendre que les décideurs utilisent davantage les informations d'évaluations dans le cadre de la maintenance des politiques et des décisions d'exécution. Les informations dont ils ont besoin dans ces processus sont plus de nature « a » et sont donc également plus fiables. S'agissant de l'utilisation d'informations d'évaluations dans différents types de processus de prise de décisions, la différence semble donc raisonnable même de ce point de vue.

7. La relation entre les évaluateurs et les décideurs politiques

Ceci nous amène à la question de la relation entre le camp de l'évaluation et le camp de la politique. Les débats, même les plus récents, sur l'utilisation des évaluations ou l'influence qu'elles ont eu, ont pris l'évaluation et peut-être les processus d'évaluation comme points de départ. Les informations issues des évaluations doivent être diffusées afin de conduire à différentes formes d'utilisation. Sur ce point, on peut ajouter que le débat concernant les différentes formes d'utilisation a depuis longtemps dépassé le stade où la perception de l'utilisation était une réponse immédiate des décideurs à une évaluation spécifique.

Mais même si nous connaissons tous la sophistication de ce débat sur l'usage et l'utilisation, l'idée sous-jacente demeure largement fondée sur un modèle qui commence avec l'évaluation, qui – espérons-le – sera diffusé aux décideurs, qui réagiront aux constatations, d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement[6].

Et ce modèle ou cette notion du processus d'utilisation est peut-être réaliste lorsqu'il s'agit de mise en œuvre à un niveau plus administratif ou d'exécution. Mais s'agissant de la relation entre les informations d'évaluations et la prise de décisions politiques, il est possible que cette notion soit trop simplifiée.

Le degré d'influence des connaissances générées par différentes évaluations sur les révisions de politiques a probablement aussi un rapport – et peut-être un grand – avec l'existence et la nature de structures intellectuelles qui alimentent le système politique en connaissances. Ce facteur est examiné dans une étude sur la *Swedish Stabilisation Policy* 1975-95. L'auteur (Jonung, 1999) s'efforce d'expliquer « l'enchaînement des changements de politique qui ont caractérisé la politique de stabilisation suédoise pendant la période 1975-95 ». L'auteur met en lumière l'importance des structures intellectuelles dont les décideurs politiques sont susceptibles de recevoir des informations. Il met en relief l'existence d'une profession en contact étroit avec le système politique en disant que « les politiciens responsables de la politique ont également tiré des informations, de l'inspiration et des arguments de la profession économique, c'est-à-dire d'économistes actifs dans des universités ou des instituts de recherche ». Il met ensuite en lumière le rôle des organisations internationales en tant qu'autre source d'information.

Si l'on lie les résultats de cette étude à notre débat, cela soulève la question de la nécessité de telles structures intermédiaires entre les responsables d'évaluations et les responsables politiques : les structures intellectuelles qui synthétisent les résultats des évaluations de programmes ou activités – généralement – assez limités et les mettent en correspondance avec un ensemble général de connaissances.

Dans le cas de la politique de stabilisation suédoise, il était facile pour l'auteur de mettre en lumière une discipline universitaire ou une profession présentant des liens avec les élites politiques. Peut-être pouvons-nous imaginer que le rôle des évaluations dans la prise de décisions politiques varie en fonction de l'existence de telles structures intellectuelles ou professionnelles.

Alors au lieu de la notion d'un modèle dans lequel les évaluations sont considérées comme des connaissances dirigées directement vers les décideurs politiques, une autre manière de voir les choses est d'utiliser l'analogie d'une « banque de connaissances ». Différentes évaluations peuvent contribuer à cette banque de connaissances par le biais de dépôts de connaissances. Les responsables de cette banque, pour poursuivre cette métaphore, interprètent les informations générées par ces différentes études, les réorganisent et les rapportent aux connaissances antérieures du domaine. Ils diffusent enfin les connaissances qu'ils ont en leur possession aux élites politiques.

Ainsi : les utilisateurs immédiats des évaluations ne sont pas les décideurs mais les responsables de cette banque métaphorique. Le volume d'informations obtenues dans le cadre des interventions gouvernementales antérieures qui seront effectivement dirigées vers le système politique et administratif dépend pour beaucoup de la nature de ces structures de connaissance intermédiaires.

L'existence de ces structures de connaissance est bien entendu très différente suivant les domaines. Parfois on peut parler de structures de connaissances bien définies qui coïncident avec des disciplines universitaires. Cependant, c'est rarement le cas, ce qui complique un peu plus la situation. Par ailleurs, la pénurie de telles structures peut peut-être expliquer en partie pourquoi les évaluations sont aussi peu utilisées.

Je tiens cependant à mettre en lumière le fait que le débat sur la manière dont les évaluations peuvent contribuer à des révisions plus fondamentales des politiques ne devrait peut-être pas mettre l'accent sur la relation entre les évaluations/les évaluateurs d'un côté et le système politique de l'autre. Un autre point de vue met l'accent sur une relation plus triangulaire, et pose des questions sur la relation entre la communauté d'évaluation et d'autres structures de connaissance d'une part, et ces structures et le système politique d'autre part. Il s'agit notamment de questions sur l'existence de différents canaux entre ces ensembles plus généraux de connaissances et le système politique, et aussi de savoir dans quelle mesure les évaluations peuvent contribuer à ces connaissances plus générales.

Dans un registre plus optimiste, l'un des enseignements tirés par la Suède concerne la question des structures permettant de diriger plus de connaissances générales vers les processus politiques. Dans l'ouvrage *Can Governments Learn?*, je décrivais en partie le système des commissions gouvernementales qui, depuis le début du XXe siècle, a constitué une manière de diriger les connaissances scientifiques vers le système politique. Et dans les cas rares et exceptionnels où les évaluations semblent avoir influencé des décisions concernant l'orientation de la politique, elles ne l'ont apparemment pas fait directement, mais par le biais de ces structures qui synthétisent davantage l'information.

8. Le rôle des crises

Enfin, je tiens à ajouter une autre explication plausible. S'agissant de mise en œuvre et de prise de décisions concernant la manière dont un certain organisme public devrait mener ses tâches, on peut créer un système qui oblige plus ou moins les décideurs – au moins à un certain niveau – à réagir au flux d'informations d'évaluations et à en tenir compte lors de la prise de décisions.

En ce qui concerne les révisions fondamentales des politiques, la situation est différente. Depuis les années 60, la Suède a essayé, à plusieurs reprises, d'incorporer des révisions fondamentales des engagements de base de l'État et des outils de base qui devraient être utilisés pour atteindre différents objectifs dans des systèmes plus bureaucratiques. L'objet de ces systèmes était de s'assurer que de tels révisions sont menées régulièrement, tous les trois ou cinq ans, par exemple. Pour résumer, on peut malheureusement dire que ces efforts ont échoué.

Ce n'est probablement pas lié à des problèmes de mise en œuvre de ces systèmes, à différentes réformes budgétaires et à différents systèmes pour la production d'informations axées sur les résultats. Au lieu de cela, et plus probablement, cela est dû à l'hypothèse sous-jacente concernant ce qui motive ce type de révisions fondamentales des engagements des institutions politiques, et les moyens centraux utiles au respect de ces engagements.

Ces hypothèses ont probablement été trop naïves. Les responsables politiques ne remettent pas en cause une politique fondamentale uniquement parce que une ou deux, ou même cinq ou six évaluations mettent en lumière différents problèmes, comme le défaut de réalisation des objectifs et des questions sur la raison d'être de cette politique.

Au lieu de cela, dans le débat concernant les changements de politique, l'importance des crises ou des situations extrêmes est souvent soulignée. Et si l'on poursuit cette réflexion, cela nous conduit à nous poser plusieurs questions sur la raison pour laquelle et dans quelles situations il est utile d'alimenter différents processus de prise de décisions en informations d'évaluations. Cela offre également un contexte à la réflexion menée plus haut au sujet du rôle des différents ensembles de connaissances qui peuvent apporter les réponses lorsque les politiciens les veulent vraiment.

9. Pour conclure

Certains points de mon discours peuvent être considérés comme des sujets à controverse, et si c'est le cas je m'en félicite. Je reconnais que j'ai essayé de dire plusieurs choses qui peuvent très certainement faire l'objet d'un débat. J'ai tenté de modérer les attentes suscitées par le rôle des évaluations et, ce faisant, j'ai trouvé qu'il était important de mettre en lumière plusieurs distinctions. Elles peuvent sembler trop simples, mais malgré cela je pense qu'elles sont importantes.

Nous parlons souvent d'évaluations dans des termes plus généraux, occultant ainsi le fait que les informations qu'elles fournissent varient à plus d'un titre. Et dans le même temps les décisions du système politique et administratif sont très variées.

Ces facteurs de base ont des conséquences sur le rôle que les évaluations et informations d'évaluations doivent jouer. Ils ont également des conséquences sur la réflexion concernant la fréquence à laquelle différentes formes d'informations devraient être produites et influent sur des questions concernant les responsabilités et l'organisation de la mise en œuvre et de la conduite des évaluations et sur la relation entre l'évaluation et d'autres formes de production de connaissances.

Et l'on peut probablement imaginer plusieurs développements différents dans ce domaine. D'une part nous nous orientons peut-être vers un flux

d'informations d'évaluations plus continu, qui sera peut-être dirigé plus ou moins directement vers les décideurs administratifs de différents systèmes. La production de ce type d'informations se fait en liaison plus ou moins directe avec la mise en œuvre de différentes activités. Cela donne aux organismes publics, ou plus généralement aux organisations responsables de la mise en œuvre, un rôle clé dans la production de ces informations.

D'autre part, on constate le développement d'autres formes d'évaluations, qui doivent être réalisées au coup par coup, et qui ont encore plus aujourd'hui besoin d'avoir des liens avec une production scientifique plus générale. Par conséquent, nous avons devant nous un programme bien fourni pour nos futurs débats sur le rôle des évaluations dans l'apprentissage politique et administratif et aussi celui des enseignements tirés dans les évaluations.

Notes

1. Dans le cas présent, les termes « évaluation » et « informations d'évaluations » sont utilisés très librement. Cependant, malgré cette souplesse, je n'y inclus pas tous les types d'informations descriptives. On peut considérer qu'un certain réalisme sous-tend chaque orientation ou programme des pouvoirs publics. Une intervention se fonde sur la perception qu'il faut faire quelque chose, en d'autres termes que l'on est confronté à un problème ou, peut-être, que l'on en rencontrera un dans l'avenir. Le but d'une intervention est de réduire l'ampleur de ce problème ou de l'écarter. Et un type important d'informations concerne donc la réalisation des objectifs politiques. L'obtention de ces informations n'est pas toujours une tâche aisée. Mais pour l'essentiel nos statistiques nationales, comme dans beaucoup d'autres pays, peuvent nous dire dans quelle mesure les « grands objectifs » ont été réalisés. Un flux d'informations de ce type est donc produit (Sjöström, 2002). Je ne chercherai pas ici à savoir dans quelle mesure ce flux atteint les décideurs politiques et de quelle manière ce type d'informations est utilisé dans le processus de prise de décisions politiques.
   Mais lorsque je parle d'évaluations qui peuvent être utilisées pour des révisions critiques des politiques, j'ai tendance à penser que les évaluations nous donneront des informations sur la manière dont une mesure particulière, au micro ou au macro niveau, peut être jugée, sur l'ampleur du développement engendré par cette mesure et qu'elles apporteront des explications.
   Ce point de vue est très proche de la définition de Evert Vedung (1997, p. 3), qui définit l'évaluation comme « l'examen rétrospectif rigoureux du mérite, de l'efficacité et de la valeur de l'administration, de la production et des résultats des interventions des pouvoirs publics, qui est supposé jouer un rôle dans des situations d'actions pratiques futures ».

2. Les principales sources sont une étude publiée par l'Office national d'audit suédois en 1991 (*Riksrevisionsverket*, 1991) dans laquelle 100 évaluations étaient examinées, et un exposé écrit sur le système de commissions suédois. Dans ce dernier, l'auteur étudiait, entre autres, l'effet de l'accumulation et des connaissances dans le cadre des différentes commissions gouvernementales sur les positions politiques, ainsi que d'autres questions (Johansson, 1992).

3. L'un des concepts clés de l'ouvrage est un apprentissage en boucle simple à l'opposé d'un apprentissage en boucle double. Pour simplifier, on peut dire que les effets de l'apprentissage en boucle double sur la prise de décisions signifient que l'on remet en cause les hypothèses de base qui sous-tendent ce que l'on fait. L'apprentissage en boucle simple comme l'apprentissage en boucle double peuvent avoir lieu à différents niveaux. Lorsque l'on parle d'apprentissage en boucle double dans *Can Governments Learn?* au sujet du Parlement et du gouvernement, cela implique ce qui est décrit ici comme une révision fondamentale des politiques. Ce point est illustré dans l'exemple suivant (p. 61) : « le ministère suédois des Douanes et Accises lutte contre le trafic illégal de stupéfiants afin d'en contrôler la consommation. Ces questions sont soulevées au gouvernement et au Parlement, comme si la limitation de la fourniture de stupéfiants était une bonne manière d'en réduire la consommation. Si les gouvernements et Parlements devaient modifier les activités des services des douanes sur la base d'études montrant que des changements dans le système de sanctions juridiques constituerait une meilleure manière d'influer sur la fourniture de substances illégales, il s'agirait alors d'un exemple d'apprentissage en boucle double. Mais l'on peut également parler d'apprentissage en boucle double si l'Agence des douanes de la Suède avait, par exemple, choisi d'utiliser des chiens comme principal moyen de contrôler les frontières dans le domaine des stupéfiants et ne changeait cette politique que s'il était démontré que l'utilisation de chiens avait été conseillée suivant des hypothèses relativement erronées concernant l'attitude des passeurs (ou chiens). »

4. Une situation de ce type est la suivante : on reconnaît l'existence d'un problème et la nécessité pour le gouvernement de traiter ce problème, mais certains politiciens ne pensent pas avoir les moyens de le faire car d'autres besoins existent. On peut, bien entendu, dire : « Oui, il s'agit d'une situation très peu satisfaisante et à mon sens c'est un problème qui devrait être résolu par une intervention des pouvoirs publics, mais nous n'en avons pas les moyens étant donné d'autres besoins. » Et cela peut se conclure par l'abolition d'un programme gouvernemental ou par une décision de ne pas entamer un nouveau programme sur la base d'un raisonnement qui, au moins, limite la pertinence des informations issues des évaluations.

5. Des indications en sont examinées dans Furubo et Sandahl, 2002 (p. 126) et dans plusieurs rapports de la *Swedish Financial Management Authority* (Autorité suédoise de gestion financière, ESV, 1999), ainsi que dans le cadre de la réflexion sur le système des commissions gouvernementales (ESO, 1998).

6. Vedung (1997, p. 265ff) examine plusieurs formes d'usage en se référant notamment à « *Response Steps in a Communication Theory* » (Weiss, 1972) qui se fonde sur McGuire, 1989. Weiss (1998, p. 305ff) examine l'usage et la diffusion par rapport aux décideurs et autres parties prenantes. Owen et Rogers (1999, p. 105ff) sont très favorables à la diffusion aux décideurs.

Bibliographie

ESO (*expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, Groupe d'experts sur les finances publiques) (1996), *Kan myndigheter utvärdera sig själva ?* (seulement en suédois).

ESO (*expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, Groupe d'experts sur les finances publiques) (1998), *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* (seulement en suédois), DS 1998:57.

ESV (*Ekonomistyrningsverket*, l'Autorité suédoise de gestion financière) (1998), *Resultatinformation i budgetpropositionen – Före och efter budgetlagen* (seulement en suédois), 1998:46.

ESV (*Ekonomistyrningsverket*, l'Autorité suédoise de gestion financière) (1999), *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar* (seulement en suédois), 1999:19.

Finansdepartementet (ministère des Finances) (2002), *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet* (seulement en suédois).

Furubo, J.E. (1994), « *Learning from Evaluations: The Swedish Experience* », dans F. Leeuw, R. Rist et R. Sonnichsen (dir. pub.), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, New Brunswick, NJ : Transaction Publishers.

Furubo, J.E. et R. Sandahl (2002a), « *Introduction – A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation* », dans J.E. Furubo, R. Rist et R. Sandahl (dir. pub.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ : Transaction Publishers.

Furubo, J.E. et R. Sandahl (2002b), « *Coordinated Pluralism – The Swedish Case* », dans J.E. Furubo, R. Rist et R. Sandahl (dir. pub.), *International Atlas of Evaluation,* New Brunswick, NJ : Transaction Publishers.

Johansson, J. (1992), *Det statliga Kommittéväsendet – Kunskap, Kontroll, Konsensus* (seulement en suédois – sommaire en anglais), Edsbruk, Suède : Akademitryck AB.

Jonung, L. (1999), *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitik som läroprocess*, publié par ESO (*expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, Groupe d'experts sur les finances publiques, seulement en suédois – sommaire en anglais), DS 1999:9.

McGuire, W.J. (1989), « *Theoretical Foundations of Campaigns* », dans R.E. Rice et C.K. Atkin (dir. pub.), *Public Communication Campaigns*, Newbury Park, Californie : Sage.

Owen, J.M. et P.J. Rogers (1990), *Program Evaluation – Forms and Approaches*, Londres : Sage Publications.

Rogers, E.M. (1995), *Diffusion of Innovations* (quatrième édition), New York : Free Press.

RRV (*Riksrevisionsverket*, l'Office national d'audit suédois) (1991), *Att mäta resultatanalysen – Vem analyserar vad, hur mycket och på vilket sätt* (seulement en suédois).

RRV (*Riksrevisionsverket*, l'Office national d'audit suédois) (1998), *Resultatinformationen I budgetprocessen – före och efter budgetlagen* (seulement en suédois).

Sandahl, R. (1986), *Offentlig styrning – en fråga om alternativ* (seulement en suédois), Stockholm : *Riksrevisionsverket* (l'Office national d'audit suédois).

Sjöström, O. (2002), *Svensk statistikhistoria* (seulement en suédois), Södertälje : Gidlunds förlag.

Statskontoret (Agence pour le développement administratif) (1999), *Mittutvärderingar av strukturfonderna – en övergripande utvärdering*, 1999:53.

Statskontoret (Agence pour le développement administratif) (2002), *Utvärderingar – Av vem och till vad* (seulement en suédois), 2002:21.

Vedung, E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation,* New Brunswick, NJ : Transaction Publishers.

Weiss, C.H. (1972), *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*, NJ : Prentice Hall.

Weiss, C.H. (1998), *Evaluation* (deuxième édition), Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

Les organisations du secteur public peuvent-elles apprendre ?

par
Maria Barrados *et* John Mayne*[1]

* Maria Barrados est vérificatrice générale adjointe, bureau du vérificateur général du Canada. John Mayne est directeur principal, bureau du vérificateur général du Canada.

1. Introduction

Ces dernières années, on s'est beaucoup préoccupé de la gestion de l'information dans les organisations, ainsi que les défis pour que celles-ci puissent s'en servir et s'adapter. Les organisations sont censées attacher de l'importance à l'information, pouvoir tirer les leçons de l'expérience et s'adapter aux circonstances nouvelles. Si la plupart des publications traitent essentiellement des organisations du secteur privé, les organisations du secteur public, et en particulier les administrations au sein desquelles s'exercent leurs activités, font l'objet d'importantes réformes et doivent relever des défis comparables.

Le présent article analyse l'apprentissage organisationnel du secteur public à la lumière des réformes sectorielles en cours, dont bon nombre partent implicitement de l'hypothèse que le secteur public peut effectivement se servir des informations empiriques de l'expérience pour éclairer la prise de décision actuelle. Ce faisant, l'article essaie d'éviter tout anthropomorphisme dans l'analyse de l'apprentissage organisationnel, pour s'attacher aux mécanismes et aux méthodes qui sont l'âme des organisations.

L'apprentissage des organisations désigne les modalités par lesquelles elles décident d'évoluer et de s'adapter progressivement dans leurs structures, leurs fonctions, leurs valeurs, leurs attitudes et leur comportement. L'apprentissage organisationnel, comme nous l'appellerons, a trait aux structures formelles de l'information et à l'utilisation qui en est faite. Ce qui nous intéresse, ce sont les moyens dont dispose une organisation pour réunir des informations sur la performance et faire en sorte que ces informations influent sur les décisions. Nous appuyant sur les publications consacrées à l'apprentissage organisationnel, nous ferons valoir que, si l'apprentissage individuel est important, il ne suffit pas. Dans une organisation du secteur public, il faut institutionnaliser les mécanismes d'apprentissage.

Après avoir exposé brièvement plusieurs réformes du secteur public qui tablent sur l'usage que font les organisations des informations recueillies sur la performance, nous donnons un aperçu général de l'apprentissage organisationnel selon le cadre proposé par Lipshitz et Popper (2000). Suit une section portant sur un certain nombre de mécanismes qui, à notre avis, conditionnent l'apprentissage fondé sur les résultats, pour les rattacher à ce cadre. Nous montrons ensuite que l'une des principales raisons qui expliquent que les organisations du secteur public n'utilisent pas les

informations d'évaluations est leur aversion pour le risque, et nous exposons les diverses caractéristiques de la culture d'apprentissage que les publications consacrées à l'apprentissage organisationnel ont mis en évidence. Nous retraçons enfin les enseignements tirés des efforts visant à mesurer les résultats du secteur du public et à en rendre compte.

Nous concluons l'article en rapprochant les enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures axées sur les résultats appliquées au secteur public, d'une part, et les conclusions des publications organisationnelles sur la création des organisations apprenantes, d'autre part. Nous faisons valoir que mettre en place des systèmes d'examen adaptés et des mécanismes permettant l'examen de la performance peut contribuer à susciter le changement de culture nécessaire à une organisation apprenante.

2. Tendances de la réforme du secteur public

La gestion du secteur public a connu d'importants changements ces dix dernières années (OCDE, 1997). Parmi les initiatives prises, on trouve en particulier :

- gérer pour les résultats (gestion axée sur les résultats) ;
- les contrats de performance avec les hauts responsables ;
- l'obligation de rendre compte des résultats et de ce qui en découle.

2.1. Gérer pour les résultats

Les gestionnaires du secteur public sont encouragés à mettre l'accent sur les résultats (les extrants et ce qui en découle) que leurs programmes sont censés apporter aux citoyens, au lieu de se contenter de respecter les règles et les procédures ou de répéter ce qui a été fait l'année précédente (bureau du vérificateur général, 1997). Par le repérage et la mesure de ces résultats, ils sont censés adapter leurs activités en fonction de leur efficacité. La gestion axée sur les résultats conçoit l'information sur les résultats comme un instrument essentiel de la gestion du secteur public, nécessite des efforts réfléchis pour mesurer ces résultats (c'est-à-dire réunir des données empiriques) et suppose que les gestionnaires soient prêts à réviser les politiques et leurs activités en fonction de ces informations.

2.2. Les contrats de performance

Dans de nombreux pays, les gestionnaires du secteur public, notamment les hauts responsables, exercent leurs fonctions sous contrat annuel, leur administration ou le gouvernement définissant les résultats qu'ils sont censés atteindre dans l'année, et leur rémunération dépend au moins en partie de leur capacité de réaliser les résultats attendus. Le jugement devrait conserver

une place importante dans l'évaluation du rendement des responsables selon ce régime, mais il est prévu que les données empiriques sur les résultats obtenus joueront, elles aussi, un rôle essentiel (OCDE, 1999).

2.3. L'obligation de rendre compte des résultats

Avec l'accent mis sur les résultats par les gestionnaires vient la nécessité d'organiser l'obligation de rendre compte autour de ces résultats. Plusieurs auteurs ont reconnu qu'il nous fallait changer notre conception traditionnelle de l'obligation de rendre compte si, dans la gestion du secteur public, nous voulions nous intéresser aux résultats, et non pas seulement aux règles et aux procédures (Behn, 2000 ; Hatry, 1997). La vérificatrice générale du Canada (2002) a étudié cette question et propose une conception nouvelle de l'obligation de rendre compte :

> *La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.*

La vérificatrice générale avance aussi l'idée que :

Dans un secteur public axé sur la performance, l'obligation de rendre compte suppose que l'on puisse montrer de manière convaincante :

- dans quelle mesure les résultats attendus ont été obtenus et à quel coût ;
- la contribution des activités et des extrants du programme aux conséquences qui en découle ;
- l'apprentissage et les changements qui en sont résultés ; et
- la pertinence et l'adéquation des moyens utilisés.

L'idée fondamentale est que si l'obligation de rendre compte doit aussi porter sur les résultats que le gestionnaire ne maîtrise pas, il nous faut alors adopter une conception plus évoluée de l'obligation qui tienne compte de ce que, les gestionnaires ayant fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'eux, les résultats prévus peuvent ne pas se produire pour des raisons sur lesquelles ils n'ont pas prise. La question essentielle est alors de savoir s'ils ont pu ou non tirer les enseignements de l'expérience et effectuer des changements pour améliorer l'usage des deniers et pouvoirs publics sur la base de ce qu'ils ont appris.

Chacun de ces trois courants se fonde sur la théorie qui veut que les organisations et les individus qui les composent adaptent leurs activités en fonction des données empiriques. Or, cela reste une hypothèse centrale. Il n'est pas définitivement établi dans les faits que les organisations du secteur public apprennent vraiment ainsi (Torres et Preskill, 2001). Et plusieurs publications étudient ce défaut d'apprentissage empirique, notamment une publication qui porte sur l'exploitation des informations d'évaluations et une

autre sur l'apprentissage organisationnel. Le présent article examine ce qu'une organisation du secteur public doit faire pour adopter cette démarche, à savoir se lancer dans l'apprentissage axé sur les résultats.

3. L'apprentissage organisationnel

La bibliographie sur l'apprentissage organisationnel est vaste, portant sur un large éventail de sujets qui vont du perfectionnement à l'exploitation des données sur la performance des organisations, en passant par la gestion des connaissances. De nombreux auteurs l'ont constaté, aucune théorie ne fait l'unanimité et aucune méthode exemplaire ne s'impose (Argyris et Schön, 1996 ; Easterby-Smith, 1997). Comme le font observer Lipshitz et Popper (2000, p. 346), chercheurs universitaires et consultants d'organisation se divisent sur le concept et s'opposent dans leur but (recherche contre réforme), leur méthode (sciences sociales contre recherche applicable à l'action) et la terminologie (apprentissage organisationnel contre organisation apprenante). On n'essaiera pas ici de résumer la documentation ni le débat.

Nous partirons plutôt de certains domaines d'accord, définirons les termes que nous utilisons et dégagerons les éléments qu'une organisation du secteur public semble devoir réunir pour exploiter efficacement les données empiriques sur les résultats qu'elle obtient. Nous nous attachons donc principalement à un type précis d'apprentissage dans une organisation : celui qui repose sur des efforts réfléchis pour acquérir et exploiter des données empiriques. D'autres types d'apprentissage peuvent se manifester, par exemple, le perfectionnement individuel, l'apprentissage par la mise en commun de l'expérience acquise en cours d'emploi et les conversations à la buvette.

Nous nous intéressons à l'apprentissage au niveau de l'organisation, par lequel on cherche délibérément à recueillir des observations sur la performance d'une organisation et à les comparer à d'autres pour qu'elles servent à éclairer les décisions prises dans une organisation du secteur public.

3.1. Les mécanismes de l'apprentissage organisationnel (MAO)

Le cadre conceptuel que nous utilisons est celui que proposent Lipshitz et Popper (2000), centré sur l'apprentissage **des** organisations et qui introduit le concept utile des mécanismes de l'apprentissage organisationnel (MAO). Ce cadre s'appuie à la fois sur un élément structurel (les MAO) et des éléments de comportement. Les MAO sont « des dispositions structurelles et opérationnelles institutionnalisées qui permettent aux organisations de recueillir, d'analyser, de stocker, de diffuser et d'exploiter systématiquement les données relatives à leur performance ». Les MAO sont considérés comme nécessaires, mais non pas suffisants, pour que se produise l'apprentissage des organisations. La qualité de cet apprentissage dépend d'autres éléments

sociaux ou culturels sans lesquels les MAO risquent d'être mis en œuvre comme des rituels et non pas comme des mécanismes propres à détecter et à corriger les erreurs (Lipshitz et Popper, 2000, p. 345). L'apprentissage a d'autant plus de chances de se manifester que les MAO s'appuient sur un système adapté de valeurs d'apprentissage.

Lipshitz et Popper (2000, p. 348) posent cinq valeurs de l'apprentissage organisationnel.

Tableau 1. **Valeurs de l'apprentissage organisationnel**

Enquête	Persévérer jusqu'à ce que la question soit bien comprise.
Intégrité	Donner et recevoir des renseignements complets et exacts sans se défendre ni défendre les autres.
Transparence	Exposer ses idées et ses actes à d'autres pour obtenir leur avis.
Le souci du problème posé	S'attacher à la pertinence des informations, sans se soucier du statut social (par exemple son rang) du destinataire ou de la source.
Obligation de rendre compte	Se charger à la fois d'apprendre et de mettre en œuvre les enseignements recueillis.

« L'amélioration de l'apprentissage organisationnel suppose la conception et l'institutionnalisation des MAO et leur enracinement dans une culture d'apprentissage » (Lipshitz et Popper, 2000, p. 349). Dans cet article, nous examinons les types de MAO nécessaires dans une organisation du secteur public et les formes sous lesquelles les valeurs d'apprentissage qui doivent les soutenir peuvent se manifester.

4. Les conditions de l'apprentissage organisationnel axé sur les résultats

Quelles sont donc les conditions de l'apprentissage organisationnel axé sur les résultats dans une organisation du secteur public ? Quels types de MAO sont nécessaires ? Que nous attendons-nous à voir dans une organisation pratiquant l'apprentissage axé sur les résultats ? Pour ce qui est des mécanismes et méthodes, l'**apprentissage axé sur les résultats** suppose, à notre avis, que l'organisation réunisse les éléments suivants :

- **Un effort de mesure et d'analyse crédible.** Les résultats et la pertinence de ses activités sont connus en temps voulu (autrement dit, mesurés).
- **La diffusion des informations.** Ces informations sont communiquées et mises en commun au sein de l'organisation.
- **Un examen régulier.** Un ensemble précis de mécanismes organisationnels automatiques permet d'évaluer les données empiriques sur la performance, ensemble qui permet que les informations recueillies éclairent les décisions prises par les agents et les responsables de l'organisation pour changer les politiques et les activités en cours.

Nous allons examiner tour à tour ces conditions de l'institutionnalisation de l'apprentissage. Mais on peut déjà noter que ces activités correspondent assez bien avec les valeurs d'apprentissage du tableau 1, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2. **Valeurs de l'apprentissage organisationnel et apprentissage axé sur les résultats**

Valeurs de l'apprentissage	Activités axées sur les résultats		
	Mesure	Diffusion	Examen
Enquête	✓	✓	
Intégrité	✓		
Transparence		✓	
Le souci du problème posé	✓	✓	
Obligation de rendre compte			✓

4.1. Un effort de mesure et d'analyse crédible

Une organisation qui attache de l'importance aux données sur les résultats n'en laisserait pas la collecte au hasard. Il faut plutôt s'attendre à l'institution d'un effort crédible d'acquisition de données qui passerait par :

- **Un constant effort de mesure.** L'application réfléchie de méthodes anticipatives pour mesurer les résultats en passe d'être atteints sur une vaste échelle de performance. Cet effort se concrétiserait à la fois par un suivi continu et par des évaluations plus périodiques, coordonnées dans le cadre d'une stratégie de mesure rationnelle et efficace. De plus, les résultats ne sont pas la seule chose qui compte dans le secteur public. Comme l'indique la réorganisation de l'obligation de rendre compte exposée plus haut, les moyens utilisés pour atteindre les résultats comptent eux aussi. En d'autres termes, les organisations du secteur public sont censées appliquer certaines valeurs et méthodes, par exemple l'adéquation des moyens aux objectifs, la prudence, l'équité, le traitement du personnel chargé des prestations fournies aux citoyens. La façon dont elles mènent leurs activités compte. Un mécanisme de l'apprentissage organisationnel destiné à la mesure doit porter à la fois sur les résultats obtenus et sur les moyens utilisés.
- **Une analyse utile.** Pour qu'elles puissent servir, les données doivent être évaluées, placées dans leur contexte et bien interprétées. Il faut mettre en œuvre certaines méthodes pour permettre l'analyse, la synthèse et l'interprétation de la mesure des résultats.
- **L'accent mis sur la qualité des données.** Pour mesurer, il faut du temps et de l'argent, et l'on peut y voir un détournement de ressources au détriment de la mise en œuvre des programmes. De plus, si l'on veut que les données recueillies soient utiles à la prise de décision, il faut que l'organisation

les juge fiables. Des efforts d'assurance de qualité doivent être faits spécialement pour s'assurer que les données recueillies sont pertinentes et fiables. Ces efforts peuvent se concrétiser aussi bien par des mesures internes que par le recours à un suivi externe.

On est donc en droit de s'attendre à la présence de mécanismes organisationnels spécialement destinés à créer des connaissances sur les résultats que l'organisation est, ou n'est pas, en passe d'atteindre.

4.2. La mise en commun de l'information

De précieuses ressources ayant été investies dans la collecte et l'analyse de données de qualité, l'information sur les résultats devient elle-même une précieuse ressource – en supposant qu'elle est mise à la disposition des utilisateurs potentiels de l'organisation sous une forme facile à exploiter. Comme l'objectif est que les agents de l'organisation cherchent à dégager systématiquement et à examiner l'information sur les résultats dans leurs activités courantes, nous sommes en droit de nous attendre à ce qu'une large diffusion de l'information soit la règle. Cette condition élémentaire peut s'opposer à la conception administrative classique qui veut que l'information soit source de pouvoir, donc soigneusement gardée et utilisée avec discrétion, ou source de complications dans un monde enclin au scandale. On est donc en droit de s'attendre à :

- **La gestion des connaissances.** Pratique réfléchie de l'organisation pour gérer le développement et la communication des données sur les résultats.
- **La pratique de la communication.** Méthodes instituées pour assurer l'accès en temps voulu aux informations pertinentes, présentées sous une forme exploitable par tous ceux qui pourraient être en mesure de s'en servir.

4.3. Un examen régulier

La création et la communication de données sur les résultats peuvent s'avérer vaines s'il n'en est pas tenu compte dans les divers centres de décision de l'organisation. La mesure des résultats dans le secteur public tient autant de l'art que d'une science. Il est rarement possible d'apporter une réponse définitive aux grandes questions de performance. Même lorsqu'une méthode de mesure très perfectionnée est à l'œuvre, l'expérience et le jugement des agents et des responsables conservent toute leur place et leur utilité. L'objectif est donc que les données sur les résultats éclairent automatiquement les décisions, et non pas que la prise de décision s'automatise.

Or, on constate que c'est rarement le cas dans les organisations. Les décisions y sont souvent prises sans que l'on dispose d'informations pertinentes sur les résultats, ou alors ces informations sont, aux yeux des décideurs, un obstacle à contourner et non pas un atout à exploiter. L'expérience et le « flair »

paraissent suffire à guider l'action. Et c'est naturellement ainsi que s'est faite et que se fait le plus souvent la gestion du secteur public. Pourtant, les tendances de la réforme du secteur public exposées plus haut plaident pour une conception de la gestion plus empirique. Examiner les mesures prises à l'aide de données empiriques sur ce qui a marché ou ce qui n'a pas marché ne fait pas partie du processus de prise de décision dans de nombreuses organisations.

A notre avis, ce qu'il faut, c'est que « l'examen » devienne partie intégrante de la gestion d'une organisation, au même titre que la planification. Ce qu'il faut, c'est :

- **L'examen de la performance.** Des mécanismes dans une organisation qui imposent un examen régulier et automatique des réussites et des échecs par les décideurs aux différents niveaux.
- **Des décisions responsables.** Des mécanismes visant à s'assurer que les décisions sur les mesures à prendre montrent comment elles se rattachent aux enseignements tirés des mesures antérieures (ce qui a marché et ce qui n'a pas marché).

En résumé, nous avons défini sept MAO génériques que nous nous attendons à trouver dans une organisation qui tire vraiment les leçons de l'expérience (encadré 1).

Encadré 1. **Mécanismes de l'apprentissage organisationnel axé sur les résultats**

Un effort de mesure et d'analyse crédible

- une pratique réfléchie de la mesure ;
- une analyse utile ;
- la pratique de l'assurance de qualité des données.

La diffusion des informations

- la pratique de la gestion des connaissances ;
- une large communication de l'information sur les résultats.

Un examen régulier

- la pratique d'un examen systématique des résultats obtenus ;
- des méthodes de suivi des décisions prises.

Les MAO que nous avons définis peuvent aussi servir de critères pour mesurer l'étendu de l'effort d'apprentissage d'une organisation (au sens que nous lui donnons ici). Lacunes que nous avons le plus fréquemment constatées :

- une insuffisante application à l'assurance de qualité, ce qui laisse à penser que la collecte des données ne reçoit pas toute l'attention qu'elle mérite (faiblesses des enquêtes) ;
- l'insuffisance de la communication des données sur les résultats, ce qui, là encore, donne à penser qu'elle n'est pas considérée comme un aspect essentiel de la gestion (manque de transparence) ;
- les examens sont menés après coup ou par contrainte externe, ce qui montre qu'ils ne passent pas pour un aspect important de la gestion (faiblesse de l'intégrité et du souci du problème posé) ; et
- l'absence d'examen et de mise à l'épreuve des décisions prises visant à vérifier dans quelle mesure elles ont été éclairées par l'information sur les résultats (faiblesse de l'obligation de rendre compte).

Comme le montrent les mentions entre parenthèses, la plupart de ces lacunes correspondent à des faiblesses dans l'application des valeurs d'apprentissage exposées dans les tableaux 1 et 2.

5. Pourquoi n'aime-t-on pas les examens ?

Si tous les programmes d'une organisation du secteur public fonctionnaient parfaitement, assurant efficacement les biens et services voulus et fournissant efficacement les prestations voulues aux citoyens, il ne serait guère nécessaire de mettre l'accent sur l'apprentissage organisé. En-dehors peut-être d'une vérification occasionnelle de la réalité, il n'y aurait guère d'autre chose à faire que de perpétuer les activités telles qu'elles se déroulent.

Naturellement, telle n'est pas la réalité. Tout ne fonctionne pas parfaitement, la situation change, les priorités changent, les ressources changent et la gestion est souvent une lutte quotidienne.

Cependant, les organisations du secteur public n'aiment pas admettre, même en interne, que les choses sont allées de travers. Trop souvent, c'est la fuite devant le risque, et les erreurs sont minimisées ou imputées à des personnes ou des facteurs extérieurs. Or, à notre avis, les organisations ne pourront tirer les leçons de leurs efforts que si elles peuvent activement apprendre de leurs erreurs. Comme l'avance Michael (1993), les organisations doivent savoir exploiter les erreurs.

Si l'examen, méthode organisationnelle (un MAO), n'a pas la cote, c'est surtout qu'il révèle en général les dysfonctionnements, les dérapages. Il consiste à reconnaître les erreurs pour trouver ce qui est allé de travers, qui a pu se tromper et le faire connaître au sein de l'organisation (et sans doute au-dehors).

6. Le souci d'exploiter l'erreur

La plupart des organisations du secteur public vivent dans une grande incertitude et dans la complexité (Zapico-Goni et Mayne, 1997). Michael (1993) souligne la nécessité de pouvoir vivre dans l'incertitude, d'admettre que tout n'est pas connu, mais aussi de s'intéresser aux possibilités de tirer les leçons des dysfonctionnements. Dans ces conditions, l'organisation attache de l'importance à la capacité de rebondir, de s'adapter, de s'arranger et d'endiguer partiellement les problèmes.

Peut-être est-ce la solution, mais comment y parvenir ? Cela nous mène aux aspects culturels de d'apprentissage organisationnel. Le tableau 1 a mis en évidence les grandes valeurs de l'apprentissage organisationnel. Quelles valeurs une organisation doit-elle suivre pour « exploiter les erreurs » ? Un peu de réflexion conduit à penser que ces valeurs sont celles qui doivent venir à l'appui d'un apprentissage actif des erreurs, notamment la disposition à :

- rechercher l'explication des dysfonctionnements (enquête) ;
- accepter et examiner les faits découverts (intégrité, souci du problème posé, transparence) ;
- adopter les nouvelles méthodes qui s'imposent (obligation de rendre compte).

Naturellement, il ne s'agit pas de rechercher l'erreur mais d'encourager délibérément l'apprentissage lorsque advient une erreur. D'ailleurs, une organisation s'efforcerait de réduire ses erreurs par une gestion des risques efficace, mais pas au point d'étouffer les valeurs d'apprentissage énumérées au tableau 1.

7. Tirer les enseignements des initiatives de mesure déjà prises

Pour ce qui est des MAO exposés dans l'encadré 1, les plus communs dans les organisations du secteur public sont, de loin, ceux qui permettent la mesure et l'analyse des informations d'évaluations sur leur performance. De nombreuses publications traitent de la question générale de l'utilisation (ou de la non utilisation) des informations d'évaluations. L'exploitation de ces données (notre MAO « examen régulier ») fait l'objet d'un débat permanent entre professionnels de l'évaluation (Preskill et Torres, 2000), mais le lien avec les publications sur l'apprentissage organisationnel reste, pour l'essentiel, à étudier sous les aspects les plus divers. L'ouvrage de Leeuw, Rist, et Sonnichsen (1994) et les travaux de Preskill et Torres (1999) sont d'utiles exceptions.

Depuis plusieurs décennies, d'importants efforts ont été faits pour essayer de mesurer les résultats des programmes du secteur public et pour utiliser les données qui en résultent pour améliorer les programmes et leur contrôle. Ces efforts ont porté sur :

- la mesure ou le suivi de la performance ;

- l'évaluation des programmes et des politiques ; et
- l'établissement de rapports sur la performance.

On trouve aujourd'hui ces MAO dans de nombreuses organisations du secteur public et chacun d'entre eux a donné lieu à nombre de publications.

D'une manière générale (et avec de notables exceptions) les réussites dans ces domaines sont peu nombreuses, malgré des efforts et des dépenses importantes. L'exploitation systématique des informations d'évaluations produites par ces MAO de mesure n'est pas la règle dans le secteur public. Quel est le problème ?

- La surproduction de données sur la performance ?
- La production de données inadéquates ?
- L'insuffisante fiabilité des données ?
- Le retard dans la production des données ?

Selon nous, ces problèmes se sont tous posés à des moments différents, freinant l'exploitation des données sur la performance des organisations. Qu'avons-nous appris sur l'apprentissage organisationnel dans l'optique de la mesure ?

7.1. La mesure ou le suivi de la performance

On peut cerner plusieurs problèmes rencontrés lorsque l'on met en œuvre la mesure et le suivi continus de la performance dans une organisation :

- Trop souvent, la mesure de la performance se fait sans formulation d'un cadre adéquat. Sans un cadre qui montre ce que le programme est censé atteindre, par exemple un enchaînement de résultats ou un schéma logique, les mesures choisies sont privées de contexte et ne peuvent pas être interprétées sérieusement comme représentant un aspect de la performance du programme. Souvent, on suit trop d'indicateurs à la fois, ce qui submerge l'organisation.
- La méthode de mesure de la performance est rigide, incapable de répondre à l'évolution des priorités et des circonstances.
- La mise en œuvre des méthodes de mesure de la performance ne s'appuie pas sur des compétences techniques suffisantes. Contrairement à l'évaluation, la mesure de la performance n'est pas une profession.
- Souvent, les organisations ne portent pas aux questions de qualité des données recueillies l'attention qu'elles méritent, négligeant par exemple d'appliquer un régime rationnel d'assurance de qualité. Ceux qui sont censés faire usage ou tenir compte des informations sur la mesure de la performance mettent souvent en question la fiabilité des données sur la performance.

- Peut-être les organisations attendent-elles trop d'une méthode de mesure de la performance. Comme nous l'avons donné à entendre, la mesure comporte beaucoup d'incertitude, apportant rarement une réponse définitive aux questions de la performance, surtout si elle ne s'accompagne d'aucune évaluation.
- Qui plus est, la mesure de la performance ne peut, à elle seule, fournir de réponse à certaines grandes questions de performance, par exemple celles qui ont trait à l'attribution. L'un des points faibles est que les méthodes de mesure de la performance ne sont pas considérées comme devant s'inscrire dans le cadre d'une stratégie générale de mesure qui engloberait l'analyse et l'évaluation.

7.2. L'évaluation des programmes et des politiques

L'évaluation rencontre des problèmes similaires :

- Il est difficile de pérenniser l'évaluation si on la considère comme le seul outil de mesure dans une organisation. Étant donné que les évaluations sont généralement coûteuses, qu'elles sont périodiques et qu'elles demandent du temps, il faut qu'elles s'inscrivent dans une stratégie générale de mesure qui englobe la mesure et l'analyse continues des données sur la performance.
- On attend souvent trop de l'évaluation. Elle ne peut être tout à la fois pour tous les acteurs d'une organisation : un outil d'étude et un instrument de contrôle ; une aide au fonctionnement et un outil d'élaboration des politiques ; un instrument à vocation générale et à vocation spécialisée.
- L'expérience donne à penser que l'évaluation dans une organisation ne peut pas traiter des questions de fond sur l'organisation et ses grands programmes : il y a des limites à l'apprentissage en boucle double de l'intérieur d'une organisation (Mayne, Divorsky et Lemaire, 1999). Ils ont souligné la nécessité d'étudier par différents types d'évaluations les multiples questions de performance qui méritent attention.
- Les délais posent problème. Il s'est souvent avéré difficile d'obtenir les conclusions d'une évaluation à temps pour qu'elles puissent influer sur les décisions.
- La médiocre qualité des évaluations produites ont souvent nuit à leur fiabilité. Outre qu'elles peuvent souffrir de l'insuffisante qualité des données, il arrive souvent que les évaluations ne traitent pas les questions qui présentent un intérêt primordial pour l'organisation à un moment donné.

7.3. L'établissement de rapports sur la performance

L'établissement de rapports sur la performance à l'intention d'organes externes est aujourd'hui une tâche reconnue de nombreuses autorités, qui souvent est même prévue par le législateur. Toutefois, les progrès dans la fiabilité des rapports sont désespérément lents (bureau du vérificateur général du Canada, 2000 ; Boyle, à paraître). Parmi les problèmes posés, on citera :

- les difficultés et les résistances auxquelles se heurte la formulation d'objectifs précis et utiles en matière de performance, qui permettront de rendre compte des résultats futurs dans ce domaine ;
- la tendance à ne faire état que des bonnes nouvelles ;
- l'insuffisante concentration sur la qualité des données et des informations communiquées, ainsi que le manque général de compétences et d'expérience dans l'élaboration des rapports sur la performance ;
- l'insuffisante exploitation dans les rapports des conclusions des évaluations.

Qu'en conclure globalement ? Les efforts consacrés à la mesure et aux rapports dans le secteur public ont pâti des facteurs suivants :

- Le défaut de perspective d'ensemble sur la performance, aggravé par l'insuffisante intégration des efforts continus de mesure de la performance et des travaux périodiques d'évaluation. Une intégration plus étroite permettrait de traiter les problèmes de retard et de portée des données.
- L'insuffisante attention accordée à la qualité des données (considérer les données empiriques comme un atout et non pas comme un coût).
- L'insuffisance des compétences techniques dans la mesure.
- La réticence à rechercher les points faibles, à en tirer les enseignements et à en faire état (le souci d'éviter l'erreur).
- On attend trop de la mesure. On méconnaît souvent que la mesure dans le secteur public n'est pas une science exacte et que les données empiriques sont censées éclairer les décisions et non pas les arrêter. On parvient rarement à une preuve évidente des résultats obtenus des programmes et des politiques. Il faut donc accepter un certain degré d'incertitude dans notre connaissance de la performance du secteur public. Cela veut dire aussi que les erreurs sont inévitables.

La nécessité d'exploiter l'erreur ne fait aucun doute.

8. Les conséquences à en tirer pour les organisations du secteur public

Quels enseignements pouvons-nous donc tirer de notre expérience de la mesure ? Comment se rattachent-ils au cadre que nous avons défini pour

l'apprentissage organisationnel ? A notre avis, dans une organisation, l'apprentissage axé sur les résultats nécessite plusieurs conditions.

8.1. Un investissement rationnel dans la qualité de la mesure

Pour que les données empiriques sur la performance jouent pleinement leur rôle dans une organisation, il faut suivre de très près la collecte et l'analyse des informations sur les résultats et les considérer comme un atout de l'organisation. Il faut, à notre avis, prévoir :

- la formulation d'une stratégie de mesure réfléchie qui passe notamment par la mesure et le suivi continus de la performance, l'analyse systématique des données et des informations, et des évaluations périodiques ;
- un cadre des résultats de l'organisation qui définit la structure logique de l'organisation et de ses programmes, ainsi que ses objectifs ;
- une grande attention à la mesure de l'adéquation des moyens utilisés pour atteindre les résultats voulus ;
- le réalisme dans la définition du rôle que peut jouer la mesure ;
- l'application effective de l'assurance de qualité des données et des informations.

Ces préoccupations portent essentiellement sur l'offre : comment enrichir l'offre d'informations d'évaluations dont l'actualité et la qualité donnent pleine satisfaction ? Elles recouvrent les MAO visant la fiabilité de la mesure et de l'analyse consignés à l'encadré 1.

Nombre des publications sur l'apprentissage organisationnel portent plutôt sur la demande : que faut-il à une organisation pour que les informations sur les résultats deviennent un aspect essentiel de sa gestion ? Ce qui est nécessaire, c'est que l'offre réponde à la demande (Mayne, 1994). Pour assurer la demande, a-t-on dit, il faut instaurer la mise en commun de l'information et des méthodes d'examen régulier (les autres MAO mentionnés à l'encadré 1) s'appuyant sur des valeurs d'apprentissage appropriées, notamment le souci d'exploiter les erreurs.

8.2. Renforcer les valeurs de l'apprentissage

Nous connaissons les valeurs nécessaires. L'aversion pour le risque doit, dans les organisations du secteur public, être remplacée par une gestion réfléchie des risques, l'acceptation des échecs et la capacité d'examiner les erreurs. Il faut à cet effet :

- le leadership qui montre tout l'intérêt de l'apprentissage ;
- la libre circulation de l'information sans tenir compte de la hiérarchie – la transparence ;

- la récompense des efforts d'enquête et d'apprentissage, notamment à partir des erreurs ;
- l'appui politique en faveur d'un service public apprenant ;
- un régime de responsabilité qui favorise l'apprentissage.

Il n'y a pas grand-chose de nouveau dans cette liste. La question difficile est de trouver comment réunir ces conditions dans une organisation – l'idée étant que si l'on parvient à instaurer ces valeurs et ces facteurs, l'apprentissage organisationnel aura toutes les chances d'advenir. Cependant, pour conclure, nous retournerons cette logique pour montrer que les mécanismes et les méthodes adaptés aux organisations du secteur public peuvent contribuer grandement à la création et à la pérennisation des valeurs d'apprentissage nécessaires.

9. Les mécanismes et les méthodes au service de l'apprentissage

Les organisations, et peut-être en particulier les organisations du secteur public, prospèrent sur des mécanismes et des méthodes. Si les problèmes que pose l'excès des règles et des procédures dans les organisations sont légende, il reste vrai que nombre des activités que mènent les organisations, notamment celles qui sont bien gérées, sont définies par les mécanismes et les méthodes qu'elles mettent en place. Parmi les fonctions essentielles des organisations, il faut citer l'élaboration du budget, la planification des programmes et celle des ressources humaines, en plus de la gestion quotidienne axée sur les objectifs.

L'examen (régulier) ne figure pas dans cette liste de fonctions essentielles, ni dans la pratique, ni dans les publications. Ainsi, les plans stratégiques, les plans d'exploitation annuels, les commissions de planification et autres instruments habituellement requis restent sans contrepartie. Pour faire approuver un budget, il faut des « plans » assez détaillés, mais aucun « examen » n'est nécessaire. Les fameuses commissions de planification et les retraites de planification abondent, alors que l'on trouve rarement des commissions et des retraites d'examen symétriquement chargées d'examiner la performance des programmes et des activités. Certes, des commissions de vérification et d'examen existent souvent, mais elles organisent généralement leur action autour de vérifications et d'évaluations périodiques déjà réalisées sur des questions précises.

Nous pensons que si, dans une organisation, les examens étaient aussi nécessaires que la planification ou l'élaboration d'un budget, l'apprentissage organisationnel progresserait beaucoup et les valeurs de l'apprentissage seraient assimilées. On pourrait imaginer que de multiples mécanismes

d'examen se mettent en place aux différents niveaux d'une organisation du secteur public, par exemple :

- Des examens obligatoires, lorsque des projets ou d'importantes étapes sont accomplis par les intervenants, pour montrer ce qui s'est bien passé et ce qui ne s'est pas aussi bien passé, avant approbation du lancement de nouveaux projets ou de l'étape suivante.
- Des retraites annuelles d'examen où les enseignements intéressant l'ensemble de l'organisation sont débattus et établis, avant toute planification stratégique.
- Des dispositions imposant que les demandes de crédits budgétaires s'appuient systématiquement sur les enseignements de l'expérience.
- Des fonctions internes de vérification et d'évaluation actives intégrées à l'ensemble des mécanismes d'examen de l'organisation.
- Une commission d'examen mensuelle qui examine non seulement la qualité et les conclusions des vérifications et des évaluations, mais aussi les données les plus courantes sur la performance opérationnelle (par exemple sous la forme d'un tableau de bord), ainsi que la qualité des autres mécanismes d'examen à l'œuvre dans l'organisation.

On peut sans doute envisager de nombreux autres mécanismes d'examen de ce type. S'ils devenaient partie intégrante de la gestion de l'organisation (qui elle-même suppose le leadership), « l'apprentissage » s'imposerait à l'organisation et à ses valeurs. Avec le temps, avec le leadership, l'examen – l'apprentissage axé sur les résultats – deviendrait sans doute un aspect courant de la gestion.

10. Pour conclure

Nombreux sont les défis à relever pour s'acheminer vers une organisation apprenante. C'est assurément le cas dans le secteur public. La puissance des hiérarchies et l'aversion pour le risque sont deux caractéristiques généralement peu propices à la culture de l'apprentissage. La prédilection à suivre les règles et les procédures est incontestablement une autre caractéristique que partagent de nombreuses organisations publiques et qui tend à s'opposer à l'expérimentation et à l'apprentissage.

Les organisations excellent à instituer des mécanismes et des méthodes. Organiser en bonne et due forme la mise en commun de l'information, notamment les méthodes d'examen, serait tout à fait réalisable avec un leadership efficace. à notre avis, ces méthodes pourraient contribuer grandement à relever les défis, et à poser et encourager les valeurs de l'apprentissage organisationnel, ce qui favoriserait alors un apprentissage vraiment axé sur les résultats.

Note

1. Les idées exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du bureau. Les auteurs tiennent à remercier Ngoun Anupheap pour l'aide apportée aux travaux de documentation qui ont permis l'élaboration du présent article. Cet article se fonde sur un exposé de Maria Barrados au Colloque sur l'administration apprenante organisé par l'OCDE en février 2003.

Bibliographie

Argyris, C. et D.A. Schön (1996), *Organizational learning II: Theory, Method and Practice*, Addison-Wesley.

Behn, R. (2000), *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings.

Boyle, R. (à paraître), « *Assessment of Performance Reports: A Comparative Perspective* », dans R. Schwartz et J. Mayne (dir. pub.), *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting*, Transaction Publishers.

Bureau du vérificateur général du Canada (1997), *Vers une gestion axée sur les résultats* (chapitre 11), Rapport du Vérificateur général, Ottawa.

Bureau du vérificateur général du Canada (2000), *L'information sur le rendement communiquée au Parlement – Les progrès sont trop lents* (chapitre 19), Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes, Ottawa.

Bureau de la vérificatrice générale du Canada (2002), *La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public* (chapitre 9), Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes, Ottawa.

Easterby-Smith, M. (1997), « *Disciplines of Organizational Learning: Contributions and Critiques* », *Human Relations*, vol. 50(9), pp. 1085-1113.

Hatry, H. (1997), « *We Need a New Concept of Accountability* », *The Public Manager*, vol. 26(3), pp. 37-38.

Leeuw, F., R.C. Rist et R.C. Sonnichsen (dir. pub.) (1994), *Can Governments Learn? – Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, Transaction Publishers.

Lipshitz, R. et M. Popper (2000), « *Organizational Learning in a Hospital* », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 36(3), pp. 345-361.

Mayne, J., S. Divorsky. et D. Lemaire (1999), « *Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or Both or Elsewhere?* », dans R. Boyle et D. Lemaire (dir. pub.), *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers, pp. 23-52.

Mayne, J. (1994), « *Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act* », dans F.L. Leeuw, R.C. Rist et R.C. Sonnichsen (dir. pub.), *Can Governments Learn? – Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, Transaction Publishers, pp. 17-44.

Michael, D. (1993), « *Governing by Learning: Boundaries, Myths and Metaphors* », *Futures* (93), January/February, pp. 81-89.

OCDE (1997), *En quête de résultats : Pratiques de gestion des performances*, Paris.

OCDE (1999), *Les contrats de performance : Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance – Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public,* PUMA/PAC(99)2.

Preskill, H. et R.T. Torres (1999), « *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations* », dans M. Easterby-Smith, J. Burgoyne et L. Araujo (dir. pub.), *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice,* Sage Publications, pp. 92-113.

Preskill, H. et R.T. Torres (2000), « *The Learning Dimension of Evaluation Use* », *New Directions for Evaluation*, n° 88, pp. 25-37.

Torres, R. T. et H. Preskill (2001), « *Evaluation and Organizational Learning: Past, Present, and Future* », *American Journal of Evaluation*, vol. 22(3), pp. 387-395.

Zapico-Goni, E. et J. Mayne (dir. pub.) (1997), « *Performance Monitoring: Implications for the Future* », dans J. Mayne et E. Zapico-Goni (dir. pub.), *Monitoring Performance in the Public Sector,* Transaction Publishers.

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

La gestion des connaissances dans l'administration : une idée dont le temps est venu

par
Jean-Michel Saussois*

* Jean-Michel Saussois est professeur à l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP-EAP), directeur du Programme management public, France.

Les administrations publiques ne peuvent ignorer un mouvement de fond qui transforme actuellement les entreprises et plus spécifiquement, les grandes entreprises. Celles-ci doivent en tirer toutes les conséquences, non pas en cherchant à « copier » le secteur privé, mais en essayant d'innover selon leur propre identité et spécificité et selon leur propre façon de gérer leurs ressources humaines.

Le présent article est constitué de trois parties :

- Il s'agira d'abord de caractériser brièvement le mouvement de fond qu'il est convenu de nommer la gestion des connaissances (*knowledge management*).
- La deuxième partie montre en quoi ce mouvement a aussi un sens dans le secteur public.
- La troisième partie fait des propositions afin d'introduire un débat propre à se transformer en un véritable programme d'action touchant les administrations publiques pour les années à venir.

1. La gestion des connaissances : irréversibilité de ce mouvement dans les grandes entreprises

De quoi s'agit-il ? Les entreprises découvrent que leurs ressources stratégiques sont des ressources collectives contenues dans les savoirs des personnes. Le fait est que ces savoirs ne sont ni « exploités », ni « sous-exploités », ni même « non exploités ». Il y aurait en somme un savoir collectif accumulé, dont les gens ne sont pas eux-mêmes conscients, et qui permettrait aux systémiciens d'affirmer : « le tout est plus que la somme des parties ». On se souviendra ici de la fameuse remarque désabusée de l'un des dirigeants de *Hewlett Packard* : « Ah ! Si *Hewlett Packard* savait ce que *Hewlett Packard* sait ! »

Quel sens faut-il donner à cette remarque, applicable à tout ensemble organisé ? Cela suppose d'admettre que l'organisation sait beaucoup plus de choses qu'elle ne le croit, qu'il existe des mémoires collectives et individuelles effacées, des savoirs-faire qui ne sont plus réactivés, faute de méthodes pertinentes de « stockage ».

Tout cela produit la perte d'efficience observable dans les grandes organisations privées. On ne se donne même pas les moyens de savoir comment les autres ont résolu, jadis, le même problème. Qui se souvient, en effet, de cette belle invention du philosophe français du XVIIe siècle, Blaise Pascal ? Voyant son père, intendant du Roi chargé de lever l'impôt, peiner tous

les jours à faire manuellement des additions et des multiplications, Pascal conçoit et construit une véritable machine arithmétique, ancêtre de la première machine à calculer. Alors âgé de 16 ans, cet « effrayant génie » mit au point l'invention qui demeure à l'origine de l'ordinateur.

De plus, les organisations ont du mal à écouter ceux qui veulent améliorer l'existant (les économistes appellent cela « les innovations de procédé ») bien qu'elles mettent en place « des boites à idées ». En outre, les innovateurs radicaux ne sont guère plus écoutés, dans la mesure où un nouveau savoir (voire une nouvelle combinaison de savoirs), pourtant source de création de valeur, risque de remettre en question des pratiques souvent fossilisées ou stabilisées – pour de bonnes raisons, souvent qualifiées de résistance au changement. Déçus de ne pas être écoutés, ces innovateurs peuvent déserter « psychiquement » l'organisation, en renonçant à tout apport nouveau, se conformant alors docilement à la norme collective qui ne les met plus en danger. On pourrait parler d'une certaine fatigue ou lassitude des innovateurs à « pousser » les nouvelles idées ou les nouvelles pratiques qui n'aboutissent pas, faute d'attention organisationnelle.

Ce gâchis qui, certes, n'est pas nouveau, est devenu aujourd'hui insupportable pour les consommateurs qui ne veulent plus absorber les coûts dus à des mécanismes déficients de coordination ou de coopération. Il faut toutefois reconnaître que les grandes entreprises prennent conscience de la nécessité de gérer autrement leur portefeuille de savoir, avec plus ou moins d'intensité selon la nature du secteur industriel.

Ce gâchis a une double **conséquence** :

- on n'automatise pas suffisamment les savoirs explicites qui pourraient être facilement codifiés ; et
- on ne se donne pas les moyens de fournir un espace à ceux dont le métier est de proposer de nouvelles combinaisons de savoir en acceptant de prendre des risques.

Le mouvement de gestion des connaissances **fournit une réponse** à cette double conséquence. C'est un mouvement que l'on observe aujourd'hui dans les entreprises, et qui ne relève pas d'une mode managériale. Du moins, s'il s'agit d'une mode, elle va probablement durer longtemps. Tous les attributs qui définissent la gestion des connaissances renvoient finalement à des problèmes génériques tels que la collecte, le traitement, la transmission, le stockage et le partage.

Le fait est qu'il y a toujours eu dans les entreprises, une tension entre une logique de « l'exploration » et une logique de « l'exploitation ». Les entreprises, ne souhaitant évidemment pas réinventer la roue tous les matins, ont toujours cherché à développer des techniques qui facilitent la routinisation et la standardisation afin de gagner en efficience. C'est ce qui explique l'effort

considérable pour automatiser aujourd'hui tout ce qui peut être « digitalisable », c'est-à-dire transformable en zéro et en un.

Les codifications des pratiques, sous forme de procédures opératoires standardisées vont dans le même sens. Mais, dans le même temps, les entreprises ont désormais conscience que rien n'est acquis et que leur facteur clef de succès dépendra de leur capacité à produire des idées et des solutions nouvelles qui viendront déstabiliser l'adversaire.

Pourquoi cette prise de conscience des entreprises maintenant de **l'importance de la gestion des connaissances** en tant que ressources spécifiques et vitales ? Tout d'abord parce qu'il y a urgence, dans la mesure où l'avantage concurrentiel passe par la vitesse de la mise sur le marché de nouvelles idées :

- suffisamment « riches » pour un marché restreint de consommateurs prêts à les reconnaître et à en payer le prix ; ou
- suffisamment « pauvres » et susceptibles d'atteindre un large public.

Dans ce processus de création de valeur, il existe une tension entre la **richesse** des idées et la cible à atteindre.

A partir du moment où l'innovation devient un facteur clef de succès, l'entreprise va devoir gérer autrement ceux que l'on qualifiera de travailleurs du savoir (*knowledge workers*). Qui sont-ils ? Il s'agit des personnes qui n'exécutent pas des tâches que l'on pourrait observer et mesurer avec des instruments de mesure scientifique, telles que l'emploi du temps ou le séquençage des opérations en unités élémentaires. Ces travailleurs du savoir manipulent des symboles et sont confrontés à des problèmes pour lesquels ils ne disposent pas toujours d'un répertoire de réponses.

Leurs attentes vis-à-vis des organisations ne correspondent plus aux attentes des salariés des années 50, qui se contentaient d'être loyaux à l'organisation moyennant une rétribution acceptable. A cette époque, les grandes organisations étaient stabilisées du fait de l'équilibre établi entre des contributions acceptables et des rétributions acceptées. Tel était le modèle d'équilibre implicitement partagé.

Aujourd'hui, la donne a complètement changé. Pour reprendre un slogan des années 60, les travailleurs du savoir ne travaillent plus pour *General Motors* ou IBM. Ce sont *General Motors* ou IBM qui doivent leur fournir de bonnes raisons afin de les inciter à venir travailler dans leurs entreprises. Les futurs salariés doivent donc accepter de « louer », pour un temps, des savoirs dont ils se sentent propriétaires. Il y a dans cette vision du rapport à la firme un renversement complet du comportement du salarié.

On explique ainsi la différence entre un chercheur « local » et un chercheur « cosmopolite » dans le monde très concurrentiel de la recherche. Le chercheur local va essayer de se maintenir et de progresser sur place, dans

son laboratoire, alors que le chercheur cosmopolite tentera d'agrandir son terrain d'action pour obtenir, avant tout, la reconnaissance de ses pairs. Cette reconnaissance passera par des conférences internationales et par des articles publiés dans des revues lues par les pairs. Le chercheur cosmopolite n'hésitera pas à parcourir le monde et à changer d'employeurs. On peut citer ici l'exemple de ces designers industriels de voiture, courtisés simultanément par plusieurs constructeurs concurrents.

Ces nouveaux salariés vont être attentifs à la qualité de l'organisation qui facilitera les mécanismes d'apprentissage et leur permettra de progresser dans leur domaine d'expertise. Ils attendent alors non seulement un salaire mais aussi :

- un lieu où ils pourront apprendre en continu des choses nouvelles ; et
- une appartenance à une communauté professionnelle, au sein de laquelle les chercheurs cosmopolites chercheront à être reconnus pour leur qualité.

Par conséquent, il apparaît que l'appartenance à la communauté professionnelle sera souvent plus importante que l'appartenance à l'organisation qui emploie ces chercheurs. La communauté professionnelle est donc le lieu où s'échangeront les pratiques et où se fera le développement personnel. C'est tout le sens qu'il faut donner à l'engouement (apparent du moins dans les articles) pour le rôle joué par les communautés de pratiques.

2. Ce mouvement de gestion des connaissances a-t-il un sens pour le secteur public ?

Ce paysage, trop vite brossé, rend compte néanmoins de ce qui se passe aujourd'hui au sein des entreprises pratiquant la gestion des connaissances. La question est de savoir si ce paysage fait sens pour le secteur public ou, plus précisément, pour les administrations publiques.

A première vue, on pourrait arguer que ce qui vient d'être précédemment décrit revêt un caractère quelque peu exotique pour les administrations. A l'évidence, les administrations publiques sont bien loin des contraintes d'un secteur privé en prise permanente avec les sanctions d'un marché qui peut les condamner à disparaître du jour au lendemain. Ces administrations ne connaîtraient donc pas l'angoisse d'un déclin prévisible, ce qui, du même coup, ne permettrait pas aux responsables d'utiliser l'urgence comme un levier de changement.

L'agitation actuelle autour de la gestion des connaissances peut-elle alors apparaître comme la vaine gesticulation de responsables publics en mal de nouveauté ? Comme le dit le proverbe français, et pour caractériser le cynisme des sceptiques sur les phénomènes de mode managériale : « les chiens aboient, la caravane passe ».

Pour ne prendre que deux exemples tirés de la section précédente, on pourrait effectivement observer que, dans les administrations publiques :

- la dimension « exploitation » est privilégiée par rapport à la dimension « exploration » ; et
- la loyauté ne se pose pas dans les mêmes termes s'agissant des *knowledge workers*.

Lorsque l'on regarde le fonctionnement des bureaucraties mécaniques, on ne peut que constater l'importance de la dimension « **exploitation** » par rapport à la dimension « exploration ». La métaphore de la machine est ici la plus à même de caractériser ces administrations dont le mode de coordination est essentiellement le recours aux règles et aux procédures écrites. Ces procédures constituent d'ailleurs une importante, sinon essentielle, activité de production. La recherche de l'efficience est (ou devrait être) le souci permanent des responsables publics qui peuvent en fait automatiser des tâches à fort potentiel de codification. Certains secteurs s'y prêtent évidemment plus que d'autres.

Pour ne prendre que l'exemple de l'établissement des impôts et de leur collecte dans un pays comme la France, le bataillon des comptables publics et des collecteurs (des centaines de milliers de personnes) est numériquement beaucoup plus important que celui des fonctionnaires qui élaborent le budget (quelques centaines seulement). Il y a donc, dans un ministère comme celui des Finances, une grande disproportion entre le nombre de fonctionnaires qui travaillent dans une logique d'exploitation et ceux qui travaillent dans une logique d'exploration.

En ce qui concerne la **loyauté** des *knowledge workers*, la question ne se pose pas dans les mêmes termes dans les secteurs public et privé. On imagine mal, dans le secteur public, des travailleurs « cosmopolites » prêts à travailler pour des organisations concurrentes en arguant de leurs expertises. Il suffit de prendre des exemples dans les administrations régaliennes comme la justice ou la police, ou dans une administration comme la santé, pour se rendre compte de l'impossibilité de transposer ces comportements. Toute défection serait à interpréter comme une protestation ou comme le signal fort d'un malaise grave.

Ici, la loyauté n'est pas à conquérir dans la mesure où elle est acquise, du fait de l'existence d'une idéologie acceptée sur le sens à donner à la notion de service public. Le plus souvent, pour un grand nombre de pays membres de l'OCDE, cette loyauté résulte de l'accès au statut de fonctionnaire par le biais d'un concours, pour certains pays, ou par la garantie d'un emploi maintenu sur une période plus ou moins longue pour d'autres.

Il y a là une différence de taille qui joue en faveur du secteur public dans la mesure où l'effort des responsables publics pour installer une culture commune autour d'objectifs à partager est beaucoup plus faible que celui des dirigeants

des organisations privées. En théorie et en pratique, les discours autour de l'intérêt général ou du « bien public » socialisent ces « *knowledge workers* ». Cette idéologie, qui doit être comprise comme le « ciment » qui fait tenir l'architecture des objectifs, n'a pas d'équivalent dans le secteur privé, qui doit trouver d'autres moteurs pouvant se révéler efficaces mais aussi tomber brusquement en panne (l'exemple des *stock options,* droits préférentiels de souscription).

S'agissant de ces deux exemples – celui de la tension entre logique de l'exploitation/logique de l'exploration et celui de la loyauté – on peut faire deux remarques :

i) Il existe en fait dans les administrations publiques une très grande variété entre la nature des tâches exécutées par les fonctionnaires et la dimension collective ou individuelle de leur travail.

L'idée de bureaucratie mécaniste où la coordination serait assurée par la règle et non par les personnes simplifie une réalité quotidienne autrement plus subtile et difficile à saisir. Les tâches des fonctionnaires peuvent être extrêmement routinières, certes, mais elles peuvent aussi demander du jugement ou du discernement, et ces mêmes fonctionnaires peuvent aussi travailler seuls ou en groupe. Que l'on pense aux policiers, aux juges, aux infirmières, aux gardiens de prison ou aux ingénieurs en charge d'entretenir les routes. Ces deux dimensions – la complexité des tâches et le degré d'interdépendance des personnes engagées dans une même action – sont indépendantes et produisent des situations de travail qui peuvent être modélisées.

Par exemple, dans le cas de l'éducation (primaire et secondaire), l'essentiel des personnels est constitué de professeurs des écoles qui exercent une tâche que l'on peut difficilement qualifier de « routinière » même si l'enseignant est soumis à un syllabus officiel qui définit un cahier des charges. Son travail exige néanmoins de l'initiative et du discernement (première dimension), mais, le plus souvent, ces personnes sont isolées (deuxième dimension). On se trouve donc face à un modèle que l'on pourrait qualifier d'expert indépendant.

Il existe en outre un autre modèle selon lequel des experts indépendants, dont la nature des tâches demande aussi du jugement et du discernement, travaillent ensemble sur un problème donné (la rédaction d'une note pédagogique ou le diagnostic d'une image médicale par exemple). Cela peut être le cas de l'école si des techniques de « maillage » existent entre collègues d'une même discipline ou entre écoles. Cela peut aussi être le cas des hôpitaux, qui développent de plus en plus les techniques de télémédecine.

ii) Si la loyauté des « *knowledge workers* » est acquise dans le secteur public, cela ne signifie pas pour autant que leurs attentes ne sont pas les mêmes que celles décelables dans le secteur privé : obtenir une formation permanente

pour les médecins, pour les corps professoraux ou pour des magistrats et partager collectivement leurs interrogations face à des problèmes rencontrés dans leur pratique quotidienne. Autant d'attentes que l'on observe aussi dans les bureaucraties professionnelles du secteur public.

Dans ces deux cas, on se trouve dans des bureaucraties qui peuvent être qualifiées de professionnelles, c'est-à-dire des bureaucraties dont les mécanismes de coordination passent par la qualification de leur base opérationnelle, composée d'enseignants ou de médecins. Ces derniers sont soucieux de maintenir un certain niveau de qualification qui est le garant de leur autonomie professionnelle.

Si les objections *a priori* ne manquent donc pas pour s'interroger sur les limites de la transposition d'une politique de gestion des connaissances, on se rend compte qu'elles ne résistent pas à l'observation attentive des pratiques. Les administrations publiques rencontrent cette même montée en puissance des attentes d'un personnel qui ne travaille plus sur des opérations isolables et quantifiables mais sur des « **évènements** », c'est-à-dire essentiellement sur des problèmes à résoudre, des décisions à prendre, des mesures d'anticipation. Il suffit de penser aux crises qui réclament des réponses à la fois rapides et pertinentes, telles que les catastrophes naturelles, les risques industriels ou de santé publique.

Dès lors, les administrations ne peuvent plus se permettre d'ignorer la transformation du travail d'exécution. Cette exigence suppose que la productivité administrative ne vienne plus des tâches individuelles, mais de la qualité de l'organisation entre des acteurs qui doivent mobiliser des savoirs fragmentés.

Cette hypothèse est sous-jacente à l'enquête lancée par l'OCDE pour évaluer l'état des lieux en matière de pratiques de gestion des connaissances. C'est finalement tout l'intérêt de cette enquête que de repérer une série de défis que les administrations ont, ou auront à affronter dans un avenir proche. Ces défis peuvent être affrontés avec des moyens actuellement disponibles sans pour autant invoquer une profonde réforme toujours repoussée, parce que jugée impossible, bien que nécessaire. Plusieurs propositions peuvent pourtant aboutir à un programme d'action réaliste.

3. Propositions d'action

3.1. Profiter des NTIC pour se libérer du papier et constituer des données froides en quantité et en qualité

On le sait, la puissance de traitement des outils informatiques (nouvelles technologies d'information et de communication, NTIC) est maintenant impressionnante et la mise en ligne de documents jusque là disponibles sous

forme papier est techniquement possible. C'est la dynamique que l'on observe aujourd'hui dans la mise en place de l'administration électronique *(e-government)* confirmée par l'enquête OCDE.

Les initiatives ne manquent pas. Chaque pays membre de l'OCDE fait preuve d'initiatives en la matière pour mettre, de gré ou de force, son administration en phase avec l'air du temps. Aujourd'hui les portails des administrations rivalisent assez facilement en qualité infographique et ergonomique avec les portails des entreprises privées. Les collectivités locales ont vite compris l'intérêt qu'elles pouvaient tirer de cette technologie pour instaurer une relation quotidienne améliorée avec le citoyen/habitant/contribuable. Ainsi, la mise à disposition en ligne de compte rendus de conseils municipaux ou de rapports d'audit témoignent de cet appétit croissant des collectivités locales pour rendre enfin possible une démocratie directe qui ne passerait plus par le filtre de la représentation.

En analysant les services offerts en ligne et la qualité des pages de l'Internet, force est de constater que beaucoup d'organisations publiques ont sauté dans le train des nouvelles technologies de l'information, souvent avec un grand succès et avec talent en utilisant aussi bien Internet que l'Intranet. Ainsi, si les Intranets des grandes entreprises mutualisent leur savoir en matière de veille stratégique, les collectivités locales mettent aussi en commun leurs infrastructures technologiques pour mutualiser leurs bases de données en matière d'information publique. Ce mouvement de mutualisation est donc bel et bien en marche.

Mais il faut aller plus loin, c'est-à-dire raccorder la puissance de traitement des outils informatiques au service d'une intention précise. Il s'agit de travailler sur des bases de données mises en réseau mais aussi, et surtout, d'augmenter la réactivité du système pour le bien-être du citoyen, dont les responsables politiques savent bien que l'attente en terme de services publics est sans limites et que la déception, quant à la qualité des services rendus, n'est pas sans conséquence en terme de sanction politique.

Dans le secteur privé, l'intention est claire : il s'agit de cibler au mieux les consommateurs selon leur profil et de les fidéliser, dans la mesure où un client fidèle coûte moins cher qu'un client nouveau à démarcher. Industriels et distributeurs nouent aujourd'hui des partenariats pour partager leurs données sur les consommateurs. Ils possèdent des données non seulement sur les catégories socioprofessionnelles, mais aussi sur leurs comportements, leurs habitudes d'achats, leurs formes de loisirs. D'immenses banques de données sont ainsi constituées et peuvent faire l'objet de troc. Par exemple, un fabriquant de couches-culottes « partagera » sa banque de données avec un fabriquant de lait pour bébés.

On ne voit pas pourquoi cet outil, systématiquement utilisé dans le secteur privé (qui utilise ces données comme une véritable mine d'or), ne pourrait pas être utilisé dans le secteur public avec, cela va sans dire, des intentions différentes. De telles initiatives se multiplient effectivement à grande vitesse dans le secteur public.

Dans des secteurs tels que l'administration des dossiers de remboursement de soins, où l'on peut facilement codifier des données, une opération qui autrefois prenait des jours et reposait sur des milliers d'employés, ne prend plus que quelques minutes aujourd'hui. Pour prendre un autre exemple dans l'administration des régimes de retraite (qui occupe un certain nombre de fonctionnaires qui exécutent seuls des tâches de routine), les NTIC dans les pays membres de l'OCDE qui connaissent un vieillissement de leur pyramide démographique ont considérablement amélioré l'efficience de la machine. Un peu à l'instar du secteur « banque-assurance » qui a su jouer la carte de l'industrialisation dans la production de ses services dès la fin des années 50.

Au Canada par exemple, un actif sur le point de prendre sa retraite et qui a cotisé à plusieurs caisses selon des régimes différents, pourra obtenir une simulation du montant de sa retraite en quelques minutes via Internet. Tous les pays membres de l'OCDE n'ont pas encore atteint cette performance, mais l'horizon est clairement tracé par les responsables politiques qui auront en face d'eux des citoyens de plus en plus exigeants et qui supporteront de moins en moins bien ce différentiel de performance entre un service privé et un secteur public qui, à leurs yeux, exécutent des tâches de même nature. Là, les NTIC peuvent jouer pleinement leur rôle.

Les NTIC peuvent aussi pénétrer, plus ou moins facilement, dans un univers plus difficilement codifiable comme les diagnostics médicaux. La puce peut se marier avec le stéthoscope, comme par exemple dans la mise sur pied de systèmes d'information. Mais les gains de productivité à attendre de l'utilisation des NTIC dans l'activité médicale elle-même sont difficilement mesurables, dans la mesure où la performance globale d'un hôpital est découplée de la performance d'une tâche élémentaire.

S'agissant de la construction de banques de données, les responsables publics ne sont pas sans savoir que les résistances au changement ne peuvent pas être ignorées. Cependant, le mouvement poussant à l'automatisation via la codification semble irréversible. La saisie des données a été rendue possible par le biais de l'outil « code barre », tellement banal aujourd'hui que l'on n'y prête plus guère attention. S'agissant des gains de productivité dans le secteur privé, les codes barres sont à l'industrie ce que le collier de cheval a été pour l'agriculture au Moyen Âge.

Les codes barres ont tout simplement révolutionné les rapports entre l'aval et l'amont : dans les supermarchés, les fournisseurs connaissent de

manière précise et en temps réel la vente de leur produit. Autrement dit, l'aval informe en permanence l'amont. Cette révolution est importante pour la gestion de l'action publique qui cherche précisément à faire en sorte que l'aval informe l'amont. Très rapidement, les codes barres sont devenus des outils efficaces pour les politiques de sécurité sanitaire, dans la mise sur pied de la traçabilité pour les filières d'élevage par exemple. Il s'agit donc d'un outil qui produit des données froides : le veau Z élevé sous la mère Y, par l'éleveur X, est né tel jour, etc. On n'a jamais disposé d'autant de données indiscutables et infalsifiables. Jamais non plus le support papier, support logistique pour les administrations qui se sont construites sur des logiques de trace, ne s'est trouvé aussi marginalisé. Cela ne signifie pas pour autant que la logique de certification de la puissance publique (délivrer des permis) disparaisse.

Le recueil informatique des données peut se faire également dans des lieux plus surprenants que des lieux comme les caisses maladie ou les commissariats de police. Récemment en France et à l'initiative d'un conseiller principal d'éducation (CPE), que l'on peut qualifier d'innovateur, un lycée a mis en place le relevé de l'absentéisme des élèves en temps réel par le biais de code barre. Chaque professeur, au début de sa classe, fait l'appel et surligne avec un stylo électronique le code barre de l'élève manquant. Le conseiller a non seulement une vue globale de l'absentéisme cumulé (cela peut être de 10 %) mais il connaît immédiatement le nom de l'élève manquant, l'heure et la classe ainsi que le nom du professeur. Doté maintenant d'un véritable macroscope et microscope, l'effet immédiat pour ce responsable sera de raccourcir la chaîne de traitement de l'information et d'augmenter la qualité de sa réactivité.

Auparavant, la procédure était une procédure papier dépendant du bon vouloir des acteurs du système. Le professeur remplissait (ou ne remplissait pas) un billet détachable d'une souche, billet qui était déposé (ou non) chaque soir, auprès du bureau du conseiller. Le conseiller collectait ensuite tous les billets de la journée qui étaient décomptés, non pas à l'heure, mais à la demi-journée. Il fallait au conseiller deux jours pour savoir qui s'était absenté, affronter ensuite la contestation de l'élève invoquant sa présence à un cours sur trois, avec le témoignage de ses camarades et éventuellement, ensuite, avertir les parents, recevant l'information une semaine plus tard.

Par conséquent, cet outil « code barre » permet le recueil de données « froides » qui pourront ensuite être interprétées. C'est là tout le problème du **passage entre données et informations** qui doit maintenant être souligné. Lorsque l'on parle de données, il s'agit d'un ensemble de faits décrivant des états. Les données renvoient aux attributs d'un objet, d'une personne, d'un événement. Si ces données repèrent des attributs, elles repèrent aussi des relations de causes à effets parfaitement déterminées. Le savoir est précisément cette capacité à convertir ces données froides.

La saisie informatique, elle, va certes fournir des masses de données sans pour autant leur donner du sens. En somme, elle ne répondra pas à la question essentielle du pourquoi. Par exemple : pourquoi, toutes choses égales par ailleurs, opère-t-on plus de cataractes ici ou là, pourquoi le coût de prélèvement de tel impôt est plus élevé dans tel pays, etc. Mais ce travail de recueil de données peut être grandement facilité par la mise sur pied d'indicateurs qui constituent en quelque sorte des paramètres de description d'une action publique.

La construction d'indicateurs ne va pas de soi. Il faut déterminer les paramètres pertinents pour décrire ce que l'on veut observer. Par exemple, comment construire un indicateur de violence sur la voie publique ? Comment « coder » les délits ? Comment coder une réinsertion sociale réussie si l'on ne sait pas définir la réussite indépendamment de celui qui donne la définition de la réussite ?

Le passage entre des données froides de mieux en mieux récoltées et abrégées sous forme d'indice synthétique et leur interprétation, débouchant sur l'action, est à envisager comme un véritable « chantier » à entreprendre par les administrations qui s'engagent sur la voie de la gestion des connaissances. L'enquête indique que nombreuses sont celles qui s'y engagent sans crainte.

3.2. Développer de nouvelles compétences : savoir interpréter des données froides

Le passage du recueil des données à leur interprétation est central dans la problématique de la gestion des connaissances. Tout le travail est de donner du sens à ces données qui, par leur ampleur, risquent de ne pas être lues ou simplement, de mourir sous forme de statistiques régulièrement publiées mais vite transformées en rituel.

On connaît très bien, dans les organisations privées et publiques, ces mécanismes d'ensevelissement des acteurs qui se trouvent vite noyés sous des masses de données. C'est alors le travail des *knowledge officers* que de veiller à opérer un travail permanent de sélection ou de tri. Une façon de définir la gestion des connaissances serait dès lors l'organisation de l'attention des acteurs dans des systèmes saturés de données.

On change ici de niveau pour passer des techniques de recueil des données (qui deviennent de plus en plus sophistiquées) à l'interprétation qui reste assez « artisanale », reposant beaucoup plus sur l'intuition, le jugement, le flair et l'expérience de l'interprétateur qui passe par ses propres filtres.

Si l'on revient sur l'exemple précédent de la saisie de l'absentéisme dans le lycée, cette saisie en temps réel devient un outil précieux pour le conseiller face à l'évènement que symbolise l'absentéisme de cet élève qu'il faut

interpréter comme une panne. Cela lui permettra d'affiner ses réponses, dans la mesure où il possède désormais une meilleure intelligence de la situation. Il se peut qu'il découvre qu'il s'agit d'un absentéisme « sélectif » de l'élève et non d'un absentéisme « systématique » (tel élève « ne supportant » pas tel professeur et séchant uniquement son cours). Du même coup, le conseiller recueille de l'information sur les taux d'absentéisme dans la classe de ce professeur qui, lui, n'a pas toujours intérêt vis-à-vis de ses collègues à faire savoir que des élèves sèchent ses cours (ou alors, l'élève s'absente tout simplement parce qu'il sait que ce jour là, il y a un devoir à remettre).

Autrement dit, ces données froides donnent au conseiller une variété de situations qui lui permettra de réagir différemment et d'apporter des réponses beaucoup plus pertinentes qu'auparavant. La variété de ces situations appelle une variété des réponses et c'est la qualité de l'information qui lui permettra de modifier la représentation qu'il avait vis-à-vis de tel ou tel élève.

Cet exemple, qui peut paraître insignifiant, fait cependant apparaître à la fois le rôle joué par le recueil de données froides et les compétences requises pour les interpréter. Sans automatisation, les données auraient été fournies sous la forme d'un absentéisme moyen par demi-journée. C'est toute la question de la pertinence de la récolte du chiffre par rapport à une intention qui est posée. Si un chirurgien, après une intervention de sept heures, téléphone le soir pour s'enquérir de l'état de santé de son patient et qu'on lui répond que la température moyenne de son service est de 37.9 degrés, son interprétation ne sera pas possible. Il n'y aura pas de rapport entre l'information et son utilisation pour agir.

Cette interprétation peut également s'établir par le biais de la comparaison, d'où la force des enquêtes dites de *benchmarking*, qui commencent à être utilisées dans le secteur public comme outil de production de connaissance sur le fonctionnement des organisations, pour mobiliser non seulement les acteurs des systèmes impliqués mais aussi les opinions publiques. Pourquoi les Français se tuent plus sur les routes en France qu'en Angleterre, toutes choses égales par ailleurs en termes de passager/kilomètre ? Il s'agit là d'une question qui peut être posée d'autant plus calmement que les données froides sont recueillies selon des protocoles de plus en plus rigoureux et disponibles immédiatement.

Ce passage des chiffres aux lettres, (c'est-à-dire leur « mise en mots ») suppose une vigilance d'autant plus accrue que de cette interprétation découleront des actions en termes de politiques publiques. Les chiffres prennent alors toute leur importance à condition de savoir les lire et de pouvoir décrypter les stratégies d'acteurs qui sont partie prenantes dans l'élaboration de ces indicateurs, et qui vont jouer avec. On peut prendre un exemple, illustrant ce point, dans le domaine de la police s'agissant des

statistiques de la délinquance. Quel sens faut-il donner à ces chiffres ? Mesure-t-on l'activité policière (ce qui peut alors faire monter ou baisser les chiffres selon des stratégies d'acteurs dans le système) ou mesure-t-on la délinquance ? A quelles sources récolte-t-on ces chiffres ? Comment ces données sont-elles agrégées ?

Autrement dit, les formes ainsi que les lieux de collecte sont à intégrer dans le travail d'interprétation. S'agissant d'une question aussi sensible politiquement que celle de la sécurité, l'interprétation des données froides est rendue très délicate lorsque ces données sont mises sous le contrôle des responsables politiques et ne proviennent pas d'un observatoire indépendant ou d'un organisme international comme l'OCDE. Un sociologue français, spécialiste de la police a proposé le théorème suivant (théorème de Demonque) : « Sur une courte période, les statistiques de la délinquance varient en proportion inverse de la popularité du ministre de tutelle auprès des services chargés de collecter les données. »

3.3. Transformer les structures et les modes de gestion des ressources humaines

La gestion des connaissances n'est pas sans conséquence sur la structure hiérarchique et sur la gestion des ressources humaines. Nous en détaillerons uniquement trois :

- la modification de la division du travail ;
- l'importance à donner au partage du savoir ;
- la réévaluation des méthodes de gestion du personnel.

3.3.1. La modification de la division du travail

A partir du moment où les données se transforment en informations pour agir, la conséquence immédiate va être de modifier profondément l'architecture des organisations. Cela s'observe aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

La hiérarchie voit son rôle redéfini. Ce n'est plus la position dans une structure qui va faire « tenir » un responsable hiérarchique, mais son expertise à précisément interpréter des données qui vont avoir un impact sur les actions rendues visibles à la société civile. Cette expertise devra être reconnue et acceptée par une base de mieux en mieux équipée dans la collecte des données. Le pouvoir hiérarchique ne disparaîtra pas pour autant, mais son mode de légitimité s'en trouvera modifié. **La compétence se substitue ici à l'autorité.**

Reprenons l'exemple d'un budget à construire : à partir du moment où les techniques de saisie sont automatisées et les simulations rendues possibles et de plus en plus sophistiquées, le temps est libéré pour discuter l'impact des

hypothèses retenues. L'exercice de compilation des données, autrefois fastidieux, qui pouvait mobiliser beaucoup de temps de travail dans les services, se transforme aujourd'hui en analyse de politique où des questions sont posées, et auxquelles on peut offrir une variété de réponses en termes de fiscalité, de répartition des coûts ou des bénéfices de telle ou telle décision.

Autrement dit, les niveaux hiérarchiques vont se réduire dans la mesure où la base de la pyramide sera de mieux en mieux informée. Cette base s'apparentera de plus en plus à ces musiciens professionnels qui acceptent « naturellement » l'autorité du chef d'orchestre. L'effet immédiat sera non seulement de repenser complètement ce que signifie un niveau hiérarchique en tant que « valeur ajoutée » sur une chaîne de savoir, mais aussi de repenser le partage classique dans les bureaucraties mécanistes, entre « *staff* » et « *line* ».

Classiquement, le *staff* « pensait », c'est-à-dire prescrivait le travail à faire, et le *line* « exécutait ». Avec l'apport des nouvelles technologies de l'information, ce clivage n'a plus de sens dans la mesure où l'on attend précisément d'un responsable une fusion de cette division du travail.

Les rapports entre la base et le sommet vont se trouver modifiés d'autant. Il ne s'agira plus pour le sommet de focaliser sur la remontée d'informations venant de la base mais d'organiser plutôt le partage des informations ainsi que la confrontation des interprétations, forcément contradictoires selon les points de vue, pour précisément améliorer la qualité de la décision. C'est sur la fabrication du sens (*making sense*) que les administrations auront à porter leurs efforts.

3.3.2. L'importance à donner au partage du savoir

Cette confrontation des points de vue ne peut se faire que lors de réunions qui deviennent de réels lieux de travail et non des places où il s'agit de mettre en scène un statut social. Souvent, dans des réunions à forte densité « hiérarchique », celui qui savait était celui qui se taisait. Le partage du savoir est en réalité quelque chose qui n'a rien de spontané. Dans beaucoup de bureaucraties « mécanistes », la rétention d'information était une technique ou une stratégie pour augmenter son pouvoir. Dans cette nouvelle configuration, autorisant l'organisation de la circulation des savoirs, le pouvoir de l'expert se construit moins sur un savoir individuel que sur la capacité à « fluidifier » les savoirs ou les jugements de ses collègues pour améliorer les décisions face à des événements.

Par exemple, on observe, selon des degrés variables pour les pays membres de l'OCDE, la difficulté à installer dans les écoles des mécanismes qui systématisent les partages d'expérience pour sortir les enseignants d'un isolement qui ronge quotidiennement leurs énergies. Ce partage passe par du temps organisé et des lieux où l'on puisse échanger des expériences entre collègues, où des cas concrets peuvent être disséqués. Autant de mécanismes

à mettre en place si l'on veut qu'une administration apprenante devienne une réalité.

En somme, les initiatives sont nombreuses, soit prises directement par les enseignants qui se mettent en réseau, soit directement impulsées par l'État, à l'instar d'un pays comme le Mexique qui a su, au niveau fédéral, installer un réseau pour un partage d'expérience pour l'enseignement professionnel. Ces expériences de mise en réseau de partage d'expérience se multiplient au rythme de leur succès. L'enquête réalisée par l'OCDE confirme que ces dispositifs de partage existent et fonctionnent.

L'initiative récente prise en France, par un jeune écrivain, de constituer une agence publique de bonnes pratiques va au-delà des communautés de pratique ayant le même référent professionnel. Il s'agit, dans ce cas et à partir d'un problème concret à résoudre (« comment ouvrir les écoles en dehors des heures officielles pour permettre à des bénévoles d'intervenir auprès des élèves », par exemple), de diffuser sur tout le territoire les solutions pratiques « qui marchent » et de partager ces pratiques préalablement évaluées par des experts pour ensuite les diffuser.

3.3.3. La réévaluation des méthodes de gestion du personnel

Les conséquences sur la gestion des ressources humaines sont également importantes. Le profil attendu va être différent. L'aune du jugement va se modifier : la réussite à un concours administratif n'est plus une garantie pour obtenir un poste hiérarchique défini une bonne fois pour toute. Au contraire, les qualités requises pour un poste managérial seront plutôt du type de celles demandées à un chef d'orchestre, pour reprendre la métaphore précédente.

Or, comment se faire reconnaître par les professionnels que sont des musiciens et comment ainsi assurer son autorité ? Le chef d'orchestre ne peut s'imposer face à des professionnels autrement que par sa réputation, par sa reconnaissance sur le marché international des chefs d'orchestres et aussi par son audience auprès d'un public. Tout cela suppose de passer d'une culture d'objectifs à une culture de résultats.

S'agissant maintenant des fonctionnaires dont le travail individualisé ne peut plus être reconnu comme tel dans la mesure où ils doivent ensemble partager l'intelligence d'une situation (sans réponses données à l'avance), il apparaît que, là aussi, les modes de gestion du personnel doivent être réévalués.

La foi de l'enseignant, du médecin hospitalier ou du magistrat pour son métier suffira t-elle pour susciter les vocations transcendées par l'esprit de service public ? Évidemment non, et il est clair que des incitations nouvelles doivent être trouvées afin d'éviter les défections des meilleurs ou les attractions « négatives » pour le service public, considéré comme une protection contre les risques du marché du travail. Là aussi l'enjeu est immense, pour autant que l'on

présume que si l'on sait gérer les savoirs, on sait gérer le personnel. C'est une hypothèse qui reste encore à se traduire dans les faits.

En conclusion, on pourrait avancer que ce qui est nouveau aujourd'hui, aussi bien pour les entreprises que pour les administrations, c'est d'observer que le savoir devient objet de gestion. En quelque sorte, en ce début de siècle, le savoir prend la place du travail ouvrier qui était l'objet de la gestion scientifique au début du siècle précédent. C'est ce déplacement qui est à souligner et sur lequel il faut réfléchir pour agir.

Pour être complet, il faudrait ajouter que les producteurs, les médiateurs et les utilisateurs de ce savoir sont parfaitement conscients de cette mutation et jouent avec. Au XIXe siècle, les individus se mariaient sans « savoir », c'est-à-dire sans avoir lu les statistiques comparées sur les taux de divorce dans différents pays, selon l'âge ou l'appartenance à des catégories socioprofessionnelles. Cela est bien différent aujourd'hui dans la mesure où les gens « ordinaires » s'approprient, à leur manière, des savoirs jusque là réservés à des spécialistes, en lisant les articles de vulgarisation qui s'appuient sur des données produites par des instituts de recherche sur la famille. Pour poursuivre avec cet exemple, les travaux de Durkheim sont aujourd'hui « tombés » dans le domaine public. Certains diront pour le meilleur, d'autres, pour le pire. Le secteur médical est certainement le meilleur exemple pour illustrer ce jeu croisé entre producteurs, médiateurs et utilisateurs de savoir.

Anthony Giddens, sociologue et conseiller politique de Tony Blair, a été l'un des premiers à théoriser ce phénomène, en avançant l'idée de réflexivité. Dans une société qui devient réflexive, l'accroissement des savoirs délocalisés de leurs lieux de production « officiels » (comme les universités) ne permet pas un meilleur contrôle de la société mais, au contraire, peut provoquer une instabilité sociale. Reste alors aux États à trouver une nouvelle place dans leur capacité à aménager (et non plus seulement à contrôler et à commander) en permanence les conditions cognitives et organisationnelles, afin de permettre les interactions entre les acteurs. Cette nouvelle place à trouver suppose :

- un mode de gestion des connaissances entre le niveau central et le niveau local : au niveau central, cela suppose « de rendre les choses possibles », sans pour autant intervenir autrement que sous forme de conseil, pour bâtir des programmes auprès des producteurs de service qui acceptent d'être évalués sur leurs résultats ;
- des fonctionnaires centraux qui « jouent le jeu » en cessant de se protéger derrière un statut, et qui acceptent de voir leur travail s'apparenter à celui de « consultants internes » auprès d'unités administratives, qui elles, sont confrontées à des citoyens n'acceptant plus une autorité qui les surplombe sans fournir d'explications. Ces dernières sont d'autant plus fortement réclamées que les citoyens sont à même de les comprendre.

ISSN 1608-7151
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – volume 3 – n° 3
© OCDE 2003

Réforme de la gestion publique : connaissance du contexte et expérience internationale

par
Christopher Pollitt*

* Christopher Pollitt est professeur de gestion publique, *Faculty of Social Sciences, Erasmus University,* Rotterdam, Pays-Bas.

1. Apprendre ce qui fonctionne

Dans le présent document, je souhaite aborder certaines questions fondamentales concernant la nature des connaissances relatives à la réforme de la gestion publique, et en particulier sa transférabilité entre différents pays et contextes. Je m'intéresserai principalement au fait que les connaissances concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dépendent en général très largement du contexte, c'est-à-dire qu'une technique ou une structure organisationnelle qui porte ses fruits dans un endroit peut s'avérer un échec dans un autre. Ainsi, pour parler sans ambages, il n'existe pas de jeu d'outils généraux pouvant être transféré d'une administration à une autre à travers le monde avec la certitude qu'ils fonctionneront bien à chaque fois. Cela signifie que l'on doit étudier attentivement le contexte et les « termes de l'échange » chaque fois que l'on envisage d'emprunter une bonne idée de gestion à un autre pays.

Le présent document n'est pas un mode d'emploi. Il s'agit plutôt d'un ensemble de réflexions sur la nature des « échanges » concernant les réformes de la gestion publique, qui s'inspire des travaux scientifiques existants et s'efforce d'identifier les sujets qu'il conviendrait d'étudier plus avant.

2. L'importance croissante des « échanges » internationaux en matière de gestion

Un jour, alors que je me trouvais à Helsinki pour une mission de conseil auprès du gouvernement finlandais, le ministre de la Gestion publique de l'époque m'a demandé si je pensais que la Finlande devrait copier le modèle néo-zélandais. Je dois admettre que je ne m'attendais pas du tout à cette question. Il s'est avéré que ni le ministre ni moi n'étions favorables à cette idée, mais le simple fait d'avoir posé cette question était révélateur. Entre temps, le modèle britannique des agences exécutives « *Next Steps* » a été exporté, entre autres, aux Pays-Bas, en Tanzanie, en Jamaïque et maintenant au Japon (Pollitt *et al.*, 2001 ; Pollitt et Talbot, 2003). Les Allemands ont emprunté le modèle d'administration locale néerlandaise de Tilburg pour l'appliquer à leurs autorités locales. Les bureaux d'audit nationaux à travers l'Europe occidentale ont échangé des informations sur la manière de réaliser des audits de la performance (Pollitt *et al.*, 1999) et les administrations publiques ont échangé de gros volumes d'informations concernant la comptabilité sur la base des droits constatés. D'autre part l'idée de restructurer les services de perception des impôts sous la forme d'agences autonomes, qui a été mise en œuvre pour la

première fois en Bolivie et au Ghana à la fin des années 80, s'était diffusée dans au moins 15 pays en développement en 2001 (Taliercio, 2003). L'École nationale d'administration publique du Brésil, l'ENAP, est fortement inspirée de la fameuse ENA française – pour ne citer que quelques exemples.

Bien entendu, de tels échanges internationaux sont loin d'être nouveaux. Par exemple, l'histoire nous enseigne que les constitutions elles-mêmes sont souvent empruntées. Certains éléments de la Constitution des États-Unis se sont exportés en Allemagne fédérale, puis en Espagne et en Hongrie. Au Brésil, la modernisation des années 30 a fait appel à l'importation d'idées de gestion scientifique américaine par le biais de *l'Administrative Department of the Civil Service* (Rinne, 2001). Le Japon, au XIXe siècle, a emprunté systématiquement et habilement à différents modèles européens de service public (Westney, 1987).

3. Quelques questions théoriques concernant le transfert international de technologies de gestion

En dépit de la vague actuelle d'emprunt international et de son long passé, les chercheurs y ont consacré relativement peu d'attention[1]. La majeure partie de la recherche consacrée à la gestion publique a été, et continue d'être, confinée à une seule administration. Cependant le volume relativement limité de travaux menés sur les transferts internationaux de technologies de gestion montre déjà que ces derniers sont à la fois complexes et problématiques. Pour résumer, le fait d'importer une technologie de gestion d'un autre pays constitue un acte risqué et sujet à des fluctuations. Certains observateurs pensent que cela se traduit le plus couramment par un transfert « inapproprié ou effectué dans la précipitation » (Stone, 1999, p. 54). D'autres font observer que l'importation fait souvent l'objet d'une « traduction », d'une « modification », d'une « transformation » ou d'une « localisation » pendant le processus d'acquisition. Les transferts se traduisent fréquemment par un échec ou par une métamorphose substantielle de la technologie elle-même – elle devient alors, pour le meilleur ou pour le pire, autre chose.

On peut poser beaucoup d'intéressantes questions sur ce phénomène. Par exemple, certains chercheurs se sont attachés à identifier les conditions qui favorisent ou freinent l'exportation de politiques d'une administration A à une administration B (voir notamment un texte fondateur de Rose, 1993). D'autres se sont efforcés de décrire les réseaux institutionnels qui facilitent la circulation des idées (Halligan, 1996 ; Premfors, 1998). D'autres encore ont étudié la meilleure façon de théoriser la transplantation (De Jong *et al.*, 2002). Mais ce ne sont pas les aspects sur lesquels j'ai l'intention de m'attarder ici. Je vais m'intéresser principalement à la question des conditions favorisant un transfert réussi. Je m'efforcerai d'identifier certaines des variables qui sont susceptibles d'influer sur le fait que la technologie importée parviendra ou non à satisfaire les attentes qu'elle a suscitées.

4. Ça a l'air bien – peut-être devrais-je me le procurer?

Commençons par un point de vue simple et développons à partir de là. Peut-être la raison pour laquelle peu de travaux de recherche ont été réalisés sur l'emprunt des techniques de gestion publique est-elle qu'il n'y a pas de problème ? Peut-être après tout s'agit-il d'une affaire assez simple – comme choisir une nouvelle voiture ? Admettons que je constate que mon voisin a une nouvelle voiture ; je l'interroge à ce sujet, je découvre qu'elle est à la fois plus puissante et plus économique que la mienne ; je me rends alors chez le concessionnaire avec mon carnet de chèques et je suis bientôt l'heureux propriétaire d'un nouveau modèle plus performant.

Voici certaines des hypothèses qui sous-tendent cette analogie :

- La technologie transférée est relativement simple et bien comprise (une voiture).
- La tâche à accomplir est (de la même manière) simple et bien comprise (transport de A à B).
- Le transfert de connaissances prend peu de temps (le voisin et moi-même parlons brièvement de la vitesse, de la consommation en carburant, du confort et du prix).
- L'achat est volontaire – je choisis librement et le voisin est ravi de m'aider en me laissant conduire sa voiture quelques instants pour l'essayer.
- Les relations entre les principaux acteurs sont simples – il y a un transfert dyadique de connaissances entre le voisin et moi, suivi d'une transaction commerciale également dyadique entre moi et le concessionnaire.

J'en ajouterai une dernière :

- Nous parlons la même langue, ce qui nous permet d'échanger facilement des informations et de vérifier et de confirmer aisément que nous approuvons bien les hypothèses qui précèdent.

A mon sens, dans le cas de nombreux transferts de réformes de la gestion publique, parmi les hypothèses ci-dessus il n'y en a guère qui soient valables. Dans les paragraphes suivants, je passe en revue les hypothèses, une à une, et je m'efforce d'établir les raisons et les conséquences de ce point de vue.

5. Des technologies de gestion simples et bien comprises

Les technologies de gestion qui sont transférées à travers le monde sont souvent relativement nouvelles. Il s'agit d'innovations qui font les gros titres, au niveau politique et professionnel, et qui attirent par conséquent l'attention de futurs importateurs, exportateurs et entrepreneurs en gestion. Ces nouvelles technologies sont généralement moins bien comprises que celles qui existent depuis plus longtemps. Les Néerlandais, par exemple, ont lancé un processus

d'adoption du concept d'« agences exécutives », fondé explicitement sur le programme britannique « *Next Steps* », au début des années 90 – alors que le programme « *Next Steps* » lui-même n'en était encore qu'à ses débuts et que toutes ses incidences n'étaient probablement connues qu'en partie. Les services nationaux de santé britanniques ont lancé deux projets de reconfiguration des processus de travail (« *Business Process Re-engineering* », BPR) de grande envergure et coûteux trois ans seulement après que les Américains Hammer et Champy ont fait les gros titres des journaux économiques en déclarant avoir inventé une technique révolutionnaire (Hammer et Champy, 1995). A cette époque, la mauvaise presse dont la BPR devait ensuite pâtir ne faisait que débuter.

Plus généralement, nombre de technologies de gestion qui ont fait l'objet de transferts internationaux récents sont loin d'être simples. La comptabilité sur la base des droits constatés, la reconfiguration des processus de travail (BPR), la gestion totale de la qualité (GTQ), les agences autonomes, l'analyse de l'impact de la réglementation, l'évaluation – toutes ces technologies sont extrêmement complexes, affectant simultanément diverses parties des organisations qui les adoptent, et, dans la plupart des cas, d'autres organisations avec lesquelles ces dernières sont en relation. Aucune de ces technologies échangées à grande échelle ne constitue un élément simple, standardisé. Par exemple, la recherche a démontré de façon convaincante que la GTQ n'est pas une technologie unique, mais une approche générale, qui implique beaucoup de conflits et différences (Kogan et Joss, 1995 ; Zbaracki, 1998). De même, les agences autonomes ont pris des formes d'une impressionnante variété dans différents pays (Pollitt *et al.*, 2001 ; Pollitt et Talbot, 2003). La comptabilité sur la base des droits constatés implique de nombreux choix importants et il serait peu avisé de considérer que les chiffres générés par la comptabilité sur la base des droits constatés en Nouvelle-Zélande peuvent être comparés à ceux du Royaume-Uni ou de la Suède, par exemple. Dans son étude pionnière concernant les enseignements tirés dans le cadre de l'action publique, Rose (1993) soutenait de manière convaincante que plus le modèle de cause et d'effet était simple, plus le transfert était susceptible d'être simple. Les exemples précédents montrent qu'une telle simplicité n'est pas des plus courantes.

Il ne s'agit pas non plus uniquement d'une question de complexité et de variation. Ce que l'on sait moins, mais qui est tout aussi significatif, c'est qu'il n'est pas inhabituel qu'il y ait un manque d'unanimité sur la manière dont ces technologies fonctionnent réellement. Comment produisent-elles exactement les effets bénéfiques qu'on attend d'elles – quel est l'enchaînement logique clé ? J'ai procédé un jour à l'évaluation d'un important projet de BPR dans un grand hôpital, où l'un des chefs de projet venait de participer à un séminaire de Mike Hammer qui l'avait enthousiasmé (Hammer et Champy, 1995). Il est bientôt apparu que les attentes suscitées par la transformation étaient extrêmement

variables au sein de l'hôpital. Certains – ceux qui y croyaient vraiment – pensaient que la projection rigoureuse suivie de la refonte radicale des processus clés engendreraient la percée recherchée. La technologie elle-même produirait ses fruits. D'autres soutenaient le programme non parce qu'ils croyaient dans la BPR en tant que telle mais parce qu'ils pensaient, en se référant à l'effet « Hawthorne », que pratiquement toute intervention extérieure libérerait la capacité de production innée du personnel qui n'avait pas jusqu'à présent été impliqué de manière aussi directe, à une échelle aussi importante, dans un changement géré. D'autres encore, dont certains médecins de haut niveau, se montraient sceptiques quant aux prétentions techniques de la BPR, mais réalisèrent qu'elle attirerait des ressources supplémentaires et essayèrent donc de l'utiliser comme vecteur de financement de projets qui leur tenaient à cœur et qu'ils entretenaient bien avant l'arrivée des consultants en gestion. Tous ces groupes pensaient donc que ce projet de BPR pouvait être utilisé pour améliorer la performance de l'hôpital, mais les avis étaient fondamentalement divergents quant à la manière dont les améliorations se produiraient et la raison pour laquelle elles auraient lieu.

Pour résumer, l'analogie de l'acquisition d'une voiture ou d'une autre technologie essentiellement mécanique n'est pas adaptée.

6. Des tâches de gestion simples et bien comprises

Il ne s'agit pas uniquement d'une question de complexité de l'importation, il s'agit aussi d'une question de complexité de la tâche et du contexte dans lequel la technologie de gestion est introduite. Cette seconde source de complexité présente au moins deux dimensions. Tout d'abord, il y a la précision (ou l'absence de précision) de l'/des orientation(s) immédiate(s). Ensuite, il y a le contexte institutionnel et culturel dans lequel la politique fonctionne. Chacun de ces points mérite d'être examiné.

Depuis longtemps, les personnes qui étudient les processus des politiques publiques font communément observer que les objectifs de ces politiques sont souvent « multiples, contradictoires et vagues ». Il en est parfois de même de la réforme de la gestion. En étudiant le processus d'autonomisation des services de l'administration aux Pays-Bas, van Thiel a constaté que les responsables politiques avaient avancé divers arguments en faveur des restructurations, mais que le plus souvent ils n'avaient spécifié aucun objectif (van Thiel, 2001). L'objectif prioritaire est généralement ambigu : s'agit-il d'économiser de l'argent, d'améliorer la qualité du service aux usagers ou d'améliorer l'efficacité du service du point de vue de l'administration publique ? La procédure normale consiste pour les promoteurs des réformes à déclarer que tous ces effets seront atteints, et à rejeter ou ne pas tenir compte de l'idée qu'il puisse exister un compromis entre eux (Pollitt et Bouckaert, 2000, chapitre 6). Dans de telles

situations, il est très probable qu'il existe une certaine ambiguïté quant à la « réussite » d'un transfert de technologie de gestion, étant donné que l'objectif clé de départ n'est pas totalement clair.

La deuxième source de complexité menace probablement encore plus directement la réussite des transferts de technologie de gestion entre différents pays. Il s'agit du fait que la « cible » (le programme ou l'organisation spécifique dans le pays importateur) est enracinée dans un réseau de relations plus vaste, et dans une culture administrative particulière. Les réseaux sont « rigides », ce qui fait que la cible particulière ne peut être totalement atteinte sans entraîner d'autres organisations ou programmes et sans comprendre la dynamique qui existe entre eux. Ainsi, par exemple, les relations entre une agence britannique et l'organe législatif sont très différentes des relations entre une agence fédérale américaine et l'organe législatif américain (beaucoup plus puissant), comme l'ont découvert ceux qui ont essayé de mettre sur pied des *Performance Based Organizations* (PBO, organisations orientées vers la performance) aux États-Unis à la fin des années 90. De même, des tentatives de mise en place, en Tanzanie, d'agences axées sur les résultats comme au Royaume-Uni se sont heurtées à des difficultés en partie du fait de la forte influence de relations « extérieures » aux agences elles-mêmes, telles que la puissance du régime politique présidentiel centralisé, et l'instabilité budgétaire extrême d'un pays pauvre et en développement (Pollitt et Talbot, 2003). Klein résume bien ce point en disant que :

> *L'apprentissage des politiques… est tout autant un processus d'auto-examen – de réflexion sur les caractéristiques de son propre pays… que d'étude de l'expérience des autres.*
>
> (Klein, 1997, pp. 1269-1270)

Le fait de ne pas tenir compte de ce point de vue plus large peut engendrer des problèmes. Radaelli, dans une étude récente sur la diffusion de l'analyse de l'impact de la réglementation (RIA) à travers l'Europe occidentale, fait observer qu'

> *il ne fait aucun doute que les bonnes pratiques et l'évaluation comparative sont de loin beaucoup plus répandues que l'étude des expériences étrangères replacées dans leur contexte.*
>
> (Radaelli, 2002, p. 5)

Il critique vivement l'approche des bonnes pratiques, à tout le moins lorsqu'elle est utilisée hors contexte (voir également Lynn, 1996, p. 105). Selon lui, la RIA est souvent utilisée de cette manière, en dépit du fait que :

> *Les problèmes auxquels la RIA est associée sont très variables d'un pays à un autre. La RIA est une tentative pour s'attaquer au problème de la compétitivité en Australie. Elle devient une solution au problème de compétitivité dans le processus de libéralisation et d'intégration économique (via l'ALENA) au*

Mexique. Elle a en effet constitué une solution au problème de réduction de l'intervention de l'État aux premiers stades de l'évaluation des coûts du respect de la législation au Royaume-Uni. C'est un instrument destiné à atteindre l'objectif global de simplification et de réduction de l'intervention étatique en Allemagne. C'est de cette façon que l'Union européenne tente de résoudre le problème de la légitimité dans son système réglementaire.

(Radaelli, 2002, p. 5)

On pourrait soutenir que certaines tendances contemporaines dans la gestion publique rendent encore plus impérieuse la nécessité de s'attaquer à cette vision « plus large ». La popularité croissante – dans de nombreux pays – des partenariats secteur public/secteur privé ou secteur public/secteur public signifie que l'introduction d'un nouveau système de gestion dans un organisme public peut facilement avoir un effet direct sur d'autres parties intéressées. C'est également le cas de l'approche du « gouvernement coordonné » et des « programmes interdépendants » (Pollitt, 2003).

Une fois encore, l'analogie de l'achat d'une voiture ou d'une autre « élément de kit » est trompeuse. Elle sous-estime la possibilité qu'il puisse exister différentes conceptions de la nature de la tâche à accomplir, et elle ne tient pas du tout compte de la probabilité que le processus en question (dans l'analogie, conduire de A à B) sera, dans la pratique, intimement lié à tout un ensemble d'autres tâches et processus.

7. Le transfert de connaissances est rapide, simple

Ce point peut être traité rapidement. La réforme de la gestion publique est en général un processus à étapes multiples qui prend un temps considérable et implique de nombreuses itérations. Il peut y avoir un débat concernant une technologie spécifique, mais peu d'action. Une décision formelle de l'adopter peut intervenir, mais il se peut que la mise en œuvre soit réalisée sans enthousiasme ou sans les compétences nécessaires. La mise en œuvre peut être vigoureuse mais les résultats désirés peuvent ne pas apparaître. Il peut y avoir des contretemps et des déviations à chaque étape et pour de multiples raisons (Pollitt, 2001). Dans un premier temps, les nouvelles technologies mises en œuvre peuvent sembler truffées d'anomalies, mais, après quelques années d'adaptation, les objectifs visés à l'origine peuvent progressivement être atteints. L'analogie de l'achat rapide d'une nouvelle machine et de sa mise en route immédiate n'est tout simplement pas adaptée aux changements organisationnels de grande envergure.

8. Le transfert est volontaire – un choix libre

Le transfert de technologies de gestion d'un pays à un autre a pris beaucoup d'ampleur. Il semble y avoir une pénurie de voisins bien-intentionnés qui ne sont motivés que par le souci d'entretenir des rapports de bon voisinage. La plupart du temps, les transferts se caractérisent par des considérations de prestige, de légitimité, par le souci d'exercer une influence ou par le simple désir de gagner de l'argent.

Certains transferts revêtent une dimension post-coloniale. Certains gouvernements de l'ex-Afrique occidentale française sont conseillés par des experts de Paris. Des programmes de création d'agences en Jamaïque et en Tanzanie sont entrepris avec une aide substantielle et sous la direction de Londres (Pollitt et Talbot, 2003). Il n'y a rien de foncièrement mauvais à cela, mais cela signifie en revanche que l'importateur prend conseil auprès d'un voisin beaucoup plus riche et puissant que lui, qui aura fréquemment d'autres priorités à l'ordre du jour en plus de la réforme de la gestion elle-même. D'autres transferts de technologie vers des pays en développement ou en transition peuvent être étroitement liés aux conditions d'obtention des prêts et/ou autres formes d'aide en provenance d'organisations internationales telles que le FMI, la Banque mondiale ou l'Union européenne (Stiglitz, 2003). Certains pays – l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni entre autres – s'enorgueillissent du fait qu'ils sont les principaux instigateurs de la réforme de la gestion, et détachent leurs experts à travers le monde.

Il se peut que ce ne soit pas un lien ex-colonial ou une condition d'un prêt international qui produise une inégalité dans la relation entre le « conseiller » et l'« importateur » mais plutôt l'extension d'une communauté de langage particulière à une position de domination internationale. Au début et au milieu des années 90, le Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA, maintenant la Direction GOV), intentionnellement ou non, semblait s'installer progressivement dans le rôle de porte-parole mondial d'un modèle anglo-saxon particulier de réforme de la gestion (Halligan, 1996 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Premfors, 1998). La norme est devenue un programme continu de changement de type NPM (*new public management*, nouvelle gestion publique), et ce dossier s'est imposé comme celui autour duquel la plupart des débats se déroulaient. C'est, je suppose, la raison pour laquelle le ministre finlandais m'a interrogé sur le modèle néo-zélandais – ses agents de l'époque étaient des membres actifs du Comité PUMA et ramenaient consciencieusement des idées anglo-saxonnes à Helsinki pour qu'elles soient examinées et éventuellement empruntées.

Il y a plus de 20 ans, Powell et DiMaggio proposaient une explication théorique de la convergence de formes d'organisation dans des domaines particuliers vers un type commun (Powell et DiMaggio, 1991). Leur idée d'un « isomorphisme institutionnel » a ensuite été assez largement utilisée pour

expliquer les évolutions observées aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé (par exemple, Pollitt, 2001). Il est intéressant de noter dans le cadre du présent examen des transferts internationaux qu'aucun des trois mécanismes de convergence proposés par Powell et DiMaggio n'implique une simple copie volontaire destinée exclusivement à améliorer la performance. Le premier type, l'isomorphisme coercitif, se produit lorsqu'une organisation adopte une nouvelle forme parce qu'une autorité supérieure ou dominante la pousse à le faire. L'insistance de Mme Thatcher sur l'obligation pour l'administration locale et les services nationaux de santé de faire des appels d'offres serait un bon exemple. Sur la scène internationale, certaines réformes intervenant dans le monde en développement sont clairement menées en grande partie sur l'ordre des organisations donatrices nationales et internationales. Le deuxième type, l'isomorphisme mimétique, se produit lorsque, dans certaines conditions d'incertitude concernant la meilleure ligne de conduite à adopter, une organisation conclut que la voie la plus sûre est de copier ce qui a été fait par des organisations apparemment florissantes ou de haut niveau dans leur domaine. Ceci devrait conférer de la légitimité, même si la performance ne s'améliore pas – on pourra toujours se défendre en disant que l'on imitait le meilleur. Le troisième type, l'isomorphisme normatif, se produit généralement lorsqu'un organisme professionnel ou un autre organisme innovateur dans le domaine décrète que des processus particuliers devraient être organisés d'une certaine manière. Les hôpitaux organisent un certain traitement de la même manière car c'est ce qui est recommandé par les instituts nationaux ou les écoles de médecine. Dans le monde de la gestion publique, des sociétés internationales de conseil peuvent diffuser des technologies particulières comme le vent disperse des graines de sycomore (Powell et DiMaggio, 1991, p. 70).

Ce qu'il convient de noter au sujet de la théorie de l'isomorphisme institutionnel, c'est qu'elle étend la gamme des motivations à l'origine des transferts internationaux bien au-delà de la simple bonne volonté ou, en fait, du simple souci d'une plus grande efficacité. Il se peut que les importateurs ne soient pas des acteurs rationnels – ou, en tout cas, pas uniquement des acteurs rationnels. La copie peut avoir lieu en raison de pressions extérieures exercées sur l'administration publique importatrice, parce que cela semble la façon la plus sûre de légitimer la réforme, ou simplement parce qu'une technologie de gestion particulière est devenue « la norme » dans les réseaux internationaux concernés.

9. Le transfert est dyadique – il y a un « importateur » et un « exportateur »

Les transferts internationaux peuvent être dyadiques, mais souvent les relations sont plus compliquées que cela. Il est certain que les administrations

publiques informent directement les autres administrations de leurs propres réussites, mais le réseau croissant de conférences internationales et de séminaires où des idées sont échangées sur la « bonne gouvernance », l'« évaluation comparative » et les « bonnes pratiques de gestion » comprend d'autres types d'« acteurs », outre les fonctionnaires nationaux en poste. Ces autres acteurs sont notamment :

- le personnel d'organisations internationales et supranationales telles que la Banque mondiale, l'OCDE ou la Commission européenne. Ces institutions nodales rassemblent des représentants des administrations nationales (et parfois locales) dans des enceintes consacrées à l'amélioration des technologies de gestion, et jouent elles-mêmes des rôles en matière de conseil et de prosélytisme ;
- les consultants en gestion, qui sont régulièrement embauchés soit pour travailler en tant que conseillers spécialisés sur des cas spécifiques de transfert de technologie ou pour rendre compte à des enceintes délibérantes des tous derniers développements intervenus dans le secteur privé ;
- les hauts fonctionnaires récemment retraités, qui sont très souvent amenés à beaucoup voyager pendant leur retraite pour conseiller d'autres gouvernements ;
- certains universitaires – il existe un groupe limité mais croissant d'universitaires inscrits dans les registres des administrations nationales et des agences internationales, et qui sont régulièrement invités à rejoindre des équipes conseillant des pays importateurs, ou simplement à jouer leur rôle en proposant des contributions plus « savantes » lors des séminaires ou conférences internationaux (Talbot et Caulfield, 2002, est un exemple de ce type de travaux).

Dans la pratique, le transfert d'une technologie de gestion d'un pays à un autre est rarement l'œuvre d'un unique conseiller (issu de l'un ou l'autre des groupes ci-dessus). Il sera souvent le fruit d'un travail de groupe, les équipes étant composées d'un mélange de membres des catégories ci-dessus. Dans les meilleurs cas, ces équipes peuvent être des enceintes de travail passionnantes – un mélange fructueux d'expériences et de perspectives. Dans les pires des cas les différences de motivations et de processus cognitifs des divers types de conseillers peuvent engendrer une animosité mutuelle et des incohérences ou un manque de profondeur des conseils que les équipes prodiguent.

La plupart de ces équipes disposeront d'un interlocuteur désigné au sein de l'administration importatrice. Certaines équipes accueilleront même en leur sein un ressortissant du pays importateur en tant que membre à part entière. Ce dernier peut jouer un rôle crucial. Comme indiqué plus haut, la compréhension du contexte local – les réseaux institutionnels locaux et leurs dépendances, et la culture politico-administrative du pays hôte – peut s'avérer

être essentielle à la réussite d'un transfert. Il est peu probable que la mise en œuvre de la GTQ dans une agence russe délivrant le permis de conduire soit identique à celle de la GTQ dans un hôpital suédois. Sans des conseils fiables sur la situation locale, l'équipe la plus experte peut facilement se heurter à des difficultés. Cependant, en dépit de ces conseils, les choses peuvent encore déraper. Le contact/membre local de l'équipe qui joue un rôle crucial est-il motivé par son intérêt personnel ? Comment le reste de l'équipe peut-elle s'assurer de la qualité des « informations internes » qui leur sont fournies ?

Pour résumer, les transferts internationaux de technologies de gestion se font rarement entre deux intervenants uniques. Ils impliquent fréquemment des représentants de plusieurs organisations ou disciplines différentes qui sont regroupés à cet effet et dont on attend un travail d'équipe. L'accès aux connaissances locales est souvent vital et parfois difficile. Un transfert de ce type ne se fait pas par le biais d'une brochure de luxe ou d'une courte présentation PowerPoint – il s'agit d'un processus complexe qui exige une gestion appropriée.

10. L'importateur et l'exportateur ont une langue en commun

La plupart des personnes qui ont étudié ou ont participé à des transferts internationaux de politiques et de technologies ont des anecdotes à raconter au sujet de méprises malvenues ou amusantes dues au fait que plusieurs langues sont utilisées. Les mots sont fuyants, et même lorsque tout est traduit dans une seule langue, pour les personnes dont ce n'est pas la langue maternelle, des termes clés peuvent encore avoir des connotations distinctes associées à des expériences vécues dans leur propre pays. Dans mes travaux comparatifs sur les agences exécutives, j'ai été frappé par la manière dont, même parmi les Néerlandais, les Suédois et les Finlandais – qui parlent presque tous anglais couramment – le terme « agence » lui-même évoquait plusieurs ensembles d'attentes, souvent sensiblement différentes de celles des Britanniques qui étaient habitués aux agences du type « *Next Steps* » (Pollitt *et al.*, 2001).

Cette question ne doit pas être prise à la légère, et elle est d'autant plus importante que ce qui est échangé au niveau international n'est pas habituellement la pratique elle-même, mais des mots la décrivant :

> *Les réformateurs peuvent être informés des réformes à imiter par le biais de rapports écrits, lors de courtes visites pendant lesquelles ils assistent à des discours sur les réformes menées par un pays, ou plus indirectement lorsque les consultants ou chercheurs leurs parlent d'initiatives de changements prises ailleurs. Ainsi, ce n'est pas la pratique elle-même qui est diffusée, mais des descriptions de cette pratique.*
>
> (Sahlin-Andersson, 2001, p. 54)

11. Observations finales

En termes de sciences sociales de base, il semble que nous soyons arrivés à un stade où nous reconnaissons la complexité de ces questions et que nous ayons développé des schémas conceptuels généraux qui nous aident à projeter ce que nous pensons susceptible de se révéler des variables indépendantes importantes. Ces dernières, les « variables possibles », comprennent :

- la similitude des objectifs au sein des administrations exportatrices et importatrices ;
- la simplicité/complexité des technologies elles-mêmes ;
- la similitude institutionnelle entre les administrations ;
- leur compatibilité culturelle.

Un certain nombre d'études de cas révélatrices soulignent l'importance de l'un ou de plusieurs de ces facteurs dans la réussite ou l'échec du transfert (voir, par exemple, De Jong *et al.*, 2002 ; Pollitt et Talbot, 2003). Les théoriciens de la « *path dependency* » montrent comment la logique de la similitude institutionnelle et culturelle peut influer sur les coûts de la réforme et les chances de réussite (Pierson, 2000). Ce qui nous manque encore, cependant, ce sont davantage de travaux comparatifs, dans lesquels le même cadre conceptuel est appliqué à une série de transferts de méthodes de gestion, afin de vérifier si certaines variables, dans certains cas, se révèlent plus significatives que d'autres. Globalement, il est probable que les caractéristiques de la technologie elle-même et du contexte institutionnel dans lequel elle est importée affectent les résultats (Manning, 2001 ; Pollitt, 2003) mais le fait de le dire revient à ne faire qu'annoncer la première étape de la modélisation.

Plus simplement, il y a également beaucoup à faire pour concrétiser certains des concepts qui figurent jusqu'ici dans les études consacrées au transfert de politiques. La compatibilité culturelle, par exemple, est souvent mentionnée, mais comment sommes-nous supposés la mesurer ? Quelle technique nous permettra de faire la distinction entre la situation A, où les différences culturelles sont substantielles mais peuvent être surmontées, et la situation B, où elles sont tellement profondes que le transfert particulier envisagé aurait très peu de chances d'aboutir ? Les principaux travaux réalisés dans le domaine des cultures contemporaines comparatives nous confrontent à cette question mais ne nous fournissent pas encore les outils intellectuels nous permettant d'y répondre (voir, par exemple Hofstede, 2001 ; Hood, 1998).

Une fois que nous aurons progressé un peu plus dans la concrétisation et dans les comparaisons systématiques, nous pourrons peut-être commencer à nous faire une idée des fréquences relatives de différents types d'approches et de résultats. Les administrations publiques passent-elles normalement en revue leur portefeuille existant de dispositions en matière de gestion,

identifient-elles les points faibles, puis recherchent-elles la meilleure solution sur le marché international ? Ou sommes-nous dans un monde plus proche de celui que décrit Kingdon, où les flux de solutions techniques défilent, leurs défenseurs attendant un problème adapté dont ils pourront tirer profit, et espérant un court moment d'attention politique, dont pourront être extraites l'autorité et les ressources nécessaires à l'action (Kingdon, 1984 ; Wolman, 1992, p. 36) ? Les études de cas de transfert semblent révéler l'existence des deux types – l'« acheteur rationnel » et le modèle « poubelle » de l'« achat impulsif » lorsqu'un problème particulièrement ennuyeux nécessite une nouvelle « injection » de légitimité. Ce que nous ne savons pas encore, c'est quelle est la répartition entre ces deux extrêmes, et si l'intérêt croissant pour les transferts signifie que cette répartition est en train de changer.

Enfin, nous devons évoquer à nouveau la question des connaissances de gestion elle-même. Trop souvent, l'hypothèse implicite est que la « gestion » est maintenant un domaine où les connaissances sont suffisamment certaines et invariantes pour être échangées à travers pratiquement tous les types de frontières – organisationnelles, juridiques, culturelles, linguistiques, topographiques. Les experts de la Banque mondiale ou de *Arthur Andersen* ou du *Cabinet Office* britannique tomberont du ciel pour aider l'administration importatrice à construire un système d'indicateurs de la performance ou de gestion financière ou une agence indépendante. Ils « favoriseront l'apprentissage », « construiront des réseaux », « partageront les bonnes pratiques ». Si l'on en croit les textes officiels, en principe, pratiquement n'importe quelle technologie peut être transférée. En effet, la catégorie « technologies de gestion qui sont spécifiques à ce lieu et à cet instant, et qui ne peuvent pas être transférées » est vide *de facto* – elle n'est tout simplement pas citée. Après tout, il est certainement possible d'apporter des modifications afin de s'adapter aux différences institutionnelles et culturelles du pays importateur ? Mais les fondements épistémologiques de ces connaissances de gestion de grande portée sont rarement examinés. La possibilité que des technologies utilisées à grande échelle puissent contenir des erreurs ou contradictions fondamentales n'est pas à l'ordre du jour. Les différences culturelles et institutionnelles sont considérées comme des problèmes à surmonter plutôt que des raisons fondamentales d'appliquer des solutions maison différentes. [Même si, bien entendu, il existe effectivement des études critiques qui contestent le statut de ces connaissances spécialisées : voir, par exemple, Power (1996) sur l'audit ; ou Hood et Jackson (1991) sur les « principes » de l'administration publique ; ou Pollitt (2003, chapitre 7) sur l'obtention et la fourniture de conseils de gestion.]

Dans le même temps, des opportunités de carrière s'ouvrent pour les nouveaux experts. L'avènement d'Internet et la facilité des voyages en avion permettent à leurs réseaux professionnels d'être réellement internationaux.

La construction d'un cadre d'experts internationaux en gestion publique et d'un réseau d'institutions liées entre elles progresse à grands pas. En conséquence, la recherche de solutions aux problèmes locaux conçues sur le plan intérieur – le personnel opérationnel local travaillant patiemment pour améliorer ses propres pratiques – commence à sembler sans intérêt et démodée. Dans notre monde de la gestion globalisé, on considère de plus en plus que des personnes extérieures ont forcément déjà une meilleure solution et qu'il suffit de la trouver.

Pour conclure, mon message est donc le suivant : il faut adopter une attitude prudente face à tous ces points de vue. Il se peut que les experts internationaux connaissent la technologie, mais ils connaissent souvent très peu le contexte local, et il se peut même qu'ils ne connaissent pas grand-chose des fonctions spécifiques concernées. Cependant les connaissances fonctionnelles et contextuelles peuvent être tout aussi importantes pour la réussite ou l'échec de la réforme que les connaissances sur la technologie elle-même. C'est seulement en combinant les connaissances techniques spécialisées en gestion, les connaissances fonctionnelles et la connaissance du contexte local que l'on peut espérer combler le fossé de la mise en œuvre de la réforme de la gestion publique. Le fait de combiner effectivement ces trois flux de connaissances est en lui-même une tâche de gestion de la plus haute importance.

Note

1. Il convient de nuancer partiellement cette observation. Les travaux scientifiques traitant des transferts internationaux de technologies de gestion publique sont rares (mais leur production augmente). Il existe cependant d'autres études beaucoup plus vastes susceptibles de contenir des idées intéressantes. Il s'agit notamment d'études consacrées au transfert de politiques générales (par exemple, Dolowitz et Marsh, 1996 ; De Jong *et al.*, 2002 ; Rose, 1993 ; Stone, 1999), de travaux sur la diffusion des innovations (par exemple Halligan, 1996 ; Rogers, 1995), et d'études des modes de propagation des pratiques de gestion (par exemple Jackson, 2001 ; Pollitt, 2001). Il est évident que des interprétations découlant du transfert de technologies de gestion entre différentes administrations au sein d'un même pays sont susceptibles de s'avérer intéressantes pour le sujet encore plus complexe des transferts entre pays.

Bibliographie

Dolowitz, D. et D. Marsh (1996), « *Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature* », *Political Studies*, 44, pp. 343-357.

Dolowitz, D. *et al.* (2000), *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?*, Buckingham, Open University Press.

Halligan, J. (1996), « *The Diffusion of Civil Service Reform* », pp. 288-317, dans H.Bekke, J. Perry et T. Toonen (dir. pub.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington et Indianapolis, Indiana University Press.

Hammer, M. et J. Champy (1995), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for a Business Revolution* (édition révisée), Londres, Nicholas Brealey.

Hofstede, G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* (deuxième édition), Thousand Oaks, Sage.

Hood, C. et M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot.

Hood, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press.

Jackson, B. (2001), *Management Gurus and Management Fashions*, Londres, Routledge.

De Jong, M., K. Lalenis et V. Mamadouh (dir. pub.) (2002), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions*, Dordrecht, Kluwer.

Joss, R. et M. Kogan (1995), *Advancing Quality: Total Quality Management in the National Health Service*, Buckingham, Open University Press.

Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.

Klein, R. (1997), « *Learning from others: shall the first be last?* », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 22:5, pp. 1267-1278.

Lynn, L. (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, New Jersey, Chatham House.

Manning, N. (2001), « *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries* », *International Review of Administrative Sciences*, 67, pp. 297-312.

Pierson, P. (2000), « *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics* », *American Political Science Review*, vol. 94:2, pp. 251-267.

Pollitt, C. (2001), « *Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform* », *Public Management Review*, vol. 4:1, pp. 471-492.

Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Buckingham, Open University Press.

Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa et M. Waerness (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C. et G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C., J. Caulfield, A. Smullen et C. Talbot (2001), « *Agency Fever? Analysis of an International Fashion* », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, pp. 271-290.

Pollitt, C. et C. Talbot (dir. pub.) (2003), *Unbundled Government*, Londres, Taylor et Francis.

Powell, W. et P. DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Power, M. (1996), *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press.

Premfors, R. (1998), « *Re-shaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective* », *Public Administration*, vol. 76:1, printemps, pp. 141-159.

Radaelli, C. (2002), *The Politics of Regulatory Impact Analysis in the OECD Countries: Best Practice and Lesson-Drawing (paper presented to the ESRC seminar on Regulatory Impact Analysis in Comparative Perspective, CARR, London School of Economics and Political Science)*, 11 mars.

Rinne, J. (2001), *Re-designing the State in Latin America: Pundits, Policymakers and Organized Labor in Argentina and Brazil (Ph.D thesis submitted to the Department of Politics, Princeton University, USA)*.

Rogers, E.M. (1995), *Diffusion of Innovations* (quatrième édition), NY, The Free Press.

Rose, R. (1993), *Lesson-drawing in Public Policy*, Chatham, NJ, Chatham House.

Sahlin-Andersson, K. (2001), « *National, International and Transnational Constructions of New Public Management* », pp. 43-72 dans T.Christensen et P.Lægreid (dir. pub.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot.

Stiglitz, J. (2003), « *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability* », *Governance*, vol. 16:1, pp. 111-139.

Stone, D. (1999), « *Learning Lessons and Transferring Policy, Across Time, Space and Disciplines* », *Politics*, vol. 19:1, pp. 51-59.

Talbot, C. et J. Caulfield (2002), *Hard Agencies in Soft States: A Study of Agency Creation Programmes in Jamaica, Latvia and Tanzania (A report for the United Kingdom Department for International Development, Pontypridd, University of Glamorgan)*.

Taliercio, R. (2003), « *Revenue Authorities in Africa and Latin America* », chapitre 14 dans C.Pollitt et C.Talbot (dir. pub.) *Unbundled Government*, London, Taylor et Francis.

Van Thiel, S. (2001), *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*, Dartmouth, Aldershot.

Westney, D. (1987), *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.

Wolman, H. (1992), « *Understanding Cross-national Policy Transfers: The Case of Britain and the US* », *Governance*, 5:1, January, pp. 27-45.

Wyatt, A. et S. Grimmeisen (2001), *Policy Transfer and Lesson-Drawing: Towards a Set of Principles to Guide Practitioners (paper by the Centre for Management and Policy Studies, United Kingdom Cabinet Office*, Londres, août).

Zbaracki, M. (1998), « *The Rhetoric and Reality of Total Quality Management* », *Administrative Science Quarterly*, 43, pp. 602-636.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2003 04 2 P) ISSN 1608-7151 – n° 53292 2004