

# La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE



# **La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE**

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**Performance Budgeting in OECD Countries**

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@efcopies.com](mailto:contact@efcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

**L**es États sont maintenant contraints d'évaluer leurs propres performances. Les informations relatives aux performances du secteur public peuvent satisfaire la curiosité légitime des citoyens et permettre de démontrer que les administrations font un bon usage de l'argent public. Plus important encore, les informations sur les performances peuvent être utiles aux décideurs pour prendre de meilleures décisions dans les domaines de la gestion et du budget.

Le présent ouvrage évoque les expériences des pays qui ont créé un dispositif d'information sur les performances et l'utilisent dans la procédure budgétaire. Il présente des principes directeurs d'adaptation des systèmes budgétaires en vue de promouvoir l'usage des informations en question. On y trouvera huit études nationales qui expliquent avec précision comment chaque pays a cherché, au cours des dix dernières années, à générer ces informations et à s'en servir dans la préparation du budget et la gestion administrative.

L'édition des textes a été effectuée par Teresa Curristine, analyste principale à la Division du budget et des dépenses publiques de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. La partie I, rédigée par elle-même, donne une vue d'ensemble des expérimentations menées dans les pays de l'OCDE et évoque les avantages, difficultés et leçons apprises, avant de proposer des lignes directrices pour l'avenir. La partie II contient les études de cas nationaux. Les différents chapitres sont dus à : Lewis Hawke (Australie); Lee McCormack (Canada); John M. Kim et Nowook Park (Corée); Rikke Ginnerup, Thomas Broeng Jørgensen, Anders Møller Jacobsen et Niels Refslund (Danemark); Robert J. Shea (États-Unis); Raphael Debets (Pays-Bas); Zafar Noman (Royaume-Uni); Thomas Küchen et Perti Nordman (Suède).

Le Groupe de travail des hauts responsables du budget (SBO), organisé au sein de l'OCDE, vise à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources et de la gestion dans le secteur public. Il a mis en place un réseau d'experts en matière de performance et de résultats, pour encourager les échanges d'idées entre pays et connaître les différentes démarches suivies dans les domaines de la budgétisation et de la gestion axées sur les performances. Les membres de ce réseau, qui se réunissent chaque année, donnent des indications pratiques sur les possibilités et les limites de ces mécanismes. Certaines des conclusions antérieures ont été publiées dans la Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire.



## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	11
---------------------	----

### Partie I

#### **Rôle des informations sur les performances dans la procédure budgétaire : aperçu des expériences menées dans les pays de l'OCDE**

<i>Chapitre 1.</i> <b>Informations sur les performances et la budgétisation axée sur les performances</b> .....	17
1. Les tendances à produire des informations sur les performances (IP) .....	18
2. En quoi consiste la budgétisation axée sur les performances (BP)? ..	20
<i>Chapitre 2.</i> <b>Les modes d'application de la budgétisation axée sur les performances</b> .....	23
1. Motifs et objectifs des réformes .....	24
2. Organisation actuelle de la budgétisation axée sur les performances. ....	26
3. Les différentes stratégies de mise en œuvre .....	33
<i>Chapitre 3.</i> <b>L'intégration et l'utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire</b> .....	39
1. La transformation de la présentation et de la structure du budget pour mieux faire apparaître les performances. ....	40
2. Les négociations budgétaires entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers .....	42
3. Les mécanismes dont dispose le ministère des Finances pour inciter les agences à améliorer l'efficacité et les performances. ....	47
4. Le rôle des IP dans les négociations budgétaires entre les ministères dépensiers et leurs agences .....	53
<i>Chapitre 4.</i> <b>Incidence, avantages et problèmes actuels</b> .....	57
1. Introduction .....	58
2. Les avantages .....	59

3. Incidence . . . . .	64
4. Problèmes à résoudre . . . . .	68
<b>Chapitre 5. Principes directeurs de l'OCDE sur la conception et la mise en place de systèmes budgétaires utilisant les informations sur les performances . . . . .</b>	<b>75</b>
1. Conception de systèmes budgétaires utilisant des informations sur les performances . . . . .	76
2. Application de systèmes budgétaires utilisant les informations sur les performances . . . . .	78
3. Obtenir une utilisation permanente des IP dans des systèmes budgétaires . . . . .	81
<b>Bibliographie . . . . .</b>	<b>85</b>

## Partie II

**Études de cas portant sur une sélection de pays de l'OCDE**

<b>Chapitre 6. Australie . . . . .</b>	<b>93</b>
1. Description du système de mesure des performances . . . . .	94
2. Mesure et évaluation des résultats . . . . .	100
3. Intégration et exploitation des informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire . . . . .	103
4. Communication des informations relatives à la performance . . . . .	104
5. Principaux enjeux . . . . .	105
6. Solutions . . . . .	107
7. Enseignements dégagés et retombées . . . . .	107
Notes . . . . .	108
Références . . . . .	108
<b>Chapitre 7. Canada . . . . .</b>	<b>111</b>
1. Introduction : un système de gestion des dépenses en transition . . . . .	112
2. Description du système de gestion des dépenses actuel . . . . .	114
3. Enseignements dégagés et lignes d'orientation pour l'avenir . . . . .	122
<b>Chapitre 8. Corée . . . . .</b>	<b>133</b>
1. Description du système de budgétisation axée sur les performances . . . . .	134
2. Mesure et appréciation des résultats . . . . .	137
3. Intégration et usage des informations sur les performances dans la procédure budgétaire . . . . .	138
4. Diffusion des informations sur les performances . . . . .	141
5. Principaux problèmes qui se posent . . . . .	141

6. Solutions . . . . .	142
7. Leçons et conséquences de l'expérience . . . . .	143
<b>Chapitre 9. Danemark . . . . .</b>	<b>145</b>
1. Description du système de gestion basé sur les performances . . .	146
2. Mesure et évaluation des performances . . . . .	158
3. Intégration et utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire . . . . .	160
4. Diffusion d'informations sur les performances . . . . .	161
5. Principaux problèmes . . . . .	162
6. Solutions . . . . .	165
7. Leçons et conséquences de l'expérience . . . . .	167
<b>Chapitre 10. États-Unis . . . . .</b>	<b>169</b>
1. Introduction . . . . .	170
2. Historique de la gestion du rendement au sein de l'administration publique américaine. . . . .	170
3. Le programme de gestion du président et l'initiative d'intégration du budget et de la performance. . . . .	171
4. Fonctionnement de l'Initiative d'intégration du budget et de la performance . . . . .	173
5. Résultats . . . . .	182
6. Prochaines étapes . . . . .	184
Référence . . . . .	184
<b>Chapitre 11. Pays-Bas . . . . .</b>	<b>185</b>
1. Introduction . . . . .	186
2. La budgétisation axée sur les programmes . . . . .	186
3. La budgétisation par programmes est centrée sur les politiques publiques . . . . .	188
4. Les réexamens interministériels des politiques . . . . .	193
5. L'avenir . . . . .	197
Notes . . . . .	199
Annexe 11.A1. « Typiquement néerlandais ». . . . .	200
Notes . . . . .	205
Références . . . . .	205
<b>Chapitre 12. Royaume-Uni . . . . .</b>	<b>207</b>
1. Introduction . . . . .	208
2. Description du système de gestion par performance . . . . .	208
3. Mesure et évaluation des résultats . . . . .	214
4. Intégration des informations sur les performances à la procédure budgétaire. . . . .	217
5. Incitations et diffusion d'informations . . . . .	217

6. Principaux problèmes, leçons tirées de l'expérience et voies d'avenir . . . . .	219
7. Conclusions et perspectives sur le Réexamen global des dépenses en 2007 . . . . .	222
Notes . . . . .	224
Références . . . . .	224
<b>Chapitre 13. Suède</b> . . . . .	227
1. Description du système de gestion par performance . . . . .	228
2. Mesure et évaluation des performances . . . . .	231
3. Intégration et utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire . . . . .	232
4. Diffusion d'informations sur les performances . . . . .	234
5. Principaux problèmes . . . . .	234
6. Solutions, conséquences et leçons de l'expérience . . . . .	236

### Liste des encadrés

6.1. Synthèse du cadre de résultats du gouvernement australien . . .	99
9.1. Bibliothèque de l'État danois (BED) – analyse du reliquat affecté au sein du total. . . . .	156
9.2. La procédure d'élaboration du budget au Danemark . . . . .	160
9.3. Agence danoise du médicament – Réalisation effective des cibles externes . . . . .	163
11.1. La comptabilité budgétaire aux Pays-Bas . . . . .	187
11.2. Ligne budgétaire « politique de la jeunesse », ministère de la Santé : ligne budgétaire 45 (article) « politique de la jeunesse » . . . . .	189
11.3. Utilité des critères pour évaluer la qualité de l'information sur les politiques . . . . .	190
11.4. Mauvaise pratique des indicateurs de performances . . . . .	191
11.5. La refonte du budget vue par le Fonds monétaire international .	192
11.6. Exposé des motifs du budget 2007 : objectifs concernant la jeunesse et la sécurité . . . . .	192
11.7. Principales caractéristiques de la procédure de reconsidération.	195
11.8. Organisation des réexamens interministériels des politiques . . .	195
11.9. Exemple d'un réexamen interministériel de politique couronné de succès. . . . .	196
11.10. Comment donner plus de transparence au budget ? . . . . .	197
11.11. Questions de base auxquelles doivent répondre les documents de politique . . . . .	198
11.A1.1. Les élections néerlandaises du 22 novembre 2006. . . . .	201

11.A1.2. Accord de coalition du 7 février 2007 . . . . .	202
11.A1.3. Le système national d'information budgétaire (IBOS) . . . . .	204
11.A1.4. Journée du budget . . . . .	204

### Liste des tableaux

1.1. Catégories de budgétisation axée sur les performances . . . . .	21
2.1. Résumé des réformes récentes . . . . .	26
2.2. Avantages et risques éventuels de la centralisation et de la décentralisation . . . . .	35
2.3. Avantages et inconvénients éventuels du « big bang » et de la démarche progressive . . . . .	37
2.4. Résumé des stratégies nationales d'application des réformes . .	38
3.1. Ministères, départements et programmes utilisant la budgétisation en fonction directe des performances . . . . .	48
3.2. Mécanismes dont peut disposer le ministère des Finances pour inciter à la performance . . . . .	49
3.3. Pourcentage de ministères des Finances utilisant souvent les informations sur les performances pour agir . . . . .	49
4.1. Incitations pouvant conduire les membres de l'exécutif et du législatif à changer de comportement et à se servir des informations sur les performances pour prendre des décisions . . . . .	72
7.1. Fonctions et responsabilités dans le système de gestion des dépenses . . . . .	117
9.1. Données agrégées sur les contrats de performance en 2004 . . . .	158
10.1. Fourchettes et appréciations . . . . .	174
11.1. Les quatre piliers de la budgétisation par programmes . . . . .	187
11.A1.1. Aperçu général du système budgétaire néerlandais . . . . .	200

### Liste des graphiques

1.1. Date d'introduction de mesures de la production de toutes les administrations . . . . .	18
1.2. Nature des informations produites pour apprécier les performances de l'État . . . . .	19
1.3. Date de l'initiative la plus récente pour introduire des mesures de performance dans toutes les administrations . . . . .	20
3.1. Comment les ministères dépensiers utilisent-ils généralement les mesures de performances? . . . . .	54
3.2. Liens possibles entre les objectifs de performances des organisations et ceux des personnes/équipes . . . . .	55
4.1. Les résultats de performances sont-ils rendus publics? . . . . .	62

7.1. Le cycle de gestion des ressources . . . . .	118
7.2. Structure de gestion, des ressources, et des résultats . . . . .	127
7.3. Le cadre pangouvernemental du Canada . . . . .	129
7.4. Le cadre de responsabilisation de gestion . . . . .	130
9.1a. Montant annuel des dépenses publiques d'enseignement supérieur en 2004 . . . . .	150
9.1b. Montant des dépenses publiques d'enseignement supérieur pour l'ensemble de la période (norme) en 2004 . . . . .	150
9.2a. Dotation en bloc conjuguée aux coûts variables. . . . .	152
9.2b. Calcul entièrement à coûts variables avec point limite . . . . .	152
9.3. Hiérarchie des fonctions et des activités . . . . .	159
9.4. La gouvernance d'entreprise dans les ministères . . . . .	161
10.1. La notation des programmes s'améliore . . . . .	183
11.1. Le solde budgétaire des Pays-Bas dans les années 70 . . . . .	194
12.1. Schéma de la gestion basée sur les performances . . . . .	210
12.2. La structure actuelle des PSA. . . . .	212

## Résumé

**A**u cours des années 90, les gouvernements des pays de l'OCDE ont redoublé d'efforts pour intégrer les informations sur les performances à la procédure budgétaire. Le principal objectif de cette réforme est d'améliorer la prise de décision en obtenant des données de qualité supérieure et plus concrètes sur les réalisations des agences administratives et des programmes. Elle s'inscrit dans une tendance constante visant à dissocier les décisions budgétaires des problèmes de moyens (quel montant de crédits puis-je obtenir?) pour les recentrer sur des résultats mesurables (que puis-je accomplir avec ces crédits?).

La mise en place de la budgétisation axée sur les performances se joint à un ensemble de mesures prises pour perfectionner le contrôle des dépenses et/ou l'efficacité et le rendement du secteur public. La budgétisation axée sur les performances est souvent associée à la gestion par performance ou orientée vers les résultats. Ces réformes peuvent être conjuguées à la réduction des contrôles sur les intrants et à l'octroi aux gestionnaires d'une flexibilité accrue – en contrepartie d'une plus grande responsabilité à l'égard des résultats – afin de leur permettre de décider des modalités d'optimisation du service public.

L'intégration des informations sur les performances (IP) à la procédure budgétaire est une décision importante, qui a été prise par de nombreux pays de l'OCDE. Ceux-ci ont fait connaître un certain nombre des avantages qui en résultent :

- Les administrations accordent plus d'attention aux résultats.
- On dispose de données plus nombreuses et meilleures sur les objectifs et les priorités de l'État ainsi que sur la contribution des différents programmes à leur réalisation.
- Les administrations sont davantage incitées à programmer et les principaux acteurs savent précisément ce qui fonctionne ou non.
- La transparence est renforcée grâce à la communication au Parlement et à la population de renseignements plus nombreux et fiables.
- La possibilité est donnée d'améliorer la gestion des programmes et l'efficacité du secteur public.

Selon les partisans de cette méthode, le fait de disposer d'informations « objectives » sur les performances permet de faire des choix plus judicieux concernant un usage efficace des ressources, la gestion des programmes, la

répartition centrale des ressources et les priorités de dépenses. En résumé, les adeptes de l'utilisation des informations sur les performances dans la prise des décisions budgétaires soutiennent qu'elle peut contribuer aux objectifs budgétaires visant à augmenter l'efficacité de la production, celle de l'allocation des ressources et même la discipline budgétaire globale. Les pays ont fait savoir que, pour certains ministères et agences, ces réformes ont contribué à l'amélioration de la gestion des programmes et de l'efficacité. Quelques pays utilisent les informations sur la performance pour documenter les exercices de réaffectation des ressources. Toutefois, l'hypothèse selon laquelle la budgétisation axée sur les performances aurait des conséquences directes sur la discipline budgétaire globale reste à démontrer.

Malgré les améliorations constatées, la conception des informations sur les performances et leur emploi dans la procédure budgétaire soulèvent encore un certain nombre de questions dans les pays de l'OCDE : comment améliorer le rôle de ces données dans les choix budgétaires? Faut-il les mettre en rapport avec les ressources et si oui, par quel moyen? Comment mesurer les activités et obtenir des informations de meilleure qualité? Comment amener le personnel politique à les utiliser à l'appui de ses décisions? Les expériences nationales ont montré que l'intégration officielle à la procédure budgétaire des informations sur les performances était une condition nécessaire, mais non suffisante, pour garantir leur utilisation. D'autres facteurs influent sur l'usage qui en est fait : la qualité des données, la capacité institutionnelle du ministère des Finances et des ministères dépensiers, le contexte politique et économique.

En dépit de ces obstacles, plusieurs pays adoptent une démarche évolutive plutôt que de renoncer. L'OCDE a formulé des principes directeurs d'ordre général à l'intention de ceux qui prennent des mesures, puis les adaptent, pour améliorer l'usage des IP dans la procédure budgétaire. À cet égard, il faut tenir compte de quelques éléments importants :

- Il n'existe pas un modèle unique de budgétisation basée sur les performances; les pays doivent choisir une démarche adaptée à leur situation politique et institutionnelle.
- Il importe de prévoir un dispositif de programmation et d'information commun à toutes les administrations.
- Les IP doivent être intégrées à la procédure budgétaire.
- Il faut éviter de mettre en place des systèmes liant automatiquement les résultats de l'ensemble des administrations à la répartition des ressources, car cela risque de fausser les incitations. En outre, il est difficile de concevoir des mécanismes qui appréhendent les causes fondamentales de la médiocrité des performances.

- Pour être significatives et faire jouer la responsabilité, les IP doivent s'appuyer sur des données de production et de résultats fiables, constamment actualisées.
- L'évaluation des informations sur les performances doit être effectuée en temps utile, de façon simple, indépendamment des ministères dépensiers et faire appel à des experts externes.
- Le soutien des dirigeants politiques et administratifs est indispensable.
- Les capacités en personnel et autres ressources du ministère des Finances (MF) et des ministères dépensiers ont une très grande importance.
- Les méthodes de réforme doivent être adaptées à l'évolution des circonstances.
- Il faut prévoir des incitations pour amener les fonctionnaires et le personnel politique à modifier leur comportement.

Comme les citoyens continueront à exiger de meilleurs résultats en contrepartie de leurs impôts, les IP resteront nécessaires. Certes, les réformes seront menées à un rythme et selon des modalités variables; mais il est essentiel que les pays se rejoignent sur deux points : une démarche à long terme est nécessaire; en appliquant les IP à la budgétisation, on doit centrer le débat politique et la prise de décision sur les résultats et non plus sur les intrants (moyens).

L'ouvrage est divisé en deux parties. La première donne un aperçu général des expériences de pays de l'OCDE concernant la définition des informations sur les performances et leur utilisation dans la procédure budgétaire. Elle comporte cinq chapitres. Le chapitre 1 évoque les tendances à élaborer ce type de données dans l'OCDE et définit la budgétisation axée sur les performances. Le chapitre 2 s'appuie sur des études de cas nationaux pour décrire les réformes et commenter leurs différentes modalités d'application. Le chapitre 3 examine les diverses manières dont les pays intègrent les informations sur les performances à la procédure budgétaire et les utilisent. Le chapitre 4 traite les incidences de ces réformes, les avantages qui en découlent et les difficultés de mise en œuvre que les pays continuent à éprouver. Le chapitre 5 évoque les leçons tirées de ces expériences et présente des principes directeurs à appliquer dans l'avenir. La partie I s'inspire surtout des résultats du questionnaire 2005 de l'OCDE sur les informations relatives aux performances (IP)\* et des études de cas nationaux.

\* On se reportera à l'enquête menée en 2005 par l'OCDE sur la définition et l'utilisation d'informations sur les performances dans la procédure d'élaboration du budget (OCDE, 2005f). Ce questionnaire a été adressé aux ministères des Finances de tous les pays membres et de deux pays ayant le statut d'observateur – le Chili et Israël. Le taux de réponse a été élevé : 26 des 30 membres de l'OCDE et les deux pays observateurs ont rempli le questionnaire.

La partie II traite en détail des différentes expériences nationales de conception et d'utilisation des renseignements sur les performances. Huit études de cas nationaux sont présentées : Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

## PARTIE I

# **Rôle des informations sur les performances dans la procédure budgétaire : aperçu des expériences menées dans les pays de l'OCDE**

*Cette partie définit la budgétisation axée sur les performances et donne un aperçu général des expériences de la conception d'informations sur les performances et de leur utilisation dans la procédure budgétaire, menées depuis les années 90 dans les pays de l'OCDE. On mentionne les avantages de ces réformes et les problèmes qu'elles posent avant de proposer des principes directeurs pour leur application future.*



PARTIE I  
*Chapitre 1*

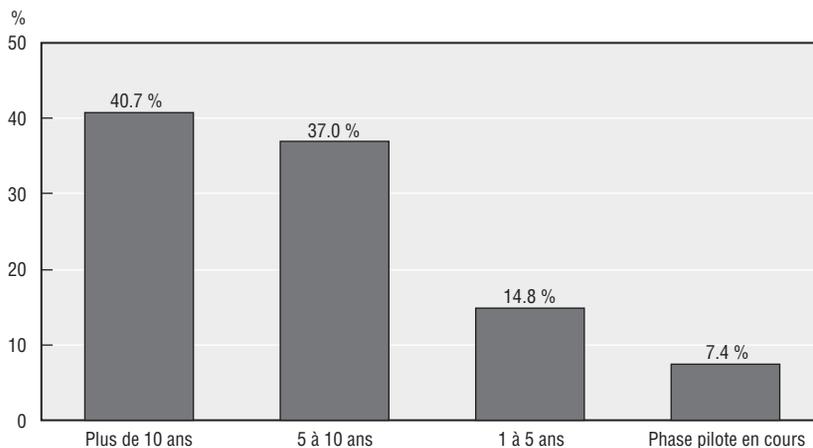
**Informations sur les performances  
et la budgétisation axée sur les performances**

Ce chapitre évoque brièvement les tendances observées dans l'utilisation des informations sur les performances dans les pays de l'OCDE et propose une définition et une catégorisation de la budgétisation axée sur les performances.

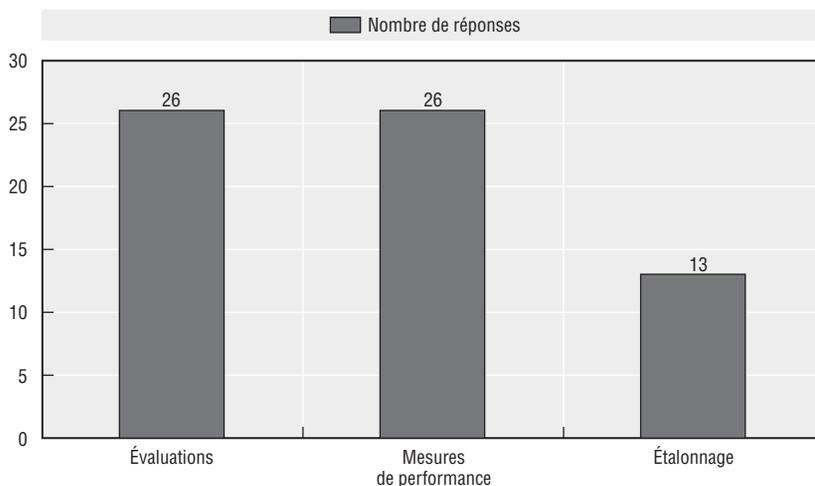
## 1. Les tendances à produire des informations sur les performances (IP)

Dans les pays de l'OCDE, la production d'informations relatives aux performances est une tendance constatée de longue date, répandue et évolutive. On voit sur le graphique 1.1 depuis combien de temps les différents pays ont lancé leur première initiative pour mesurer la production de l'ensemble des administrations. La majorité des pays de l'OCDE travaille à la définition de produits depuis au moins cinq ans et plus de 40 % d'entre eux le font depuis plus de dix ans.

Graphique 1.1. **Date d'introduction de mesures de la production de toutes les administrations**



La tendance à générer des informations sur les performances est répandue, puisque près des trois quarts des pays de l'OCDE présentent dans leur documentation budgétaire des données non financières sur les performances. Les pays recourent à des méthodes diverses pour évaluer ces dernières; mais, comme l'indique le graphique 1.2, les évaluations et les mesures de performance sont en nombre égal.

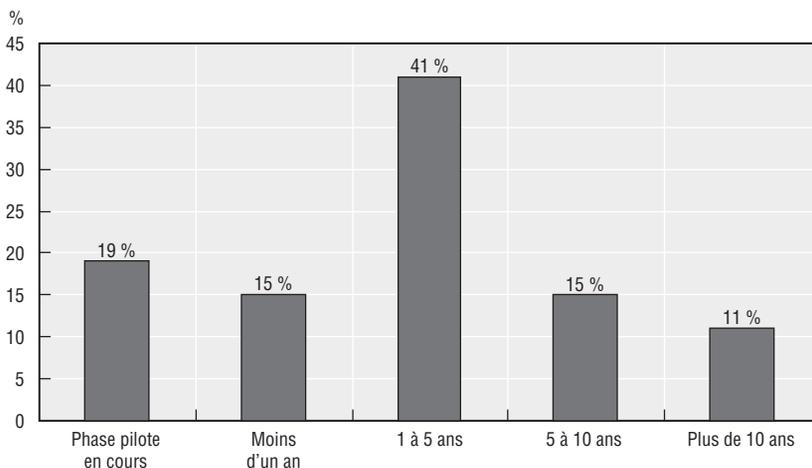
Graphique 1.2. **Nature des informations produites pour apprécier les performances de l'État**

La majorité des pays qui calculent des mesures de performance a défini des produits et des résultats soit pour tous les programmes, soit pour la plupart ou pour certains (Currstine, 2005a, p. 90). Il existe de nombreux modes différents de calcul des performances, qui vont de mesures relativement simples des processus professionnels à des indicateurs plus complexes – ratios coût/efficacité et de productivité (cf. Ketelaar, Manning et Turkisch, 2007).

Il ressort du graphique 1.3 que les méthodes de réforme ne sont pas statiques, mais plutôt en constante évolution. Au cours des cinq dernières années, 75 % des pays de l'OCDE ont lancé une nouvelle initiative.

Le Danemark et les Pays-Bas ont récemment réexaminé leur conception des informations sur les performances utilisées dans le cadre du budget; l'exercice a mis en lumière certains problèmes et suscité de nouvelles mesures visant à améliorer le système\*. En 2006, le gouvernement suédois a créé une commission chargée de faire un bilan de la gestion par performance pour répondre aux critiques adressées au système en vigueur. L'Australie et le Canada lancent en 2007 de nouvelles initiatives pour améliorer l'usage à des fins budgétaires des informations sur les performances.

\* On trouvera des précisions sur le réexamen effectué aux Pays-Bas dans Netherlands Ministry of Finance (2004).

Graphique 1.3. **Date de l'initiative la plus récente pour introduire des mesures de performance dans toutes les administrations**

## 2. En quoi consiste la budgétisation axée sur les performances (BP)?

Depuis au moins le début des années 90, la majorité des États de l'OCDE produit des informations sur les performances des administrations. Toutefois, la budgétisation basée sur les performances va plus loin : elle concerne l'utilisation de ces données au service de la procédure budgétaire et de l'allocation des ressources.

Bien que l'on envisage depuis le début du <sup>xx</sup>e siècle d'établir un rapport entre les performances et les ressources, on ne s'accorde pas sur une définition unique de la budgétisation axée sur les performances. Cette dénomination a été attribuée à divers termes et concepts : la budgétisation tournée vers les résultats, la budgétisation par performances et le financement en fonction des performances. Toutes ces notions concernent l'introduction d'informations sur les performances dans la procédure budgétaire. Mais, à partir de là, on ne s'accorde guère sur la nature de ces informations ou sur le stade de la procédure budgétaire auquel il faudrait les intégrer, pas plus que sur l'opportunité et les moyens d'établir un lien entre les IP et la répartition des ressources.

Il est nécessaire de choisir d'emblée la définition de la budgétisation axée sur les performances utilisée dans cette étude. Selon l'OCDE, la BP est un mode d'établissement du budget qui fait correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables (OCDE, 2005a). Plusieurs modèles et conceptions de la BP peuvent entrer dans cette définition. En la prenant comme point de départ, l'OCDE a cherché à distinguer différents types de BP en se référant aux projets d'emploi dans la procédure budgétaire d'informations officielles sur les

performances. On considère que ces dernières constituent à la fois des mesures de performance (produits et/ou résultats) et des évaluations. Le tableau 1.1 distingue trois catégories différentes.

Tableau 1.1. **Catégories de budgétisation axée sur les performances**

Type	Lien entre informations sur les performance et financements	Performance programmée ou effective	Principale finalité dans la procédure budgétaire
Présentationnel	Pas de lien	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Responsabilisation
Budgétisation au vu des performances	Lien lâche/indirect	Objectifs de performance et/ou performances réalisées	Programmation et/ou responsabilisation
BP directe/selon formule	Lien étroit/direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

- **Budgétisation présentationnelle** : la première catégorie est la BP présentationnelle – les informations sur les performances sont seulement présentées dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels. Il peut s'agir d'objectifs de performance ou de performances réalisées. Dans ce cas, les IP font partie des informations de référence utilisées pour faire jouer la responsabilité ainsi que pour dialoguer avec les législateurs et les citoyens sur les problèmes de politique publique et l'orientation de l'action gouvernementale. Il n'y a pas de lien entre IP et financements. Ces informations ne jouent aucun rôle dans les décisions d'affectation de crédits et n'ont pas vocation à le faire.
- **La budgétisation éclairée par les performances** : la deuxième catégorie est la budgétisation guidée par les performances. Les ressources sont accordées en fonction de projets de performances futures ou, indirectement, de performances réalisées. Le lien indirect implique que les décisions budgétaires s'appuient systématiquement sur les IP – au même titre que d'autres données. Les IP sont un élément important du mécanisme de décision, mais ne déterminent pas forcément le montant des ressources affectées. Dans ce cas, les IP officielles servent à orienter les choix budgétaires, parallèlement aux contraintes globales sur la gestion budgétaire et aux priorités politiques. Mais il n'existe pas de lien automatique ou mécanique entre les objectifs ou les performances réalisées et les financements. Tout en étant importantes, les IP ne sont pas déterminantes et leur degré d'influence dans les décisions n'est pas prédéfini. Le poids qui leur est accordé en définitive dépend du contexte spécifique de politique économique.

- **Budgétisation axée directement sur les performances ou obéissant à une formule** : la troisième catégorie est la budgétisation directement fondée sur les performances. Il existe alors un lien explicite entre la répartition des ressources et des unités de performance, qui sont généralement des produits. Les crédits sont donc accordés sur la base d'une formule/d'un contrat incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Les financements dépendent directement des résultats atteints. Ce type de BP n'est appliqué qu'à des secteurs particuliers, dans un nombre limité de pays de l'OCDE. On peut prendre un exemple dans l'enseignement supérieur : le nombre d'étudiants obtenant une maîtrise détermine le montant des fonds reçus par l'université qui a géré ce programme l'année précédente. Sous cette forme, il s'agit d'une formule consistant à accorder des récompenses ou à infliger des sanctions, de façon systématique, en fonction de l'activité.

Cette liste de catégories n'a pas vocation à l'exhaustivité, mais seulement à donner une idée des différentes démarches suivies par les pays de l'OCDE. Outre cette diversité entre pays, on observe aussi des différences en leur sein. Au Danemark, par exemple, on pourrait qualifier le système de contrats de performance appliqué à l'ensemble des administrations de BP présentationnelle au niveau du ministère des Finances. En effet, les IP peuvent intervenir dans les négociations entre le MF et les ministères dépensiers, mais sans qu'il y ait un lien avec la répartition des ressources. Toutefois, dans certains secteurs (l'enseignement supérieur, l'éducation en général et une partie du système de santé), on recourt à la BP directe/sur formule pour lier automatiquement le financement aux performances réalisées.

Il n'existe pas de modèle unique de budgétisation axée sur les performances. Même quand les pays ont adopté des modèles similaires, ils ont appliqué les réformes en suivant des voies diverses et les ont adaptées aux capacités, à la culture et aux priorités nationales.

PARTIE I  
*Chapitre 2*

**Les modes d'application de la budgétisation  
axée sur les performances**

Ce chapitre présente les réformes qui ont permis d'instaurer la budgétisation basée sur les performances dans huit pays de l'OCDE : Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Il examine les motifs du lancement des réformes et les modalités de mise en œuvre choisies par ces pays. Puis il évoque les tensions et les arbitrages qui peuvent résulter de l'adoption des différentes démarches.

## 1. Motifs et objectifs des réformes

À l'exception de la Corée, tous les pays cités dans cette étude œuvrent depuis plus de quinze ans à l'introduction de l'information sur les performances dans la procédure budgétaire et la gestion publique. Certaines réformes sont encore plus anciennes. Le programme canadien d'évaluation des politiques a commencé à la fin des années 70 et les efforts faits aux États-Unis pour utiliser l'information sur les performances dans les décisions budgétaires remontent à la commission Hoover de 1947.

Les facteurs de déclenchement des réformes varient selon les pays; mais on peut distinguer trois motivations profondes : les crises financières, la nécessité de réduire les dépenses publiques et l'évolution politique. Les réformes se sont souvent inscrites dans le cadre d'une vaste réorganisation budgétaire, visant à maîtriser les engagements de l'État, ou ont fait partie d'un renouvellement en profondeur de la gestion du secteur public. Dans de nombreux pays, la BP a été mise en place en même temps que la gestion par performance.

Au Danemark et en Suède, les réformes ont été le produit de la politique de freinage des dépenses conduite pendant la crise économique des années 80 et du début des années 90. Dans ces deux pays, la budgétisation et la gestion basées sur les performances ont été conçues conjointement ou postérieurement à la programmation à moyen terme des dépenses et à la délégation de compétences budgétaires. En plafonnant les dépenses par rapport aux projets initiaux, ces réformes ont contribué à contenir les charges totales de l'État, tout en donnant plus de souplesse et d'autonomie à la gestion des finances publiques. L'objectif des mesures prises en matière de budget et de gestion a été de centrer les décisions sur les résultats plutôt que sur les moyens, mais aussi de créer des mécanismes permettant d'améliorer l'efficacité et de surveiller les performances des ministères et des agences.

Près de dix ans après, la dégradation rapide des finances publiques coréennes à la suite de la crise financière asiatique a été à l'origine d'une

réforme ambitieuse de la procédure budgétaire. Ce pays a instauré simultanément des délégations de compétences, une programmation des dépenses à moyen terme et la budgétisation fondée sur les performances.

Au Royaume-Uni, la réforme a été déclenchée par un changement de gouvernement. La victoire électorale du parti travailliste en 1997 a modifié la donne politique. Le nouveau gouvernement a lancé de nombreuses réformes de la gestion du secteur public, dont la révision de la procédure budgétaire. À l'instar de la Corée, du Danemark et de la Suède, le Royaume-Uni a mis en place une programmation à moyen terme, sous forme de réexamens globaux des crédits, et mis l'accent sur les performances en instituant les accords de service public, passés entre les ministères et le Trésor, qui fixent des objectifs mesurables aux programmes de dépenses publiques.

Les facteurs de réforme diffèrent selon les pays, de même que les modalités d'application, mais tous ont certains objectifs communs que l'on peut regrouper en trois catégories. Il y a d'abord ceux qui visent surtout à réaliser les priorités budgétaires de maîtrise des dépenses et de plus grande efficacité de la répartition et de la production. La deuxième catégorie est davantage en rapport avec une conception de la gestion fondée sur les résultats ainsi qu'avec l'amélioration du mode de prestation, de l'efficacité et de la performance des services publics. La troisième vise à renforcer la responsabilité à l'égard des dirigeants politiques et du public.

Certaines réformes ont principalement vocation à assurer le respect des priorités budgétaires. Au Royaume-Uni, par exemple, le réexamen global des dépenses a pour but de redéployer les financements en faveur des priorités essentielles, d'obtenir une plus grande efficacité et de réduire le gaspillage. Toutefois, la plupart des réformes tournées vers les performances n'ont pas qu'un seul objectif et recourent donc les trois catégories. Ainsi, en Australie, le but poursuivi est avant tout d'améliorer le rapport coût/efficacité de l'emploi des ressources et la responsabilisation, tout en déléguant des compétences financières et de gestion. En outre, dans certains pays, les objectifs des réformes ont évolué dans le temps. Au Canada, par exemple, les réformes prévoyant une révision des programmes appliquées au milieu des années 90 visaient à réaliser les priorités budgétaires, c'est-à-dire le redéploiement et la diminution des dépenses. Celles de la fin des années 90 et du début de la décennie actuelle ont eu pour but de développer la gestion basée sur les résultats et d'accroître la responsabilité à l'égard du Parlement et des citoyens. Avec l'arrivée au pouvoir en 2006 d'un gouvernement conservateur, on a donné de nouveau la priorité à la suppression des programmes inefficaces et à l'utilisation des informations sur les performances pour réaffecter des crédits.

Les facteurs de déclenchement des réformes influent sur ce que les gouvernements en attendent initialement. Néanmoins, au bout d'une

quinzaine d'années, tous les dispositifs diffèrent de leur point de départ; la plupart des pays ont procédé à au moins deux ou trois réformes successives, dans le but de mettre les informations sur les performances au service de la gestion et de l'établissement du budget, puis d'améliorer le système.

## 2. Organisation actuelle de la budgétisation axée sur les performances

Cette section décrit successivement l'organisation actuelle de la gestion par performance dans chacun des pays étudiés. Le tableau 2.1 résume les changements récemment opérés dans ce domaine.

Tableau 2.1. **Résumé des réformes récentes**

	Année	Réforme	Finalité
Australie	2006	Revue de la procédure de réexamen des dépenses	Faire davantage participer le ministère des Finances au choix et à la conduite des réexamens.
Canada	2005	Structures de gestion, de ressources et de résultats	Définir des résultats stratégiques pour toutes les entités; lier ressources, mesures des performances et résultats effectifs (application en cours).
Corée	2006	Définition de plans stratégiques	Définition de plans stratégiques à actualiser tous les trois ans.
Danemark	2004-07	Comptabilisation et budgétisation sur la base des engagements	Application de ces pratiques à l'État central.
États-Unis	2002	Outil de notation des programmes (PART)	Permettre d'évaluer le degré de performance des programmes.
Pays-Bas	2001	Budgétisation des programmes par référence aux politiques	Fournir au Parlement une documentation budgétaire plus transparente.
Royaume-Uni	2000, 2002, 2004	Réexamens globaux des dépenses et accords de service public	Permettre l'allocation des crédits aux priorités clés et faciliter la planification par les ministères.
Suède	2001	Projet de loi de finances	Lier les dépenses aux objectifs politiques.

### 2.1. Australie

En Australie, le dispositif actuel de budgétisation et de gestion en fonction des performances est en place depuis la deuxième moitié des années 90. Il découle des réformes budgétaires recommandées par le rapport 1996 de la Commission nationale d'audit et du lancement consécutif de politiques centrées sur les résultats et les produits. Dans le système en vigueur, les performances sont à la fois mesurées et évaluées.

Au plan national, l'Australie pratique la décentralisation des finances publiques. La gestion et la budgétisation fondées sur les performances relèvent généralement de la responsabilité de chaque ministre, de son département et de ses agences. Le système actuel est centré sur les résultats, en particulier ceux des agences. Tous les départements ou agences appartenant au secteur administratif doivent définir de façon exhaustive et explicite leurs résultats, leurs produits et des mesures de performance portant sur la quantité, la qualité, le prix et l'efficacité de leurs activités. Il leur faut aussi donner des informations sur ces éléments et sur toute évaluation importante dans le cadre de leurs projets budgétaires (*portfolio budget statements*, énoncés des résultats et des besoins) et de leurs résultats en fin d'année (figurant dans les rapports annuels).

Les révisions de dépenses et de programmes, qui sont un aspect essentiel de la procédure budgétaire australienne, utilisent les informations sur les performances en tant qu'aide à la décision. Jusqu'à une date récente, le réexamen des mesures budgétaires arrivées à terme était la forme la plus courante de cet exercice. En octobre 2006, le gouvernement australien a institué un nouveau dispositif qui fait participer davantage le ministère des Finances aux choix et à la conduite des réexamens, aux côtés des autres administrations. Au début de la procédure budgétaire, les principaux ministres choisissent les grands domaines de l'action publique à examiner pendant l'année. Il peut aussi y avoir des révisions de large portée ou des rapports ministériels, effectués rapidement et disponibles pour le budget suivant ou d'échéance plus longue, généralement supérieure à deux ans.

## 2.2. Canada

L'État fédéral canadien a mis en œuvre, par étapes successives, la budgétisation et la gestion axées sur les performances. Il utilise actuellement les informations en rapport à des fins de programmation, de mesure, d'évaluation et d'information sur la gestion des dépenses.

Le système actuel de gestion des dépenses fédérales est complexe et décentralisé. Tous les grands ministères (« départements ») établissent des documents de stratégie, appelés Rapports sur les plans et les priorités (RPP). Ces documents, qui sont communiqués au Parlement, précisent les orientations stratégiques et les résultats programmés pour chaque ministère. Ils comportent aussi des informations sur les ressources requises pour une durée de trois ans. Tous les résultats figurent dans les Rapports ministériels sur le rendement (RMR), qui comparent les performances aux engagements pris dans les RPP. Le Conseil du Trésor établit et présente au Parlement deux rapports concernant l'ensemble des administrations. Un *Aperçu des RPP*, rédigé au printemps, guide les parlementaires dans l'analyse de ces nombreux documents et *Performance Canada* joue le même rôle, chaque automne, pour les RMR.

En outre, la totalité des grands ministères et des agences importantes dispose d'unités internes d'audit et d'évaluation. Pendant l'exercice 2004/2005, les évaluations ont porté sur 10 % environ du financement des ministères.

Le gouvernement a également cherché à faire intervenir les IP dans les décisions relatives à ses 750 programmes de transfert non législatifs. Les programmes qui concernent des services fournis par des tiers doivent être réexaminés par le Conseil du Trésor (une commission du Cabinet) tous les cinq ans au moins. Au moment du réexamen, les ministères doivent communiquer des évaluations. De plus, une nouvelle disposition visant les transferts (juin 2000) oblige officiellement les ministères à mettre en place des Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) ainsi que des Cadres de vérification axés sur les risques (CVAR), pour la conduite courante et le renouvellement de ces programmes.

En 2005, le Conseil du Trésor, soucieux de connaître avec précision le fonctionnement des programmes, a institué une Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR). Celle-ci indique explicitement aux ministères la façon dont ils doivent recueillir, traiter et communiquer des informations financières et non financières. Les références aux résultats orientent l'ensemble de la programmation et de la communication des performances.

Après l'élection de 2006, le gouvernement conservateur a souhaité réformer la gestion des dépenses fédérales et utiliser davantage les informations sur les performances à l'appui des décisions d'allocation et de réaffectation des ressources. Les projets actuels prévoient le lancement, à l'automne 2007, de la première étape d'une série de révisions de programmes stratégiques, qui s'ajoutera au réexamen des performances des programmes de transferts qu'effectue déjà le Cabinet. La totalité des données disponibles sur les performances – tirées des audits, des évaluations, des SGRR ou des appréciations formulées chaque année sur les résultats de la gestion ministérielle – sera exploitée.

### **2.3. Danemark**

Au Danemark, la BP se présente sous deux formes principales. Il y a d'abord la pratique des contrats de performance, en principe commune à toutes les administrations; ensuite la mise en relation directe du budget et des performances, circonscrite à des secteurs spécialement choisis comme la santé et l'enseignement supérieur.

Dans ce pays, les ministères jouissent d'une grande autonomie et la gestion par performance est optionnelle. Si le ministère des Finances formule des recommandations et a donné une définition générale du concept, chaque ministère décide librement de l'adoption et des modalités des contrats de performance. Le système contractuel résulte d'une réforme de 1993 qui comporte

trois dispositions essentielles : la fixation d'objectifs, l'établissement de contrats et la diffusion annuelle des performances. Les ministères préparent ces contrats, qui ne sont pas juridiquement contraignants, avec chacune des agences qui leur est rattachée. Les agences sont tenues de rédiger un rapport annuel indiquant avec précision la réalisation des résultats/des produits spécifiés dans le contrat. Ces rapports sont obligatoires depuis 1997. Ils sont établis par les agences, avalisés par le ministère responsable, puis soumis au Parlement.

Les ministères ont toute latitude pour définir leur propre dispositif d'évaluation et choisir les programmes à évaluer. De 2001 à 2003, on a procédé à 258 évaluations dans sept ministères. La plupart de ces évaluations décentralisées sont effectuées par des consultants externes, bien qu'il existe quelques unités internes spécialisées dans certains domaines de politique publique comme l'éducation.

Ni les évaluations, ni les performances réalisées n'interviennent officiellement dans les négociations budgétaires entre les ministères et le MF. L'introduction récente de la budgétisation sur la base des engagements, qui va être finalisée en 2007, peut permettre de lier plus étroitement les informations sur les performances à l'élaboration du budget. En mettant l'accent sur l'emploi des ressources et l'imputation des coûts, cette technique permet de calculer plus précisément le coût de chaque activité et d'obtenir des renseignements contribuant à rapprocher les performances des résultats.

La deuxième méthode est la budgétisation par référence directe aux performances, qualifiée au Danemark de « modèle de compteur de taxi ». Il s'agit d'une forme de budgétisation en fonction de l'activité, qui fait directement dépendre les crédits budgétaires des résultats atteints. D'abord utilisée dans l'enseignement supérieur, elle y représente maintenant plus d'un tiers du financement. Elle a aussi été appliquée aux écoles secondaires et au système de santé.

#### **2.4. Corée**

À la fin des années 90, le gouvernement coréen a procédé à une refonte de la gestion des finances publiques connue sous l'appellation de « Quatre grandes réformes budgétaires ». Elle avait quatre objectifs : encadrer les dépenses publiques à moyen terme (plan national de gestion budgétaire), instituer la budgétisation déléguée, créer un système de management fondé sur les performances et passer à l'information budgétaire numérique.

Dans le cadre de la budgétisation axée sur les performances, les ministères/agences doivent soumettre à l'Office de coordination de la politique gouvernementale des projets stratégiques, des plans annuels de performance et des rapports sur les performances. En 2005, le ministère du Plan et du Budget (MPB) a annoncé la création d'un bureau spécialisé dans les questions relatives

aux performances. Des projets stratégiques ont été définis en 2006 et seront actualisés tous les trois ans. Le système actuel est tourné vers les résultats, mais les ministères/agences éprouvent des difficultés à définir des mesures de résultats. Les objectifs de performance sont fixés par les ministères/agences, qui communiquent eux-mêmes les informations en la matière.

En 2005, on a mis en place un mécanisme, appelé « autoévaluation du programme budgétaire » (*Self-Assessment of the Budgetary Programme, SABP*), qui s'inspire du système de notation des programmes (PART) en vigueur aux États-Unis. Jusqu'à présent, 555 programmes ont été examinés à ce titre.

Le MPB se sert des rapports annuels de performance et du SABP dans le cadre de la procédure de négociation annuelle du budget avec les ministères. Lorsque ces derniers formulent des demandes, ils doivent les justifier par des informations sur les performances. Le MPB a mis au point un mécanisme d'incitation visant à réduire les budgets des programmes qualifiés d'« inefficaces » par le SABP, mais cela a donné lieu à des manipulations.

## 2.5. Pays-Bas

En 2001, les Pays-Bas ont institué une nouvelle structure du budget, plus orientée vers les objectifs de politique publique. Une réforme qui concernait des budgets par objectifs politiques et la responsabilité en la matière (VBTB, *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* – c'est-à-dire, le nouveau budget) avait pour but de procurer au Parlement des documents centrés davantage sur les politiques et plus transparents et des informations plus explicites sur les résultats de l'action publique. La nouvelle structure budgétaire permet au gouvernement de se concentrer sur les objectifs (les résultats des programmes).

Cette réforme résulte d'une initiative de la chambre basse du Parlement néerlandais. Le ministère des Finances a joué un rôle de coordination et de suivi. Après une phase de préparation intensive, tous les ministères ont adopté la nouvelle structure budgétaire pendant la préparation de la loi de finances pour 2002 (le « *big boom* »).

Cette réforme s'appuie sur les initiatives précédentes basées sur la budgétisation par programmes (*Operatie Comptabel Bestel*) mises en œuvre dans les années 80 et 90 qui ont décentralisé l'organisation administrative et ont cherché à améliorer les mécanismes de responsabilité.

En outre, depuis 1995, les Pays-Bas ont développé un système de réexamens interministériels des politiques. Ces réexamens sont proposés par le ministère des Finances et approuvés par le cabinet et les ministères dépensiers concernés. Une liste des examens envisagés figure dans le mémorandum du budget en septembre chaque année. Les examens sont assurés par de petits groupes de travail dont les membres sont issus des ministères concernés et du ministère des Finances; des experts externes y participent également. Tous les rapports sont

publiés et soumis au Parlement. Au début, ces examens se sont concentrés sur la recherche de gains d'efficacité, en préconisant une économie obligatoire de 20 %. Grâce à l'amélioration de la situation conjoncturelle, la réduction obligatoire a été abolie et les examens se sont plutôt attachés à la réforme institutionnelle.

## 2.6. Suède

En Suède, la budgétisation et la gestion en fonction des performances se basent sur une « lettre de dotation », adressée aux ministères et aux agences, qui n'a pas force de loi. Le budget est structuré de façon à relier les objectifs aux dépenses. Il est actuellement divisé en 27 domaines de dépenses et en 48 domaines de politique publique, qui couvrent à peu près 90 % des charges de l'État. La loi de finances de 2001 a classé toutes les activités de la puissance publique en trois catégories : les domaines de politique, les domaines d'activité et les branches. Un document annexé au budget explique l'articulation des domaines de politique publique avec les domaines de dépenses. On a opéré ces changements pour mieux communiquer les priorités politiques du gouvernement et faciliter un mode de gestion tourné vers les résultats qui permette de comparer les secteurs.

Chaque agence publique reçoit du ministère de tutelle une lettre de dotation, qui énonce les objectifs à réaliser pendant l'exercice suivant et précise les informations sur les performances que l'agence devra adresser au ministère. Officiellement, le choix des objectifs se fait au niveau politique, mais en pratique ils sont définis par de hauts fonctionnaires du ministère et des agences. Comme au Danemark, l'administration publique est très décentralisée et les agences disposent d'une grande liberté d'action. La rédaction détaillée des lettres de dotation est le fruit d'un dialogue entre les ministères et les agences. Chacune d'elle établit un rapport annuel où figurent des informations sur les performances et des données financières, mais pas forcément des mesures de produits ou de résultats. Il sert de base à un entretien annuel entre le ministère et le directeur général de l'agence.

Les négociations et les décisions relatives aux ressources futures ne s'appuient généralement pas sur les informations relatives aux performances. Mais on s'y réfère pour surveiller l'activité des agences et informer le Parlement des résultats. Chaque année, dans le cadre du projet de budget, le gouvernement soumet au Parlement une situation des opérations dans les domaines de politique publique et d'activité; ce document donne des informations sur les performances.

Le fonctionnement du système actuel a été critiqué par le Parlement; d'où la constitution récente d'un groupe de travail – composé de représentants du ministère des Finances et de la commission des finances du Parlement – qui a pour mission d'améliorer le dialogue sur les performances entre le

gouvernement et le Parlement. En outre, le gouvernement a lancé en 2006 une enquête pour évaluer le rôle des informations sur les performances dans les rapports entre les ministères et les agences.

## 2.7. Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a effectué un premier réexamen global des dépenses en 1998, puis a recommencé en 2000, 2002, 2004 et 2007. Cet exercice, renouvelé tous les deux ans, vise à réaffecter des crédits aux priorités essentielles et à améliorer l'efficacité des services publics. Après une revue des dépenses en cours, chaque ministère élabore un plan à trois ans et un accord de service public (*public service agreement*, PSA). Le Trésor négocie avec les ministères leurs principaux objectifs de performance sur trois ans, qui sont intégrés aux accords de service public. Ces derniers prévoient des cibles mesurables pour toute une gamme d'objectifs de l'État. Actuellement, les PSA énoncent surtout des objectifs de résultats, mais il subsiste encore quelques objectifs de production. En complément du PSA, chaque ministère établit une note technique indiquant comment les résultats seront mesurés et un « plan de livraison » expliquant les modalités de réalisation des objectifs. Seule la note technique est publiée.

Le PSA mentionne aussi la personne responsable de la réalisation des objectifs, qui est en général le ministre compétent. À la différence de l'Australie, du Danemark et de la Suède, le système de gestion par performance est centralisé. C'est le Trésor qui a guidé la conception et l'évolution des PSA. Tous les accords de performance et les objectifs ministériels sont agréés par lui. Les informations sur les performances sont évoquées lors des négociations sur les dépenses entre le Trésor et les ministères, bien que l'allocation des ressources ne soit pas liée automatiquement aux résultats.

Au Royaume-Uni, les principaux objectifs, généraux et spécifiques, sont décidés au niveau politique. Il existe une sous-commission du Cabinet spécialisée dans les questions de services et de dépenses publics (PSX), que préside le chancelier de l'échiquier. Elle débat de la réalisation des objectifs spécifiques, des orientations stratégiques et des problèmes à résoudre.

## 2.8. États-Unis

En 2002, le service chargé du budget au sein de l'exécutif (*Office of Management and Budget*, OMB) a créé un système de notation des programmes (*Program Assessment Rating Tool*, PART) et l'initiative d'intégration du budget et de la performance (*Budget and Performance Integration Initiative*). Ces réformes complétaient la loi de 1993 sur les résultats et les performances de l'État fédéral (CPRA), qui fait obligation aux agences d'établir des projets stratégiques et des plans annuels de performance, puis de communiquer les résultats au Congrès

dans des rapports annuels de performance. L'objectif des réformes récentes est de remédier à certains défauts d'application de la loi GPRA, concernant notamment la définition des buts poursuivis et la contribution insuffisante des IP aux décisions prises par l'exécutif et le Congrès.

PART porte une appréciation sur la gestion et les performances de chaque programme. Pour juger de son efficacité globale, il évalue la finalité, la conception, la programmation, la gestion, les résultats et le mode de responsabilisation. Dans le cadre de PART, on demande aux ministères de répondre à 25 questions de base et à quelques questions supplémentaires adaptées à la nature des programmes. Les réponses sont notées et les programmes classés comme efficaces, modérément efficaces, adéquats, inefficaces ou « à résultats non démontrés ». Les notations données par PART n'entraînent pas automatiquement des décisions en matière de financement. Toutefois, les résultats sont publiés et on recommande aux agences des moyens d'améliorer leurs performances. Il y a ensuite un suivi de leurs progrès. Au cours des quatre années de fonctionnement de ce système, il y a eu une hausse substantielle du nombre de programmes notés comme « efficaces », « modérément efficaces » ou « adéquats ». Mais on a moins bien réussi à lier les IP au budget et à l'affectation des ressources. En outre, le Congrès a fait un usage limité de PART.

### 3. Les différentes stratégies de mise en œuvre

Les pays de l'OCDE ont suivi des voies diverses pour intégrer les IP à la budgétisation et à la gestion. À cette occasion, tous ont été confrontés aux mêmes questions. La réforme doit-elle être inscrite dans la loi? Quelle est la stratégie d'application la plus appropriée? À quel rythme les réformes doivent-elles entrer en vigueur? Faut-il les insérer dans un plus large ensemble de changements? Quel doit être leur champ d'application? Les pays ont suivi de nombreuses stratégies différentes que l'on peut résumer en trois choix : centralisation ou décentralisation, application générale ou partielle, progressivité ou « big bang ».

#### 3.1. Cadre juridique

Certains pays (les États-Unis) ont lancé les réformes par voie législative. D'autres, comme le Canada, recourent à un dosage de législation et de directives officielles à caractère général. D'autres encore (le Royaume-Uni) n'ont pas inscrit les réformes dans la loi; au lieu de cela, les ministères centraux donnent des instructions officielles et formulent des principes directeurs.

La voie législative assure une certaine permanence en facilitant la poursuite des réformes en cas de changement de gouvernement. Elle permet aussi d'instaurer des normes et des obligations d'application générale et juridiquement contraignantes. La nécessité de légiférer dépend surtout de la tradition juridique

de chaque pays et de la nature du système d'administration publique. Dans certains pays, l'adoption de toute réforme doit donner lieu au vote d'une loi; dans d'autres, ce n'est pas nécessaire. Le fait qu'une réforme ait force de loi ne garantit pas son application effective. Celle-ci dépend surtout d'un soutien politique et administratif ainsi que de la stratégie des réformateurs.

### **3.2. Procédures centralisées et décentralisées**

On peut adopter une méthode « descendante », à caractère centralisateur, pour appliquer les réformes. Quand c'est le cas, les organes de l'État central (MF, services du Premier ministre, du président ou du Cabinet) jouent le rôle principal dans la conception, l'application et/ou le suivi des réformes. La démarche est souvent systématique, les organes centraux imposant des normes et des règles généralement applicables à toutes les agences. Avec une méthode « ascendante », les différentes agences sont les acteurs clés des réformes; leur participation peut être facultative et elles sont libres de concevoir leur propre façon de procéder. En résumé, l'autorité venue d'en haut se fait moins sentir. Cette démarche est plus pragmatique que systématique, en raison de son caractère volontaire ainsi que de l'absence d'instructions et de contraintes émanant de l'État central.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'administration centrale responsable des initiatives de budgétisation par performance est le plus souvent le ministère des Finances, mais il n'agit pas toujours seul. Même là où il est puissant, il arrive qu'il ait besoin du soutien des services du Premier ministre et/ou de ceux du cabinet. Parmi les membres de l'OCDE, le rôle du MF dans la conception et l'application de la PB varie beaucoup. Il y a le cas extrême de pays, comme le Chili et le Royaume-Uni, adeptes d'une démarche centralisée dans laquelle le MF s'implique fortement et joue un rôle moteur pour élaborer et exécuter les réformes. Ce rôle peut englober la définition des mesures de performance et la fixation ou la négociation d'objectifs de performances. À l'opposé, des pays comme l'Islande et le Danemark emploient une méthode décentralisée, qui laisse peu de place au MF et confère aux différents ministères la responsabilité d'appliquer les réformes. Dans les systèmes décentralisés, le rôle du MF se limite généralement à formuler des principes directeurs et à donner des conseils. Les autres pays se situent en position intermédiaire, avec toutefois une tendance à pencher vers l'une ou l'autre de ces solutions extrêmes.

Une implication excessive ou au contraire insuffisante du MF dans ces réformes ou d'autres ministères centraux est également aléatoire. Le tableau 2.2 résume les éventuels avantages et risques respectifs de la centralisation et de la délégation.

Avec une démarche trop centralisée, la gestion par performance peut se ramener à une simple application des instructions reçues. Au lieu d'améliorer les

performances, on se contente d'appliquer une nouvelle règle fixée par l'autorité centrale. Les responsables de la réalisation de l'objectif n'ont peut-être pas la souplesse, la liberté de gestion et la motivation nécessaires. Si l'usage des informations sur les performances, dont la production est coûteuse, ne répond pas aux attentes, l'exercice risque de s'avérer formel et onéreux. En outre, des objectifs de performances formulés et gérés au niveau central peuvent fausser les comportements aux échelons inférieurs, en créant des incitations à tricher et à manipuler les informations pour respecter les obligations qui émanent du centre.

Tableau 2.2. **Avantages et risques éventuels de la centralisation et de la décentralisation**

	Avantages	Risques
Démarche centralisée	Pression plus forte pour réformer	Peu de souplesse pour atteindre les résultats
	Uniformité de méthode et de dispositif dans toutes les administrations	Excès de règles et les performances consistent seulement à les appliquer
	Meilleure information du centre pour prendre des décisions	Trop d'informations à communiquer; l'exercice devient artificiel et coûteux
	Meilleure coordination et surveillance	Absence d'adhésion des agences
Démarche décentralisée		Création d'incitations perverses et distorsions des comportements
	Plus grande souplesse	Inertie, faute de pression pour réformer
	Possibilité d'adapter les réformes aux besoins des agences	Réforme plus difficile et plus longue à appliquer
	Plus grande réactivité aux clients et aux communautés locales	Absence de coordination des réformes
	Encourage l'adhésion des agences aux réformes	Le centre ne dispose pas des informations nécessaires à la prise de décision Manque de cohérence des mesures de réforme et de la présentation des données

À l'inverse, en l'absence d'engagement de l'autorité centrale, la pression en faveur du changement peut faire défaut. Le risque est d'alors d'annoncer des réformes qui ne seront pas appliquées au niveau inférieur. S'il y a excès de décentralisation, le centre ne dispose pas toujours des informations nécessaires pour prendre des décisions. La conception et la présentation des informations sur les performances peuvent aussi différer. Cela peut compliquer la comparaison des performances entre administrations et l'établissement des priorités de dépenses. Enfin, la coordination et la coopération au niveau central favorisent le lancement d'objectifs et d'initiatives communs à plusieurs ministères.

Dans tous les pays, le risque d'excès ou d'insuffisance d'intervention des organes centraux dépend en partie de l'organisation institutionnelle en vigueur. Ceux qui ont un système d'administration publique décentralisée, où

le ministère des Finances a des attributions officielles assez limitées en matière d'IP, ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes que les pays plus centralisés.

Au Danemark, en Suède et dans les pays nordiques, le système d'administration publique est décentralisé et les agences jouissent d'une grande autonomie. Avec ce cadre institutionnel, il est difficile d'introduire la budgétisation et la gestion par performance sur un mode centralisé et d'application systématique. Dans ces pays, les réformes ont été appliquées en suivant une démarche progressive, qui repose sur le soutien et la volonté des ministères. Cette façon de procéder peut ralentir la réalisation des projets. De plus, il n'est pas évident de recueillir l'adhésion, car le ministère des Finances n'a pas le pouvoir de censurer les agences si celles-ci fixent des objectifs trop modestes et visent les résultats les plus facilement réalisables. En revanche, l'avantage de ce système est que les agences s'attribuent la paternité des réformes et peuvent les moduler en fonction de leurs besoins particuliers. À l'inverse, on a reproché au Trésor britannique d'avoir adopté une démarche hypercentralisée et limité la liberté d'action des responsables de la « livraison » des services en imposant trop de contraintes au niveau central. Il lui faut maintenant trouver le moyen de donner plus de latitude aux agences et de les encourager à prendre elles-mêmes des initiatives.

### **3.3. Champ d'application général ou partiel**

Les pays qui ont choisi d'opérer de façon centralisée et/ou ont adopté les réformes par voie législative ont tendance à leur donner un large champ d'application. Beaucoup de ceux qui ont procédé ainsi ont imposé à tous les ministères des obligations relatives à l'établissement d'informations sur les performances; les pays dont le système est plus décentralisé font exception à cette tendance.

### **3.4. « Big bang » ou mise en œuvre progressive**

Les pays de l'OCDE ont appliqué ces réformes dans des délais variables. On peut établir une distinction entre le lancement intégral immédiat (« *big bang* ») et l'acclimatation progressive. Certains pays ont opté pour la deuxième solution, en introduisant les changements étape après étape. D'autres ont choisi le *big bang*, qui consiste à lancer simultanément une série de réformes radicales sans prévoir de longs délais d'application. Le tableau 2.3 présente un résumé des avantages et des inconvénients de ces deux conceptions.

Les pays ont suivi des méthodes diverses, dont on peut bien illustrer les différences en comparant l'expérience des réformes en Australie et en Corée. Au cours des quinze dernières années, l'Australie a appliqué la méthode évolutive. La longueur du processus a eu des aspects positifs, en donnant notamment la

possibilité de faire le bilan des expériences avant d'entreprendre de nouveaux changements. Cet aspect est important en raison de l'interdépendance des performances et d'autres éléments de nature financière, comptable, politique et managériale. La complexité des interactions et des incitations est difficile à saisir autrement que par l'expérience pratique. L'Australie soutient que la voie suivie a permis au gouvernement d'agir avec prudence, de perfectionner le système face à des effets imprévus ou inattendus et de poursuivre l'œuvre de réforme à long terme.

Tableau 2.3. **Avantages et inconvénients éventuels du « big bang » et de la démarche progressive**

	Avantages	Inconvénients
« Big bang »	Crée une forte pression et une dynamique en faveur du changement	Risques éventuellement importants
	Offre un ensemble intégré, avec complémentarité apparente des réformes	Peut entraîner des erreurs coûteuses
	Communique un message cohérent et une vision du résultat final souhaité	Nécessite des ressources substantielles
	Demande des délais d'application moins longs	Risque de déborder l'encadrement et le personnel
	Peut donner aux ministères une formation et une assistance identiques	Nécessite un soutien politique de haut niveau
	Permet des arbitrages entre différents intérêts	Ne donne pas le temps de se pencher sur la situation de chaque ministère
Démarche progressive	Possibilité de tirer la leçon des expériences et de perfectionner le système au fur et à mesure	Demande des délais d'application plus longs
	Possibilité de modifier le système pour tenir compte d'effets inattendus	Risque d'enrayer la dynamique des réformes
	Étalement du coût des réformes sur une plus longue période	Risque de dissiper l'intérêt pour la réforme et de décourager les énergies
	Davantage de temps pour gagner l'adhésion aux réformes	Peut entamer la cohérence des réformes
	Davantage de temps pour constituer des capacités de gestion	Peut aboutir à des réformes au coup par coup, aux effets limités ou même contradictoires
	Davantage de temps pour aider chaque agence	Peut obliger à gérer simultanément deux systèmes budgétaires

En revanche, la Corée a lancé très rapidement quatre grandes réformes budgétaires. Cela a eu l'avantage d'exercer une forte pression et de créer une importante motivation en leur faveur, tout en affaiblissant la résistance aux changements. Au lieu d'être introduites au coup par coup, les réformes font partie d'un tout; on procède simultanément aux révisions nécessaires au fonctionnement de la budgétisation en fonction des performances. Cette manière de faire est de nature à susciter et à conserver plus facilement l'intérêt des milieux politiques et dirigeants. Elle donne aussi des possibilités d'arbitrage

entre les différents intérêts en jeu. Mais elle a l'inconvénient d'exiger une forte volonté politique et la mobilisation de ressources importantes, ce qui ne va peut-être pas de soi dans de nombreux pays. Plus important encore : elle ne permet pas de tirer les leçons des erreurs et d'adapter les réformes sur la durée.

Les circonstances se prêtent plus à un « *big bang* » quand il existe de puissants facteurs d'un changement rapide, par exemple une crise économique, l'émergence d'un nouveau dirigeant politique ou un changement de gouvernement. En leur absence, on risque de ne pouvoir créer le climat propice au lancement de réformes radicales. Le tableau 2.4 résume les différentes stratégies d'application des réformes suivies par les pays étudiés ici.

Tableau 2.4. **Résumé des stratégies nationales d'application des réformes**

	Stratégies		Champ d'application		Horizon temporel	
	Centralisées	Décentralisées	Général	Partiel	« <i>Big bang</i> »	Par étapes
Australie		X	X			X
Canada	X		X			X
Corée	X			X	X	
Danemark		X		X		X
États-Unis	X		X			X
Pays-Bas	X		X		X	
Royaume-Uni	X		X			X
Suède		X		X		X

La structure des institutions ainsi que la situation et la puissance relatives du ministère des Finances et des autres organes centraux au sein de l'organisation générale des pouvoirs publics limitent indéniablement la possibilité de choisir certaines méthodes d'application des réformes. D'autres facteurs, comme l'engagement du pouvoir politique et l'intérêt porté à ces initiatives par les organes centraux de l'État, jouent aussi un rôle important. Pourtant, ces méthodes ne sont pas statiques et évoluent incontestablement avec le temps. Bien que le cadre institutionnel impose certaines limites, les pays peuvent prendre des mesures pour le contrecarrer.

PARTIE I

*Chapitre 3*

**L'intégration et l'utilisation  
des informations sur les performances  
dans la procédure budgétaire**

La quantité d'informations sur les performances générée par les pays de l'OCDE a beaucoup augmenté. Néanmoins, leur existence ne suffit pas à améliorer les performances : elles doivent contribuer aux décisions. La méthode d'intégration de ces informations à la procédure budgétaire est un facteur important de leur utilisation. Les pays ont adopté des techniques différentes pour incorporer ces données et s'en servir pour répartir les ressources. Ils ont modifié la présentation du budget et/ou intégré les IP à différentes étapes de sa procédure d'élaboration. Chacune de ces méthodes est évoquée ci-dessous.

### **1. La transformation de la présentation et de la structure du budget pour mieux faire apparaître les performances**

Plus des deux tiers des pays de l'OCDE font figurer des renseignements non financiers sur les performances dans leurs documents budgétaires. Allant plus loin, certains ont voulu changer la classification et la composition du budget.

La budgétisation par performance exige de dépasser la classification budgétaire traditionnelle, concentrée sur les unités de l'organisation administrative, et d'envisager le budget sous l'angle des résultats et des objectifs, qui concernent généralement plusieurs unités. Certains modes de classement sont plus propices que d'autres à l'intégration des informations sur les performances (Pollitt, 2001, p. 18). Ainsi, la décomposition par programmes ou par résultats et/ou produits s'y prête davantage que la division en lignes budgétaires. Cette dernière, qui peut prévoir des lignes distinctes pour les déplacements, le matériel de bureau et les traitements, facilite le microcontrôle, mais s'oppose à l'inclusion de tout type d'information sur les performances. En revanche, un budget comportant une seule dotation consolidée pour tous les coûts de fonctionnement donne plus de souplesse financière et managériale, tout en facilitant l'intégration de données sur les performances.

Quelques pays ont changé la composition du budget pour mettre l'accent sur les produits et/ou les résultats. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni l'ont fait dans le cadre des mesures d'introduction de la budgétisation basée sur les engagements\*. À partir de 2000, l'Australie a remanié son budget pour se concentrer sur les résultats (Scheers, Sterck et Bouckaert, 2005). En 2001, les Pays-Bas ont modifié la forme du budget pour

\* Les Pays-Bas ont ensuite renoncé à appliquer cette technique.

l'ordonner en fonction des orientations de politique du gouvernement ou des résultats qu'il recherche. Depuis les années 80, le budget de la Nouvelle-Zélande est structuré sur la base des produits. Au milieu des années 90, on avait privilégié les réalisations, en adoptant les « domaines de résultats essentiels » (KRA) et en définissant pour le moyen terme des « domaines de résultats stratégiques » (SRA), qui fixaient aux ministères des objectifs détaillés. Malgré l'intérêt porté aux réalisations en Nouvelle-Zélande, les crédits budgétaires restent alloués à des produits. Au Royaume-Uni, les crédits votés par le Parlement sont désormais des demandes de ressources (RFR), qui correspondent aux réalisations que le gouvernement cherche à obtenir.

En revanche, des pays comme le Canada et les États-Unis n'ont pas touché à la structure du budget; ils ont plutôt tenté d'inclure les IP dans des documents supplémentaires, tels que les projets stratégiques et les plans de performances, qui sont communiqués au législateur. Dans le cas du Canada, un ensemble de réalisations stratégiques et d'activités des programmes, approuvé au niveau central, vient à l'appui de tous les documents relatifs aux dotations. En outre, on met actuellement au point des cadres de mesure des performances dans le but d'améliorer la qualité des informations sur les résultats communiquées au Parlement.

L'aménagement initial de la structure du budget peut contribuer à mettre davantage l'accent sur les produits et/ou les résultats. Pourtant, même les pays qui ont procédé de la sorte éprouvent encore des difficultés à intégrer informations sur performances et informations financières. Ainsi, au milieu des années 90, le gouvernement suédois a remodelé le budget pour mieux faire apparaître ses priorités de politique. Sur le plan financier, le budget est divisé en 27 domaines de dépenses et une classification par programmes a été instituée. Plusieurs tentatives ont été faites pour intégrer davantage la partie financière et la partie performance de la documentation budgétaire. Mais, en dépit de ces efforts, les débats budgétaires au sein du gouvernement et au Parlement sont centrés sur les domaines de dépenses et les dotations. La dimension financière du budget et les aspects relatifs aux performances restent clairement séparés.

Le fait de changer la structure du budget n'affecte pas nécessairement la manière dont les décisions sont prises. Elles peuvent continuer de l'être selon le mode traditionnel de relèvements successifs, en particulier si la procédure budgétaire elle-même et les incitations des acteurs qui y participent n'ont pas été modifiées. La plupart des pays qui ont révisé la structure du budget ont également cherché à réviser la procédure.

La section suivante est consacrée aux efforts d'utilisation des IP au stade des négociations entre le MF et les ministères dépensiers pour établir le budget ainsi que dans les négociations entre les ministères dépensiers et les agences.

## **2. Les négociations budgétaires entre le ministère des Finances et les ministères dépen­siers**

Les pays de l'OCDE ont suivi des voies diverses pour intégrer les IP aux négociations budgétaires. On peut distinguer *grosso modo* les méthodes officielles et non officielles. Certains pays procèdent de façon formelle, le MF demandant alors aux ministères de présenter des plans de performances et/ou des résultats de performances en même temps que leurs propositions de dépenses; dans d'autres, en revanche, il n'existe pas d'obligations officielles portant sur les modalités d'utilisation des IP dans les négociations budgétaires. Lorsque les IP font partie de la procédure de négociation, la question essentielle qui se pose est celle de leur emploi. Le MF peut s'en servir à des fins de programmation et/ou de responsabilisation. Dans les deux cas, le problème est de savoir comment on doit les lier aux financements. Comme on l'a indiqué au chapitre 1, la budgétisation axée sur les performances peut être classée en diverses catégories : présentationnelle, éclairée par les performances, directe ou suivant une formule. Selon la solution qu'ils ont adoptée, les pays peuvent chercher à lier les IP aux décisions de répartition des ressources de façon rigide, souple ou pas du tout.

### **2.1. La budgétisation par performance de type présentationnel**

Certains pays ont opté pour une conception informelle de l'élaboration des informations sur les performances et de leur usage dans les négociations entre le MF et les ministères dépen­siers. Le Danemark et la Suède, par exemple, pratiquent de façon discrétionnaire, à l'échelle de l'ensemble de l'État, laissant les différents ministères décider de l'opportunité de produire des IP et de les présenter dans les négociations budgétaires. Il n'existe pas de mécanisme officiel prévoyant l'intégration et l'emploi systématiques des informations à ce stade de la procédure de formulation du budget. Il est loisible aux ministères dépen­siers de présenter des informations sur les performances, qui peuvent être évoquées dans le débat entre les deux parties, mais on n'est pas censé les lier à l'allocation des ressources.

Dans ces pays, il y a des principes directeurs et/ou des obligations concernant la communication au Parlement des résultats en matière de performances, soit dans les rapports annuels des agences, soit dans des rapports spécifiques couvrant l'ensemble des administrations. Quand elles sont utilisées, les informations sur les performances le sont surtout à des fins de responsabilisation et plutôt en dehors de la procédure de négociation du budget.

### **2.2. La budgétisation éclairée par les performances**

Dans les pays de l'OCDE, lorsque les informations sur les performances font partie de la procédure budgétaire, elles servent le plus souvent à guider l'affectation des crédits au même titre que d'autres informations relatives aux

priorités politiques et budgétaires. Elles ne sont qu'un facteur parmi d'autres du mécanisme de décision. Il n'existe pas de lien direct ou mécanique entre les performances (programmées ou effectives) et les financements. Le rapport est au mieux indirect ou bien il existe un lien souple entre les ressources et ces informations. Quand on les emploie, ce peut être dans un but de programmation et/ou de responsabilisation – le MF s'appuie éventuellement sur les futures performances programmées pour prendre des décisions de financement ou utilise les résultats de performances pour demander des comptes à une agence et guider les dotations budgétaires.

### **2.2.1. Information sur les performances dans un but de programmation : liaison souple entre performances programmées et financement**

Dans la plupart des pays, les négociations budgétaires ont toujours inclus une part de programmation, puisque les estimations énoncent en général ce qu'un ministère entend réaliser avec ses crédits – par exemple la construction d'un certain nombre d'écoles. L'instauration de la budgétisation axée sur les performances a officialisé cette pratique et donné plus d'importance à la fixation d'objectifs et à la mesure des résultats. Certains pays procèdent de façon formelle et exhaustive, en demandant aux ministères de présenter au MF des plans de performances en même temps que leurs projets de dépenses. Dans d'autres, la procédure est officielle mais de portée limitée : soit on demande seulement à certains ministères et secteurs de produire des plans ou des résultats de performances, soit on ne demande ces plans que pour les projets exigeant le financement de nouveaux programmes ou des crédits supplémentaires pour les programmes en vigueur.

Dans les pays où le MF prend part à la fixation d'objectifs de performances, ces derniers peuvent être débattus et/ou agréés pendant les négociations budgétaires. À l'exception de la Nouvelle-Zélande, la majorité des pays de l'OCDE ne lie pas systématiquement les dépenses aux objectifs de performances dans l'ensemble des administrations. Plus de 46 % des pays lient seulement les dépenses à quelques produits ou objectifs de résultats, voire à aucun (OCDE, 2005a). Dans certains cas, même s'il existe un lien, il peut traduire simplement un changement de présentation du budget et pas véritablement du mécanisme de prise de décision.

En Australie et au Royaume-Uni, une augmentation des crédits ou de nouvelles dépenses sont obligatoirement reliées à des objectifs ou à des évaluations de performances. Le Royaume-Uni pratique une méthode plus systématique : chaque ministère établit des plans de dépenses à trois ans et des accords de service public, qui incluent des objectifs de performances négociés avec le Trésor. Le but de l'exercice est de fixer des priorités et de garantir que les hausses de dépenses soient affectées aux domaines jugés prioritaires par le gouvernement. Alors que des facteurs comme les priorités politiques et les

considérations économiques influent sur la répartition des financements, on utilise les objectifs de performances pour être sûr d'obtenir un rendement sur le plan des performances en contrepartie de majorations successives des crédits.

En Australie, la budgétisation s'applique aux nouveaux projets de politique. À l'appui des demandes de dépenses, les ministères et les agences doivent expliquer les avantages, risques et étapes de réalisation de chaque projet ainsi qu'établir des plans pour suivre les progrès effectués et guider les évaluations. En outre, la procédure de révision des programmes permet de réexaminer des dépenses sélectionnées par les principaux ministres. Le MF coordonne les initiatives majeures et conseille le cabinet quand des décisions sont prises.

Les plans et les objectifs de performances ne sont pas forcément discutés ou agréés pendant la procédure budgétaire. L'accord peut être donné dans un autre cadre par le MF ou par d'autres agences centrales. En effet, la formulation de ces plans peut faire partie d'une initiative de réforme distincte. Dans certains pays, la programmation est totalement séparée de la budgétisation. Les projets stratégiques et les plans de performances sont surtout présentés et approuvés par les services du Premier ministre/du président, le ministère du plan ou le législateur.

### **2.2.2. Information sur les performances dans un but de responsabilisation : liaison souple entre résultats de performances et financement**

Le MF peut utiliser les résultats de performances pour demander aux ministères et aux agences des comptes sur les performances effectives. On s'interroge actuellement sur le degré de rigidité des liens à établir entre les résultats de performances et les financements. Dans les pays de l'OCDE, le MF se réfère rarement à ces résultats pour déterminer les dotations budgétaires. Au mieux, il peut s'en servir, au même titre que d'autres informations, pour éclairer ses choix en la matière. Même cette pratique de la budgétisation guidée par les performances peut être intermittente. L'emploi des IP dans les négociations budgétaires et l'importance qu'on leur donne varient selon les pays et au sein des pays, en fonction des données disponibles, du domaine de politique et, plus largement, de la situation économique et politique.

En Australie, l'utilisation des résultats de performances à l'appui des décisions de ventilation des crédits se limite au niveau des administrations considérées dans leur ensemble; ils ne sont pas pleinement exploités. Les renseignements utilisés pour guider les décisions budgétaires proviennent des réexamens de dépenses et de programmes. On réforme actuellement le système pour créer un dispositif plus stratégique, qui soit étroitement associé à la programmation budgétaire et à la répartition des ressources. Cette réforme renforcera le rôle du MF dans la gestion des révisions, en concertation avec les ministères dépensiers.

Au Royaume-Uni, les résultats de performances sont évoqués dans le cadre du réexamen des dépenses négocié entre le Trésor et les ministères. Mais il n'y a pas de rapport prédéterminé entre les performances passées et l'affectation de ressources. On ne sait pas dans quelle mesure elles guident la répartition des crédits : la procédure britannique est tournée vers les performances futures et les objectifs de performances.

En revanche, le système coréen est centré sur les résultats de performances. Le MPB encourage les ministères à se référer aux informations sur les performances, lorsqu'ils formulent leurs demandes de crédits. Les résultats de performances constituent un élément des négociations budgétaires avec les ministères dépensiers. Un débat a lieu sur la performance du ministère dépensier au cours de l'année écoulée. Les objectifs proposés pour l'année suivante ne sont pas abordés. La Corée est encore dans la phase initiale des réformes : on propose que le MPB se serve des notations de programmes, dans le cadre d'un mécanisme d'autoévaluation (SABP), pour réduire les budgets de ceux qui s'avèrent inefficaces. Le MPB a utilisé en 2005 les résultats du SAPB pour décider de l'allocation des ressources; les budgets des programmes jugés inefficaces ont ainsi été réduits de 10 %.

Aux États-Unis, le système PART, qui est géré par l'Office du management et du budget (OMB), évalue les performances et les résultats des agences. Les notations attribuées interviennent dans la procédure budgétaire, mais pas nécessairement chaque année pour tous les ministères et agences. Elles n'entraînent pas automatiquement des décisions en matière de financement. Les scores et les informations sur les performances ont servi à justifier des demandes de crédits. Quand un programme est noté comme « efficace », on considère qu'il est convenablement financé et fonctionne bien. En pratique, il s'avère très difficile de lier les résultats de performances aux financements, en raison notamment de l'organisation institutionnelle qui fait participer à la fois l'exécutif et le Congrès à l'élaboration du budget. Les notations PART ont influé sur les dotations budgétaires proposées par l'OMB de façon importante, mais sur une échelle limitée (Gilmour et Lewis, 2006). Toutefois, la performance des programmes n'est qu'un facteur parmi d'autres des décisions budgétaires et ne remplacera jamais l'élément politique.

On a évoqué ci-dessus l'usage des résultats de performances dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Mais il est possible de les utiliser, de façon ponctuelle ou systématique, pour fixer les priorités de dépenses, ce qui peut ou non faire partie de la procédure budgétaire.

Au Canada, la volonté affichée par le gouvernement d'intégrer les informations sur les performances à la procédure budgétaire annuelle s'explique par le succès des deux exercices de révision des programmes exécutés de 1995/1996 à 1998/1999. Ils se sont appuyés sur ces informations

ainsi que sur d'autres données pour réduire les dépenses. Au cours de la première révision, le centre a fixé des objectifs d'économies et des critères pour aider les ministères à sélectionner les programmes visés. Les informations sur leur efficacité figuraient parmi ces critères. Les ministères ont soumis différents ensembles de programmes et d'activités à un comité ministériel spécial, mis en place par le Premier ministre. Le comité a adressé des recommandations spécifiques sur les programmes ministériels au MF, qui les a incorporées dans le budget. Il en est résulté des coupes substantielles dans les budgets ministériels, de 21.5 % en moyenne sur plusieurs années (OCDE, 2005c). Si les critères de performance sur le caractère effectif et efficace des programmes ont été pris en compte, on ne perçoit pas vraiment le poids qui leur a été reconnu – d'autant plus que les décisions ont été prises dans un contexte très politisé et par suite de négociations entre ministres.

Ces révisions ponctuelles ont eu lieu dans une situation budgétaire difficile; pourtant, quand on a dégagé des excédents, le gouvernement a de nouveau proclamé son intention de faire des réexamens de programmes à la lumière des performances un élément de son système de gestion du budget et des dépenses. Bien que les finances publiques canadiennes aient été excédentaires neuf années de suite, les charges totales des programmes ont augmenté au cours des cinq dernières années à un taux annuel moyen de 8.2 %, et même de 14.4 % pendant l'exercice 2004/2005.

Les Pays-Bas procèdent à des réexamens des politiques publiques depuis le début des années 80. Leur démarche diffère de celle du Canada dans la mesure où il s'agit d'un exercice qui n'a pas vocation à être exhaustif. Les révisions interministérielles portent chaque année sur un nombre limité de domaines prioritaires (une dizaine); à l'origine, l'objectif était de concevoir une gamme de scénarios de financement différents pour les politiques dont le budget devait être réduit de 20 % sur quatre ans, et aussi de recommander des moyens d'améliorer l'efficacité. Les réexamens sont effectués par de petits groupes de travail, souvent présidés par une personnalité extérieure et comprenant des représentants des ministères dépensiers concernés, du MF et du ministère des Affaires générales. Les résultats sont publiés et soumis au Parlement. Bien que les révisions ne s'inscrivent pas dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, leurs résultats sont utilisés à cette occasion par les ministères dépensiers et le MF (OCDE, 2005c).

Les pays examinés dans ce chapitre utilisent très inégalement les IP pour prendre des décisions budgétaires. Dans certains, on ne s'y réfère pas du tout; ailleurs, elles servent, au même titre que d'autres informations, à guider l'affectation des crédits. Elles sont rarement liées de façon automatique ou mécanique à la répartition des ressources. La budgétisation directement axée sur les performances constitue une exception.

### **2.3. La budgétisation directement axée sur les performances ou suivant une formule**

La section précédente a présenté les systèmes d'information sur les performances au stade de l'ensemble des administrations. Mais, dans certains secteurs, on applique un mode de budgétisation en fonction directe des performances ou suivant une formule, qui lie immédiatement et explicitement les performances au financement. Ce type de budgétisation obéissant à une formule exige des mesures de produits claires et des informations sur les coûts unitaires, lesquelles ne sont pas immédiatement disponibles dans de nombreux secteurs administratifs. Les pays de l'OCDE recourent assez peu à cette méthode. Les deux tiers des répondants à l'enquête 2005 de l'OCDE sur les IP ont déclaré qu'ils ne liaient pas directement les résultats de performances aux dotations budgétaires (OCDE, 2005f). La budgétisation basée directement sur les performances ou selon une formule est surtout mise en œuvre dans les pays nordiques et seulement dans certains secteurs, comme l'enseignement supérieur, la recherche et la santé. Le tableau 3.1 résume les pays, ministères et programmes qui emploient ce système.

## **3. Les mécanismes dont dispose le ministère des Finances pour inciter les agences à améliorer l'efficacité et les performances**

Le MF peut se servir des résultats de performances pour inciter les agences à les améliorer et il dispose d'un certain nombre de mécanismes à cette fin. Les incitations peuvent être financières ou non financières et officielles ou non officielles. On peut les diviser en trois grandes catégories : 1) gratifications ou sanctions financières; 2) augmentation ou diminution de la souplesse financière et/ou managériale; 3) publication des résultats – on désigne et on stigmatise ceux qui font des performances médiocres, tout en distinguant les auteurs de bonnes performances. Le tableau 3.2 résume ces mécanismes que l'on va examiner successivement.

### **3.1. Possibilités de gratifications et de sanctions financières**

Dans la plupart des cas, le MF ne se sert pas des résultats de performances pour récompenser ou sanctionner financièrement les agences. Le tableau 3.3 indique la proportion de ministères des Finances des pays de l'OCDE qui recourent souvent aux IP (évaluations ou mesures des performances) pour supprimer des programmes, réduire des dépenses ou déterminer la rémunération.

Comme on le voit au tableau 3.3, le MF emploie rarement les informations sur les performances quand il décide des mesures de ce type. Il est difficile de relier le financement aux résultats, en raison de la complexité des problèmes et du contexte qui sous-tendent les décisions budgétaires. La

Tableau 3.1. **Ministères, départements et programmes utilisant la budgétisation en fonction directe des performances**<sup>1</sup>

	Secteur	Ministère/département	Programme
Chili	Éducation	Ministère de l'Éducation	Système de coupons pour la garde d'enfant, l'enseignement primaire et secondaire
	Éducation	Ministère de l'Éducation	Subventions aux universités, financement direct de l'enseignement supérieur
	Santé	Ministère de la Santé	Groupes homogènes de malades dans les hôpitaux
	Santé	Ministère de la Santé	Financement par habitant des cliniques locales (soins médicaux de base)
Danemark	Éducation	Ministère de l'Éducation	Écoles techniques
	Éducation	Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation	Universités
	Santé	Ministère de l'Intérieur et de la Santé	Hôpitaux
Finlande	Éducation	Ministère de l'Éducation	Enseignement supérieur, enseignement professionnel
Hongrie	Éducation	Ministère de l'Éducation	Enseignement supérieur
Islande	Éducation	Ministère de l'Éducation	Enseignement supérieur
	Santé	Ministère de la Santé	Maisons de retraite médicalisées
Norvège	Hopitaux	Ministère de la Santé	Financement des hôpitaux
	Universités	Ministère de la Recherche et de l'Éducation	Financement des universités
Portugal	Éducation	Ministère de l'Éducation	Financement des universités
	Santé	Ministère de la Santé	Financement des hôpitaux publics
Royaume-Uni	Santé	Département de la Santé	Organismes chargés des soins de base
	Travail/emploi	Département du Travail et des Pensions	« New Deal »
Suède	Éducation	Ministère de l'Éducation	Production d'examens universitaires de base
	Commerce/industrie	Ministère de l'Industrie	Office des brevets
	Commerce/industrie	Ministère de l'Industrie	Office d'enregistrement des sociétés
	Commerce/industrie	Ministère de l'Industrie	Service du cadastre

1. Ce tableau est tiré des résultats du questionnaire 2005 de l'OCDE sur les IP (OCDE, 2005f). Il donne une liste sélective, et non complète, des programmes régis par cette méthode.

capacité du MF à supprimer ou même à réviser en baisse des programmes peut être limitée par l'insuffisance de moyens et de pouvoirs ou par l'absence de soutien politique. Dans certains pays, il n'existe pas de procédure permettant au MF d'utiliser les IP à cette fin et/ou la décision relève du ministère compétent. Cela vaut particulièrement pour la détermination des rémunérations, lorsque d'autres agences centrales et les ministères dépensiers eux-mêmes jouent un rôle essentiel.

Tableau 3.2. **Mécanismes dont peut disposer le ministère des Finances pour inciter à la performance**

Mécanisme	Récompenses	Sanctions
Financement	Financement accru de l'agence.	Financement de l'agence réduit ou restreint.
	Maintien du financement de l'agence.	Suppression du financement de l'agence.
	Octroi de primes aux cadres et/ou aux employés.	Réduction de la rémunération des cadres et/ou des employés.
	Augmentation du budget de personnel.	Réduction du budget de personnel.
Flexibilité	Autorisation donnée à l'agence de conserver et de reporter ses gains d'efficacité.	Réaffectation de tout le financement au centre.
	Autorisation de transférer des fonds entre différents programmes et/ou dépenses de fonctionnement.	Restriction des possibilités de transférer des fonds.
	Exemption de certaines obligations d'information.	Renforcement des obligations d'information. Lancement d'un audit sur la gestion de l'agence
Distinction publique	Reconnaissance publique des réalisations de l'agence	Critique publique de la performance de l'agence.

Tableau 3.3. **Pourcentage de ministères des Finances utilisant souvent les informations sur les performances pour agir**

	Mesures des performances (en %)	Évaluations (en %)
Pour supprimer des programmes	4	11
Pour réduire les dépenses	10	15
Pour déterminer la rémunération	11	5

En outre, le pouvoir réel de décision peut appartenir au Premier ministre ou résulter de négociations politiques au sein du cabinet ou du Parlement. Aux États-Unis, par exemple, le budget préparé par le président pour l'exercice 2006 proposait 21 interruptions de programmes et cinq réductions du financement. Le Congrès n'a voté que sept suppressions et quatre réductions. Les décisions budgétaires sont prises dans un cadre politique et les projets d'allègement ou d'élimination de programmes peuvent se heurter à une résistance, en particulier si, sur le plan politique, ces programmes bénéficient à des catégories sensibles ou constituent des priorités.

Récompenser financièrement les bonnes performances et sanctionner les mauvaises pose aussi un certain nombre de problèmes techniques et d'incitation; on peut donc se demander si l'application de cette méthode à l'ensemble de l'État encouragerait réellement les agences à utiliser les informations sur les performances pour améliorer leurs résultats. On est naturellement tenté de saluer la qualité des performances, mais, en le faisant de façon automatique, on ne tiendrait pas compte des priorités du gouvernement ou des contraintes budgétaires.

Un mécanisme qui réduirait automatiquement les financements, sans comprendre la raison de la médiocrité des performances (qui résulte peut-être d'une insuffisance de fonds), pourrait aggraver la situation et condamner les agences sous-performantes à le rester. Les mesures des performances ne rendent pas compte des causes profondes de résultats médiocres. La performance d'une année donnée résulte d'une pluralité de facteurs, à la fois internes et externes, qu'une agence peut ou non être en mesure de maîtriser. Les causes de performances insuffisantes peuvent échapper au contrôle d'une agence ou découler d'une pénurie de fonds. De plus, dans certains pays de l'OCDE, il n'est pas certain que les IP soient de qualité suffisante pour contribuer de cette manière aux décisions budgétaires.

Par ailleurs, une méthode mécanique risque de générer des incitations perverses et d'encourager les agences à manipuler les données. L'incitation à communiquer des informations exactes est influencée par la manière dont on prévoit qu'elles seront utilisées pour prendre des décisions. Si le financement est lié étroitement et automatiquement aux résultats, cela peut inciter à manipuler les données pour recevoir davantage de fonds ou éviter d'en avoir moins. Une remarque faite il y a plus de 30 ans reste judicieuse : il est politiquement irrationnel d'attendre des agences qu'elles donnent des informations objectives si celles-ci sont utilisées pour réviser en baisse leurs programmes (Wildavsky, 1974).

La Corée est le seul pays qui tente de lier automatiquement performance et financement dans l'ensemble des administrations. Une initiative récente du gouvernement coréen a cherché à faire dépendre la répartition des ressources des informations sur les performances. Le MPB doit utiliser les notations de programmes, dans le cadre du SABP, pour diminuer les budgets de ceux qui sont inefficaces. Il a annoncé une réduction automatique de 10 % dans ce cas. Cette déclaration a clairement indiqué aux agences que les performances étaient prises au sérieux et que la médiocrité ne serait pas tolérée. Mais le MPB se heurte déjà à des difficultés d'application en raison de la qualité insuffisante des informations reçues. Il y a aussi des problèmes de truquage, de distorsion des objectifs et de présentation d'informations trompeuses.

Lier automatiquement les performances aux résultats dans l'ensemble des administrations n'est pas le meilleur moyen de promouvoir la production de données crédibles et d'encourager les agences à maximiser l'usage des informations sur les performances. La plupart des pays de l'OCDE n'ont pas agi de cette façon, peut-être parce qu'ils ont eu conscience des difficultés découlant de l'adoption d'une méthode aussi systématique.

Bien que les ministères des Finances s'abstiennent de sanctionner ou de récompenser financièrement les performances des agences, ils se servent des IP pour demander des comptes aux ministères. Ces informations jouent le rôle d'un signal qui attire l'attention sur les problèmes que rencontrent les programmes et

les agences. La révélation de performances médiocres amène le MF à surveiller de plus près ou à réexaminer les agences et les programmes. Dans ce cas, la réaction la plus fréquente des MF est de maintenir les ressources de l'agence concernée à un niveau constant et de réviser le programme en cours d'exercice. Il arrive aussi qu'ils conditionnent le maintien de programmes à une amélioration future des performances.

### **3.2. Augmentation ou diminution de l'autonomie financière et managériale**

Théoriquement, l'intégration des IP aux techniques de budgétisation et de gestion devrait s'accompagner d'un relâchement des contrôles sur les intrants (moyens) et d'une plus grande autonomie financière ou managériale en matière de dépenses et d'effectifs. En pratique, on ne discerne pas, dans les pays de l'OCDE, une tendance claire à assouplir les contrôles sur les intrants du fait de l'officialisation des informations sur les performances (OCDE, 2005b). Dans certains pays, les changements ont été effectués avant le lancement de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances (Schick, 2001), dans le cadre d'une réforme distincte ou n'ont pas eu lieu. Ainsi, les pays nordiques – en particulier le Danemark et la Suède – connaissent depuis longtemps les agences exécutives, la décentralisation des responsabilités de gestion et le contrôle assoupli des intrants. De nombreux pays sont passés à une dotation budgétaire unique pour les coûts de fonctionnement, ce qui donne beaucoup plus de flexibilité. En revanche, des pays comme le Chili ou la Corée ont appliqué ces réformes sans relâcher simultanément le contrôle des intrants. Même quand cela a été fait, la situation n'est pas figée et de nouveaux contrôles peuvent être imposés face à l'apparition de difficultés.

Tout système de contrôle pose des problèmes d'équilibre entre responsabilité et flexibilité. Il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de se conformer aux règles et aux obligations d'information, d'une part, et la latitude nécessaire aux gestionnaires, d'autre part. Selon les critiques du système traditionnel de responsabilité, les règles deviennent une fin en soi, la conformité est privilégiée et les structures hiérarchiques font obstacle à l'efficacité et à la performance. Ces critiques insistent donc sur la nécessité de relâcher le contrôle des intrants. Mais cela comporte des risques évidents si l'on n'a pas mis en place des mécanismes financiers et de gestion adéquats. La délégation de responsabilités suppose aussi que les nouvelles politiques et pratiques soient bien comprises du personnel des agences et que celui-ci ait les compétences, la capacité, les ressources et l'autorité permettant d'appliquer effectivement les initiatives.

Toutefois, il est aussi périlleux de ne pas assouplir suffisamment ces contrôles. Trop de restrictions privent les gestionnaires de la possibilité d'améliorer les performances; le maintien des contrôles peut alors conduire à l'inefficacité. Du point de vue des ministères dépensiers, les obligations d'information et de recueil de données introduites avec les mesures de

performance et les systèmes d'évaluation peuvent représenter une lourde charge financière et absorber beaucoup de temps de travail. C'est particulièrement vrai quand on ne voit pas clairement l'usage que font le MF ou d'autres agences centrales de ces informations.

Le fait de gagner ou de perdre de l'autonomie en fonction des résultats de performances peut inciter à les améliorer. Ainsi, il est possible de récompenser la réalisation d'un certain pourcentage des objectifs de performances en donnant plus de souplesse pour dépenser pendant l'exercice et en permettant de reporter les crédits non consommés ou en exemptant de certaines règles ou obligations d'information. Inversement, l'incapacité à réaliser les résultats ou des évaluations médiocres peuvent entraîner un renforcement des obligations d'information. Pourtant, il est rare que les réformes soient conçues pour donner au MF le pouvoir d'assouplir les contrôles d'intrants ou d'alléger les règles et les obligations d'information. La phase pilote du GPRA aux États-Unis fait exception : on a effectivement voulu lier une plus grande autonomie de gestion et une réduction des obligations d'information à l'amélioration des performances. Mais cette disposition n'a pas été retenue dans l'application de la loi, notamment parce que l'OMB n'était pas en mesure d'exonérer les agences d'obligations d'information et de règles fixées par d'autres instances de l'exécutif ou par le Congrès.

Si l'autonomie de gestion n'est pas toujours accordée en tant que récompense, il arrive que l'on impose aux agences sous-performantes un renforcement des contrôles et des obligations d'information. Lorsqu'un programme a fait l'objet d'appréciations critiques et n'a pas suivi les recommandations, la mesure la plus fréquemment prise est de renforcer le contrôle sur ce programme et de faire connaître publiquement son échec (Cristine, 2005a, p. 37).

Quand le MF est en mesure soit de relâcher ou de resserrer les contrôles sur les intrants, soit d'alléger les règles ou les obligations d'information, d'autres facteurs doivent entrer en ligne de compte. Il importe que les décisions soient prises au cas par cas, en tenant compte du degré de confiance qui marque déjà la relation entre le MF et les agences. Cette relation est, au moins en partie, basée sur les antécédents de l'agence ou du programme en matière de performance, de respect des règles ainsi que d'absence de corruption, de gaspillage et mauvaise gestion.

### **3.3. La distinction publique**

En rendant publics les résultats de performances des agences et des programmes, on vise à distinguer les bonnes performances et/ou à désigner et à stigmatiser les mauvaises. On espère que les médias, le public et le Parlement feront pression pour qu'elles s'améliorent.

La majorité des pays de l'OCDE publie des informations sur les performances du secteur public, mais pas toujours sous une forme aisément

compréhensible ou propice aux comparaisons. Dans le cadre de la méthode de désignation et de stigmatisation, on cherche souvent à comparer et à noter la performance d'une agence relativement à une autre ou à ses propres résultats antérieurs. On peut le faire au moyen de cartes de score, d'étalonnage ou de classements. Au risque de simplifier à l'excès, on obtient effectivement des informations comparables.

Le système PART aux États-Unis et le SABP en Corée font connaître au public les performances des programmes en décernant des notes qui permettent de faire des rapprochements. Dans la plupart des pays de l'OCDE où cette méthode est en vigueur, elle n'est pas utilisée par le MF, mais par d'autres agences centrales ou par les états et les collectivités locales. Elle tend à être concentrée dans le domaine de la prestation de services locaux. Le Royaume-Uni établit des classements pour les hôpitaux et les écoles. Aux États-Unis, il est fréquent que les autorités des états étalonnent les performances des services. En Australie, il existe un mécanisme de comparaison des performances des états en matière de prestation de services publics. Au Canada, la totalité des audits internes et des évaluations de programmes – ainsi que les notations données annuellement par le Conseil du Trésor à la gestion des ministères – sont publiées sur Internet.

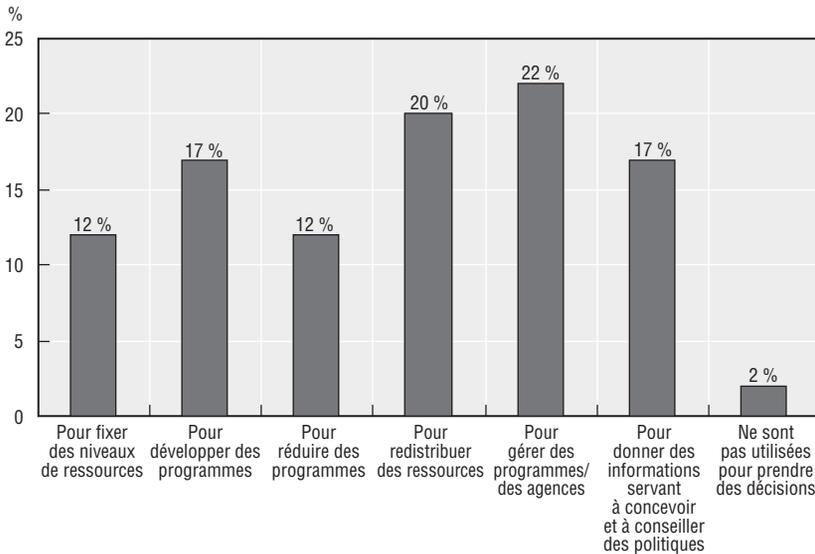
La possibilité pour le MF de recourir à ces mécanismes et incitations, seul ou en concertation avec d'autres agences centrales, dépend de la situation propre à chaque pays et du rôle de ce ministère au sein du système institutionnel et politique. La nature des réformes effectuées et le degré de décentralisation de l'administration publique interviennent également (OCDE, 2005a). Dans tous les systèmes, et surtout dans ceux où la gestion des finances et des performances est décentralisée, on doit examiner dans quelle mesure les ministères et les agences ont utilisé les IP pour prendre des décisions.

#### **4. Le rôle des IP dans les négociations budgétaires entre les ministères dépensiers et leurs agences**

Il ressort des recherches faites à l'OCDE que les IP sont plus souvent utilisées par les ministères dépensiers que par le ministère des Finances (OCDE, 2005a). Elles peuvent être un élément des négociations entre les ministères dépensiers et leurs agences au stade de l'élaboration du budget. Elles sont fréquemment intégrées à la procédure budgétaire par le biais de la discussion des accords et des contrats de performance des agences. C'est surtout le cas dans les pays où existent des agences exécutives, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, les pays nordiques et le Royaume-Uni. La discussion peut porter soit sur les objectifs futurs ou les performances passées, soit sur un dosage des deux. À l'exception du modèle acheteur-fournisseur employé en Nouvelle-Zélande, le lien entre financement et objectifs est généralement ténu. Les ministères dépensiers ont coutume de s'appuyer sur les IP pour redistribuer des ressources (cf. le graphique 3.1).

Graphique 3.1. **Comment les ministères dépensiers utilisent-ils généralement les mesures de performances?**

Possibilité de réponses multiples

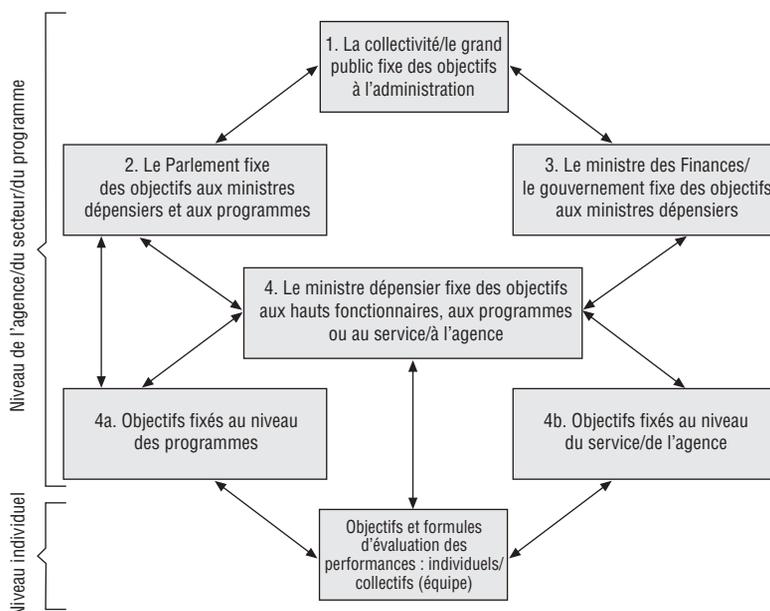


La possibilité pour les ministères dépensiers de redéployer des ressources dépend du cadre et des règles budgétaires. Dans la plupart des pays, ils peuvent proposer de modifier leur répartition entre agences et programmes au moment de l'établissement du budget (sauf peut-être pour certains programmes). En fait, les règles et procédures en vigueur obligent parfois les ministères dépensiers à réaffecter des fonds. Dans certains pays, comme la Nouvelle-Zélande et la Suède, le MF s'efforce de maîtriser les dépenses et de limiter les propositions de majoration en fixant des plafonds. Les ministères sont obligés de respecter les limitations, ce qui les contraint à financer tout relèvement de dépense par redistribution interne.

En fonction de la souplesse financière que le système budgétaire reconnaît aux ministères, ils peuvent employer la plupart des mécanismes dont dispose le MF pour encourager leurs agences à utiliser les IP. Il leur est possible de se référer aux IP pour réaffecter des ressources et ils le font effectivement, même si ce n'est généralement qu'un facteur parmi d'autres du mécanisme de décision. De plus, à la différence du MF, les ministères dépensiers peuvent tenter de lier la performance d'une personne à celle de l'organisation et se référer aux résultats de performances pour la récompenser ou la sanctionner. Mais, étant donné le grand nombre de facteurs externes et internes qui peuvent influencer sur les performances d'un programme d'une année donnée, il est difficile de lier les performances individuelles à celles de l'organisation.

Dans quelques pays seulement, la performance d'une agence a une influence directe sur la rémunération des hauts responsables. Au Danemark et au Royaume-Uni, la prime de performance du directeur général est en partie déterminée par la réalisation des objectifs de performances de l'agence. Dans d'autres pays, on tente davantage de relier les objectifs de performances de l'organisation à ceux de ses membres, en recourant à des accords de performance individuels et à des systèmes d'évaluation (Ketelaar, Manning et Turkisch, 2007). Le graphique 3.2 montre les liens possibles entre les objectifs et les performances des organisations et des personnes. On voit le cheminement des objectifs de performances, qui sont définis au sommet par le MF et par le Parlement, puis répercutés aux ministres et aux programmes et, de là, aux accords de performance individuels ou collectifs.

Graphique 3.2. **Liens possibles entre les objectifs de performances des organisations et ceux des personnes/équipes**



Source : Ketelaar, Manning et Turkisch, 2007.

Même si la performance de l'organisation n'est pas directement liée à la rémunération, elle peut être un élément du système d'évaluation et influencer à ce titre les perspectives de carrière individuelles. En pratique, on ne perçoit pas clairement le degré auquel elle intervient réellement dans la notation des performances personnelles, surtout quand des équipes contribuent largement à réaliser les objectifs de l'organisation.

Parmi les pays de l'OCDE, la qualité des IP et l'usage qu'en font les ministères dépensiers dans la procédure budgétaire sont très variables. Dans un même pays, leur qualité, leur degré d'utilisation et le poids qu'on leur accorde dans les débats budgétaires peuvent beaucoup différer selon les ministères. En Norvège, par exemple, les règles relatives aux dotations prévoient que les projets budgétaires donnent, à côté des informations financières, des renseignements sur les objectifs programmés et les résultats accomplis (Anderson, Curristine et Merk, 2006, pp. 33-34). Les ministères demandent des IP aux agences dans la lettre d'instruction qu'ils leur adressent. Ce système est similaire à celui du Danemark et de la Suède. Malgré ces obligations et procédures officielles, beaucoup d'agences n'ont guère progressé dans l'établissement de mesures de performance significatives. La nature des IP change d'une agence à l'autre. Certaines ne fixent qu'un petit nombre d'objectifs politiques; d'autres en définissent beaucoup, de toute nature. Dès lors, il est difficile aux ministères dépensiers de se servir de ces informations dans les négociations budgétaires avec les agences. De nombreux pays de l'OCDE, y compris la Norvège, peinent à concevoir des objectifs clairs ainsi que des mesures de performances et des données de bonne qualité.

Les IP n'ont pas seulement des finalités budgétaires; elles ont aussi vocation à améliorer la gestion des programmes. Comme l'indique le graphique 3.1, c'est dans ce but que les ministères utilisent le plus souvent les mesures de performances. Cela peut améliorer l'efficacité opérationnelle. Il n'existe pas d'études internationales comparatives montrant la contribution des IP à ces progrès. Ce type d'étude se heurte à des difficultés de comparabilité et au problème de la distinction entre les effets des réformes et ceux d'autres initiatives et facteurs susceptibles de jouer sur l'efficacité. On trouve néanmoins, dans un contexte national, de nombreux exemples de la manière dont les IP améliorent l'efficacité opérationnelle.

En résumé, les IP n'ont généralement pas une incidence significative sur la répartition des ressources. Quand le MF s'en sert pour prendre des décisions budgétaires, ce n'est qu'un facteur parmi d'autres destinés à guider, plutôt qu'à déterminer, les dotations. On trouve rarement un lien mécanique entre performance et financement, à l'échelle de l'ensemble des administrations. Le MF recourt peu aux IP pour réduire ou supprimer des programmes. Mais il s'en sert comme d'un signal pour surveiller les performances des agences et, quand elles sont médiocres, indiquer les mesures supplémentaires à prendre. Les IP les plus employées par les ministères des finances pour prendre des décisions de financement sont tirées d'examens qu'ils effectuent eux-mêmes ou avec d'autres ministères, dans le cadre d'exercices de révision des dépenses. Ce sont les ministères dépensiers qui se servent le plus souvent des IP et ils le font généralement pour gérer les programmes.

PARTIE I  
*Chapitre 4*

**Incidence, avantages et problèmes actuels**

## 1. Introduction

Il est difficile de mesurer le succès des initiatives prises par les États pour introduire les IP dans la procédure budgétaire et la gestion publique. C'est notamment parce que ces réformes ont souvent des objectifs divers et changeants, d'où la difficulté de convenir de critères d'évaluation de la réussite ou de l'échec. De plus, pour mesurer l'amélioration des performances, il faut s'accorder sur le niveau d'efficacité antérieur aux réformes, sur la définition d'une amélioration et, assurément, sur ce qui constitue un arbitrage acceptable pour la réaliser (Hou, Moynihan et Ingraham, 2003).

Lier les améliorations de (par exemple) l'efficacité ou de la productivité à un quelconque changement spécifique de l'organisation de l'État ne va pas de soi (Pollitt, 2000). Les études économiques évaluant l'incidence des réformes font défaut. L'une des raisons est qu'il faudrait pouvoir distinguer les effets des réformes, d'abord les uns des autres, et ensuite d'autres facteurs qui influent sur les performances, compte tenu du mode de gouvernance et du contexte économique. En outre, les gouvernements lancent des réformes en fanfare, mais consacrent souvent peu ou pas de ressources à leurs évaluations. Celles qui sont effectuées portent généralement sur des questions de procédure et d'application plutôt que sur leur effet réel, plus délicat à mesurer. Faute d'évaluation systématique dans les pays de l'OCDE, on ne dispose pas de données quantitatives mesurant l'influence comparée de ces réformes sur l'efficacité, l'effectivité ou la performance. On possède néanmoins des données qualitatives, tirées des études de cas des pays ayant participé à cette recherche, des résultats d'enquêtes de l'OCDE et de sources secondaires dans les travaux universitaires sur les expériences individuelles de pays, de ministères et d'agences.

Les pays de l'OCDE soutiennent que les réformes ont été bénéfiques. Dans ce chapitre, on analyse d'abord les avantages effectifs et potentiels, sur le plan de l'amélioration de la gestion et de la performance des programmes comme de la responsabilisation. On examine ensuite, dans les limites des données tangibles disponibles, comment les réformes ont contribué à réaliser les objectifs budgétaires, c'est-à-dire une plus grande efficacité de la production et de la répartition ainsi qu'un progrès de la discipline budgétaire globale. Enfin, on présente les problèmes que continue de poser l'application de ces réformes.

## 2. Les avantages

Les pays de l'OCDE ont cité un certain nombre d'avantages découlant de ces réformes. L'intégration des informations sur les performances à la préparation du budget et à la gestion, dans de nombreux pays membres, a orienté l'État vers l'obtention de résultats concrets et leur a donné plus de place dans la communication. Si les réformes sont bien appliquées, elles peuvent enrichir l'information sur les objectifs et les priorités des pouvoirs publics, l'adéquation des programmes à ces objectifs et leur réalisation effective.

### 2.1. Améliorer la fixation des objectifs

Les réformes créent un mécanisme qui permet au personnel politique, s'il décide de s'en servir, de clarifier les objectifs. Il s'avère qu'elles constituent un instrument utile pour fixer des priorités à court et moyen terme, et font bien apparaître les résultats attendus du secteur public. La plupart des pays de l'OCDE présentent maintenant au Parlement et au public des objectifs de performances, figurant soit dans des plans de performances communs à toutes les administrations, soit dans des plans de ministères ou d'agences (OCDE, 2005a). Ainsi, en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, tous les ministères doivent établir des projets stratégiques énonçant des objectifs de performances à moyen terme.

Le but n'est pas seulement de clarifier les priorités du gouvernement, mais aussi de vérifier l'adéquation des différents programmes aux objectifs ou aux résultats plus larges des politiques publiques. Pour permettre aux dirigeants politiques de mieux percevoir comment les différents domaines et programmes de l'action publique contribuent aux orientations stratégiques, certains pays ont cherché à aligner les programmes sur les objectifs. Comme on l'a dit au chapitre 3, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède ont changé la présentation de leur budget pour mieux faire apparaître la conformité des programmes aux grands objectifs de politique publique. Toutefois, les gouvernements ont éprouvé beaucoup plus de difficultés à supprimer les programmes qui ont cessé de contribuer à ces objectifs.

### 2.2. Améliorer le suivi des performances : les IP en tant que signaux

Ces réformes ont mis en place un mécanisme de suivi des performances et du progrès des agences. En général, c'est soit le ministère dont relève l'agence, soit le MF, dans les pays plus centralisés comme le Royaume-Uni, qui surveille la réalisation progressive des objectifs.

Les informations sur les performances donnent aux principaux acteurs des indications précises sur les succès et les échecs des programmes de l'État et, en cas d'évaluation, peuvent expliquer pourquoi on n'atteint pas les résultats recherchés. Elles jouent le rôle d'un signal qui révèle les difficultés d'un

programme ou de la prestation d'un service, de même que les bonnes pratiques (Curristine, 2005a). Une fois qu'une performance médiocre a été décelée, on peut prendre différentes mesures de redressement. Toutefois, comme on l'a dit au chapitre précédent, cela implique rarement de faire des coupes dans les dépenses ou de supprimer des programmes. L'habitude est plutôt d'évoquer le problème avec l'agence concernée pour trouver des mesures propres à y remédier et à améliorer la performance de chaque programme.

### **2.3. Donner plus d'importance à la programmation**

L'apparition des IP a conduit à mettre davantage l'accent sur la programmation en matière de gestion et de budget ainsi qu'à concevoir plus les politiques publiques en fonction des résultats. L'importance accrue de la programmation à long terme se manifeste par le lancement de projets stratégiques à échéance de trois à cinq ans. La programmation est utilisée de façon plus systématique dans l'élaboration du budget. En raison de l'existence d'informations sur les performances, on justifie moins les dépenses par leur usage passé que par les performances futures. Avec l'appui de la programmation à moyen terme des dépenses, qui informe théoriquement les agences de leurs financements pour les deux ou trois exercices à venir (en fonction de la durée de cette programmation), il est plus facile de prévoir les moyens disponibles pour atteindre les objectifs au cours des prochaines années. Grâce aux IP, on peut disposer d'un cadre clair et logique qui lie les ressources et les activités aux résultats attendus.

### **2.4. Améliorer la gestion**

Les ministères et les agences se servent généralement des IP pour gérer les programmes (OCDE, 2005a). Dans cette hypothèse, ils aident les responsables à appliquer les politiques et à mieux atteindre les résultats. La fixation d'objectifs, généraux et spécifiques, peut servir de référence explicite pour améliorer la prestation de services. L'adoption d'une démarche axée sur les résultats permet aux gestionnaires de poser des questions stratégiques sur les modalités de fourniture des services. En concevant ces systèmes, les agences peuvent répondre à des questions fondamentales comme : Ce service est-il nécessaire ? Convient-il au problème traité ? Quel objectif poursuit-il ? Quel est le résultat proposé ? Quelle est la meilleure manière de concevoir le service pour réaliser ce résultat ? Si l'on donne aux agences la souplesse et l'autorité nécessaires, elles peuvent organiser leur structure et leurs opérations de façon à atteindre plus efficacement les buts qu'elles poursuivent.

Les IP donnent aussi les informations de base nécessaires à la gestion quotidienne. Elles permettent, par exemple, de connaître la quantité de services fournis, les coûts et de savoir si, et comment, les procédures internes contribuent à l'efficacité ou à l'effectivité de la prestation. Elles renseignent

sur le niveau et la qualité des services fournis à des parties prenantes externes et sur les critères de fourniture. Par ailleurs, les ministres peuvent les utiliser dans les décisions budgétaires internes pour redéployer les financements de la manière la plus propre à atteindre les résultats recherchés.

La gestion basée sur les performances est largement appliquée dans les pays de l'OCDE. Quelque 50 % d'entre eux déclarent disposer d'un système de ce type, qui prévoit de fixer et de communiquer des objectifs de performances, puis de les utiliser dans les mécanismes internes de décision des ministères et des agences (OCDE, 2005a). Il s'agit de modifier les processus professionnels, d'arrêter les priorités des programmes et de redéployer des ressources en leur sein.

Le développement effectif des IP est très inégal selon les pays; l'obligation d'appliquer ces réformes peut viser la totalité des agences et des ministères ou seulement un petit nombre. Les résultats sont contrastés, même là où les agences sont tenues de s'exécuter. Si certaines ont saisi l'occasion pour transformer leur mode opératoire et améliorer la prestation des services, d'autres n'ont donné qu'un accord de pure forme aux réformes et se sont opposées au changement en considérant les directives relatives aux performances comme un exercice artificiel. Au sein des pays, on a peu analysé de façon systématique les effets de ces réformes sur les performances. Dans une enquête conduite aux États-Unis, on a demandé aux gestionnaires fédéraux leur opinion à propos de l'incidence du GPRA sur les performances des programmes. Quarante-deux pour cent ont estimé que le dispositif avait abouti à une amélioration modérée ou marquée (GAO, 1997, p. 86). En dépit de leur caractère subjectif, ces données informent du degré réel d'application des réformes. Pourtant, quelques pays seulement effectuent des enquêtes de ce type pour connaître les impressions des gestionnaires sur les réformes.

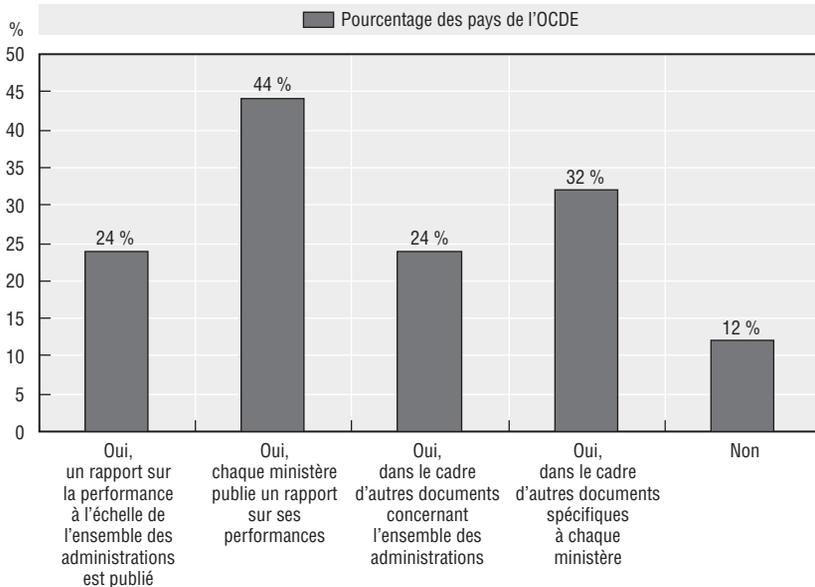
On trouve néanmoins dans la littérature économique des études de cas portant sur des agences qui se servent des IP dans leur procédure budgétaire pour améliorer la gestion et la prestation de services. Dans une récente enquête de l'OCDE, les MF ont désigné les ministères et agences ayant fait bon usage des informations sur les performances dans l'élaboration de leur budget (Curristine, 2005a). Les facteurs explicatifs les plus importants de l'utilisation, jugée réussie, de ces informations pour gérer les programmes et améliorer les performances étaient les suivants : d'abord, le type de bien ou de service; ensuite, le soutien des hauts responsables du ministère concerné; enfin, la pression politique en faveur des réformes (OCDE, 2005a).

Ces réformes incitent à trouver des solutions nouvelles pour traiter les problèmes et atteindre les résultats voulus. Conjuguées à la délégation de compétences en matière de gestion et de budget, elles peuvent favoriser l'expérimentation et l'innovation dans la prestation de services, tout en donnant un moyen de rendre les agences responsables de ce qu'elles réalisent.

## 2.5. Améliorer la transparence

Beaucoup des pays cités dans cette étude ont fait du renforcement de la responsabilité à l'égard du législateur et du citoyen l'un des objectifs de leurs réformes. Celles-ci ont fait progresser la transparence en informant davantage les élus et la population des résultats du secteur public. Dans les huit pays, des rapports sur les performances des agences et des ministères sont communiqués au Parlement. C'est conforme à la tendance générale : 24 des 30 pays de l'OCDE diffusent dans le public des informations sur les résultats de performances (OCDE, 2005a). Elles figurent dans des rapports de performances propres aux ministères et/ou concernant l'ensemble des administrations.

Graphique 4.1. **Les résultats de performances sont-ils rendus publics ?**



On a actuellement l'impression, et parfois la certitude, d'une insatisfaction des citoyens à l'égard de l'État; ce climat favorise un regain d'intérêt pour la diffusion d'informations objectives sur les performances, montrant les efforts des gouvernements pour être plus efficaces et responsables (Nelson, Robbins et Simonsen, 1998). Dans certains pays, les responsables politiques adhèrent à ces initiatives dans l'espoir que la communication de plus d'informations numériques constituera une preuve visible qu'ils tiennent les promesses électorales ou améliorent les performances du secteur public.

S'il est indéniable que la transparence s'est accrue, l'information n'est pas une fin en soi. Selon les partisans de cette démarche, la diffusion de

données objectives dans le domaine public devrait modifier profondément la nature et la qualité du débat public (Holzer et Yang, 2004). On en finirait avec l'évaluation subjective et biaisée des programmes, les appréciations égoïstes des groupes d'intérêts ainsi que les jugements de valeur basés sur des faits isolés et des scandales; on passerait à l'usage de critères plus objectifs pour décider rationnellement des politiques, des programmes et de la répartition des ressources.

Certaines comparaisons internationales, comme le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA; OCDE, 2004 et 2005g), qui confronte les critères d'éducation dans les pays de l'OCDE, ont suscité, dans des pays comme l'Allemagne et la Norvège, des débats sur les politiques publiques, les performances et l'allocation des ressources. Mais ces études sont rares et il est difficile de produire des données fiables permettant des comparaisons internationales exactes.

Les différents pays produisent des informations sur les performances à usage interne. Beaucoup éprouvent encore des difficultés à établir des données de bonne qualité et fiables. Cette tentative pour donner un fondement plus rationnel aux décisions n'ignore pas le fait qu'elles interviennent dans un contexte institutionnel et politique donné.

Malgré les affirmations contraires, l'objectivité des informations présentées par un gouvernement sur ses performances sera contestée si ces informations deviennent un enjeu de l'opposition entre le législatif et l'exécutif – surtout dans un système politique polarisé. C'est particulièrement vrai quand les médias font preuve de scepticisme ou quand les résultats sont agrégés pour l'ensemble du pays. Ils peuvent alors être contraires aux expériences régionales et individuelles, même si les informations sont exactes. Le problème est exacerbé en l'absence de contrôle indépendant des informations sur les performances.

En dépit de ces difficultés, il est sans doute préférable de disposer de certaines informations quantitatives et qualitatives sur les performances, plutôt que de continuer à débattre sur la base des intrants ou de faits isolés et peu probants.

## **2.6. Éclairer les choix des citoyens**

Certains gouvernements, ceux de l'Australie et du Royaume-Uni par exemple, donnent des IP qui évaluent et étalonnent la prestation de services locaux comme l'enseignement scolaire et les soins hospitaliers. Ce type de classement ne fait que décrire la situation à un moment donné, sans expliquer les causes profondes de la bonne ou de la mauvaise performance des services. Ainsi, une école peut obtenir des résultats satisfaisants aux examens en n'acceptant que les bons élèves et en excluant ceux qui ont de mauvais résultats ou un comportement turbulent. De même, un hôpital peut avoir un

taux de mortalité élevé, parce qu'il admet un certain quota de patients dont l'état est sérieux ou qui souffrent d'une maladie mortelle. Les classements et les référencement qui apportent des explications et donnent des informations plus détaillées que de simples chiffres bruts peuvent aider les citoyens à choisir, là où c'est possible, entre les établissements scolaires et les hôpitaux locaux. Sans être parfaites, les informations de cette nature peuvent au moins fournir des indications sur le niveau des performances et les services disponibles.

En outre, comme on l'a dit au chapitre 3, le fait que ces informations soient rendues publiques et que les citoyens y réagissent peut attirer l'attention sur les prestataires de services sous-performants et motiver des actions futures pour améliorer la situation. Auparavant, les citoyens ne disposaient pas de ce type de données comparatives informelles sur les performances.

Beaucoup des avantages des IP découlent de leur utilisation à des fins de gestion et de responsabilisation. Les avantages directs résultant de leur emploi dans les décisions budgétaires sont moins claires, peut-être parce que ces informations ont été sous-utilisées pour diverses raisons. La méthodologie est telle qu'il est difficile de faire le départ entre l'incidence de la budgétisation par performances et les effets d'autres facteurs et de réformes qui peuvent influencer sur l'efficacité de production, l'efficacité de répartition et les dépenses totales (Robinson et Brumby, 2005). Les informations présentées ci-dessous sont basées sur les avantages dont les pays ont fait état et non sur une analyse d'impact systématique à l'échelle internationale.

### **3. Incidence**

#### ***3.1. Amélioration de l'efficacité***

Les IP offrent beaucoup de possibilités si elles sont de bonne qualité, pertinentes et disponibles en temps utile et si elles sont effectivement mises au service de l'amélioration des programmes. Elles peuvent mettre en évidence ceux qui atteignent leurs objectifs, permettre de distinguer les politiques et procédures qui fonctionnent et montrer pourquoi. Elles peuvent aussi attirer l'attention sur les politiques inefficaces. On sait que certains ministères et certaines agences se servent des IP dans les décisions budgétaires pour améliorer les performances des programmes. Tous ces facteurs peuvent contribuer à une plus grande efficacité opérationnelle.

Bien que l'on dispose d'études de cas portant sur des ministères ou des agences considérés individuellement, il est plus difficile de citer un usage systématique des IP dans l'ensemble des administrations pour renforcer l'efficacité opérationnelle. On ne trouve pas dans la littérature économique d'évaluation de l'incidence sur l'efficacité des systèmes de budgétisation par performances appliqués à l'ensemble de l'État. Cette lacune s'explique par les difficultés méthodologiques déjà évoquées.

Dans la quasi-totalité des pays, l'un des principaux objectifs de ces réformes est d'accroître l'efficacité et l'effectivité des programmes. Ainsi, le Royaume-Uni a récemment annoncé que le Trésor et les ministères utiliseraient les mesures de performances pour dégager plus de 20 milliards de GBP de gains annuels d'efficience, de 2005 à 2008.

Pour obtenir une plus grande efficacité, les pays associent généralement l'emploi des informations sur les performances à d'autres initiatives. Au Danemark, par exemple, les ministères sont tenus depuis 2004 de publier des stratégies pour coordonner différents outils d'efficience, tels que les contrats de performance, l'externalisation et la gestion des marchés publics. Les pays peuvent adopter diverses méthodes, mais les stratégies doivent être centrées sur la réalisation de résultats.

Il est dit dans la littérature économique que certaines formes de la budgétisation axée sur les performances – en particulier la variante directe ou obéissant à une formule qui est appliquée au niveau sectoriel – sont en mesure d'accroître l'efficacité opérationnelle (Robinson et Brumby, 2005). Dans le système de santé, ce mode de budgétisation se réfère aux groupes homogènes de malades. Dans l'université, ces modèles sont appliqués à l'enseignement (au Danemark, en Finlande et en Suède, par exemple) et à la recherche (au Royaume-Uni, par exemple). Dans la présente étude, le Danemark soutient que l'application à l'enseignement supérieur et à la santé de ce qu'il appelle le « modèle de compteur de taxi » a créé des incitations qui – conjuguées à une gestion financière plus autonome des universités et des hôpitaux – a généré des gains d'efficience.

Toutefois, ces modèles sont controversés : trois objections majeures ont été formulées. D'abord, ils peuvent inciter financièrement les hôpitaux à adopter un comportement dysfonctionnel et à truquer – surtout sous forme d'économies abusives (en ne fournissant pas un service intégral), de non-admission (en évitant les cas difficiles qui sont très coûteux) et d'écrémage (en se concentrant sur les patients « faciles » et peu coûteux). Ensuite, ces initiatives risquent de nuire à la qualité de la prestation de services. Dans l'enseignement supérieur, il y a eu des problèmes de dévalorisation des examens et d'inflation des diplômes. On craint que les universités agissent de la sorte pour s'assurer que les étudiants réussissent leurs examens et qu'elles reçoivent les fonds correspondants. Enfin, on s'est inquiété des conséquences des réformes sur la discipline budgétaire globale. Dans le système de santé norvégien, l'instauration du financement directement basé sur les activités a contribué à une augmentation des dépenses en matière de soins (Anderson, Curristine et Merk, 2006).

### **3.2. Efficacité de la répartition**

Il s'agit d'assurer une répartition des dépenses publiques conforme aux priorités du gouvernement. En théorie, les informations sur les performances devraient améliorer cette forme d'efficacité en procurant au gouvernement des renseignements de nature à faciliter l'affectation de fonds à des programmes hautement performants qui réalisent ses objectifs. Il faut d'abord se demander si les informations sur les performances sont effectivement utilisées pour répartir les ressources. Et ensuite si elles le sont dans le cadre de la fixation des priorités de dépenses, exercice destiné à redéployer les ressources en faveur des domaines les plus prioritaires et au détriment de ceux qui le sont moins.

Comme on l'a déjà indiqué au chapitre 3, l'emploi des informations sur les performances dans les négociations budgétaires vise à guider, mais pas à déterminer, l'affectation des crédits. Certains pays, comme le Danemark et la Suède, ont fait savoir que ces informations n'étaient pas utilisées pendant la procédure budgétaire annuelle pour décider des dotations au niveau central. Il existe en Australie et au Royaume-Uni une procédure qui a pour but d'intégrer les IP au financement des priorités nouvelles et d'obtenir des rendements sur le plan des performances en contrepartie de relèvements de dépenses.

Le problème des gouvernements qui se réfèrent seulement aux informations sur les performances pour évaluer les dépenses nouvelles est qu'ils négligent d'examiner l'ensemble des engagements existants. Les exemples de l'Australie et du Canada ont bien montré les inconvénients d'une concentration exclusive sur les dépenses nouvelles, sans considération des performances et des résultats des « anciennes ». Cela crée des systèmes où subsiste une tendance à la budgétisation par majorations successives.

Une question se pose aussi à propos des redéploiements. Les pays ont diverses raisons de procéder à un redéploiement centralisé des dépenses concernant l'ensemble des administrations; il peut s'agir de nouvelles priorités politiques, de difficulté ou d'aisance budgétaire, de dépassement des crédits de certains programmes et d'une modification des intrants, due par exemple à l'évolution technologique (OCDE, 2005c). Les pays de l'OCDE ont recours à divers moyens et mécanismes budgétaires pour réaffecter des ressources : programmation à moyen terme, application de différentes règles de discipline budgétaire et révision de programmes. On a quelques exemples de pays qui, à différents stades – généralement dans des périodes de tension ou d'aisance budgétaire – utilisent les informations sur les performances dans le cadre de redéploiements. Mais il est plus courant qu'ils s'appuient sur des évaluations et des révisions de programmes, effectuées le plus souvent par le ministère des Finances lui-même avec ou sans le concours d'autres agences centrales et/ou des ministères concernés.

On a vu au chapitre 3 comment les gouvernements canadien et néerlandais avaient, à des périodes différentes, utilisé avec succès les réexamens de dépenses dans le cadre de la fixation de priorités. La révision des programmes opérée par le Canada dans les années 90 a entraîné des redéploiements, tandis que les budgets ministériels ont subi une réduction de 21.5 % en moyenne, étalée sur plusieurs années (OCDE, 2005c). Selon des déclarations récentes, le Canada a l'intention d'instituer une révision à intervalles réguliers, qui s'appuiera sur toutes les informations disponibles en matière de performances et contribuera directement aux décisions budgétaires. Aux Pays-Bas, les réexamens des politiques interministérielles exigeaient initialement une diminution des dépenses de 20 %. Dans les deux pays, ces initiatives ont été prises dans des périodes de difficultés budgétaires. Au Canada, il s'agissait d'un exercice ponctuel qui s'est terminé à la fin des années 90 avec le retour à l'équilibre des finances publiques. Les Pays-Bas ont maintenu la procédure de réexamen dans une version révisée, mais l'obligation d'une réduction de 20 % a été abandonnée au regard du redressement économique.

Malgré ces exemples, il est rare que l'on procède à un redéploiement budgétaire centralisé d'une certaine ampleur et touchant l'ensemble des administrations. Les pays de l'OCDE ont peu de marge de manœuvre, du fait de l'importance des charges obligatoires, des droits à prestation et des engagements antérieurs. Sauf en situation d'aisance budgétaire, les montants pouvant être réaffectés sont généralement marginaux. En ce sens, l'essentiel de la procédure budgétaire annuelle de beaucoup de pays de l'OCDE reste à base de majorations successives et les intrants continuent à jouer un rôle significatif.

Le redéploiement centralisé des ressources est un objectif de réforme pour de nombreux pays cités dans cette étude; mais, en pratique – et à quelques exceptions près – le ministère des Finances n'utilise pas systématiquement les informations sur les performances à cette fin. Soit elles ne sont pas disponibles en temps utile, soit les décisions sont prises sous influence politique. Quand on fait des choix de financement marginaux, la performance n'est que l'un des nombreux facteurs pouvant entrer en ligne de compte. Dans la procédure budgétaire, les IP sont en concurrence avec d'autres priorités, mécanismes et sources d'information. Le MF et l'organe chargé du budget ont pour objectif d'améliorer l'efficacité de la répartition; mais leur principale mission est de maintenir la discipline budgétaire globale.

### **3.3. Discipline budgétaire globale**

Théoriquement, la budgétisation axée sur les performances peut contribuer à la discipline budgétaire globale en améliorant l'efficacité opérationnelle. On ne trouve pas dans la littérature d'évaluation actuelle de ses effets en ce domaine. Toutefois, quelques études faites aux États-Unis évaluent les effets de ce mode de budgétisation sur la performance budgétaire au niveau des états. Elles concluent

qu'il en résulte un freinage des dépenses globales (Reddick, 2003) et même une diminution des dépenses par habitant d'au moins deux points de pourcentage (Crain et O'Roark, 2004). Toutefois, ces études ont été critiquées, en raison de la difficulté à s'accorder explicitement sur la définition de la budgétisation axée sur les performances et faute d'un examen du sens de la causalité; d'autres facteurs pourraient donc expliquer les résultats (Robinson et Brumby, 2005).

Concrètement, il a été difficile de trouver au niveau de l'État central des données empiriques confirmant que la budgétisation axée sur les performances joue en faveur de la discipline budgétaire globale. À l'évidence, aucun pays participant à l'étude ne considère l'amélioration de cette dernière comme le but principal de ce système de budgétisation et n'a donné des preuves de sa contribution à cet objectif. Les pays emploient à cette fin d'autres instruments, comme les règles budgétaires et la programmation à moyen terme des dépenses.

En résumé, les pays ont fait savoir que ministères et agences s'étaient servis des réformes pour mieux gérer leurs programmes et signaler les performances médiocres. Certaines agences ont ainsi pu devenir plus efficaces. S'agissant de l'efficacité de la répartition, on a quelques exemples d'utilisation des IP au service du redéploiement de ressources, mais elles n'ont en général pas vocation à y contribuer systématiquement pour l'ensemble des administrations. L'idée selon laquelle la budgétisation par performance a une incidence sur la discipline budgétaire globale n'est pas confirmée par les faits; d'autres mécanismes sont mieux à même d'y parvenir.

#### **4. Problèmes à résoudre**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces réformes continuent à poser problème. Certaines difficultés sont imputables à la méthode choisie par chacun d'entre eux pour appliquer la budgétisation axée sur les performances ou aux particularités institutionnelles et politiques. L'application se heurte à toute une gamme d'obstacles, allant d'incitations perverses à l'inertie. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, qui ont tenté de mettre en œuvre un système orienté vers des objectifs ont été confrontés à des incitations perverses et à des manipulations, à l'instar des pays qui ont expérimenté cette stratégie dans certains secteurs. Ailleurs, le principal problème n'est pas l'excès de changement, mais plutôt l'insuffisance, les réformes n'étant acceptées que verbalement depuis de nombreuses années. L'entrée en vigueur de la législation sur le nouveau mode de budgétisation n'a modifié ni les pratiques réelles, ni les comportements. L'inertie a dominé, avec une application incomplète et/ou l'absence d'incitations pour modifier les comportements.

Sans préjudice de la méthode, certaines questions se posent partout : comment améliorer les mesures de performances, trouver les moyens

appropriés d'intégrer les IP à la procédure budgétaire, attirer l'attention des principaux décideurs et accroître la qualité des informations? Bien qu'il y ait des exceptions, la plupart des gouvernements peinent à fournir en temps utile aux décideurs des informations de qualité, crédibles et pertinentes (OCDE, 2006), sans parler d'incitations à les utiliser pour prendre des décisions budgétaires. On va maintenant examiner ces défis plus en détail.

#### **4.1. Mesure**

Des problèmes continuent à se poser, notamment pour les mesures de résultats. Même en ce qui concerne les produits, il peut s'avérer difficile de trouver des mesures exactes d'activités spécifiques. Les États exercent toutes sortes de fonctions, qui vont de construire des routes jusqu'à prodiguer des conseils pour les voyages à l'étranger. Les mesures de performances s'appliquent plus facilement à certaines catégories de fonctions et de programmes qu'à d'autres. Des difficultés surviennent surtout quand il s'agit d'activités immatérielles, comme le fait de dispenser des conseils de politique. Les domaines fonctionnels dans lesquels les mesures de performances sont le plus développées sont l'éducation et la santé.

Les mesures de produits et de résultats suscitent des difficultés différentes. Les systèmes concentrés exclusivement sur les produits risquent d'entraîner un déplacement des objectifs. Les résultats sont techniquement plus délicats à mesurer; ils sont complexes et impliquent l'interaction de plusieurs facteurs, programmés ou non. Il y a aussi des problèmes de délais et, dans certains cas, le gouvernement n'a pas la maîtrise des résultats. Néanmoins, ceux-ci exercent un fort attrait sur le public et le personnel politique. Comme on l'a vu au chapitre 1, la plupart des pays ont opté pour un dosage de produits et de résultats.

En matière de mesures, il faut aussi fixer des objectifs clairs et disposer de bons systèmes de recueil des données. Pour garantir la qualité, on a besoin d'un mécanisme de vérification et de validation des données collectées. La mise en place et la maintenance de ces systèmes peuvent être coûteuses en temps et en argent.

#### **4.2. Réticence des fonctionnaires : évolution des comportements et de la culture administrative**

Presque toutes les réformes suscitent des résistances, en particulier quand elles concernent des pratiques budgétaires à long terme qui ont des effets sur l'ensemble des administrations. Il est difficile d'inciter les principaux acteurs à rompre avec des méthodes traditionnelles et familières.

L'opposition peut se manifester à tous les niveaux. Les gestionnaires des ministères dépensiers peuvent résister au changement, surtout quand on ne

sait pas vraiment si, ou comment, les IP seront utilisées par le ministère des Finances et les responsables politiques. Les responsables craignent souvent que l'on se serve à mauvais escient de ces informations soit pour critiquer publiquement des programmes, soit pour réduire les financements. Ils appréhendent aussi d'être comptables de résultats dont ils n'ont pas la maîtrise. Ce peut être le cas lorsque la réalisation d'objectifs dépend beaucoup de facteurs externes ou bien lorsqu'ils ne disposent pas de la souplesse nécessaire pour atteindre un objectif dont on les juge responsables. Il arrive aussi qu'ils résistent aux réformes à cause des exigences accrues de recueil de données et de rédaction de rapports. Cela se produit surtout si le MF ou le personnel politique ne font aucun usage des informations.

Pour sa part, le MF peut s'opposer au changement parce qu'il préfère employer les mécanismes familiers de contrôle des intrants plutôt que d'opérer avec les informations sur les performances. Il peut craindre d'avoir moins de contrôle sur les dépenses. De plus, les informations sur les performances n'ont pas toujours la pertinence ou la qualité suffisante pour servir à prendre des décisions. Les expériences nationales ont montré que disposer d'une procédure d'intégration des IP à la procédure budgétaire était une condition nécessaire, mais non suffisante, pour garantir leur emploi. D'autres facteurs interviennent comme la qualité des informations, la capacité institutionnelle du MF et des ministères dépensiers, le contexte politique et économique.

### **4.3. Développement de la capacité institutionnelle du MF et des ministères dépensiers**

Les pays ont éprouvé des difficultés à mettre en place, au sein du MF et des ministères dépensiers, les capacités institutionnelles nécessaires à la réalisation des réformes. Ces capacités dépendent de l'organisation générale des institutions et des ressources en personnel et en expertise. Les IP diffèrent des informations financières. Pour porter des appréciations et comparer les performances, le MF doit disposer d'une expertise appropriée à l'analyse et à l'évaluation des informations reçues de différents ministères dépensiers.

Ceux-ci dépendent des agences pour être informés. Au même titre que le MF, ils ont donc besoin des capacités permettant de comprendre et d'évaluer les renseignements qu'ils reçoivent, afin de pouvoir se prononcer sur le réalisme des objectifs proposés ainsi que sur la qualité des mesures et des données de performances. Ce sont surtout les agences qui décident du détail des buts poursuivis, des priorités et aussi des mesures et des objectifs de performances. Même s'ils sont motivés, les ministères de certains pays sont dépourvus de l'expertise ou des connaissances permettant de concevoir des mesures de performances ou même de suivre efficacement les performances. Cela peut aboutir à la transmission passive de données qui n'influencent pas directement les décisions.

#### **4.4. Modifier le comportement des responsables politiques**

Le personnel politique a un rôle important à jouer pour promouvoir le développement des IP et leur utilisation dans la procédure budgétaire. Il lui appartient de faire pression sur les autres acteurs pour qu'ils appliquent la budgétisation axée sur les performances, de participer activement à la fixation des objectifs et de s'appuyer sur les IP pour prendre des décisions budgétaires. Son action, au sein du législatif et de l'exécutif, dépend des rapports entre les deux pouvoirs dans la procédure budgétaire, qui sont eux-mêmes fonction de la nature du système politique – présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire.

La vocation de la plupart des modèles de budgétisation par performances et de gestion orientée sur les résultats est d'inciter les dirigeants politiques à assigner aux agences des objectifs clairs et à créer des mécanismes officiels qui les mettent en mesure d'en surveiller la réalisation. Pourtant, ils n'ont pas toujours saisi cette opportunité. La désignation d'objectifs explicites reste un défi à relever par les pays de l'OCDE. Dans tout système caractérisé par un partage de l'autorité ou par l'absence d'accord sur la mission d'une agence, les objectifs et les exigences risquent d'être concurrents, voire contradictoires. Ce problème est le plus prononcé dans les régimes de séparation des pouvoirs où l'administration est sujette à un double contrôle, comme c'est le cas aux États-Unis.

S'agissant de la budgétisation axée sur les performances, la question essentielle est de savoir si, et comment, les responsables politiques utilisent les IP quand ils prennent des décisions budgétaires. À l'exception de certains ministères sectoriels, il a été difficile, dans la plupart des pays, de susciter un intérêt pour les IP dans le personnel politique – en particulier chez les parlementaires – et de l'amener à s'en servir. Dix-neuf pour cent seulement des législatures des pays de l'OCDE s'appuient sur les IP pour prendre des décisions. Le pourcentage est encore plus faible – 8 % – pour les membres des commissions budgétaires des Parlements (OCDE, 2005a). Et cela bien que ces réformes aient parfois été lancées par les élus et non par l'exécutif, ce qui est le cas de la loi américaine sur les performances et résultats de l'État (GPRA).

Mais les politiques ont coutume de se plaindre de recevoir trop d'informations de qualité et de pertinence variables. Elles sont souvent présentées de façon obscure ou incompréhensible. Les élus et les membres de l'exécutif ont besoin de données différentes qui, pour être utiles, doivent être adaptées à leurs obligations. Il faut aussi qu'elles soient fournies au moment de prendre la décision en rapport. Il est essentiel de produire des informations de bonne qualité et pertinentes, qui tiennent compte des contraintes de temps et de capacité imposées aux décideurs politiques.

Quand ils font des choix budgétaires, les responsables politiques ont d'autres priorités concurrentes. En période de difficultés ou de crises budgétaires, ils ont coutume de mentionner pour la forme la nécessité de rendre le secteur

public plus efficace. Il faut souvent l'appui de membres du cabinet ou du Premier ministre pour appliquer les recommandations des exercices de réexamen des dépenses et de fixation de priorités. Mais de nombreux éléments du contexte économique et politique peuvent influencer sur la volonté des gouvernants. Ainsi, à l'approche d'une élection ou en période d'aisance budgétaire, il est parfois difficile d'obtenir une adhésion politique aux recommandations de réduction des dépenses, même pour les programmes inefficaces et peu performants.

**Tableau 4.1. Incitations pouvant conduire les membres de l'exécutif et du législatif à changer de comportement et à se servir des informations sur les performances pour prendre des décisions**

Principaux acteurs	Changements de comportement nécessaires	Incitations positives et facteurs encourageant le changement	Incitations négatives et facteurs décourageant le changement
Ministres et membres de l'exécutif	Prendre la direction des réformes.	Fixer des objectifs et suivre les progrès de leur réalisation.	Préoccupations à propos de la qualité des informations.
	Fixer des objectifs clairs.	Informations de bonne qualité.	Informations sans rapport avec le problème politique réel et les préoccupations quotidiennes.
	Utiliser les résultats de performances pour demander des comptes aux agences.	Informations correspondant aux nécessités politiques.	Coût de l'information et du suivi.
	Utiliser les résultats de performances pour prendre des décisions sur les politiques/ programmes ou le budget.	Informers les électeurs de la réalisation des objectifs politiques.	Manque de temps pour utiliser les informations.
	Respecter la liberté accordée aux gestionnaires en n'intervenant pas dans les domaines de compétence délégués.	Compatibles avec les mécanismes de supervision non officiels et officiels en vigueur.	Peu ou pas d'influence sur le déroulement de carrière.
Membres du Parlement	Fixer des objectifs, si c'est de leur ressort.	Superviser la réalisation par le gouvernement des objectifs de résultats.	Informations de qualité médiocre.
	Utiliser les résultats de performances aux fins de supervision.	Informations de bonne qualité.	Informations correspondant moins aux nécessités politiques.
	Utiliser les informations dans les décisions sur les programmes et/ou les politiques et/ou le budget.	Informations correspondant aux nécessités politiques.	Coût d'apprentissage de la nouvelle réforme, coûts permanents.
	Respecter la liberté de gestion.	Présentées sous forme facilement lisible.	Manque de temps pour utiliser ces informations en prenant des décisions.
		Compatibles avec les mécanismes de supervision non officiels et officiels en vigueur.	Informations présentées de façon illisible.
		Avantages supérieurs à la méthode traditionnelle.	Réception d'informations moins détaillées.
			Craintes d'une perte d'autorité

En outre, le personnel politique est soucieux de ménager ses électeurs et les intérêts particuliers. Dans certaines situations, on maintient des programmes et des agences, alors même que leur existence est contestable selon des critères d'efficacité. Répondre à ces exigences politiques n'est guère propice à l'utilisation des IP dans les décisions budgétaires.

La procédure budgétaire est de nature politique et les IP ne la transformeront pas en un mécanisme rationnel de décision. Il s'agit plutôt de trouver les incitations qui puissent au moins faire accepter les IP comme l'un de ses éléments. La nature des incitations nécessaires et leur point d'application dépendent des particularités du contexte, telles que la situation économique, les structures politiques et les institutions. Le tableau 4.1 donne une description détaillée des incitations susceptibles d'amener le personnel politique à changer de comportement.



PARTIE I

*Chapitre 5*

**Principes directeurs de l'OCDE  
sur la conception et la mise en place  
de systèmes budgétaires  
utilisant les informations  
sur les performances**

**E**n se fondant sur des recherches faites à l'OCDE et sur l'expérience des pays, on formule ci-dessous quelques réflexions d'ordre général qui pourront être utiles lors de la conception, de l'application ou de la modification de systèmes de budgétisation axée sur les performances.

## 1. Conception de systèmes budgétaires utilisant des informations sur les performances

**Importance du contexte.** Il n'existe pas de conception unique de la budgétisation par performances qui puisse réussir dans tous les pays; chaque modèle doit être adapté au contexte politique et institutionnel, et considéré comme un élément d'un processus d'apprentissage. Des facteurs institutionnels et politiques expliquent en partie la diversité des démarches nationales, mais influent aussi sur la capacité des réformes à réaliser leurs objectifs. Ces facteurs sont : la nature du système politique, en particulier les rôles respectifs du législatif et de l'exécutif dans la procédure budgétaire; la structure de l'État, qui peut être fédérale ou unitaire; le degré de centralisation de l'administration publique; le pouvoir relatif du ministère des Finances au sein de l'organisation institutionnelle. Les deux derniers facteurs d'ordre institutionnel laissent plus ou moins de marge aux gouvernements pour adopter différentes stratégies d'application de ce système.

La réussite de la budgétisation axée sur les performances est facilitée par la coopération entre le législatif et l'exécutif. Tous deux ont un rôle à jouer pour que les décisions soient prises en utilisant les IP. C'est surtout vrai quand le législateur est un acteur important de la procédure budgétaire. La coopération peut être difficile à mettre en œuvre dans les régimes présidentiels, surtout là où la structure gouvernementale est divisée – par exemple lorsque le président et la majorité parlementaire n'appartiennent pas aux mêmes partis politiques. Dans de telles conditions, les IP peuvent être employées à des fins très politiques plutôt qu'objectivement; elles sont alors exploitées de façon sélective pour marquer des points. Des situations analogues peuvent se produire dans les systèmes politiques fortement polarisés.

Plusieurs pays ont souligné le problème spécifique que pose la conception de systèmes d'information sur les performances au niveau national, quand la plupart des services publics sont assurés par les autorités des états. Il est difficile de faire jouer la responsabilité au titre des résultats si les crédits sont affectés aux états en fonction de formules et de leur population, le

gouvernement national n'ayant qu'une influence limitée sur l'usage des ressources. Certains pays appliquent de façon sélective des programmes associant des critères de performance et des obligations d'information aux subventions fédérales. On peut citer l'exemple de subventions à finalité spécifique en Australie et de subventions versées en bloc aux États-Unis.

**Avoir des objectifs de réformes clairs.** Dès le début du processus de réforme, il faut annoncer explicitement à tous les participants l'objectif principal que l'on poursuit et la stratégie pour le réaliser. Les finalités et les attentes doivent être sans ambiguïté. On lance trop souvent des réformes avec des objectifs multiples et même concurrents, sans réfléchir aux moyens de les atteindre, aux rapports entre eux ou à ce qui constitue la priorité principale.

**Harmoniser les informations financières et celles sur les performances.** Il faut qu'il y ait cohérence des structures et des systèmes d'information. Certes, dans beaucoup de pays, il est difficile de modifier ces systèmes; mais il importe de réfléchir à une adaptation de la classification et de la comptabilité budgétaires en vigueur à la gestion basée sur les performances que l'on met en place. Les budgets sont généralement structurés en fonction de divisions institutionnelles et fonctionnelles, et non d'objectifs ou de catégories de résultats, d'où la difficulté de rapprocher les coûts réels des résultats. Une bonne comptabilisation des coûts et une composition du budget bien articulée sur les programmes contribuent à maximiser les avantages du système de gestion par performance.

**Intégrer les IP à la procédure budgétaire.** Pour être sûr que les IP soient utilisés, il est essentiel de trouver une façon de les intégrer qui contribue à la réalisation des objectifs. Les pays suivent des démarches différentes : les IP peuvent faire partie du cycle budgétaire annuel et concourir aux décisions prises aux différents niveaux et stades de la procédure.

**Concevoir les réformes en pensant à l'utilisateur final.** Trop souvent, on met en place des systèmes et on recueille des données sans bien savoir à quoi et par qui elles seront utilisées. Pour que les informations sur les performances soient employées dans la procédure budgétaire, elles doivent être communiquées aux différents utilisateurs lors des phases successives de cette procédure. En outre, pour éviter de créer un climat de méfiance, on doit expliciter ce que l'on attend de ces informations. S'en servira-t-on pour prendre des décisions budgétaires? Comment seront-elles liées aux ressources?

**Éviter les systèmes d'IP d'application générale qui lient étroitement les résultats de performances à la répartition des ressources.** Il n'est pas recommandé d'établir systématiquement un lien étroit ou direct entre le financement et les résultats de performances. L'automatisme fausse les incitations, ignore les causes profondes des performances médiocres et exige une très haute qualité des IP que l'on trouve rarement. L'instauration d'un lien

direct est possible dans certains secteurs, mais il faut décider au cas par cas plutôt que mettre en place un système pour l'ensemble des administrations.

**Impliquer les principales parties prenantes à la conception des réformes.** On doit consulter et faire participer les responsables politiques et les fonctionnaires à la phase de conception des réformes, afin de susciter leur intérêt et leur appui. Il importe de communiquer efficacement pendant toute la durée du processus de réforme.

**Créer un dispositif de programmation et d'information commun à toutes les administrations.** C'est nécessaire si les gouvernements souhaitent s'engager dans une programmation et une communication stratégiques intéressant toutes leurs activités. Cela peut faciliter la fixation d'objectifs communs à l'ensemble des administrations, qui transcendent les limites des organisations et concourent à la fixation de priorités et à la comparaison des IP.

**Élaborer et utiliser différents types d'IP.** Il est nécessaire de générer différents types d'IP. Pour être significatives et sûres, les IP doivent reposer sur des données de production et de résultats actualisées en permanence. Mais il faut aussi comprendre le potentiel et les limites de chacune. Si l'on met en place un système centré sur une seule catégorie d'IP, cela risque de poser problème. Les différents types d'IP peuvent se compléter et, si possible, être considérés et utilisés ensemble. Ainsi, la non réalisation des objectifs pourrait servir de signal pour procéder à une révision plus détaillée.

**Les évaluations indépendantes des IP doivent être simples et effectuées en temps utile.** Quelle que soit la nature des données, les facteurs permettant d'améliorer la qualité sont les mêmes : d'abord, il faut recueillir, évaluer et fournir les données de production et de résultats dans les délais et avant le début des négociations budgétaires annuelles. Ensuite, il faut privilégier les données essentielles. Enfin, il faut que la procédure comporte un élément indépendant. Cela peut être l'institution suprême de contrôle ou d'autres instances indépendantes, comprenant éventuellement des experts du MF et d'origine externe, qui dirigent les évaluations ou la collecte des données de performances – ou y participent. De plus, il est important de disposer d'un « vérificateur » ou d'un mécanisme indépendant pour auditer les données ou les procédures relatives aux résultats de performances.

## 2. Application de systèmes budgétaires utilisant les informations sur les performances

**Il faut un mode d'application approprié à l'organisation générale de la gouvernance et des institutions.** Quel doit être le rôle des agences centrales et le degré de centralisation de la mise en œuvre? Les réponses à ces questions dépendent, entre autres choses, du contexte institutionnel, du type de budgétisation par performances, du niveau de centralisation administrative et

du pouvoir relatif du ministère des Finances. Pour l'application, il faut trouver un équilibre entre centralisation et décentralisation. Dans les limites qu'impose le cadre institutionnel, il est souhaitable de prendre des mesures pour contrecarrer les tendances négatives. Ainsi, les pays centralisateurs devraient consulter les ministères et les agences, afin d'éviter les problèmes découlant d'un excès de centralisation. Ceux qui pratiquent la décentralisation devraient concevoir des stratégies et des incitations pour encourager une conception et une présentation uniformes des IP ainsi que pour susciter une forte impulsion politique à tous les niveaux.

**Appliquer avec souplesse; la même formule ne convient pas à tous.**

Quel que soit le mode de mise en œuvre retenu, il doit être assez flexible pour prendre en compte la différenciation des fonctions exercées par les agences publiques, tout en s'assurant que la production et la présentation des données de performances soient assez homogènes pour permettre d'effectuer des comparaisons. En outre, si les réformes ont pour but d'instaurer une gestion par les résultats, il est essentiel que les agences disposent de la latitude nécessaire pour atteindre leurs objectifs.

**Il faut un leadership.** L'appui des dirigeants politiques et administratifs est indispensable pour faire appliquer ces réformes. Le personnel politique a un rôle important à jouer. Si les responsables politiques prennent la direction des opérations, cela peut créer une dynamique en faveur du changement et permettre de surmonter les résistances bureaucratiques. Presque tous les pays ont souligné l'importance d'un engagement fort des responsables au niveau des ministères ou des agences. Il est essentiel de promouvoir l'élaboration d'IP dans toute l'organisation et de s'assurer qu'elles servent à améliorer les performances. En outre, il est important que l'impulsion vienne du centre, c'est-à-dire du MF ou d'autres agences centrales – pour faire évoluer les systèmes de gestion par performance et renforcer les capacités. La faculté de fixer des règles et/ou des principes directeurs, de veiller à leur respect et de les modifier en cas de nécessité est un atout pour le changement.

**Développer les capacités du MF et des ministères dépensiers.** Il convient que le MF et les ministères dépensiers disposent de l'autorité ainsi que des capacités analytiques et administratives permettant d'appliquer les réformes. Cela implique de les doter de ressources en personnel et en systèmes d'information. Le personnel doit avoir la formation et l'expertise idoines.

**Se focaliser sur les résultats, pas seulement sur les produits.** Il est plus facile de mesurer les produits, mais cela peut conduire à ne s'intéresser qu'à l'efficacité en négligeant le problème plus large de la réalisation des résultats souhaités. Cela peut aussi créer des risques de distorsion des objectifs. Au vu de l'expérience de plusieurs pays, l'action des agences qui se concentrent uniquement sur les produits n'est pas assez orientée vers les besoins des

citoyens et les résultats pour la société. En définitive, le personnel politique et la population se préoccupent surtout des résultats, même s'ils sont difficiles à mesurer.

**Fixer des objectifs précis, mesurer et surveiller leur réalisation.** Il convient de fixer clairement les objectifs et les priorités, puis d'examiner la contribution des programmes à leur réalisation. Si l'on ne peut mesurer la performance d'un programme, il est impossible d'améliorer les prestations. On doit évaluer régulièrement les programmes; beaucoup de pays ont recommandé de le faire chaque année.

**Il faut bien connaître la base des programmes.** C'est particulièrement vrai si on met l'accent sur les résultats. Les conditions d'une compréhension claire et détaillée de la base d'un programme sont les suivantes : définition claire du programme et connaissance des programmes existants de leur contribution aux résultats recherchés pour l'ensemble des administrations; de leur coût; des résultats atteints.

**Limiter le nombre d'objectifs, mais utiliser de nombreuses mesures.** Beaucoup de pays de l'OCDE se sont aperçus qu'il valait mieux avoir peu d'objectifs pour lesquels il existe quantité de mesures, plutôt que le contraire. S'il y a trop d'objectifs, cela risque de créer une pléthore d'informations et de compliquer la fixation de priorités entre eux, d'où un manque de focalisation.

**Disposer de systèmes d'information qui communiquent entre eux.** Il faut créer des systèmes d'information pour programmer, pour recueillir des IP et pour rapprocher celles-ci des informations financières. Ces systèmes doivent être en mesure de collecter, d'actualiser et de diffuser des informations sur les performances, à caractère financier et non financier, pour un ensemble de programmes. Il faut que les systèmes appliqués au niveau central et ministériel puissent opérer ensemble; la mise en place de ces capacités peut exiger un gros effort de programmation et d'investissement.

**La coopération entre organisations est cruciale.** L'intégration des IP à la procédure budgétaire exige la coopération de plusieurs acteurs différents. Si l'on veut que les IP servent à prendre des décisions et à améliorer les performances, tous les échelons de l'État doivent coopérer à leur production et à leur application. Il doit s'agir d'une coopération horizontale et verticale. Pour obtenir une amélioration des services, il est nécessaire de faire coopérer le MF, les ministères et les agences. Quand les résultats et les objectifs transcendent la délimitation des organisations, une coopération horizontale entre ministres et agences est essentielle pour atteindre les buts poursuivis.

Avec les structures et les procédures budgétaires traditionnelles, qui font de la classification par organisations la principale unité de prise de décision, il est plus difficile de réaliser des objectifs communs. L'un des problèmes auxquels on se heurte est que certains se défont sur une autre organisation de la

responsabilité de réaliser un objectif. On peut y remédier en amenant les responsables de l'accomplissement des résultats à concevoir un programme commun d'amélioration; une autre solution consiste à désigner l'un des hauts fonctionnaires des différentes organisations concernées comme responsable des résultats. Des pressions politiques à un haut niveau peuvent aussi inciter les ministères à coopérer à la réalisation d'objectifs communs (souvent complexes).

**La consultation et l'appropriation sont importantes.** On a intérêt à établir un dialogue entre les parties concernées. En travaillant avec les agences, les collectivités locales et les personnes placées en première ligne à la mise en place de la gestion par performances et à la fixation des objectifs, on favorise l'adhésion au dispositif. Cela atténue les problèmes de « truquage » (*gaming*) et contribue à créer un sentiment de paternité des réformes, qui peut inciter les agences et le personnel à accomplir l'objectif.

**Se demander comment les changements de règles budgétaires peuvent influencer sur les comportements, de façon à la fois positive et négative.** Le truquage est la norme en matière budgétaire; il est antérieur aux objectifs de performances. Mais l'instauration d'un système liant étroitement les financements aux résultats de performances crée de nouvelles règles et une nouvelle dynamique qui peuvent susciter un autre type de manipulation. Plusieurs solutions possibles s'offrent pour y faire face : adopter une démarche prudente, procéder à des consultations et à des analyses rigoureuses, « piloter » les dispositifs de budgétisation par performances et créer un sentiment d'appropriation de l'objectif concerné. Comme il n'est pas possible de prévoir tous les comportements non souhaités, il faut avoir les moyens d'adapter les systèmes et les règles à leur évolution.

### 3. Obtenir une utilisation permanente des IP dans des systèmes budgétaires

**Un système de gestion axée sur les performances évolue dans le temps et des problèmes différents apparaissent à chaque étape.** Au stade initial, le principal est simplement de générer des IP pertinentes. Au fur et à mesure que le système évolue, d'autres questions deviennent importantes; elles concernent surtout les changements de comportement : comment obtenir que les différents acteurs se servent des IP pour prendre des décisions et comment suivre la performance du système lui-même?

**La conception des réformes doit être adaptée à l'évolution des circonstances.** Les méthodes d'application ne sont pas statiques et les pays les modifient en pratique. C'est un exercice d'apprentissage et chaque pays doit adapter sa démarche en fonction de l'expérience des réformes antérieures ou en réaction aux transformations plus générales des structures politiques ou administratives.

**Prévoir des incitations pour encourager les fonctionnaires à changer de comportement.** Les réformes visent à modifier le comportement des fonctionnaires, tant au ministère des Finances que dans les ministères dépen­siers. Il faut au moins qu'ils comprennent bien le système de budgétisation par performances et le rôle qui leur est imparti. Il convient de motiver les ministères et les agences pour qu'ils utilisent ces informations en prenant des décisions et délaissent les procédures traditionnelles. Les expériences nationales montrent qu'il est important d'obtenir l'appui des plus hautes autorités et l'adhésion des gestionnaires. On peut y parvenir au moyen d'un dosage d'incitations officielles et non officielles. Les incitations doivent être positives, et pas seulement négatives. Diverses possibilités existent : informer simplement des avantages de l'utilisation des IP comme instrument de gestion et de budgétisation donnant plus de latitude aux gestionnaires pour accomplir leurs tâches; intégrer les performances des programmes à l'évaluation des gestionnaires et du reste du personnel; lier les performances aux primes et à la rémunération. Le MF doit bien montrer que les performances sont prises au sérieux en se référant aux IP dans les négociations budgétaires. Il est donc nécessaire de répondre à la crainte qu'elles soient utilisées exclusivement soit pour sanctionner, soit pour réduire les effectifs ou les budgets.

**Prévoir des incitations pour encourager le personnel politique à changer de comportement.** Cela conditionne le succès de ces réformes. Le personnel politique peut être consulté et impliqué dans le processus de réforme et être au moins sensibilisé à l'importance et aux avantages potentiels de l'emploi des IP pour prendre des décisions. Il est délicat de trouver le bon équilibre. On ne doit surtout pas exagérer les avantages : cette méthode n'est pas un substitut aux décisions budgétaires ou aux choix politiques difficiles auxquels sont confrontés les gouvernements. L'utilisation est le problème essentiel : il est important de donner des incitations qui encouragent les responsables politiques à intégrer les IP dans la prise de décision. Elles doivent être adaptées à leurs besoins. De nombreux pays de l'OCDE éprouvent toujours des difficultés à changer les comportements. On doit se rendre compte que c'est un problème complexe qui nécessite un travail de longue haleine.

**Améliorer la présentation et la communication des informations sur les performances.** Pour favoriser leur emploi dans la prise de décision, il est nécessaire qu'elles soient pertinentes, de qualité élevée, crédibles et disponibles en temps utile. Il faut les présenter de manière simple et intégrée. Il doit y avoir au minimum un lien clair entre les documents de programmation et de communication des performances et/ou entre les programmes, les ressources et les résultats. Il convient de présenter les résultats programmés et effectifs (si possible en série temporelle) dans le même document, conjointement aux informations financières.

**Reconnaître les limites des IP.** La perfection n'existe pas en matière d'État ou d'IP. On doit prendre en considération le coût de la mise au point et de la gestion des systèmes de collecte et de diffusion des IP. Ce coût comprend à la fois les frais de fonctionnement et le temps de travail des fonctionnaires. Aucun pays de l'OCDE n'a donné d'information sur le coût total de ces systèmes.

**Se souvenir que l'apprentissage est aussi important que l'objectif final.** À l'actif de cette méthode, il y a le réexamen des systèmes existants, le fait de poser des questions différentes et de chercher à mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants. C'est aussi un processus en constante évolution – il n'a pas de fin, d'abord parce que les pays s'adaptent et tirent les leçons des réformes en cours; et aussi parce que les problèmes que les gouvernements traitent et le contexte opérationnel dans lequel ils opèrent changent sans cesse.

**Gérer les attentes.** Dans beaucoup de pays, le lancement des expériences précédentes de budgétisation basée sur les performances a suscité des attentes excessives et irréalistes, vouées à être déçues faute de concrétisation des résultats prévus. Il importe, dès le départ, de gérer les anticipations en fonction des délais nécessaires pour que les réformes donnent des résultats. Il n'y a pas de solution rapide. Certains pays ont estimé qu'il fallait trois à cinq ans pour mettre en place un dispositif de mesure des performances à l'échelle de l'ensemble des administrations. Il est concevable d'espérer que la budgétisation par performances donne les moyens de prendre des décisions rationnelles, tout en permettant aux gouvernements de récompenser financièrement les bonnes performances et de sanctionner les mauvaises. C'est une idée simple et séduisante; mais elle ignore le fait que les décisions budgétaires sont prises dans un contexte politique ou la complexité des problèmes et des situations auxquels elles s'appliquent. Dans la plupart des cas, cet état d'esprit n'est pas souhaitable. L'attitude la plus réaliste est d'espérer qu'au mieux les pays adoptent la budgétisation guidée par les performances.



## Bibliographie

- Anderson, B., T. Curristine et O. Merk (2006), « Budgeting in Norway », *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), pp. 7-43 (texte anglais seulement).
- Barankay, Iwan et Ben Lockwood (2006), « Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons », *IZA Discussion Paper No. 2477*, décembre, IZA (Institute for the Study of Labor), Bonn, Allemagne, [www.iza.org](http://www.iza.org).
- Behn, Robert D. (1998), « The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, 1(2), pp. 131-164.
- Bertok, J., J. Hall, D.J. Kraan, J. Malinska, N. Manning et E. Matthews (2006), « Mesure des résultats de l'administration pour la série "regards sur l'administration" », Rapport technique 3, GOV/PGC(2006)10/ANN3, OCDE, Paris.
- Bevan, G. et C. Hood (2006), « What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, 84(3), pp. 517-538.
- Blöndal, J. (2003), « Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 3(1), pp. 47-65.
- Blöndal, J. (2004), « Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(1), pp. 121-142.
- Blöndal, J. et T. Curristine (2005), « La procédure budgétaire au Chili », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(2), pp. 7-49.
- Bouckaert, G. et W. Balk (1991), « Public Productivity Measurement: Diseases and Cures », *Public Productivity and Management Review*, 15(2), pp. 229-235.
- Bouckaert, G. et B.G. Peters (2002), « Performance Measurement and Management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization », *Public Performance and Management Review*, 25(4), pp. 359-362.
- Boyne, G. (2003), « Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), pp. 767-794.
- Brewer, G.A. (2005), « In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 505-527.
- Brewer, G.A. et S. Selden (2000), « Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, pp. 685-711.

- Carlin, T. (2006), « Victoria's Accrual Output Based Budgeting System – Delivering as Promised? Some Empirical Evidence », *Financial Accountability and Management*, 22(1), pp. 1-19.
- Carlin, T. et J. Guthrie (2000), « A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting », document présenté à la troisième conférence biannuelle de l'International Public Management Network, 4-6 mars, Sydney, Australie, [www.inpuma.net/research/papers/sydney/carlinguthrie.html](http://www.inpuma.net/research/papers/sydney/carlinguthrie.html).
- Coelli, T., D.S. Prasada Rao et G.E. Battese (2001), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Deventer, Pays-Bas.
- Crain, W. et J. O'Roark (2004), « The Impact of Performance-based Budgeting on State Fiscal Performance », *Economics of Governance*, 5(2), pp. 167-186.
- Curristine, T. (2005a), « Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire », *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), pp. 87-131 (texte anglais seulement).
- Curristine, T. (2005b), « Government Performance: Lessons and Challenges », *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), pp. 127-151 (texte anglais seulement).
- Donahue, A.K., S.C. Selden et P.W. Ingraham (2000), « Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of Human Resources Management Systems », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 381-411.
- Dooren, Wouter van (2006), *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Faculté des sciences sociales, Université catholique de Louvain, Louvain, Belgique, <http://soc.kuleuven.be>.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Scott, Foresman and Co., Glenview, Illinois, États-Unis.
- Downs, G. (1986), *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*, Temple University Press, Philadelphie, Pennsylvanie, États-Unis.
- Duncombe, W., J. Miner et J. Ruggiero (1997), « Empirical Evaluation of Bureaucratic Models of Inefficiency », *Public Choice*, 93(1), pp. 1-18.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Royaume-Uni.
- Dunn, D.D. (1997), *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, Pennsylvanie, États-Unis.
- Ebel, R.D. et S. Yilmaz (2002), « On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques No. WPS2809, Banque mondiale, Washington DC.
- Ellis, Randall P. (1998), « Creaming, Skimping and Dumping: Provider Competition on the Intensive and Extensive Margins », *Journal of Health Economics*, 17(5), pp. 537-556.
- Freeman, R. et J. Medoff (1984), *What Do Unions Do?*, Basic Books, New York, États-Unis.
- GAO (General Accounting Office) (1997), « The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven », GAO/GGD-97-109, Government Printing Office, Washington DC.
- GAO (2000), *Managing for Results: Continuing Challenges to Effective GPRA Implementation*, Government Printing Office, Washington DC.

- Gilmour, John et David Lewis (2006), « Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores », *Public Administration Review*, 66(5), pp. 742-752.
- Halachmi, A. (2002), « Performance Measurement: A Look at Some Possible Dysfunctions », *Work Study*, 51(5).
- Halachmi, A. et M. Holzer (1987), « Merit Pay, Performance Targeting, and Productivity », *Review of Public Personnel Administration*, 7(8), pp. 80-91.
- Holzer, M. et J. Rabin (1987), « Public Service: Problems, Professionalism and Policy Recommendations », *Public Productivity Review*, 11(1), pp. 3-13.
- Holzer, M. et K. Yang (2004), « Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art », *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), pp. 15-31.
- Hood, C. (1991), « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 69(1).
- Hou, Yilin, Donald P. Moynihan et Patricia W. Ingraham (2003), « Capacity, Management and Performance: Exploring the Links », *American Review of Public Administration*, 33(3), pp. 295-315.
- Huther, J. et A. Shah (1998), « Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization », Document de travail n° 1894, Banque mondiale, Washington DC.
- Ingraham, P.W. (1993), « Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance », *Public Administration Review*, 53(4), pp. 348-356.
- Jordan, M. et M. Hackbart (1999), « Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment », *Public Budgeting and Finance*, 19(1), pp. 68-88.
- Kaufman, H. (1976), *Are Government Organizations Immortal?*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Ketelaar, Anne, Nick Manning et Édouard Turkisch (2007), « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, 2007/5, Éditions OCDE, Paris, DOI : 10.1787/160371110188.
- Laking, R. (2005), « Les agences : avantages et risques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(4), pp. 7-28.
- Manning, N., D.J. Kraan et J. Malinska (2006), « Pourquoi et comment convient-il de mesurer l'activité des administrations dans "Panorama des administrations" ? », Rapport technique 1, GOV/PGC(2006)10/ANN1, OCDE, Paris.
- Melker, J. et K. Willoughby (2005), « Models of Performance Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication and Lasting Effect », *Public Administration Review*, 65(2), pp. 180-190.
- Moynihan, D.P. et S.K. Pandey (2005), « Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 421-439.
- Murray, R. (1992), « Measuring Public Sector Output: The Swedish Report » dans Z. Griliches (dir. pub.), *Output Measurement in the Service Sectors*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, États-Unis.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, États-Unis.

- Nelson, Lisa S., Mark D. Robbins et Bill Simonsen (1998), « Introduction to the Special Issue on Governance », *Social Science Journal*, 35(4), pp.477-491.
- Netherlands Ministry of Finance (2004), *Policy Budgets and Policy Accountability: Evaluation: Lessons from Practice, Inter-ministerial Consultations for Financial and Economic Affairs*, ministère des Finances, La Haye, [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).
- New Zealand Treasury (2003), *Managing For Outcomes Guidance*, The Treasury, Wellington, [www.treasury.govt.nz](http://www.treasury.govt.nz).
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, Illinois, États-Unis.
- OCDE (1997), *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui pour réussir demain: premiers résultats de PISA 2003*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Moderniser l'État, la route à suivre*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Utilisation de l'information sur les performances pour la gestion et le budget : enjeux, leçons et opportunités », GOV/PGC/SBO(2005)3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *La réaffectation des ressources : Le rôle des institutions budgétaires*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), « Évolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE : une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), « La rémunération liée aux performances dans l'administration », *Synthèses de l'OCDE*, mai, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), « Les informations sur les performances et l'élaboration du budget : réponses au questionnaire de 2005 de l'OCDE : rapport final », GOV/PGC/SBO(2005)6/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2005g), *Résoudre des problèmes, un atout pour réussir : premières évaluations des compétences transdisciplinaires issues du PISA 2003*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Summary of Key Findings from the 2006 Meeting of the Senior Budget Officials (SBO) Network on Performance and Results », GOV/PGC/RD(2006)5, OCDE, Paris (texte anglais seulement).
- OCDE, Groupe ad hoc sur l'Administration électronique (2003), « Arguments en faveur de l'Administration électronique : extraits du rapport de l'OCDE, *L'Administration électronique : un impératif* », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 3(1), pp. 67-108.
- OCDE et Banque mondiale (2003), « Base de données OCDE/BM sur les pratiques et procédures budgétaires », [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database).
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, New York, États-Unis.
- Paulsson, G. (2006), « Accrual Accounting in the Public Sector: Experiences from the Central Government in Sweden », *Financial Accountability and Management*, 22(1), pp. 47-62.
- Perrin, Burt (2006), *Moving From Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*, IBM Center for The Business of Government, Washington DC, [www.businessofgovernment.org](http://www.businessofgovernment.org).

- Peters, B.G. (2003), « The Capacity to Coordinate », document présenté à l'atelier international sur la capacité politique de l'État, 5-6 octobre, City University of Hong-Kong, Hong-Kong, Chine, [www.cityu.edu.hk](http://www.cityu.edu.hk).
- Pierre, J. (2004), « Central Agencies in Sweden: A Report from Utopia » dans C. Pollitt et C. Talbot (dir. pub.), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge Studies in Public Management n° 1, pp. 203-214, Routledge, Londres et New York.
- Pollitt, Christopher (2000), « Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform », *Public Management: An International Journal of Theory and Research*, 2(2), pp. 181-199.
- Pollitt, Christopher (2001), « Intégrer gestion des performances et gestion financière », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1(2), pp. 7-31.
- Pollitt, Christopher (2004), « Theoretical Overview » dans C. Pollitt et C. Talbot (dir. pub.), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge Studies in Public Management n° 1, pp. 319-342, Routledge, Londres et New York.
- Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen et C. Talbot (2001), « Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), novembre, pp. 271-290.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Reddick, Christopher (2003), « Testing Rival Theories of Budgetary Decision-Making in the US States », *Financial Accountability and Management*, 19(4), pp. 315-340.
- Robinson, M. et J. Brumby (2005), « Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature », Document de travail WP05/210, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Rubin, I. et J. Kelly (2005), « Budget and Accounting Reforms » dans E. Ferlie, L.E. Lynn, Jr. et C. Pollitt (dir. pub.), *The Oxford Handbook of Public Management*, pp. 590-639, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.
- Scheers, B., M. Sterck et G. Bouckaert (2005), « Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management », *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), pp. 133-162 (texte anglais seulement).
- Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change (A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand)*, State Services Commission, Wellington, [www.ssc.govt.nz](http://www.ssc.govt.nz).
- Schick, A. (2001), « L'évolution du rôle des services centraux du budget », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1(1), pp. 9-29.
- Schick, A. (2003), « L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 3(2), pp. 79-117.
- Selden, S. (1997), *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, États-Unis.
- Smith, P. (1995), « On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector », *International Journal of Public Administration*, 18, pp. 277-310.
- Social and Cultural Planning Office (2004), *Public Sector Performance. An international comparison*, SCP, La Haye, [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

- Sterck, M. et B. Scheers (2006), « Trends in Performance Budgeting in Seven OECD Countries », *Public Performance and Management Review*, 30(1), septembre, pp. 47-72.
- United Kingdom House of Commons, Public Administration Select Committee (2003), *On Target? Government by Measurement (Fifth report of Session 2002-03; Volume 1)*, The Stationery Office Ltd, Londres, [www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62/62.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/62/62.pdf).
- Verhoest, Koen (2005), « Effects of Autonomy, Performance Contracting and Competition on the Performance of a Public Agency », *Policy Studies Journal*, 33(2).
- Wildavsky, A.B. (1974), *The Politics of the Budget Process*, Little Brown and Company, New York, États-Unis.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York, États-Unis.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, États-Unis.

## PARTIE II

# Études de cas portant sur une sélection de pays de l'OCDE

*La partie II traite en détail les différentes expériences nationales de conception et d'utilisation des informations sur les performances. Huit études de cas nationaux sont présentées : Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.*



PARTIE II  
*Chapitre 6*

**Australie**

## 1. Description du système de mesure des performances

Depuis l'instauration en 1983 du programme d'amélioration de la gestion financière (*Financial Management Improvement Program*, FMIP) – lequel s'inscrit dans le cadre d'une vaste procédure de réformes du secteur public – la gestion budgétaire en Australie est définie par les principes de la « gestion axée sur les résultats » (Parliament of the Commonwealth of Australia, 1990).

La place accordée aux résultats a considérablement évolué au cours des vingt années qui ont suivi la mise en place du système rudimentaire de planification et de comptabilisation des mouvements de trésorerie du FMIP. Aujourd'hui, les informations recueillies comportent une comptabilisation d'exercice complète et détaillée, des prévisions et des chiffres effectifs pour chaque résultat, extrant et opération administrée de chaque ministère et administration du secteur public.

Si la nature des informations relatives à la performance du cadre de gestion budgétaire australien a évolué, les objectifs essentiels demeurent fondamentalement les mêmes : améliorer à la fois le rapport coût-efficacité de l'utilisation des ressources et l'obligation de rendre compte du secteur public tout en déléguant à ceux qui exécutent les politiques et les programmes la responsabilité et l'autonomie en matière de gestion budgétaire.

### 1.1. Contexte

Les procédures actuellement en vigueur en Australie sont nées des réformes budgétaires associées au rapport de 1996 de la *National Commission of Audit*, un examen indépendant commandité par le nouveau gouvernement. Cet examen portait sur les différents aspects de la gestion et des opérations budgétaires de l'administration publique australienne et sur la façon dont ils étaient comptabilisés. La Commission recommandait notamment que :

- La gestion de l'administration et les finances publiques s'inspirent davantage de celles des entreprises.
- La transparence des finances publiques soit améliorée.
- La culture et le fonctionnement du service public australien prennent davantage exemple sur les méthodes appliquées par les entreprises.

Entre 1996 et 1999, le pays a procédé à des réformes législatives et administratives qui tenaient compte des principes retenus par la Commission :

- L'*Audit Act 1901* (loi d'audit) a été remplacé en 1997 par une nouvelle législation applicable aux ministères, agences, autorités et entreprises publics. Cette législation se composait du *Financial Management and Accountability Act* de 1997 (loi sur la gestion et la responsabilité financières, FMA Act), du *Commonwealth Authorities and Companies Act* de 1997 (loi sur les autorités et les établissements du Commonwealth, ou CAC Act) et de l'*Auditor-General Act* de 1997 (loi sur l'Auditeur général).
- La gestion budgétaire a adopté un cadre fondé sur des principes qui définissaient clairement les responsabilités.
- La *Charter of Budget Honesty Act* de 1998 (loi sur la charte de sincérité budgétaire, la Charte) a été adoptée en réponse à une recommandation particulière du rapport de 1996 de la Commission. Elle établit un cadre pour l'exécution plus transparente de la politique budgétaire qui exige entre autres :
  - ❖ que les administrations publiques divulguent leur stratégie budgétaire et l'assoient sur les principes d'une gestion budgétaire rationnelle, principes qui sont définis dans la Charte ;
  - ❖ qu'elles rendent compte de leur stratégie budgétaire (accompagnée d'une évaluation des risques) au moment de l'élaboration du budget, en milieu d'exercice et en fin d'exercice. Avant des élections, une note sur les perspectives budgétaires est également demandée ;
  - ❖ des directives spécifiques régissant l'évaluation des coûts des engagements électoraux du gouvernement et de l'opposition, et la diffusion de ces informations.

Aux réformes législatives, en 1999-2000 se sont ajoutées d'autres réformes décisives, notamment : l'adoption de la budgétisation sur la base des droits constatés (y compris pour l'affectation des crédits); un cadre de gestion et de mesure des performances par résultat et par extrant; et l'attribution de responsabilités et d'une autonomie accrues aux responsables des organismes publics (également consignées dans le *Public Service Act* – loi sur le service public – de 1999).

La législation relative à la gestion budgétaire et à l'administration publique qui s'est substituée à l'*Audit Act* de 1901 a supprimé les dispositions détaillées, les prescriptions obligatoires et les directives ayant trait au contrôle et à l'utilisation des fonds publics. Ces modalités ont été remplacées par des dispositions plus générales qui donnent aux hauts responsables le pouvoir d'établir leurs propres procédures opérationnelles internes et leur propre cadre de délégation des pouvoirs, conformément aux principes généraux régissant une utilisation efficiente, efficace et éthique des ressources.

Les nouveaux dispositifs ont également instauré des accords de performance entre les hauts responsables et leurs ministres de tutelle, accords qui portent généralement sur les objectifs et finalités essentiels des responsables et de leurs administrations.

Les réformes des années 90 visaient à définir clairement les responsabilités et l'imputabilité des résultats financiers et non financiers. Elles se sont efforcées de rendre les chefs d'agences comptables de la performance. Les règles relatives aux contrôles centraux sur les plans d'évaluation généraux ont été assouplies, une priorité accrue étant simultanément donnée à l'élaboration de données précises et mesurables concernant la performance.

Jusqu'à 1996, les organismes étaient tenus de soumettre chaque année des plans formels d'évaluation du ministère pour l'ensemble des programmes relevant de sa responsabilité sur une période de cinq ans. Compte tenu de la qualité variable des évaluations et de leur utilité pour la prise de décision, on a pensé qu'une méthode plus ciblée et équilibrée d'évaluation et de mesure des performances pourrait globalement produire de meilleurs résultats. En 1996, les administrations ont été encouragées à utiliser de nouvelles techniques d'évaluation et de suivi de la performance selon les méthodes les plus propices à une gestion efficiente, efficace et éthique. Le ministère des Finances et de l'Administration (« Finance »), en coopération avec la Cour des comptes australienne (*Australian National Audit Office, ANAO*), a publié des principes de bonne pratique en matière d'information sur la performance (*ANAO and Department of Finance and Administration, 1996*).

Si les réformes conduites dans la seconde moitié des années 90 ont eu des retombées positives, le gouvernement australien a reconnu qu'elles devaient être régulièrement assujetties à un exercice d'examen et d'évaluation. Le dernier a été mené en 2002, lorsque le gouvernement a procédé à un examen des estimations et du cadre budgétaires. Celui-ci visait essentiellement à améliorer la régularité et l'exactitude des estimations budgétaires, notamment des données de trésorerie, et à vérifier que le service public disposait des équipements nécessaires pour apporter ces améliorations. Le rapport d'examen a préconisé :

- un recentrage sur les informations concernant les programmes ;
- la notification plus détaillée et régulière des informations financières ;
- le renforcement des procédures permettant de contrôler les résultats financiers, les mouvements de trésorerie et l'élaboration des estimations des administrations ;
- la vérification des systèmes pour s'assurer qu'ils sont en mesure de saisir et de tenir compte des données supplémentaires demandées ;

- l'augmentation des effectifs techniques dotés des compétences financières et analytiques nécessaires au ministère des Finances et dans les administrations placées sous sa tutelle.

Le gouvernement a accepté ces recommandations en novembre 2002, confirmant la budgétisation sur la base des droits constatés et donnant au ministère des Finances le pouvoir de modifier les estimations budgétaires des administrations de manière à ce que la qualité et la ponctualité des estimations concernant l'ensemble du service public satisfassent aux critères les plus exigeants.

Avec le recul, l'adoption d'une politique de résultats et d'extrants fondée sur la comptabilité en droits constatés engagée en 1999-2000 a représenté un défi significatif pour le gouvernement, le Parlement, les services budgétaires, gestionnaires et techniques et les systèmes informatiques des administrations centrales et des organismes opérationnels. Les premières années, les planificateurs et les personnes qui travaillent au sein du système n'ont pas perçu le plein impact de ces réformes, ce qui montre à quel point il importe de surveiller et de perfectionner leur application, surtout quand elles sont complexes, de grande envergure et ambitieuses.

## 1.2. Cadre institutionnel

L'Australie a une structure fédérale à trois niveaux. Les gouvernements à l'échelon national, provincial et local sont élus séparément et jouissent d'une autonomie de décision sur les questions relevant de leurs compétences. Les principaux services publics sont assurés par les pouvoirs publics des États et des territoires – la plupart des services de santé, d'éducation, d'infrastructure, d'utilité publique, d'ordre public et de proximité par exemple. Les financements sont pour l'essentiel collectés à l'échelon national et transférés aux États, aux territoires et aux administrations locales *via* des paiements directs. Une part infime de ces transferts est allouée à des objectifs spécifiques selon des conditions définies par le gouvernement national.

En vertu du cadre de dévolution des responsabilités budgétaires établi au niveau national, la gestion de la performance (y compris les mesures de la performance et l'évaluation des programmes) relève généralement de la compétence des différents ministres et de leurs ministères et administrations; les résultats doivent néanmoins être définis en accord avec le ministre du Budget et de l'Administration.

La politique de résultats du gouvernement australien exige de chaque ministère et administration du secteur public, y compris des organismes de droit public, qu'ils définissent des résultats et des extrants détaillés et explicites ainsi que des indicateurs de performance pour évaluer la quantité, la qualité, le prix et l'efficacité de leurs opérations. Ils sont tenus d'en rendre compte, ainsi que de

toute évaluation importante, dans leurs plans budgétaires (présentations budgétaires par ministère) et dans leurs résultats de fin d'exercice (dans les rapports annuels). Les dispositifs de mesure de la performance sont décrits en détail à l'annexe de la présente étude. Des informations complémentaires sur les dispositifs de mesure de la performance figurent à l'encadré 6.1.

Les projets de grande ampleur ou pangouvernementaux requièrent parfois un accord interministériel sur les stratégies d'évaluation et d'examen, accord auquel peuvent participer les ministères et administrations associés à l'exécution des politiques ainsi que le ministère des Finances et/ou les services du Premier ministre et le cabinet.

Les principaux usagers des informations relatives aux performances publiées par les ministères et administrations sont les commissions parlementaires qui passent au crible les estimations budgétaires et les rapports annuels, notamment la Commission parlementaire conjointe sur les comptes publics et la vérification (*Joint Committee of Public Accounts and Audit, JCPAA*) et la Commission permanente du Sénat sur les finances et l'administration publique (*Standing Committee on Finance and Public Administration, SCFPA*).

S'agissant des informations contenues dans les rapports annuels des administrations (signés par les responsables), le JCPAA approuve les règles de communication des informations sur la performance dans les rapports annuels publiés chaque année par le département du Premier ministre et le cabinet, auxquelles toutes les administrations relevant de la loi FMA doivent souscrire. Toutes les administrations assujetties à la loi CAC doivent respecter les règles de notification qui sont spécifiées dans cette dernière. Les règles n'évoluent guère d'une année sur l'autre, si ce n'est pour tenir compte des modifications étant intervenues dans les différentes composantes, par exemple l'adoption de l'équivalent australien des normes internationales relatives aux rapports budgétaires et la définition plus détaillée des projets concernant la gouvernance et les entreprises.

En vertu de l'*Auditor General Act* de 1997, l'Auditeur général est habilité à procéder à des vérifications des comptes et des résultats des administrations et des programmes afin d'informer le Parlement; il ne vérifie cependant pas les documents budgétaires. L'Auditeur général a rédigé de nombreux rapports d'audit portant sur la qualité et la couverture des informations relatives à la performance et sur les systèmes d'information qui leur sont associés<sup>1</sup>.

Le ministère des Finances et de l'Administration a pour responsabilité d'orienter les politiques de gestion de la performance se rapportant aux organismes publics et les règles applicables aux établissements et entreprises publics. Il donne aux administrations des directives quant aux informations sur la performance qu'elles sont censées communiquer lors de leurs présentations au Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

### Encadré 6.1. Synthèse du cadre de résultats du gouvernement australien

La finalité du cadre de résultats est énoncée dans l'extrait ci-dessous des directives stratégiques du ministère des Finances, publiées pour la première fois en novembre 2000 et actualisées en 2003 :

« Le cadre de résultats et d'extrants est conçu pour être dynamique et flexible. Il fonctionne sous forme de hiérarchie décisionnelle :

- Le gouvernement (par l'intermédiaire de ses ministres et avec l'assistance des administrations compétentes) spécifie les résultats qu'il cherche à obtenir dans un domaine particulier.
- Ces résultats sont définis en termes des retombées escomptées sur certains aspects de la société (comme l'éducation), de l'économie (les exportations) ou de l'intérêt national (la défense).
- Le Parlement alloue les crédits qui permettront au gouvernement d'obtenir ces résultats au moyen des ressources administrées et des extrants ministériels.
- Les éléments tels que les dons, les transferts et les paiements au titre des prestations sociales sont gérés pour le compte du gouvernement par les administrations, dans l'objectif de maximiser leur contribution aux résultats spécifiés.
- Les administrations définissent et gèrent leurs extrants de manière à optimiser leur apport à la réalisation des résultats souhaités par le gouvernement.
- Des indicateurs de performance sont élaborés pour évaluer l'efficacité (autrement dit l'effet des ressources administrées et des extrants sur les résultats) et l'efficience (notamment au regard de l'application des ressources administrées et du prix, de la qualité et du nombre d'extrants) et perfectionner le système en vue de rehausser la performance et la responsabilisation à l'égard des résultats. »

Le cadre s'applique à toutes les administrations et à tous les services du secteur des administrations publiques, l'administration ou le service étant l'unité de base de l'organisation\* (autrement dit, les déclarations de résultats relèvent des administrations) mais doit être accepté par le ministère de tutelle et par le ministère des Finances et de l'Administration. Chaque ministère établit des mesures et des objectifs de performance dans son domaine de compétence, en tenant compte des conditions dans lesquelles il opère, notamment le budget dont il dispose.

Le cadre doit servir plusieurs finalités :

- Un objectif stratégique – guider les décisions du gouvernement en matière d'affectation des ressources (mesure budgétaire) dans le cadre de la procédure budgétaire.
- Fournir au Parlement une assise pour allouer les crédits dans le cadre de la loi des finances annuelle. Dans la pratique, ni les ressources allouées aux produits ministériels (18 % des dépenses totales), ni celles allouées aux programmes administrés financés par des crédits spéciaux ou permanents (73 % des dépenses totales) ne sont définies en fonction des résultats; seules le sont celles des programmes administrés inscrits dans la loi des finances annuelle (9 % des affectations budgétaires totales).

### Encadré 6.1. Synthèse du cadre de résultats du gouvernement australien (suite)

- Un objectif de gestion par administration – les extraits ministériels et les programmes administrés visent à obtenir les résultats ou les retombées mentionnés dans la déclaration de résultats de l'administration concernée.
- Transparence et responsabilité envers le Parlement et les autres intervenants, par le biais de rapports rendant compte de la performance de l'administration dans la réalisation des résultats souhaités par le gouvernement au moyen des extraits ministériels qu'elle fournit et des programmes qu'elle administre pour le compte du gouvernement.

\* Department of Finance and Administration, 1998, page 9.

Le ministère des Finances est également chargé de conseiller le gouvernement quant aux priorités de dépenses pour l'ensemble du secteur public. Dans ce contexte, il donne au cabinet et aux ministres des indications concernant la performance des administrations et des programmes, notamment lors de l'évaluation des nouvelles mesures proposées pendant la procédure budgétaire annuelle. Dans ce cadre, les propositions de modification au budget et aux estimations à moyen terme, nouvelles mesures et économies comprises, doivent préciser les résultats auxquels elles sont censées concourir, de même que les étapes clés de l'exécution et la stratégie de suivi des résultats adoptée par l'administration concernée.

Le ministère est chargé d'élaborer les mesures régissant l'examen des projets de dépenses; les ministères et administrations ont pour responsabilité permanente d'assurer le suivi de la performance et de procéder à des évaluations de leurs propres programmes. Le ministère a néanmoins créé en octobre 2006 une unité d'examen stratégique (l'unité) qui conseille les principaux ministres sur les questions méritant une étude (stratégique) approfondie dans le cadre de la procédure budgétaire. L'unité coordonne la concertation inter administrations sur ces examens et organise ceux qui sont approuvés par les ministres. Les examens portent généralement sur les projets inter administrations hautement prioritaires, de grande envergure et complexes et ont pour objectif d'aider le gouvernement à rehausser l'efficacité, l'efficacité et la pertinence des programmes de dépenses (y compris les dépenses fiscales).

## 2. Mesure et évaluation des résultats

Le cadre d'information sur la performance du gouvernement australien fait des résultats enregistrés au niveau des administrations l'élément fondamental des évaluations. On entend par résultats les effets, les retombées ou les conséquences des mesures prises par le gouvernement en faveur de la

population australienne. Les extrants sont les biens et les services qui sont produits par chaque ministère ou administration pour le compte du gouvernement et qui contribuent aux résultats pour les personnes ou organismes externes. Les résultats visés sont définis par les ministères concernés en concertation avec le ministre du Budget et de l'Administration. Chaque ministre est chargé de choisir les extrants, qui font l'objet d'une décision générale du cabinet durant la procédure budgétaire. La place donnée à la mesure explicite des résultats est capitale si l'on veut faire du cadre un instrument utile de mesure et d'évaluation de la performance.

En Australie, les informations sur la performance ont pour finalité de faciliter la gestion budgétaire et l'établissement du budget à trois échelons : gestion interne des organismes ; gestion des ressources de l'ensemble de l'administration publique ; et mécanismes externes de reddition de comptes.

Les administrations sont censées conduire leurs propres examens et évaluations de la performance dans le cadre des pratiques de gestion interne courantes. Elles doivent pour le moins identifier les résultats, les opérations administrées et les extrants couvrant toutes les dépenses dans leur domaine de compétence. Elles sont tenues de définir, mesurer et publier des indicateurs de performance essentiels portant sur la qualité et le nombre d'extrants et des indicateurs d'efficacité qui permettent de mesurer leur apport aux résultats identifiés. Les informations sur la performance sont publiées dans les programmes des administrations présentés lors de l'examen de la loi de finances (dans les présentations budgétaires par ministère) ; à la fin de l'exercice, les résultats sont publiés dans leurs rapports annuels.

Il est courant que les administrations assurent le suivi régulier d'un ensemble d'indicateurs fondamentaux durant l'année et en rendent compte. Les pratiques varient, qui vont de techniques de notification perfectionnées : tableaux de bord prospectifs, tableaux de bord de la performance ou profils de risques, à l'établissement d'une liste des progrès accomplis au regard d'indicateurs clés et indiquent les écarts par rapport aux programmes, en supplément aux rapports de situation financière ou pour satisfaire aux obligations en matière de notification publique.

Il n'existe pas de résultats pangouvernementaux spécifiques au niveau national en Australie. La plupart des gouvernements des États et des territoires fixent des cibles ou des objectifs généraux que les programmes et les opérations des administrations sont censés prendre en compte. Les principaux mécanismes permettant d'exploiter les informations sur la performance aux fins de gestion des ressources de l'ensemble de l'appareil administratif sont les prescriptions en matière d'examen de la procédure budgétaire et les examens spéciaux des programmes de grande envergure ou des mesures budgétaires supervisés par le cabinet. Ces dispositifs sont expliqués au point trois.

La production des informations sur la performance au niveau national se heurte à un problème particulier dans la mesure où la plupart des services publics sont délivrés par les gouvernements des États et des territoires. Par conséquent, le gouvernement australien n'exerce aucun contrôle sur l'emploi des ressources, et a une influence limitée sur la performance. Les transferts spécifiques (*specific purpose payments, SPP*) du gouvernement national aux États et territoires, qui exigent généralement des rapports de performance et la réalisation de cibles ou d'objectifs de rendement, constituent une exception. Des indicateurs de performance particuliers sont ainsi définis pour la maîtrise de la lecture et du calcul et l'assiduité scolaire, le nombre et la qualité des logements destinés aux personnes défavorisées et un éventail de services de santé délivrés par les gouvernements des États et des territoires dans le cadre d'accords entre les autorités compétentes.

Les présentations budgétaires par ministère précisent l'origine et l'utilisation des ressources dont dispose chaque organisme du secteur de l'administration publique. L'emploi des fonds est ventilé par résultat et, à l'intérieur de chaque résultat, réparti entre les ressources ministérielles (contrôlées) et les ressources administrées. À chaque résultat correspondent des indicateurs et des mesures de la performance en termes d'efficacité, de nombre d'extrants et de qualité. Les écarts entre les prévisions et les résultats effectifs mesurés ne servent pas toujours directement à l'élaboration du budget; néanmoins, les administrations et le ministère des Finances les utilisent parfois pour étayer leurs arguments en faveur d'une révision des programmes ou pour définir d'éventuelles économies budgétaires.

La Cour des comptes (ANAO) et les commissions parlementaires se sont inquiétées de la qualité globale des informations contenues dans les rapports publiés, notamment en ce qui concerne les résultats<sup>2</sup>. L'examen gouvernemental du cadre et des estimations budgétaires a également jugé nécessaire d'analyser les informations relatives aux résultats des administrations afin de vérifier qu'elles sont compatibles avec le cadre de l'action publique et adaptées aux besoins du gouvernement et du Parlement. Le ministère des Finances procède actuellement à l'examen des résultats, en concertation avec tous les autres organismes du secteur des administrations publiques. Il s'agit d'améliorer leurs spécifications, de vérifier qu'elles ont trait à des effets explicites plutôt qu'à des extrants ou à des objectifs et de perfectionner les mesures et la méthode d'évaluation de la contribution de chaque organisme aux résultats.

Le ministère des Finances a établi une liste de questions pour faciliter le diagnostic de la qualité des informations relatives à la performance; cette liste fournit également un cadre utile au suivi des améliorations dans le temps. Ces questions constituent la base du dialogue entre le ministère des Finances et les administrations quant à la qualité de leurs informations sur la performance. Les

administrations et l'ANAO les ont prises pour référence dans l'élaboration et l'évaluation de leurs propres informations sur la performance.

L'examen de base des résultats devrait s'achever en 2007-08. Il conviendra néanmoins d'assurer un suivi et une assistance permanents pour améliorer durablement la qualité des informations et les pratiques des administrations. Les améliorations apportées aux renseignements sur la performance devraient les rendre plus utiles à la gestion des programmes et aux décisions stratégiques qui y ont trait.

### **3. Intégration et exploitation des informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire**

L'influence des informations concernant la performance sur les décisions et l'affectation des ressources au cours de la procédure budgétaire est mitigée.

La politique axée sur les résultats a conduit tous les organismes du secteur de l'administration publique à élaborer des informations sur la performance. Le processus décisionnel en matière de budget et de gestion peut donc se fonder sur un nombre considérable de renseignements. À ce stade, le potentiel d'exploitation de ces informations n'a pas été pleinement réalisé. Des initiatives ont été prises qui visent à faire une plus grande place aux informations et aux examens de la performance, par le biais de révisions à la formulation des nouvelles propositions d'action et via le lancement d'une étude destinée à évaluer les modalités des examens budgétaires et à proposer des réformes par exemple.

À la fin de 2004, les modalités régissant l'élaboration de nouvelles propositions d'action ont été examinées et révisées par le ministère des Finances, les services du Premier ministre et le cabinet. Les modifications prescrivent aux ministères et aux administrations de définir pour chaque proposition les avantages, les risques et les étapes essentiels de même que les problèmes d'exécution connexes de manière à guider le cabinet dans son examen. Elles jettent les bases de l'application de nouvelles mesures pour gérer le processus d'exécution des programmes, suivre leurs progrès et guider leur évaluation.

Les examens des dépenses et des programmes sont un élément central de la procédure budgétaire australienne et c'est dans leur cadre que les informations sur la performance viennent éclairer les décisions budgétaires. En octobre 2006, le gouvernement australien a amendé les modalités d'examen afin de mettre en place une procédure stratégique plus coordonnée et mieux articulée à la planification budgétaire et à l'affectation des ressources. Les nouvelles dispositions confient au ministère des Finances la tâche d'administrer les procédures de définition et de gestion des examens, en coopération avec d'autres ministères. Les décisions quant aux grands domaines de dépenses publiques qui devront être étudiés au cours d'une année donnée

sont prises par les ministres principaux durant la procédure budgétaire. Les conclusions des examens sont analysées au début de la procédure budgétaire suivante par les ministres principaux chargés d'établir les priorités.

Un nombre restreint d'examens stratégiques des grands programmes et des domaines d'intervention trans-administrations seront réalisés chaque année, notamment en ce qui concerne les dépenses fiscales et la prise en compte des questions intergénérationnelles.

Les nouvelles modalités complètent plutôt qu'elles ne remplacent les exercices de mesure de la performance et d'évaluation. Les évaluations et examens indépendants de plus grande envergure portant sur les politiques et programmes gouvernementaux se poursuivent par ailleurs, par le biais d'enquêtes parlementaires, de commissions indépendantes ou d'études conduites par des personnalités éminentes et d'organisations non gouvernementales.

#### **4. Communication des informations relatives à la performance**

Dans le cadre de la documentation budgétaire, chaque ministère (à savoir l'ensemble des administrations placées sous la responsabilité d'un ministre d'État) présente tous les ans un rapport détaillé des programmes et des prévisions de dépenses pour chacune des administrations qui le composent. La présentation budgétaire par ministère<sup>3</sup> détaille toutes les sources et utilisations des fonds par résultat.

Les informations financières sur les résultats sont complétées par des renseignements sur les opérations administrées et les extrants qui contribuent à chacun d'eux. Sont également compris un jeu complet d'indicateurs de performance, de mesures et d'objectifs pour les résultats prévus et les modalités des évaluations futures. Les présentations budgétaires par ministère comportent par ailleurs un ensemble complet d'états budgétaires prévisionnels des administrations couvrant les quatre exercices à venir, de même que les résultats réels estimés pour l'exercice en cours.

Ces présentations constituent la principale source d'informations des commissions sénatoriales pendant les auditions budgétaires suivant le dépôt du budget. Au cours de l'année, des présentations contenant des renseignements analogues sont également fournies, en rapport avec d'autres projets de lois de finances.

L'utilisation que font les commissions sénatoriales des informations contenues dans les présentations budgétaires par ministère varie selon les administrations : dans certains cas, elles posent de nombreuses questions quant aux progrès accomplis par rapport aux indicateurs; dans d'autres, relativement peu. Le ministère des Finances s'efforce d'accroître l'utilité de ces présentations pour le Parlement et les autres intervenants, notamment en

ce qui concerne la nature et le nombre d'informations sur la performance qu'elles comportent. La forme et le contenu des présentations feront l'objet d'un examen approfondi en 2007, dans le cadre du projet gouvernemental visant à réduire les formalités au sein de l'administration.

Dans la lignée des présentations budgétaires par ministère viennent les rapports annuels des administrations, publiés dans un délai de quatre mois suivant la fin de chaque exercice financier. Ils contiennent les états financiers vérifiés et expliquent les résultats de l'administration concernée pendant l'exercice écoulé. Ils fournissent également les résultats réels au regard des différentes mesures de performance pour les résultats et les extrants, et exposent les conséquences des évaluations menées à terme durant l'exercice.

La qualité des comptes rendus sur la performance des rapports annuels s'est sensiblement améliorée depuis l'instauration de la budgétisation sur la base des droits constatés. Il est ainsi de plus en plus courant que les administrations présentent les objectifs des présentations budgétaires par ministère dans le même tableau que les résultats et les assortissent d'observations sur les raisons expliquant les principaux écarts et sur les mesures qu'elles ont l'intention de prendre pour remédier à des résultats décevants.

La qualité des rapports et des informations qu'ils renferment demeure très variable<sup>4</sup>. Soucieux d'encourager leur amélioration, le ministère des Finances et l'ANAO ont publié conjointement un Guide des pratiques optimales relatives aux informations sur la performance dans les rapports annuel (ministère des Finances et de l'Administration, 2004). Celui-ci contient des avis pratiques sur les principaux points à améliorer, notamment le cadre de notification de la performance, la gestion et la mesure des données, et l'explication des résultats. Il présente également de nombreux exemples de bonnes pratiques dont les administrations sont censées prendre connaissance et s'inspirer le cas échéant.

Les informations sur la performance publiées ne sont que l'une des nombreuses catégories de données dont le cabinet et les ministres se servent pour évaluer les projections de recettes et de dépenses dans le contexte des décisions budgétaires. Les ministres s'appuient sur l'analyse et les renseignements contenus dans les nouvelles propositions d'action et sur les examens connexes exposés dans les mémoires confidentiels du cabinet et les présentations budgétaires par ministère préparées par l'administration dont émane la proposition. Souvent, ces informations ne sont pas diffusées au public. Par ailleurs, les ministres s'en remettent fortement aux avis du ministère des Finances, qui fournit une évaluation stratégique et budgétaire de toutes les propositions de dépenses examinées lors de la procédure budgétaire annuelle.

## 5. Principaux enjeux

L'enjeu fondamental pour les dispositifs en vigueur est d'assurer que les liens entre les programmes, les extrants et les résultats soient clairs et

correctement mesurés. Les avantages dérivant des informations sur la performance des programmes et des résultats ont principalement trait à l'efficacité et à l'efficacité des administrations. Le ministère des Finances s'efforce d'encourager ces dernières à en améliorer la qualité et la précision, ainsi que celles des évaluations. L'objectif consiste à développer en leur sein les compétences, les systèmes et la culture qui permettront de rehausser la qualité et l'utilité des informations sur la performance à l'appui de la planification interne et d'un dialogue constructif avec les intervenants extérieurs.

Un autre défi consiste à mieux intégrer les informations relatives à la performance à la phase décisionnelle de la procédure budgétaire pour que le gouvernement y ait plus facilement accès. La décision de celui-ci d'adopter un cadre d'examen stratégique plus centralisé et son initiative d'analyser la qualité des informations sur les résultats fournies par les administrations permettront d'atténuer quelque peu la variabilité des renseignements sur la performance et d'en accroître l'utilité globale.

Les pressions constantes en vue d'améliorer l'efficacité et la viabilité des dépenses publiques posent un défi permanent. Au cours des six derniers exercices, de 2000-01 à 2005-06, les dépenses publiques annuelles ont progressé de 50 milliards de dollars australiens, hausse induite tant par les nouveaux postes de dépenses que par l'augmentation des dépenses associées aux programmes publics existants.

Les dépenses liées aux nouveaux programmes ont représenté 48 % environ (soit 24 milliards de dollars australiens) de cette augmentation. Elles ont en grande partie porté sur les domaines hautement prioritaires pour l'État, notamment la sécurité et la défense nationales, la santé et le système de protection sociale, domaines qui continueront de pousser les dépenses à la hausse à moyen terme. En dépit de leur priorité élevée, il est reconnu que ces domaines doivent également être assujettis à des examens.

Les dépenses consacrées aux programmes en cours ont représenté 52 % (soit 26 milliards de dollars australiens environ) de la hausse totale des dépenses publiques entre 2000-01 et 2005-06. Elles sont associées aux grands programmes en vigueur dans les secteurs de dépenses prioritaires, ainsi qu'à un grand nombre de programmes de petite à moyenne envergure.

Les nouvelles modalités d'examen stratégique visent à mettre en place un cadre intégré et systématique permettant aux ministres de :

- polariser leur attention sur l'affectation des dépenses publiques ;
- définir les domaines qu'il convient d'examiner ;
- veiller à ce que les programmes et les résultats restent dans la ligne des priorités stratégiques, à ce qu'ils soient efficaces et gérés de manière efficiente.

## 6. Solutions

La meilleure intégration des informations sur la performance aux procédures de gestion et aux systèmes d'information des administrations se traduira par des décisions mieux fondées et par une amélioration des résultats des programmes d'action publique. Rehausser la pertinence et la qualité des renseignements disponibles pour la phase décisionnelle de la procédure budgétaire est une entreprise de longue haleine qui devra mobiliser les efforts soutenus du ministère des Finances et des administrations.

Le ministère concentre actuellement son action sur l'instauration du nouveau cadre d'examen stratégique, sur la simplification des politiques et procédures afin de satisfaire aux normes de gestion et sur l'amélioration de la qualité des rapports financiers et non financiers. Il s'agit de rehausser la conformité et la transparence de la gestion budgétaire tout en renforçant la cohérence et l'efficacité des programmes, nouveaux et existants, et en les alignant mieux sur les priorités gouvernementales actuelles.

## 7. Enseignements dégagés et retombées

La stratégie suivie par l'Australie pour donner une place prioritaire à la performance a été une procédure itérative de longue durée qui a apporté de nombreux avantages, notamment la possibilité de dégager des enseignements de la pratique avant de procéder à d'autres réformes. Elle a aussi été importante en raison de la corrélation entre la performance et d'autres aspects de la structure budgétaire, politique, administrative et de responsabilisation. La complexité des interactions et des incitations est difficile à appréhender sans une expérience pratique et peut rendre périlleux les changements radicaux.

L'approche itérative a permis à l'Australie de progresser méthodiquement, en perfectionnant sa démarche à mesure que des effets imprévus ou inopinés intervenaient et en maintenant le cap sur une gestion axée sur des résultats à long terme.

D'autres dispositifs d'orientation, de formation et de conseil sont en élaboration dans le cadre des efforts soutenus visant à produire des informations sur la performance de meilleure qualité. Ces travaux se poursuivront parallèlement à de nouvelles études et à des échanges de bonnes pratiques à l'échelon national et international.

L'Australie s'est heurtée à deux problèmes récurrents pour mettre en place un système de production d'informations de qualité sur la performance :

- la qualité des renseignements concernant les apports des administrations aux résultats et aux extrants ;

- l'usage limité de ces informations dans la phase décisionnelle de la procédure budgétaire.

Les résultats et les produits resteront des composantes essentielles du cadre de budgétisation et de gestion australiens. Il importe néanmoins de veiller à ce que les liens entre les programmes, les extraits et les résultats soient clairs et évalués valablement – surtout si ces informations doivent servir de fondement au processus de décision budgétaire.

Comme pour d'autres volets des réformes de la gestion financière associés à la dévolution des responsabilités, il est indispensable que le personnel des administrations opérationnelles comprenne bien les nouvelles mesures et pratiques et qu'il ait les qualifications, les compétences, les moyens et les pouvoirs d'exécuter correctement les programmes. L'exécution est beaucoup plus lente et incertaine si les personnes responsables des données et des mesures sont inaptes ou incapables d'apporter les changements nécessaires.

Pour ce qui est d'accroître l'utilité des informations sur la performance dans la phase décisionnelle de la procédure budgétaire, le défi majeur à l'instauration d'un dispositif systématique d'examen des programmes sera de veiller à ce qu'il ajoute de la valeur aux analyses gouvernementales, utilise à bon escient les ressources des administrations et ne se confine pas à un exercice mécanique.

## Notes

1. On trouvera une liste des rapports sur la performance de la Cour des comptes australienne sur le site [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au).
2. Voir par exemple JCPAA, 2002; SCFPA, 1999, 2000 et 2007; et ANAO, 2003 et 2007.
3. Les présentations budgétaires par ministère peuvent être consultées sur le site Internet de chaque ministère, ou via le portail du ministère du Budget du gouvernement australien à l'adresse suivante : [www.budget.gov.au](http://www.budget.gov.au).
4. Pour d'autres informations sur la qualité des informations sur la performance dans les rapports annuels, voir les publications de l'ANAO, 2003 et 2007.

## Références

- ANAO (Australian National Audit Office) (2003), *Annual Performance Reporting*, rapport d'audit n° 11, novembre, Canberra.
- ANAO (2007), *Application of the Outcomes and Outputs Framework*, rapport d'audit n° 23 pour 2006/07, février, Canberra.
- ANAO and Department of Finance and Administration (1996), *Better Practice Principles for Performance Information*, 1<sup>er</sup> novembre, Canberra.
- ANAO and Department of Finance and Administration (2004), *Better Practice in Annual Performance Reporting*, Canberra.

- Commonwealth of Australia (1996), *National Commission of Audit 1996: Report to the Commonwealth Government*, juin, [www.finance.gov.au/pubs/ncoa/coaintro.htm](http://www.finance.gov.au/pubs/ncoa/coaintro.htm), Canberra.
- Department of Finance and Administration (1998), *Specifying Outcomes and Outputs – Implementing the Commonwealth’s Accrual-based Outcomes and Outputs Framework*, Canberra.
- JCPAA (Joint Committee of Public Accounts and Audit) (2002), *Review of the Accrual Budget Documentation, Report n° 388*, juin, Canberra.
- Parliament of the Commonwealth of Australia (1990), *Not Dollars Alone: Review of the Financial Management Improvement Program*, septembre, [www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au), Canberra.
- SCFPA (Senate Standing Committee on Finance and Public Administration) (1999), *The Format of the Portfolio Budget Statements*, deuxième rapport, Canberra.
- SCFPA (2000), *The Format of the Portfolio Budget Statements*, troisième rapport, Canberra.
- SCFPA (2007), *Transparency and Accountability of Commonwealth Public Funding and Expenditure*, mars, Canberra.



PARTIE II  
*Chapitre 7*

**Canada**

## 1. Introduction : un système de gestion des dépenses en transition

Le gouvernement fédéral canadien produit et utilise des informations relatives au rendement des programmes depuis la fin des années 70, époque à laquelle il a instauré sa première politique d'évaluation. Au cours des 30 dernières années, ces informations ont été utilisées à deux fins essentielles – d'abord pour assurer la transparence des informations communiquées au Parlement; ensuite pour appuyer les décisions d'affectation des ressources au sein de l'Exécutif. Ces derniers temps, les responsables de la mesure de la performance se sont surtout efforcés de soutenir la gestion et les communications au Parlement, et seulement dans une moindre mesure de guider les décisions d'affectation et de réaffectation des dépenses. Ce dosage évolue cependant, et le gouvernement actuel a mis l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources des programmes au cœur de son programme de gestion.

Deux initiatives notables découlent de ce programme :

- En premier lieu, une **Loi fédérale sur l'imputabilité** est entrée en vigueur à la fin de 2006. En vertu de cette loi, le gouvernement créera, entre autres, un bureau parlementaire du budget, amplifiera les pouvoirs du bureau du Vérificateur général et mettra en place une évaluation systématique des programmes publics de subventions et de contributions\*.
- En second lieu, le gouvernement a annoncé son intention de veiller à ce que tous ses programmes soient efficaces, efficients et axés sur les résultats, à ce qu'ils optimisent l'argent du contribuable et à ce qu'ils correspondent aux priorités et aux responsabilités actuelles.

Fondamentalement, le gouvernement a appelé à une refonte du système de gestion des dépenses de l'administration publique fédérale qui respecte les trois principes suivants :

- les programmes publics doivent privilégier les résultats et la rentabilité ;
- ils doivent concorder avec les responsabilités du gouvernement fédéral ;

\* Le gouvernement canadien apporte des subventions et des contributions à des tiers, notamment aux organismes à but non lucratif et à d'autres échelons de l'administration, pour réaliser bon nombre des objectifs de ses programmes. Ces paiements de transfert sont comptabilisés sous forme de dépenses directes de programme et imputés à un crédit en contrepartie duquel on ne reçoit directement aucun produit ou service (le bénéficiaire peut néanmoins être tenu de fournir un rapport ou d'autres renseignements après avoir reçu un paiement).

- les programmes qui ne servent plus l'objectif pour lequel ils ont été créés doivent être supprimés.

L'établissement d'un système de gestion des dépenses assis sur ces principes mettra l'accent sur la production et l'exploitation d'informations fiables sur le rendement des programmes. Il est à ce stade impossible de décrire le nouveau système en détail (sa mise au point est en cours) mais on peut globalement indiquer de quelle manière les principes en seront appliqués.

*Primo*, conformément aux Budgets pour 2006 et 2007, tous les ministères seront tenus de gérer leurs programmes en fonction des résultats attendus, de procéder à une évaluation en bonne et due forme du rendement des programmes et de définir les priorités en vigueur.

*Secundo*, le Conseil du Trésor (un comité de ministres) dirigera un examen des dépenses de chaque ministère :

- Les premiers examens débiteront en 2007 et les résultats seront communiqués dans le budget de 2008.
- Le gouvernement se donne pour objectif de réaliser ces examens sur un cycle de quatre ans.
- Les examens permettront d'établir si les programmes obtiennent les résultats attendus, s'ils sont gérés de manière efficace et s'ils sont conformes aux priorités du gouvernement.

*Tertio*, le cabinet procédera à un examen rigoureux de toutes les nouvelles propositions de dépenses, en tenant explicitement compte des exigences de financement, de rendement et de ressources des programmes existants dans des domaines connexes.

Il va sans dire que la mise au point d'un système de gestion des dépenses axé sur les résultats est un exercice complexe. Le gouvernement devra entre autres renforcer sa capacité d'évaluation, définir une procédure d'examen équitable et efficace des programmes, mieux appréhender le rendement de milliers de programmes, et mieux comprendre de quelle manière programmes et activités s'articulent, au-delà des cloisonnements institutionnels, pour produire des résultats pangouvernementaux.

Heureusement, le gouvernement ne devra pas tout créer *ex nihilo* : un solide système de gestion des dépenses est en place, qui lui servira d'assise. La présente étude porte sur la façon dont les informations relatives à la performance sont actuellement produites et utilisées et sur les mesures adoptées pour améliorer la mesure du rendement à l'avenir.

L'étude s'articule en deux grands chapitres. La section 2 peint le système actuel de gestion des dépenses, à savoir la façon dont le gouvernement canadien intègre les informations sur le rendement au cycle de gestion des ressources existantes. La section 3 présente les cinq principaux

enseignements dégagés au cours des trente dernières années et trace des orientations pour l'avenir. Ce faisant, il décrit plusieurs mesures en application afin d'améliorer la capacité de mesure du rendement et de mieux intégrer les informations relatives au rendement des programmes au processus de décision de la branche exécutive.

## **2. Description du système de gestion des dépenses actuel**

### **2.1. Contexte gouvernemental et budgétaire**

Le Canada est une fédération décentralisée composée de dix provinces et trois territoires. Les gouvernements provinciaux sont juridiquement égaux au gouvernement fédéral et jouissent de pouvoirs substantiels. Les sphères de compétence sont définies par la Constitution. La santé et l'éducation sont ainsi du ressort des provinces tandis que la défense et l'immigration relèvent du gouvernement fédéral.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements sont régies par des accords intergouvernementaux et, sauf dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'administration fédérale (comme la défense), les dépenses fédérales sont constituées en bonne part de transferts financiers. Le gouvernement fédéral transfère des sommes considérables aux provinces et aux territoires pour contribuer au financement des soins de santé, d'éducation post-secondaire et d'autres services sociaux. Par ailleurs, les provinces moins riches bénéficient de transferts de péréquation qui les aident à assurer des services publics d'un niveau comparable à ceux des provinces plus privilégiées. D'autres transferts fédéraux vont directement aux personnes, par exemple les versements au titre de l'assurance-vieillesse ou de l'assurance-chômage.

Bien qu'il existe des exceptions à la règle, la majorité des dépenses directes des programmes (40 % du budget environ) sont assujetties à une évaluation de rendement. Dans cette catégorie, quelque 750 programmes de subventions et de contributions sont régis par des conditions imposant la conduite d'un réexamen quinquennal par un comité de ministres – le Conseil du Trésor. Ce dernier demande en outre que toute demande de reconduction d'un programme soit accompagnée d'une évaluation; ces évaluations font l'objet d'un examen approfondi préalable à la prise de décision. Les programmes autres que les programmes de subventions et de contributions, comme le Bureau des passeports, qui sont directement délivrés aux citoyens, sont généralement permanents. Néanmoins, des informations sur leur rendement (et des évaluations) sont communiquées au Conseil du Trésor ou à d'autres organismes centraux quand des modifications substantielles sont proposées (le rôle du Conseil du Trésor et d'autres intervenants dans le système de gestion des dépenses est décrit plus loin).

Les principaux transferts et autres paiements de transfert (45 % du budget environ) s'articulent en trois grandes sous-catégories (paiements de péréquation, Transfert canadien en matière de santé et Transfert canadien en matière de programmes sociaux) dans lesquelles l'administration fédérale alloue aux provinces et territoires des fonds définis en fonction d'une formule pour qu'ils financent les programmes relevant de leur compétence. Dans ce cas, il appartient au gouvernement bénéficiaire de procéder aux évaluations de rendement. Les autres paiements de transfert couvrent les prestations de sécurité de la vieillesse, d'assurance-emploi et la prestation fiscale pour les enfants. Ils font l'objet d'examens d'ampleur variable dans leur ministère de tutelle. Ainsi, une évaluation du programme d'assurance-emploi est régulièrement conduite par le ministère de tutelle et les informations sur le rendement qui en résultent sont utilisées pour procéder à des ajustements continus ou pour étayer des examens plus approfondis.

Le gouvernement canadien a enregistré plusieurs excédents budgétaires consécutifs. Outre l'élimination du déficit, le rapport de la dette fédérale au PIB s'est élevé à 35.1 % au cours de l'exercice 2005/06 et devrait tomber au-dessous de 30 % au cours de l'exercice 2008/09, soit un recul sensible par rapport à l'exercice 1995-96, où il était de 68 %. Cette diminution s'est logiquement accompagnée d'une baisse du ratio de la dette de l'État aux recettes publiques. Sur le long terme, les dépenses allouées aux programmes s'inscrivent dans une tendance à la baisse – laquelle a été notamment déclenchée par des examens fructueux des programmes entre les exercices 1995 et 1999. Cela étant, les dépenses ont récemment affiché une augmentation substantielle, la réduction des frais de la dette publique ayant donné lieu à la fois une diminution du rapport des recettes au PIB et à un rebond potentiel du rapport des dépenses de programmes au PIB. Dans ce contexte, le gouvernement s'est engagé à maintenir la hausse des dépenses de programmes à un taux inférieur en moyenne au taux de croissance de l'économie.

## 2.2. Principaux intervenants

Le système de gestion des dépenses guide l'affectation de toutes les ressources et regroupe l'ensemble des fonctions et procédures destinées à appuyer la discipline budgétaire, l'élaboration, l'approbation et la gestion des programmes publics et la notification des résultats. Six entités gèrent son fonctionnement.

Le **cabinet** définit et alloue les ressources nécessaires aux priorités stratégiques du gouvernement, dont les grandes lignes sont exposées dans le *Discours du Trône* et dans le *Budget*. Au niveau administratif, la fonction de définition des priorités du cabinet est appuyée par trois « organismes centraux » qui partagent les tâches budgétaires : le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Le **Bureau du Conseil privé** informe le Premier ministre et le cabinet de l'évolution des priorités au travers du *Discours du trône* et du *Budget*. Il gère le programme d'action du cabinet, communique ses décisions et procède à un examen critique des mémoires présentés par les différents ministères au cabinet en vue de modifier la stratégie ou la structure des programmes publics.

Le **ministère des Finances** définit la politique fiscale, prépare le budget (qui comprend le plan budgétaire global et les nouvelles propositions de dépenses) et conseille son ministre quand aux retombées budgétaires des mesures proposées par d'autres ministères, y compris celles examinées par les comités de ministres. Il se fonde sur les informations communiquées par les autres ministères pour établir les projections de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire en cours et les exercices à venir. Les décisions définitives concernant le plan budgétaire sont prises par le ministre des Finances et le Premier ministre.

Le **Conseil du Trésor**, un comité de ministres épaulé par un **Secrétariat** et d'autres organismes, supervise la présentation au Parlement du plan de dépenses annuel détaillé (le *Budget de dépenses*) et fait fonction de conseil de gestion du gouvernement. Il établit les politiques administratives de l'ensemble de l'administration publique dans des domaines aussi divers que la gestion des ressources humaines, la passation de marchés et tous les aspects de la gestion : gestion budgétaire, gestion des dépenses et gestion axée sur les résultats. Il est également chargé d'examiner et d'approuver les plans de dépenses proposés par les ministères, de reconduire périodiquement les programmes, d'avaliser les principaux contrats excédant les pouvoirs délégués aux ministères, et d'accorder le pouvoir opérationnel de mettre en œuvre les nouveaux programmes précédemment approuvés au niveau stratégique par le cabinet.

Le **Parlement** joue un rôle capital. Conformément à la convention de gouvernement responsable (ou Convention de Westminster), le gouvernement rend compte de ses actions au Parlement et doit conserver la confiance du Parlement pour gouverner. Les initiatives essentielles, telles que le *Discours du Trône* et le *Budget*, sont des « motions de confiance » (ce qui signifie que si elles ne reçoivent pas le soutien d'une majorité simple des membres du Parlement, le gouvernement tombe). En outre, le gouvernement ne peut engager de dépenses sans l'approbation du Parlement. Ces fonctions de surveillance et de responsabilisation interviennent lorsque le Parlement et ses comités examinent les politiques et les demandes de crédits dans le cadre des projets de loi de finances, et les documents justificatifs du *Budget de dépenses* dans le cadre des activités liées à l'allocation des crédits.

Les **ministères** établissent les orientations stratégiques et les propositions d'élaboration de programmes et ils administrent l'exécution des programmes. Ils rendent régulièrement compte au Parlement dans le cadre de la procédure du *Budget de dépenses* et sont chargés d'évaluer le rendement et l'efficacité des programmes. Le gouvernement compte quelque 90 ministères et administrations et détient par ailleurs plus de 40 sociétés d'État, dont certaines sont tributaires des crédits parlementaires. Le tableau 7.1 présente une synthèse de ces diverses fonctions et responsabilités.

Tableau 7.1. **Fonctions et responsabilités dans le système de gestion des dépenses**

Résumé des fonctions et responsabilités fondamentales

Fonction	Responsabilité
Demande au gouvernement de rendre des comptes, approuve l'ensemble des dépenses sur une base annuelle.	Parlement
Élabore le budget annuel et un cadre budgétaire pluriannuel.	Ministre et ministère des Finances
Établit les niveaux de référence annuels des ministères (la base de ressource des programmes en cours), examine la reconduction de programmes existants, définit les politiques de gestion axée sur les résultats.	Conseil du Trésor (un comité de ministres épaulé par le Secrétariat du Conseil du Trésor)
Approuve les nouvelles politiques et donne le feu vert à l'élaboration de nouveaux programmes.	Cabinet, assisté du Bureau du Conseil privé et du ministère des Finances
Affectent et réaffectent les ressources de manière à ce qu'elles soient conformes aux priorités et au contrôle global des dépenses.	Ministères, habituellement – plus les trois organismes centraux dans des cas particuliers
Demande au Parlement d'approuver les plans de dépenses au travers de la procédure du <i>budget de dépenses</i> .	Président du Conseil du Trésor – appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor
Rend compte au Parlement des plans de dépenses, des dépenses réelles, et des résultats obtenus.	Ministres, assistés du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères

### 2.3. Le cycle de gestion des ressources du Canada

L'administration publique canadienne ne pratique pas la « budgétisation orientée vers les performances » dans le sens étroit du terme, mais fait appel aux informations sur les performances tout au long des principales phases du cycle annuel de gestion des ressources. (Le Canada recherche plutôt une gestion de ses ressources « informée sur les performances ».) Celui-ci débute par une phase de consultations publiques et de planification budgétaire, et passe ensuite successivement par les phases d'allocation des ressources, d'évaluation du rendement des programmes, d'enseignement et d'ajustement et de notification des résultats au Parlement.

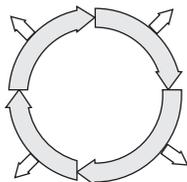
#### 2.3.1. Planification

L'exercice financier de l'administration fédérale commence le 1<sup>er</sup> avril et s'achève le 31 mars. Le budget présente le plan budgétaire global du

## Graphique 7.1. Le cycle de gestion des ressources

**AUTOMNE (sept./oct./nov.)**

- Début des consultations prébudgétaires
- Mise à jour économique et financière
- Premier budget supplémentaire des dépenses régulier
- Totalité des crédits pour le premier budget supplémentaire des dépenses régulier
- Document sur le rendement de l'automne :
  - Rapport sur le rendement du Canada
  - Rapports ministériels sur le rendement
  - Comptes publics
  - Rapport financier annuel du gouvernement du Canada

**HIVER (déc./janv./févr.)**

- Budget
- Plan de dépenses du gouvernement (Budget des dépenses – partie I)
- Budget principal des dépenses (Budget des dépenses – partie II)
- Budget supplémentaire des dépenses final

**PRINTEMPS (mars/avr./mai)**

- Totalité des crédits pour le budget supplémentaire des dépenses final
- Crédits provisoires pour le budget principal des dépenses (partie II)
- Rapports ministériels sur les plans et les priorités (Budget des dépenses – partie III)
- Les comités :
  - Rendent compte des prévisions budgétaires
  - Formulent des recommandations sur les crédits à attribuer

**ÉTÉ (juin/juil./août)**

- Totalité des crédits pour le budget principal des dépenses (partie II)

gouvernement au Parlement; le ministre des Finances le dépose généralement à la Chambre des communes à la fin de février. Les documents budgétaires contiennent l'ensemble des projections du plan de dépenses publiques pour l'exercice à venir et les deux exercices suivants. Le plan budgétaire comporte quatre volets essentiels :

- Les hypothèses gouvernementales quant à la performance future de l'économie.
- Le montant des recettes escomptées dans le cadre de la structure fiscale en vigueur et de la structure fiscale projetée.
- Le montant total des dépenses projetées, y compris le total des dépenses de programme et des frais de la dette publique.
- L'excédent ou le déficit annuel résultant de ces projections et le montant de la dette fédérale (déficit cumulé) découlant de ces excédents ou déficits.

Les consultations publiques organisées dans le cadre de l'élaboration du budget débutent généralement avec la *Mise à jour économique et financière*, que le ministre des Finances présente au Comité permanent des finances de la Chambre des communes à la fin d'octobre ou au début de novembre. Le Comité tient généralement des audiences publiques à Ottawa et dans tout le pays et demande aux Canadiens d'exprimer leurs opinions quant aux priorités pour le budget à venir. Il s'appuie sur ces audiences pour formuler des recommandations budgétaires qu'il soumet au Parlement, généralement au début de décembre.

Le ministre des Finances organise également des consultations pré-budgétaires avec de nombreux organismes et particuliers et avec ses homologues provinciaux. Il informe généralement le cabinet de l'état d'avancement de la planification budgétaire et lui demande son avis en matière de priorités et de stratégie. Au cours de l'exercice, le cabinet intervient constamment dans la procédure budgétaire. Ses comités examinent et approuvent provisoirement les mesures projetées et autorisent les ministères à entamer la mise au point des nouveaux programmes proposés.

Le 1<sup>er</sup> mars au plus tard – et souvent peu après la présentation du budget – le président du Conseil du Trésor dépose les parties I et II du *Budget principal de dépenses*. Celui-ci porte sur l'exercice à venir et arrête les autorisations de dépenses (crédits) et les sommes à inclure dans les projets de loi de crédits qu'il sera demandé au Parlement d'adopter. Seules les dépenses de programme directes, comme les coûts de fonctionnement des ministères, sont votées par le Parlement dans le cadre des lois portant ouverture de crédits; c'est uniquement à titre d'information que le *Budget principal de dépenses* lui présente les prévisions actualisées pour l'ensemble des programmes législatifs. Ces derniers disposent d'une autorisation de dépenses permanente en application d'une loi spéciale – les principaux transferts aux provinces par exemple.

Au niveau ministériel, plus de 90 **rapports sur les plans et priorités (RPP)** sont généralement déposés à la Chambre des communes avant le 31 mars et étudiés par les comités parlementaires dans le cadre de leur examen du *Budget principal des dépenses*. Les RPP ministériels décrivent en détail les résultats stratégiques, les initiatives et les résultats prévus par chaque ministère, et comportent des informations sur les ressources nécessaires sur une période de trois ans. Chaque ministère est responsable de la qualité, de l'intégrité et de l'exhaustivité des informations présentées au Parlement. Le Conseil du Trésor définit néanmoins la forme et la présentation des RPP, offre des conseils et une assistance aux ministères et aux administrations et coordonne l'impression et la présentation des rapports.

### 2.3.2. *Intégration et exploitation des informations sur le rendement dans la gestion des dépenses*

Le Canada fait appel depuis de nombreuses années aux mesures de rendement et à des évaluations périodiques pour ajuster les programmes. Souvent, ces informations sont communiquées au Conseil du Trésor dans le cadre d'une « soumission ».

Les soumissions au Conseil du Trésor interviennent régulièrement dans le cycle d'un programme où les informations sur le rendement aident la branche exécutive à prendre des décisions. Elles contribuent par exemple à transformer les mesures approuvées par le Conseil des ministres en nouveaux programmes

ou en programmes modifiés qui ont des retombées directes pour les Canadiens. Une fois que le cabinet a approuvé une proposition de mesure, le ministère parrainant remet au Conseil du Trésor une soumission décrivant en détail l'agencement du futur programme, exposant les raisons ayant présidé au choix de la méthode d'exécution, les résultats et produits escomptés, et les méthodes auxquelles le ministère entend recourir pour évaluer son efficacité. Les soumissions comportent normalement des projections de résultats, des délais et des objectifs de coûts. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine chaque soumission et la discute avant sa présentation aux ministres qui peuvent alors approuver, approuver sous réserve de certaines conditions, ou rejeter la proposition. Compte tenu de l'analyse critique effectuée au niveau administratif avant la réunion du Conseil du Trésor, la proposition est rarement rejetée.

Comme indiqué plus haut, tous les programmes de subventions et de contributions sont examinés par le Conseil du Trésor dans le cadre d'un cycle quinquennal pour déterminer si les résultats obtenus sont suffisants ou si des modifications doivent être apportées à leur gestion ou à leur conception.

Un exercice d'évaluation du Conseil du Trésor appuie cette procédure par la production de données objectives destinées à aider les responsables à prendre des décisions plus efficaces en ce qui concerne leurs politiques, leurs programmes et leurs initiatives. Presque tous les grands ministères et grandes administrations disposent de services d'évaluation dynamiques et diligents, même si beaucoup d'administrations de plus petite taille n'ont pas de capacité d'évaluation permanente. Le montant total des financements réservés aux évaluations s'élève actuellement à quelque 32 millions de dollars canadiens et les effectifs chargés de les réaliser comptent près de 300 équivalents temps plein (ETP) dans l'ensemble de l'administration publique. Les évaluations couvrent environ 10 % des financements des programmes ministériels, un pourcentage qui devra augmenter si le gouvernement veut renforcer sa capacité de manière à mieux intégrer les informations sur le rendement au processus de décision concernant les dépenses (voir la section 3 de la présente étude de cas).

En 2000, suite à la publication du cadre de gestion *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le gouvernement a introduit la notion de **cadres de gestion et de responsabilité axés sur les résultats** (CGRR) pour appuyer l'évaluation et l'examen périodique de tous les programmes de paiements de transfert. Le CGRR fournit aux gestionnaires de programme une méthode standard pour planifier, surveiller et rendre compte des résultats d'un programme, d'une politique ou d'une initiative pendant toute sa durée. Sa mise en œuvre aide le gestionnaire de programme :

- à formuler un modèle clair et logique qui lie les ressources et les activités aux résultats prévus ;

- à décrire clairement les rôles et les responsabilités des principaux partenaires participant à l'exécution du programme, de la politique ou de l'initiative ;
- à prendre des décisions judicieuses sur la façon d'améliorer le rendement de façon continue ;
- à mettre en évidence la responsabilisation et les avantages pour les Canadiens ;
- à veiller à ce qu'une information fiable soit mise à la disposition des cadres supérieurs du ministère, des organismes centraux et des autres intervenants clés en temps opportun.

Les CGRR sont obligatoires dans les présentations au Conseil du Trésor qui portent sur des paiements de transfert, mais le Bureau d'évaluation du Conseil du Trésor en recommande l'élaboration dans tous les domaines de programme de manière à assurer des décisions efficaces et à démontrer une responsabilisation claire.

### 2.3.3. Notification des résultats

Tout au long de l'année, le gouvernement remet à la Chambre des communes des rapports émanant des ministères et de l'ensemble de l'administration publique qui viennent appuyer les fonctions de contrôle des dépenses et de reddition de comptes du Parlement. Bien que le gouvernement soit libre d'en déposer certains quand il le souhaite, la plupart des rapports doivent généralement être remis dans un délai spécifié dans la loi ou dans un règlement de la Chambre des communes.

À l'échelon ministériel, les ministères rendent compte de leurs plans et de leur rendement dans les Rapports sur les plans et les priorités décrits plus haut et dans les **Rapports ministériels sur le rendement (RMR)**. En octobre, chaque ministère est tenu de produire un RMR présentant les résultats enregistrés au regard des engagements exposés dans le RPP. Les ministères doivent donc évaluer leurs résultats par rapport à leurs engagements antérieurs, ce qui permet aux parlementaires de tenir le gouvernement comptable des avancées comme des échecs.

Le ministère des Finances dépose le *Rapport financier annuel* qui passe en revue l'évolution des dépenses et des recettes fédérales pendant l'exercice écoulé et décrit les facteurs qui ont influé sur les résultats. De plus, les *Comptes publics du Canada* sont déposés à l'automne (quatrième trimestre) par le président du Conseil du Trésor. Ces comptes vérifiés contiennent les états financiers condensés du gouvernement canadien, l'opinion du Vérificateur général, et des informations sur les dépenses et recettes ministérielles.

Enfin, chaque automne, le président du Conseil du Trésor dépose un rapport de rendement de l'ensemble du secteur public, intitulé *Le rendement du Canada*, qui décrit les retombées des programmes, services et politiques fédéraux sur la vie des citoyens canadiens. La version électronique du rapport permet aux lecteurs de « naviguer » des résultats préétablis par l'administration publique aux informations particulières concernant les ressources et les résultats contenus dans plus de 90 rapports ministériels sur le rendement. Elle permet également aux Canadiens de consulter l'ensemble des audits internes et des évaluations de programmes de tous les ministères.

Au cours des dix dernières années, les députés ont signalé à plusieurs reprises qu'ils souhaiteraient disposer d'informations plus simples, plus intégrées, assorties d'un cadre et d'une analyse utiles. Ils souhaitent également disposer de synthèses globales leur donnant les moyens d'affiner l'analyse. Ils ont notamment réclamé une logique plus transparente entre les documents de planification et les rapports sur le rendement, des rapports plus équilibrés, des liens plus nets entre les programmes, les ressources et les résultats, et une présentation générale du secteur public pour faciliter leur examen des rapports ministériels.

Dans le contexte canadien, le problème des rapports fondés sur les résultats ne tient pas à leur quantité mais plutôt à ce qu'ils contiennent trop d'informations détaillées, à tel point que qu'il est difficile aux parlementaires de les utiliser. Conscient de ce problème, le gouvernement a lancé, fin 2006, un nouveau site Internet, *Outils et ressources pour les parlementaires*, qui réunit de nombreux rapports relatifs au budget et au budget des dépenses et offre un accès électronique facile. Le rapport susmentionné, *Le rendement du Canada*, est affiché sur ce site et propose, entre autres, un guide électronique utile aux nombreux rapports de rendement ministériels. Par ailleurs, le gouvernement a introduit en mars 2007 un nouvel *Aperçu des RPP pour les parlementaires* qui sert d'outil de navigation électronique pour accéder à de nombreux rapports sur les plans et les priorités. En somme, l'idée de produire à l'intention des députés des plans et des rapports pangouvernementaux qui regrouperaient et clarifieraient les informations a vraisemblablement de l'avenir.

### **3. Enseignements dégagés et lignes d'orientation pour l'avenir**

La gestion de la performance au Canada a évolué d'un système axé sur les intrants, les activités et les résultats à un dispositif plus à même de définir et d'évaluer des réalisations ou des résultats. Il existe au sein de l'administration canadienne une infrastructure solide de mesure du rendement et une équipe chargée d'en diffuser les résultats.

Si le système de gestion des dépenses en vigueur s'est avéré efficace en période de restrictions budgétaires, le redressement de la situation financière a

entraîné une hausse prononcée des dépenses consacrées aux programmes et suscité le sentiment que ceux-ci n'obtiennent pas des résultats en rapport avec ces nouvelles ressources. Bien que plusieurs exercices *ad hoc* d'examen des dépenses aient tenté de maîtriser cette dérive, les budgets 2006 et 2007 marquent un tournant : le gouvernement souhaite réorganiser son système de gestion des dépenses courantes de manière à l'orienter davantage vers les performances.

Un rééquilibrage des énergies et des efforts va probablement s'opérer à mesure que le nouveau système prendra forme et que les organismes centraux et les ministres en arriveront à attendre une articulation plus claire des résultats escomptés et réels sur l'ensemble du cycle des programmes.

### **3.1. Quels sont les enjeux associés à la refonte du système de gestion des dépenses ?**

*Primo*, le gouvernement, lorsqu'il examine les nouvelles propositions de dépenses, ne prend pas systématiquement en considération l'ensemble des dépenses connexes. Ses décisions ne reposent pas toujours sur des informations actualisées quant aux résultats prévus et réels, et il a tendance à voter des crédits supplémentaires (dans un contexte de plusieurs années consécutives d'excédents budgétaires) plutôt que de procéder à des réaffectations entre les programmes en cours.

*Secondo*, les dépenses doivent correspondre davantage aux fonctions et aux responsabilités fédérales fondamentales et aux priorités gouvernementales. De ce fait, les nouvelles propositions de dépenses soumises au cabinet devront clairement définir les objectifs et les résultats escomptés et démontrer en quoi elles sont associées aux programmes existants et aux priorités gouvernementales. Le réalignement de plusieurs milliers de programmes est réalisable, mais appellera une mise à niveau des systèmes informatiques, l'harmonisation des cadres de ressources et de rendement dans les ministères, et un cadre de planification et de notification pangouvernemental.

*Tertio*, le système actuel ne dispose pas d'un exercice d'évaluation cyclique de la pertinence et de la performance des programmes, mécanisme essentiel pour assurer l'alignement constant des ressources sur les priorités. Pour pallier cette lacune, il ne suffit pas de mettre en place une procédure d'évaluation rationnelle et efficiente des programmes ; il faut aussi veiller à ce que les évaluations et autres informations sur la performance soient de la plus haute qualité et à ce qu'elles soient produites et présentées au moment opportun, à savoir celui où elles seront le plus utiles.

En conséquence, le gouvernement a annoncé dans son budget pour 2007 que tous les ministères seront tenus de gérer leurs programmes au regard de résultats spécifiques, d'évaluer rigoureusement leur rendement et de définir

des priorités permanentes. Qui plus est, le Conseil du Trésor conduira un examen des dépenses de chaque ministère :

- Les premiers examens débiteront en 2007, et consignés dans le budget de 2008.
- Le gouvernement a pour objectif de conduire ces examens selon un cycle quadri-annuel.
- Les examens détermineront si les programmes obtiennent les résultats visés, s'ils sont gérés avec efficacité et s'ils sont conformes aux priorités gouvernementales.

Les principaux éléments de ce système actualisé de gestion des dépenses sont actuellement en cours de conception mais, indépendamment des décisions particulières qui seront prises à cet égard, une chose est certaine : le système restructuré mettra davantage l'accent sur la production d'informations fiables et régulières concernant les résultats des dépenses directes des programmes publics.

### **3.2. Enseignements dégagés**

Si les responsables de la gestion axée sur les résultats de l'administration canadienne devaient nommer les cinq enseignements dégagés de leur expérience ces dernières années, que diraient-ils? Et, compte tenu de ces enseignements, quelles sont les priorités immédiates en matière de développement des capacités?

#### ***Leçon n° 1 : rien ne peut remplacer une autorité centrale s'il s'agit de faire évoluer l'ensemble de l'administration dans une nouvelle direction.***

En sa qualité de conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor définit les politiques et priorités dans des domaines aussi divers que la gestion des ressources humaines, la passation de marchés, la formation des gestionnaires et tous les pans de la gestion des dépenses et de la gestion axée sur les résultats. Pour appuyer ces mesures, le Secrétariat du Conseil du Trésor apporte des conseils quant à leur application, par exemple en ce qui concerne la préparation des rapports ministériels sur les plans et le rendement, et la production et l'utilisation des informations sur la performance. Dans le cadre de ces politiques centrales et en conformité avec leurs propres mandats, les ministères sont chargés de définir des objectifs et des résultats, et de mettre au point des mécanismes et des stratégies d'évaluation du rendement. Cette fonction du Conseil du Trésor consistant à fixer les règles, à en surveiller le respect et à les modifier au besoin a joué un rôle moteur dans l'évolution du contexte canadien.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devra faire preuve d'une forte autorité pour favoriser cette évolution, d'autant que les ministres attendront des

exposés plus clairs des résultats escomptés et réels. Assurer la production d'informations plus régulières et précises sur le rendement posera un défi à l'équipe responsable de l'évaluation et réclamera de nouveaux outils, de nouvelles méthodes et de nouvelles politiques, dans le domaine de l'évaluation des programmes notamment. Le Conseil du Trésor devra se montrer rigoureux quant aux politiques et aux normes qu'il demandera aux ministères de respecter, et généreux en ce qui concerne les moyens et la formation qui seront nécessaires au renforcement des capacités.

***Leçon n° 2 : une compréhension profonde des liens entre les ressources et les résultats au niveau des programmes est essentielle et doit être constamment entretenue.***

L'intégration des informations sur la performance au processus décisionnel en matière de gestion des dépenses requiert une compréhension approfondie, quasi granulaire, des programmes en cours dans de nombreux organismes. Les programmes doivent être établis selon la même méthode et les ressources et les résultats (prévus et réels) leur être imputés de manière uniforme. Ces informations doivent être aisément accessibles, disponibles aux fins de planification, de décision et d'établissement de rapports, et constamment mises à jour. Les informations sur la performance portant principalement sur les résultats globaux risquent d'avoir des retombées négatives et de concourir à la dilapidation des connaissances dégagées de chaque programme. C'est pourquoi l'administration canadienne consacre autant de temps et d'efforts à comprendre les phénomènes qui interviennent à l'échelon des programmes.

Tous les ministères et administrations publics canadiens ont désormais entrepris de planifier leurs opérations et de rendre compte de leur rendement vis-à-vis de plus de 200 résultats stratégiques ou objectifs mesurables qui apportent des avantages durables aux Canadiens. Dans chaque ministère, deux ou trois de ces résultats stratégiques viennent généralement s'inscrire au sommet d'une architecture d'activités de programmes qui, pour l'ensemble de l'administration publique, représente plusieurs milliers de « petits » programmes. Tous les résultats stratégiques, de même que les volets des architectures d'activités de programme contenus dans les plans budgétaires soumis au Parlement, requièrent l'approbation du Conseil du Trésor.

En effet, l'administration canadienne dresse actuellement un inventaire de tous ses programmes; elle définit l'architecture d'activités de programmes de chaque organisme et rassemble les informations sur le rendement financier et non financier de chaque programme figurant à l'inventaire de l'organisme. Il s'agit là d'un exercice ardu, qui devra être constamment actualisé. Le gouvernement a néanmoins jugé que l'investissement en vaut la peine.

Ces travaux sont réalisés dans le cadre de la Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) entrée en vigueur en 2005. La SGRR fournit une approche commune, pangouvernementale, à la collecte, à la gestion et à la publication de l'information financière et non financière. Elle vise à :

- cerner et définir les objectifs stratégiques liés au mandat et aux fonctions essentielles d'un ministère ;
- présenter l'organisation ou l'architecture logique des programmes et activités à l'appui des objectifs stratégiques du ministère ;
- mettre en évidence la façon dont les ministères sont gérés pour obtenir des résultats grâce aux ressources qui leur sont confiées année après année ;
- illustrer les divers mécanismes décisionnels et responsabilités établis par les ministères pour administrer leurs programmes et activités en vue d'obtenir des résultats ;
- associer chaque niveau et élément de l'architecture des activités de programmes aux données planifiées et réelles sur les ressources et les résultats ; et
- fournir en temps voulu des informations utiles sur la performance à l'appui de la fonction de supervision des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que des exercices d'élaboration du budget et de planification stratégique du cabinet.

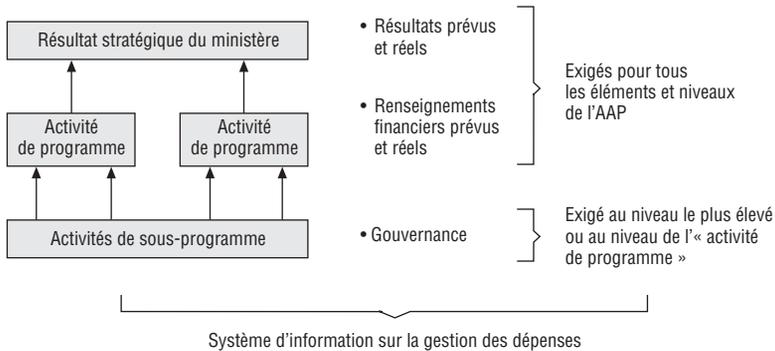
Aucune des opérations d'inventaire mentionnées plus haut ne peut être exécutée en l'absence de systèmes informatiques solides, tant au niveau central qu'à celui des ministères. L'exercice de collecte, d'actualisation et de diffusion d'informations sur les résultats financiers et non financiers couvrant des milliers de programmes exige une planification, des investissements, des essais et un temps considérables. À l'heure où cette étude est rédigée, une vaste opération de planification et de développement des systèmes est en cours. Le produit final (un système central d'information sur la gestion des dépenses) constituera le fondement de l'intégration des informations sur le rendement financier et non financier à l'ensemble des éléments de la gestion des dépenses.

### ***Leçon n° 3 : rien ne peut remplacer l'évaluation, mais il faut y prêter une attention régulière.***

Si le gouvernement dispose d'une capacité d'évaluation substantielle dans les ministères et les administrations, la fonction d'évaluation doit être réorientée et consolidée – les capacités n'ont pas été organisées de manière optimale et les évaluations ne sont pas toujours disponibles en temps voulu. Il faudrait par exemple plus que doubler leur nombre pour que l'administration puisse évaluer en quatre ou cinq ans l'ensemble ou l'essentiel de ses dépenses directes de programme.

## Graphique 7.2. Structure de gestion, des ressources, et des résultats

Architecture d'activités de programmes (AAP) + Informations financières et non financières



Le renforcement et le repositionnement de l'évaluation appelleront une attention soutenue. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor remanient actuellement la politique d'évaluation gouvernementale de manière à faire de l'évaluation impartiale de la rentabilité le credo central de cette fonction. De nouvelles directives et normes d'évaluation sont mises en application. Un nouvel instrument de mesure de la rentabilité est en cours d'expérimentation qui permettra éventuellement de conduire des évaluations rapides mais crédibles, compréhensibles, immédiatement utiles et produites dans les délais voulus. Un renforcement des capacités des petites administrations est envisagé et l'on étudie actuellement les moyens de mieux coordonner la remise des rapports d'évaluation et le calendrier des décisions stratégiques concernant les investissements dans les programmes. Enfin, la tendance marquée à voir dans les rapports d'évaluation des rapports imparfaits de consultants en gestion va probablement être contrée par la demande croissante pour des rapports contenant des évaluations lucides de la rentabilité et des recommandations plus perspicaces quant aux mesures à prendre pour l'améliorer.

Le développement de la fonction d'évaluation exigera des investissements en termes de recrutement, de formation et de certification et un plan d'évaluation pangouvernemental prévoyant l'exploitation optimale des informations dérivant des évaluations dans la procédure de décisions relative à la gestion des dépenses. Tous ces éléments sont en élaboration et seront déployés dans le cadre d'un plan triennal.

***Leçon n° 4 : un cadre commun est indispensable si l'on veut appliquer les principes de la gestion axée sur les résultats à l'ensemble de l'administration publique.***

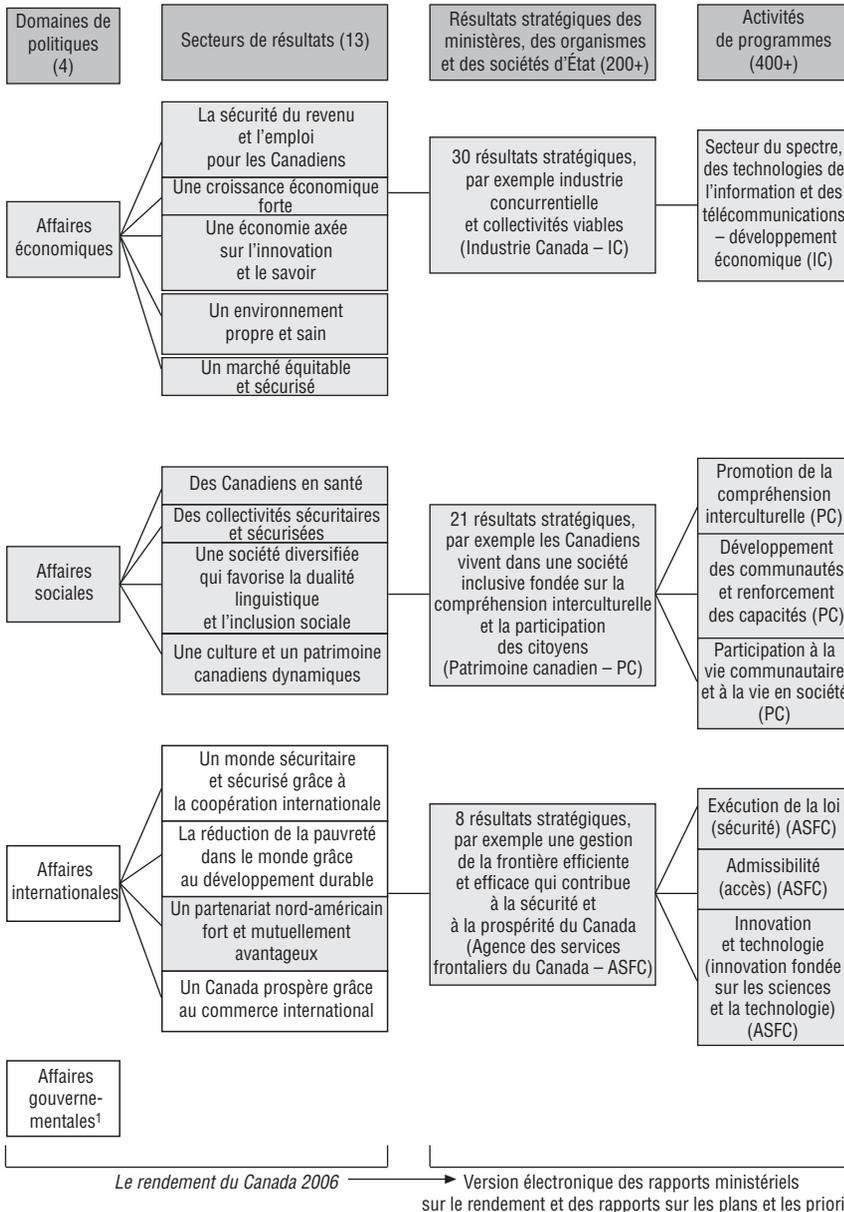
Appréhender la granularité des ressources et des résultats au niveau de chaque programme particulier ne résout que partiellement le problème. Pour être efficace, un système de gestion des dépenses doit rattacher ces programmes aux résultats visés à un échelon plus élevé, celui des ministères ou de l'ensemble de l'administration publique. Un premier cadre pangouvernemental a été présenté à cette fin dans le rapport *Le rendement du Canada* et a été peaufiné ces dernières années.

S'appuyant sur les éléments d'information exigés en vertu de la politique SGRR, ce cadre s'articule autour de quatre grands axes de l'activité fédérale : affaires économiques, sociales, internationales et gouvernementales. Chacun de ces domaines comprend plusieurs objectifs spécifiques qui représentent les résultats transorganisationnels visés par le gouvernement fédéral. Dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement, les ministères doivent définir les liens entre leurs objectifs stratégiques et les architectures d'activités de programmes d'une part et les objectifs spécifiques du gouvernement canadien d'autre part. Ce cadre sert actuellement de base aux rapports pangouvernementaux présentés au Parlement, mais pourrait à terme servir d'assise théorique à la planification, à l'affectation et à la détermination des ressources.

***Leçon n° 5 : la gestion axée sur les résultats repose sur des attentes précises, de solides pratiques fondamentales de gestion, des évaluations régulières et l'obligation de rendre compte au public.***

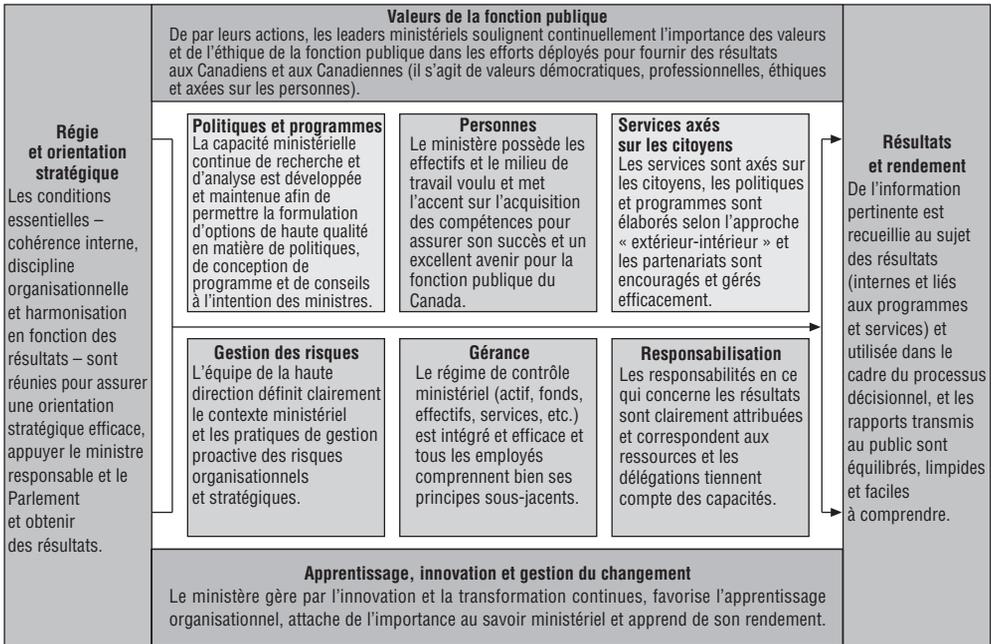
L'administration a maintenant acquis plusieurs années d'expérience dans la mise en œuvre du cadre de responsabilisation et de gestion (CRG) qui établit des normes communes de gestion dans le service public et sert de fondement à la reddition de comptes entre les ministères et administrations et le Conseil du Trésor. Le CRG peut être vu selon trois optiques : en tant que stratégie à l'appui d'une bonne gestion, en établissant un cadre de responsabilisation; en tant que procédure (évaluation, engagement, dialogue et reddition de comptes); et en tant qu'outil analytique permettant de repérer les points forts et les points faibles des différents ministères et de l'ensemble de l'administration publique. Suivant ce cadre, les ministères sont évalués à l'aune d'un ensemble d'indicateurs qui mesurent, entre autres, la qualité des structures de gestion, de ressources et de résultats, la capacité à réaliser des évaluations des programmes et à les utiliser et la qualité globale des rapports soumis au Parlement. Les hauts fonctionnaires définissent au cours d'entretiens les priorités en matière de gestion, un exercice qui signale les problèmes sous une forme structurée susceptible de donner lieu à des améliorations.

Graphique 7.3. Le cadre pangouvernemental du Canada



1. Les organismes fédéraux qui appuient tous les ministères et les organismes en dispensant des services gouvernementaux (par exemple le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Statistiques Canada).

Graphique 7.4. **Le cadre de responsabilisation de gestion**



Toutes les évaluations du CRG sont affichées sur le site Internet du Conseil du Trésor. Cet exercice de transparence complète la pratique consistant à intégrer les évaluations des ministères réalisées dans le cadre du CRG à toutes les évaluations des résultats des responsables adjoints (le gestionnaire responsable dans tous les ministères et administrations).

Enfin, il est probablement nécessaire et constructif que les auditeurs externes demandent à disposer de rapports de meilleure qualité sur la performance du secteur public. Au sein du gouvernement fédéral, tous les deux ans généralement, le bureau du Vérificateur général du Canada vérifie la qualité d'un échantillon de rapports ministériels sur le rendement. Le Vérificateur général affirme que si des progrès ont été enregistrés en matière de rapports de rendement, ils sont trop lents. Les fonctionnaires fédéraux ne souscrivent pas toujours à toutes les recommandations de l'auditeur externe, mais son avis est toujours dûment pris en considération. Par ailleurs, le pouvoir dont dispose le Comité des comptes publics du Parlement d'obliger le gouvernement à donner officiellement suite aux recommandations de l'audit – et à faire comparaître ses hauts fonctionnaires devant le comité pour lui présenter les mesures correctives – peut avoir un effet incitatif utile.

En conclusion, un système actualisé de gestion des dépenses offre une excellente occasion de mieux intégrer les informations sur le rendement aux

processus de gestion et de décision budgétaire. S'il est encore trop tôt pour décrire précisément comment le nouveau système évoluera, il est certain que la demande d'informations fiables et régulières sur le rendement va augmenter. Le remaniement de la fonction d'évaluation et la mise en application de la politique de SGRR, l'utilisation soutenue et l'évolution du cadre de responsabilisation de gestion, et les améliorations continuellement apportées aux rapports présentés au Parlement sont les mesures capitales qui permettront de faire en sorte que les programmes gouvernementaux « soient efficaces et efficients, qu'ils produisent des résultats, qu'ils fassent une utilisation optimale de l'argent des contribuables et qu'ils correspondent aux priorités et aux responsabilités du gouvernement ».



PARTIE II  
*Chapitre 8*

**Corée**

## 1. Description du système de budgétisation axée sur les performances

### 1.1. Contexte

La Corée a récemment lancé une réforme visant à introduire dans la sphère publique la budgétisation axée sur les performances. L'expérience de ce pays est particulièrement intéressante à double titre : tout d'abord en raison de la rapidité avec laquelle le gouvernement a mis en place le nouveau système; ensuite, parce que, dans le cadre d'une refonte globale des finances publiques intitulée « *Les quatre grandes réformes budgétaires* », l'on procède parallèlement, et avec le même zèle, à d'autres réformes budgétaires d'importance similaire. L'avantage d'une action multiple est que, si elle est bien coordonnée, elle permet de créer les conditions idéales pour établir un système efficace de gestion par les performances. Elle requiert cependant une mobilisation de la volonté politique et des ressources matérielles qui risque d'être difficilement réalisable dans certains pays.

Les quatre grandes réformes budgétaires entreprises par le gouvernement coréen sont les suivantes : 1) définition d'un cadre à moyen terme pour les dépenses publiques (le Plan national de gestion budgétaire); 2) adoption de la budgétisation déléguée; 3) mise en place d'un système de gestion basé sur les performances; 4) élaboration d'un dispositif d'information budgétaire numérique (ce qui implique de passer d'une décomposition par ligne budgétaire à une structuration par programme). La portée et le rythme de cet ensemble de changements sont tout à fait exceptionnels. S'ils réussissent, les finances publiques coréennes seront complètement transformées en quelques années, selon des modalités qui intègrent à peu près toutes les meilleures pratiques.

Ces réformes ambitieuses ont pour source la dégradation de la situation budgétaire coréenne. Après la crise financière asiatique de la fin des années 90, la dette publique a connu une augmentation spectaculaire. Elle résultait en partie d'une croissance rapide des dépenses publiques visant à renforcer la protection sociale et à atténuer l'effet de l'aggravation des inégalités de revenus suscitée par la restructuration générale de l'économie. À l'avenir, le vieillissement démographique, qui est plus rapide que partout ailleurs, exercera une pression supplémentaire sur les finances publiques.

Le plan budgétaire à moyen terme place les décisions de dépenses de l'État dans une perspective à cinq ans. Sur la base de projections prudentes de

croissance économique, il détermine les montants annuels à cet horizon de l'ensemble des engagements, divisés en 14 grands secteurs de l'action publique. La cohérence entre ces choix de répartition à moyen terme des ressources et les dotations budgétaires annuelles est assurée par le système de délégation. On assigne aux ministères des plafonds de crédits rigoureux, conformes au plan budgétaire à moyen terme; mais on leur délègue les décisions d'emploi détaillé des fonds, sachant que le total dépensé doit respecter les plafonds fixés. L'autonomie accrue des ministères dépensiers les oblige en conséquence à rendre davantage de comptes. C'est le rôle du dispositif de gestion par performances qui a été institué pour examiner l'efficacité des programmes et renforcer ainsi le lien entre budgétisation et résultats. L'information budgétaire en numérique permettra au bureau du budget de suivre les dépenses des ministères en temps réel. L'instance spéciale chargée de concevoir ce mécanisme a également reçu pour mission de remettre à plat la classification budgétaire. Un nouveau système de budgétisation par programmes et de comptabilisation des coûts a donc été mis au point en 2005; il devrait être pleinement opérationnel en 2007.

## 1.2. Contenu et méthodes

La budgétisation axée sur les performances a été introduite en trois étapes. Dans la première, couvrant les années 2000 à 2002, on a lancé un projet pilote à caractère expérimental. Intitulé « La budgétisation par performances », il s'inspirait du modèle américain GPRA (*Government Performance and Results Act*) quelque peu modifié. On a demandé aux directions des 22 ministères et agences participant au projet d'établir des plans annuels de performances. Cette première initiative a pris fin du fait d'un changement de gouvernement.

Dans le prolongement de cette expérience, la seconde initiative a commencé en étant présentée comme l'une des quatre grandes réformes budgétaires de 2003. Les 22 ministères et agences sélectionnés ont été invités à soumettre des plans de performances annuels au ministère de la Planification et du Budget (MPB), conjointement à leurs demandes annuelles de crédits. La seconde initiative s'est aussi inspirée du GPRA, mais en retenant seulement certains de ses aspects. Le GPRA oblige chaque agence à communiquer des plans stratégiques, des plans annuels de performances et des rapports annuels de performances pour chaque programme; en revanche, la version coréenne exige des plans et des rapports de performances uniquement pour les principaux programmes budgétaires, ceux dont le montant dépasse 1 million d'USD. Cette initiative, dénommée « Système de gestion par performances du programme budgétaire », a été étendue en 2005 à 26 ministères et agences.

Une troisième initiative, appelée « Autoévaluation du programme budgétaire » (*Self-Assessment of the Budgetary Programme, SABP*) a été lancée en 2005. Il s'agit d'une adaptation du système de notation des programmes en

vigueur aux États-Unis (*Program Assessment Rating Tool, PART*). Au titre de SABP, 555 programmes (soit un tiers environ du total) ont été examinés en 2005; à ce rythme, le MPB pourrait analyser tous les principaux programmes budgétaires au cours d'un cycle de trois ans. Comme pour PART, les autoévaluations ont été réalisées en suivant une liste de contrôle conçue par le MPB, laquelle comporte une série de questions sur la programmation, la gestion et les résultats.

### **1.3. Cadre juridique et institutionnel**

Comme le système coréen de budgétisation axée sur les performances résulte d'une initiative du MPB, il n'a pas encore été défini dans un texte de loi. Le rôle du MPB a été de concevoir des programmes de performances et de les mettre en œuvre en formulant, à l'intention des ministères/agences dépensiers, des directives et des principes directeurs sur les modalités d'adoption et de fonctionnement d'un système de gestion par performances. Toutefois, un projet de loi global destiné à remplacer la loi – désormais dépassée – sur le budget et la comptabilité publique, a été présenté à l'Assemblée nationale (le législateur); on prévoit qu'il soit voté pendant l'année en cours. On trouve dans ce texte une définition exhaustive et actualisée du système budgétaire qui englobe la gestion par performances. Parallèlement, une nouvelle loi, promulguée en 2005, charge le bureau de coordination de la politique gouvernementale (OPC) de superviser et de coordonner les divers dispositifs d'évaluation des performances en vigueur au sein de l'État.

Pour le moment, il n'existe pas d'obligation légale de présenter des informations relatives aux performances dans le projet de loi de finances annuel ou dans les documents annexés. Néanmoins, le MPB a communiqué à l'Assemblée nationale les résultats des évaluations SABP. La nouvelle loi, promulguée l'année dernière, fait obligation aux ministères/agences dépensiers d'adresser à l'OPC des plans stratégiques, des plans annuels de performances et des rapports de performances. Bien qu'aucune contrainte juridique ne régit l'évaluation des programmes, l'une des questions de la SABP demande si un programme donné est évalué par un organisme indépendant, ce qui encourage les ministères dépensiers à effectuer l'évaluation.

En Corée, le MPB a été le principal responsable de la mise au point et de l'application de la budgétisation axée sur les performances. C'est lui qui supervise les résultats des programmes en rapport, formule des principes directeurs à l'intention des ministères/agences et apprécie les informations sur les performances données par ces entités. Le MPB s'est beaucoup appuyé sur les conseils et l'aide de l'Institut coréen des finances publiques (KIPF), organisme public de réflexion qui conçoit des manuels et gère des programmes de formation sur la budgétisation par performances à l'intention du personnel des ministères/agences. Pour sensibiliser ces derniers, le MPB les encourage à utiliser les résultats de l'évaluation des performances lors de la

préparation de leurs demandes de crédits. Après avoir reçu les demandes, le MPB intègre les informations sur les performances émanant des ministères dans les décisions qu'il prend au moment de l'élaboration du budget.

En 2005, le MPB a fait connaître son intention de renforcer l'articulation du budget sur les performances en créant un bureau spécialisé dans ces questions. Ce nouveau bureau est totalement responsable à la fois des décisions de politique et de l'application des programmes dans le cadre de la budgétisation axée sur les performances.

#### **1.4. Portée et champ d'application**

Jusqu'à présent, la budgétisation par performances est encore partielle en Corée : elle concerne surtout les principaux programmes budgétaires, définis comme ceux dont l'enveloppe dépasse 1 million d'USD ou dont la nature justifie une attention particulière (il s'agit par exemple des programmes contestés par le législateur ou la Cour des comptes). Plus précisément, 22 des 39 ministères/agences ont établi des mesures de performances pour la totalité de leurs principaux programmes budgétaires. Ils ont fait de même pour certains autres programmes de montant plus réduit. Le système va se généraliser à partir de 2006, ce qui exigera de définir les modalités d'information sur les performances de tous les programmes.

S'agissant des mesures prises par les ministères/agences pour appliquer la gestion par performances, on constate qu'aucune de ces entités n'a créé d'unité spéciale ayant pour fonction unique et principale d'effectuer les évaluations. Cette tâche est généralement confiée aux directions budgétaires des ministères/agences. Au total, les services de l'État n'ont pas actuellement une grande expérience des évaluations. La situation est censée s'améliorer rapidement dans la mesure où la SABP incite à y procéder à intervalles réguliers.

## **2. Mesure et appréciation des résultats**

### **2.1. Fixation d'objectifs**

Les décideurs des ministères/agences ne s'impliquent pas beaucoup dans la définition des buts/objectifs stratégiques. Ceux-ci sont généralement fixés par la direction du budget avec le concours de professionnels externes. Jusqu'à présent, le personnel politique ne s'est pas non plus investi activement dans le choix des objectifs, qui relève de l'organisationnel. Il a été prévu d'établir des plans stratégiques en 2006 et de les actualiser tous les trois ans.

### **2.2. Mesures des performances – produits, résultats et problèmes de mesure**

En Corée, la budgétisation par performances est orientée vers les résultats, mais on utilise les produits lorsqu'il est difficile de définir ou d'élaborer des

mesures appropriées de résultats. Le système a démarré avec des informations axées sur les résultats; les pratiques américaines ont été prises comme modèle de référence.

Les ministères/agences éprouvent vraiment des difficultés à mettre au point des mesures de résultats. Comme elles sont souvent trop larges, elles ont suscité une certaine résistance des ministères/agences. Les ministères centrés sur la conception des politiques, dont les résultats dépendent fortement de facteurs externes, ont notamment eu beaucoup de peine à concevoir des mesures de résultats significatives. On tient compte de ces éléments externes en évaluant les informations sur les performances, mais sans disposer encore d'une méthode permettant de les intégrer systématiquement dans les évaluations.

### **2.3. Fixation des objectifs**

Les objectifs de performances, qui figurent dans les plans de performances, sont fixés par les ministères/agences. Mais le MPB exerce une influence significative en jugeant si plans et objectifs sont appropriés. Pour ce faire, il utilise des données de séries temporelles et recourt à l'étalonnage vis-à-vis de cas similaires.

Après l'autoévaluation initiale opérée par les ministères/agences, le MPB donne l'appréciation finale sur la performance. Tout au long de la procédure, les évaluations dépendent entièrement des informations sur les performances communiquées par les ministères/agences eux-mêmes. En l'absence d'une procédure officielle de vérification indépendante, le MPB tente de s'assurer de la fiabilité des données en sanctionnant les renseignements erronés ou trompeurs.

## **3. Intégration et usage des informations sur les performances dans la procédure budgétaire**

Le MPB utilise les rapports annuels de performances et la SABP pour négocier avec les ministères dépensiers pendant la préparation annuelle du budget. Cette pratique a incité les ministères/agences à se servir aussi des informations sur les performances pour formuler leurs demandes de crédits.

Les résultats de SABP 2005 montrent qu'elle est fortement corrélée avec les requêtes des ministères/agences. Cela signifie que, dans ses décisions budgétaires finales, le MPB a tendance à favoriser les programmes affichant de bonnes performances. On voit bien que l'accent qu'il met sur l'évaluation des performances aboutit à une interaction positive entre information sur les performances et affectation des crédits.

En Corée, l'utilisation des informations sur les performances à l'appui des décisions budgétaires consiste surtout pour le moment à identifier des possibilités d'économies dans le but de financer les dépenses prioritaires. Ainsi, pour consacrer des moyens accrus aux programmes sociaux, il a fallu réduire ou

geler des crédits dans d'autres secteurs; le MPB a aussi demandé aux ministères/agences de dégager des moyens pour les programmes nouveaux ou hautement prioritaires en procédant à des coupes et à des réaffectations allant jusqu'à 10 % des budgets. Dans leurs efforts de redéploiement budgétaire, les ministères/agences ont eu largement recours aux renseignements sur les performances.

### **3.1. Négociations budgétaires : liens entre information sur les performances et décisions**

Les informations sur les performances font l'objet de discussions dans le cadre des négociations budgétaires entre le MPB et les ministères dépensiers. La performance d'un ministère au cours de l'exercice précédent est évoquée, mais on ne discute pas des objectifs pour l'exercice suivant. Le MPB encourage également les ministères à s'appuyer sur ces informations quand ils formulent leurs demandes de crédits ainsi que pour restructurer leurs dotations.

En tant que mécanisme reliant l'information sur les performances à la répartition des ressources, les notations de programmes résultant de la SABP sont utilisées par le MPB pour amputer les budgets des programmes inefficaces. Le MPB a annoncé une réduction de 10 % des crédits à ce titre.

Les ministères dépensiers se servent des informations sur les performances pour redéployer les crédits budgétaires en leur sein et dans les agences ainsi que pour justifier les dotations existantes. Ils s'appuient souvent sur ces données pour obtenir des fonds supplémentaires et découvrent qu'elles constituent un outil efficace pour dissuader le MPB de procéder à des économies.

Le MPB et les ministères/agences étant souvent en désaccord, c'est le MPB qui tranche en dernier ressort. Dans leurs discussions, les indications sur les performances passées sont l'argument le plus fréquemment utilisé pour justifier les objectifs de performances. Parfois, la performance d'une autre organisation comparable est citée comme référence.

Les directions budgétaires des ministères/agences se servent des informations sur les performances pour préparer leurs demandes de crédits; mais il est trop tôt pour dire si cette pratique a sensiblement modifié leur système de gestion.

Pour aider les ministères/agences à mettre au point des systèmes efficaces d'information sur les performances et à surveiller celles-ci, le MPB propose des sessions de formation et des manuels, avec le concours de l'Institut coréen des finances publiques, organe de recherche qui lui est rattaché. Le système coréen de gestion axée sur les performances n'a pas encore atteint le stade de développement où les recommandations résultant des évaluations vont au-delà de l'affectation des crédits et portent sur la conduite des programmes. Le MPB envisage d'élargir la portée de ses évaluations pour y intégrer des recommandations de ce type en 2007.

### 3.2. Incitations

Le principal mécanisme dont dispose le MPB pour encourager les ministères/agences à améliorer leurs performances consiste à diminuer les budgets des programmes inefficaces. Il existe aussi des incitations ciblées sur les personnes, telles que les évaluations des performances des agents; elles influent souvent sur les promotions.

Les ministères dépensiers tentent fréquemment d'utiliser les performances réalisées pour justifier les moyens accordés aux programmes existants; en revanche, le MPB s'intéresse surtout à ces résultats **avant** de déterminer le montant des ressources consacrées à un programme. En 2005, par exemple, il s'est largement fondé sur les conclusions de l'examen des programmes (SABP) pour décider de la répartition des crédits.

Si une agence/un ministère n'atteint pas ses objectifs de performances ou fait l'objet d'une évaluation médiocre, il peut être sanctionné par une réduction de son budget. Ceci mis à part, on n'a pas prévu de pénalisation au niveau de l'organisation; il n'y a pas non plus de sanctions ou d'incitations explicites touchant directement les fonctionnaires, bien qu'ils soient tenus de signer les accords de performances. Cependant, les hauts fonctionnaires ont tout à fait conscience que la performance de l'organisation aura probablement une incidence sur leurs propres perspectives de carrière.

L'instauration de la budgétisation axée sur les performances n'a pas entraîné une réduction marquée du contrôle des intrants. En principe, le lancement simultané des délégations budgétaires et de la gestion par les performances aurait dû entraîner un recul significatif de ce mode de régulation et l'octroi de pouvoirs accrus aux ministères dépensiers. Mais, comme ces deux innovations n'en sont qu'à leurs débuts, le MPB continue à surveiller étroitement les décisions budgétaires des ministères dépensiers. Au total, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les avantages et les inconvénients d'un assouplissement du contrôle des intrants dans le cadre de la budgétisation déléguée, laquelle n'est en vigueur que depuis 2005.

Jusqu'à présent, on n'a pas la preuve formelle que le nouveau système de gestion par performances ait pu susciter des incitations perverses et donc des comportements manipulateurs. Mais on a constaté que les ministères/agences adoptaient des stratégies pour sauvegarder les programmes importants. Ainsi, ils ont tendance à moins bien noter les programmes jugés secondaires et à valoriser ceux qu'ils estiment essentiel de conserver dans leur portefeuille.

Il y a un certain degré de « jeu », de distorsion des objectifs et de présentation d'informations trompeuses. On sait par exemple que les ministères/agences sélectionnent des indicateurs de performances, non en raison de leur qualité mais parce qu'ils leur donnent de meilleures chances d'obtenir une notation

élevée. Pour décourager ce type de comportement, le MPB a lancé un avertissement : la communication de renseignements fallacieux, dans le cadre de SAPB 2006, exposera le ministère fautif à une lourde sanction budgétaire. Pour vérifier l'exactitude des informations sur les performances, le MPB utilisera les données fournies par la Cour des comptes et l'Assemblée nationale.

#### **4. Diffusion des informations sur les performances**

Les renseignements disponibles en la matière restent quelque peu limités. C'est ainsi que les résultats de SABP 2005 ont été communiqués à l'assemblée nationale sous forme de documents supplémentaires, distincts du budget proprement dit. Le MPB, les ministères/agences et le législateur peuvent donc utiliser les informations sur les performances pendant la préparation de la loi de finances et les délibérations sur le projet. Mais le public n'y a pas encore accès. Les plans et les rapports de performances des ministères ne sont pas non plus publiés.

Il est trop tôt pour dire quel usage le personnel politique fera des informations sur les performances, car celles-ci ne lui sont fournies systématiquement que depuis 2005. Certes, les renseignements émanant de la Cour des comptes peuvent théoriquement servir à vérifier les renseignements communiqués par les ministères dépensiers; mais il n'existe pas encore de procédure officielle pour contrôler les informations sur les performances.

#### **5. Principaux problèmes qui se posent**

Jusqu'à présent, on s'est heurté surtout à des difficultés de nature technique, la Corée étant encore au stade initial de l'édification d'un système basé sur les performances. On rencontre aussi des obstacles politiques et culturels, en particulier quand il s'agit d'employer les informations sur les performances et d'améliorer le système.

Les capacités techniques limitées des ministères/agences freinent les efforts de conception des éléments d'information appropriés. Malgré les progrès dus aux programmes de formation dispensés pour développer ces capacités, les lacunes des données disponibles empêchent les agences de produire des informations utiles. On s'aperçoit qu'il faudra beaucoup de temps et d'efforts pour mettre au point des mesures et des données satisfaisantes sur les performances.

Ainsi, le ministère de la Construction et des Transports a eu beaucoup de peine à formuler des mesures de résultats d'une qualité acceptable et recourt donc surtout à des mesures de produits. Les ministères spécialisés dans la conception des politiques éprouvent également de grandes difficultés à définir des mesures concrètes ou des indices qui puissent établir un lien entre leurs travaux et les résultats obtenus.

Un autre problème se pose : les incitations des fonctionnaires à améliorer le système de gestion par performances. Si la motivation pour l'**introduire** est souvent forte, les incitations pour **perfectionner** celui qui existe risquent d'être inadéquates, parce que les résultats ne sautent pas forcément aux yeux du public et du monde politique. En revanche, la mise en place d'un nouveau système de ce type est généralement considérée comme un succès majeur.

Des obstacles d'ordre culturel existent aussi. Au départ, on s'est heurté à la résistance/l'inertie des fonctionnaires qui n'avaient pas l'habitude d'être évalués. Pourtant, ils en viennent maintenant à accepter la gestion orientée sur les résultats comme un élément normal de la culture administrative.

Par ailleurs, l'administration coréenne fait face à des défis de caractère institutionnel. Les fonctionnaires pratiquent une mobilité fonctionnelle périodique. Cette pratique leur permet d'acquérir des connaissances et des compétences générales, tout en contribuant à éviter les occasions de corruption. Mais elle a l'inconvénient manifeste de les empêcher de devenir des experts dans un domaine particulier, quel qu'il soit, y compris la gestion axée sur les performances.

Enfin, l'existence de multiples systèmes d'évaluation ne facilite pas les choses. Même sans compter une myriade de dispositifs secondaires, il existe quatre grands systèmes d'évaluation dont chacun est géré par un ministère/une agence différent. Les ministères/agences se plaignent des sujétions administratives redondantes que cette situation leur impose.

## 6. Solutions

De concert avec l'Institut coréen des finances publiques, le MPB a récemment nommé une instance spéciale et élaboré des programmes de formation pour traiter les problèmes susmentionnés. On prépare actuellement un manuel exposant les modalités de l'information sur les performances, ce qui devrait permettre de diffuser un cadre normalisé pour leur évaluation.

L'engagement du président a beaucoup contribué à donner l'élan nécessaire au lancement du système de gestion par les performances, en surmontant la résistance initiale de la bureaucratie. Le lien solide établi par le MPB entre les informations sur les performances et l'affectation des crédits budgétaires a constitué pour les ministères/agences un motif supplémentaire d'améliorer la qualité des données fournies. L'action menée parallèlement par le MPB à leur intention, sous forme d'ateliers et de sessions de formation, les a aidés à se doter des moyens de définir et de produire des informations significatives sur les performances.

En ce qui concerne les « manipulations », on ne dispose pas d'un mécanisme spécifique pour y remédier. Les solutions apportées aux différents cas d'irrégularités relèvent entièrement de la compétence du MPB et des directions budgétaires des agences.

## 7. Leçons et conséquences de l'expérience

La Corée se trouve maintenant au stade initial d'activation de la budgétisation basée sur les performances; il serait donc prématuré de formuler un jugement. Il convient néanmoins de souligner que le fait de l'instaurer en tant que composante d'un ensemble plus large de réformes de grande portée a permis d'affaiblir les résistances et de résoudre les problèmes institutionnels. Cela dit, certains ont exprimé la crainte que la mise en œuvre simultanée de toute une série de grandes réformes soit une charge trop lourde pour le gouvernement.

Au total, les informations sur les performances ont eu des effets bénéfiques sur la procédure budgétaire. Il est trop tôt pour se prononcer sur leur incidence à l'égard des performances des ministères/agences.

En dépit de la brièveté de l'expérience coréenne de budgétisation basée sur les performances, on peut en tirer quelques leçons d'ordre général. Il est nécessaire de réorganiser les ministères/agences et de revoir la composition du budget avant d'introduire ce système. En Corée, les informations relatives aux performances portent sur les programmes/projets individuels, mais on ne dispose pas facilement de données sur les coûts; pour cela, il faudrait remanier les unités organisationnelles, les programmes et la composition du budget de façon à les rendre compatibles. Il a donc été extrêmement difficile de concevoir des mesures de résultats et d'efficacité/effectivité qui soient significatives.

La courte expérience de la Corée comporte un deuxième enseignement: lorsqu'ils lancent un système de gestion par performances, les décideurs ne doivent pas en attendre un bénéfice immédiat. Certains s'inquiètent de la possibilité que les responsables coréens s'intéressent plus à l'instauration du système qu'à son suivi ou à son amélioration. Si un pays donné a l'habitude que les réformes donnent rapidement des résultats, il ne sera pas facile de concevoir et de perfectionner le système.

La culture politique et administrative de la Corée suscite certaines difficultés particulières, dont on peut espérer qu'elles soient épargnées à d'autres pays. Le fait que les fonctionnaires changent régulièrement de fonction risque d'empêcher les ministères/agences de se constituer des capacités. L'impatience des décideurs peut forcer le MPB à prendre des mesures imprudentes et excessives dans le but d'afficher des résultats rapides. C'est en partie à cause de ce type de pression que le MPB s'est senti obligé d'appliquer rapidement une baisse de 10 % des crédits finançant des programmes inefficaces.

L'expérience coréenne confirme qu'un système de gestion par performances évolue au fil du temps et pose des problèmes différents à chaque stade. Au début, la principale difficulté est simplement de définir les informations pertinentes. Au fur et à mesure que le système évolue, le changement des comportements devient plus important; il s'agit, par exemple,

de savoir comment amener les différents acteurs à utiliser les informations sur les performances dans le processus de prise de décision et comment contrôler la performance du système de gestion par les performances lui-même.

Les leçons de l'expérience coréenne peuvent être résumées de la façon suivante. Il faut s'assurer que l'infrastructure soit prête aux réformes. Une juste comptabilisation des coûts et une solide structuration du budget par programmes contribuent beaucoup à maximiser les avantages du système. Les fonctionnaires doivent bien comprendre le fonctionnement de la budgétisation axée sur les performances. Dans le cas contraire, on risque d'assister à une vague de gaspillages et de dysfonctionnements.

À l'avenir, la principale question à résoudre en Corée sera la qualité des informations sur les performances. Il faudra développer la formation et la recherche, tout en investissant davantage dans la collecte et le traitement des données. Les capacités analytiques et administratives du MPB ainsi que des ministères/agences doivent en particulier être améliorées. Cela pourrait nécessiter un renforcement des unités spécialisées dans l'évaluation, tant au MPB que dans les ministères/agences.

PARTIE II  
*Chapitre 9*

**Danemark**

## 1. Description du système de gestion basé sur les performances

L'étude de cas du Danemark est centrée sur l'évolution et les modalités actuelles du système de gestion lié aux performances appliqué par l'État central. On n'évoquera pas les initiatives particulières lancées par les communes et/ou les comtés.

### 1.1. Contexte

Deux règles constitutionnelles permettent de comprendre l'organisation ministérielle danoise. Tout d'abord, le Premier ministre a tout pouvoir pour nommer les ministres, les démettre et définir la nature de leurs attributions. Ensuite, le principe juridique et normatif de la souveraineté ministérielle joue un rôle fondamental.

On compte actuellement 19 ministères, dont les services du Premier ministre, et 57 agences. Il existe aussi des institutions et des conseils, dont le nombre varie beaucoup. Chaque ministre doit répondre personnellement de toute activité de son ministère intéressant le Parlement, mais il est responsable de l'action politique et administrative des départements et agences dépendant du ministère. Il dispose donc d'une grande autonomie.

En l'absence d'une hiérarchie officielle des ministères, ni celui des finances (MF), ni les autres instances de coordination ne sont habilités à ordonner aux départements et agences de modifier leurs structures de gestion; le MF se trouve sur le même plan que tous les autres ministères. Les initiatives concernant la gestion par performance sont donc lancées volontairement, comme suite aux recommandations faites par le MF.

Au Danemark, les expériences d'utilisation d'indicateurs de performance concernent surtout l'organisation de la gestion et notamment l'établissement d'un système de gestion par contrat de performance. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la gestion basée sur les performances ne tient pas pour fin impérieuse l'utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire; l'objectif en est davantage d'améliorer l'efficacité et en définitive, de valoriser l'emploi de l'argent public de diverses façons.

Deux événements principaux ont marqué l'évolution qui a mené à l'actuel système de gestion axée sur les performances. Le premier est le programme de réforme et de modernisation du budget lancé par les gouvernements des années 80. Le second est l'instauration, dans les années 90, de contrats se référant aux résultats.

## 1.2. La réforme budgétaire des années 80

La refonte du budget entreprise en 1983 résultait de la crise économique qui a frappé le Danemark, comme de nombreux pays de l'OCDE, au début des années 80. Cette réforme, appliquée à partir de 1985, a constitué le fondement de beaucoup des mesures de modernisation prises les années suivantes, dont les premières initiatives de gestion axée sur les performances. Ainsi, ce mode de fonctionnement a-t-il été engendré au Danemark par la politique de maîtrise des dépenses.

A partir de 1985, le ministère des Finances a plafonné le montant total des charges de l'État pour l'exercice budgétaire suivant et introduit une limitation des engagements de chaque ministère. En même temps, on a centralisé les décisions en matière de dépenses, tout en donnant davantage d'autonomie et de souplesse aux gestionnaires. Cette méthode, généralement qualifiée de budgétisation déléguée (*top-down budgeting*), présente plusieurs avantages : elle dissuade par exemple les ministères de formuler initialement des demandes excessives et favorise les réaffectations internes. Le nouveau dispositif a répondu à un besoin manifeste de flexibilité et a contribué à une mutation du ministère des Finances : au lieu d'être un poste de commande et de contrôle, vérifiant et précisant chaque ligne budgétaire, le MF autorise désormais la liberté d'action tout en veillant au respect de la discipline budgétaire.

Le plafonnement des crédits est parvenu à freiner les dépenses publiques totales, mais le système basé sur les moyens (intrants) n'incitait pas suffisamment à réduire les coûts unitaires ou à améliorer la qualité et la productivité.

## 1.3. Le passage à la gestion fondée sur les résultats et aux contrats de performance

Au début des années 90, les limitations intrinsèques de la budgétisation déléguée évoquée ci-dessus ont conduit l'État danois à privilégier les résultats, ce qui a conduit à l'introduction de la gestion axée sur les performances; en 1993, on a mis en place un nouveau modèle de gestion et adopté comme instrument préféré de gouvernance les contrats de résultats.

La gestion par les contrats de résultats comporte trois éléments fondamentaux : la fixation d'objectifs, l'établissement de contrats et la communication annuelle des résultats. On l'a mise en œuvre avec l'intention d'atteindre plusieurs buts. En premier lieu, on espérait qu'une focalisation sur les produits permettrait aux décideurs politiques de dégager plus facilement des priorités parmi les objectifs concurrents de l'État. En second lieu, l'intérêt accordé aux produits serait de nature à améliorer la qualité et l'efficacité des services de l'État. En troisième lieu, on attendait d'une gestion par les résultats qu'elle augmente l'efficacité en réduisant l'inégalité d'information entre les départements et les agences.

Au départ, le ministère des Finances a lié le recours à la gestion par performance à la sécurité budgétaire procurée par des accords pluriannuels, ce qui a incité les agences à entreprendre les réformes. Après que le nombre d'agences participant au projet eut dépassé une certaine masse critique, le MF – en raison probablement de l'absence de hiérarchie entre les ministères – a choisi d'agir en citant les exemples de succès et en insistant sur les raisons du caractère bénéfique de ce mode de gestion.

Ultérieurement, les contrats de performance ont été complétés par un système d'information. On a demandé à toutes les agences d'établir un rapport annuel indiquant les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés dans le contrat. Ces rapports avaient vocation à poser les bases d'une évaluation plus approfondie des agences de l'État central. Ils illustrent aussi le perfectionnement et le remodelage constants du système de gestion par performance depuis sa mise en place en 1993.

#### **1.4. Les « modèles de compteur »**

Le Danemark offre un exemple significatif de budgétisation en fonction de l'activité, qui est qualifié de « modèle de compteur de taxi ». L'idée de recourir à un modèle basé sur l'activité pour élaborer le budget date de 1981 et n'a d'abord été mise en œuvre que dans les universités.

Dans les années 90, le concept de budgétisation au compteur a été étendu aux établissements d'enseignement secondaire et on l'emploie actuellement dans la quasi-totalité du système d'éducation secondaire et supérieur. Le total des dépenses traitées sous ce concept est de 24 billions de DKK, équivalent à la moitié des dépenses courantes des ministères de l'Éducation et des Sciences et de la technologie. De plus, le modèle de compteur a été transposé à d'autres domaines que l'éducation, comme la santé, de sorte que l'ensemble des dotations gérées selon ce principe constitue une large part du budget total de l'État.

Il existe au moins deux grands types de modèles. Le premier est le modèle de compteur, employé dans le domaine de l'éducation, dont on peut dire qu'il s'agit d'un modèle de budget sur la base du prix moyen. Le second, actuellement mis en œuvre dans le secteur de la santé, peut être décrit sous sa forme future comme un modèle de budget se référant à un calcul marginal. Les deux modèles sont l'œuvre commune du ministère des Finances et des ministères dépensiers (tout particulièrement celui de l'éducation).

La section suivante est consacrée au modèle de prix moyen en vigueur dans le domaine de l'éducation, mais comporte aussi quelques développements sur le modèle marginal.

### 1.4.1. La budgétisation en fonction du prix moyen dans l'éducation

Le modèle de compteur en vigueur dans l'éducation utilise un simple critère de production pour déterminer le montant des fonds alloués aux institutions d'enseignement supérieur. Selon l'importance des travaux de recherche, le financement des universités représente de 30 à 50 % de leur production éducative. Le solde est attribué sous forme d'une dotation fixe, inscrite dans la loi de finances.

Pour chaque étudiant qui réussit un examen, l'université perçoit une certaine somme qu'elle est ensuite libre de répartir les fonds en interne. Le budget est donc calculé en multipliant une activité par un « tarif » variable. Le montant exact dépend de la nature de l'enseignement. En évoluant, le modèle est devenu complexe, à telle enseigne que l'on applique actuellement 17 tarifs différents (qui correspondent au prix payé pour chaque étudiant) sont en vigueur pour couvrir l'enseignement universitaire. En 2007, le nombre de « tarifs » a été ramené à trois. Il existe cependant une règle simple : les universités ne sont pas rémunérées pour les étudiants qui échouent à leurs examens ou ne s'y présentent pas. Dans d'autres branches de l'éducation, comme les divers cycles courts, l'activité consiste simplement en une inscription dans l'établissement d'enseignement.

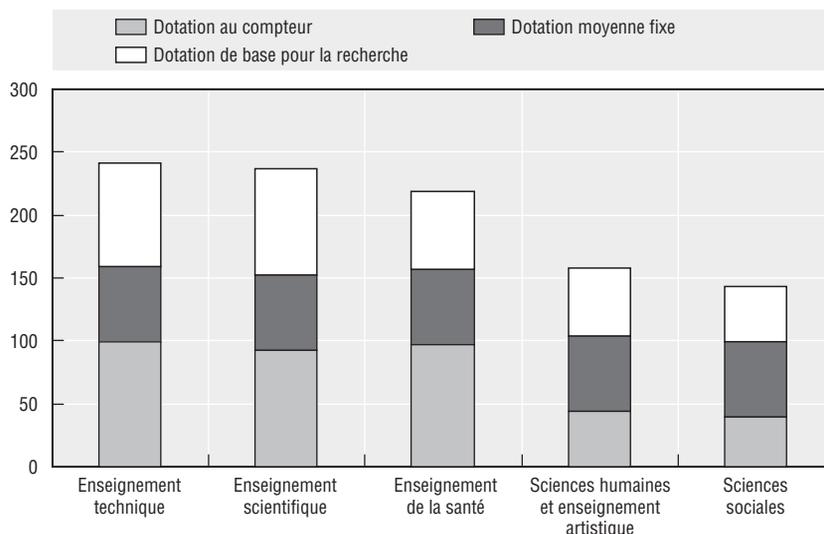
Le modèle se compose de trois éléments de coût : les universités perçoivent une somme au titre du coût de l'éducation et des équipements, un autre pour couvrir les charges administratives et un troisième qui représente le coût des infrastructures et de leur entretien. Un autre élément ajoute à la complexité du système : une fraction des crédits affectés à l'université résulte de l'application du modèle de compteur, tandis que le reste prend la forme d'une dotation « en bloc » (coûts fixes) destinée par exemple à la recherche (cf. graphiques 9.1a et 9.1b).

L'introduction de primes destinées à inciter à la performance est une nouvelle avancée. Une prime pour l'obtention du diplôme de « *bachelor* » est en place, et une concernant le « *master* » est actuellement envisagée tout comme celles qui récompenseraient les étudiants précoces – avec pour objectif de réduire l'âge actuellement avancé de fin d'études au Danemark.

Il ne s'agit pas d'un « véritable » modèle à base de « coupons » (*vouchers*). La somme est versée aux universités et non aux étudiants. Le gouvernement entend faciliter les cursus à l'étranger, ce qui pourrait se réaliser en autorisant les étudiants à utiliser les fonds de leur compteur pour financer un enseignement dispensé par des universités étrangères. Les modalités précises n'ont pas encore été définies.

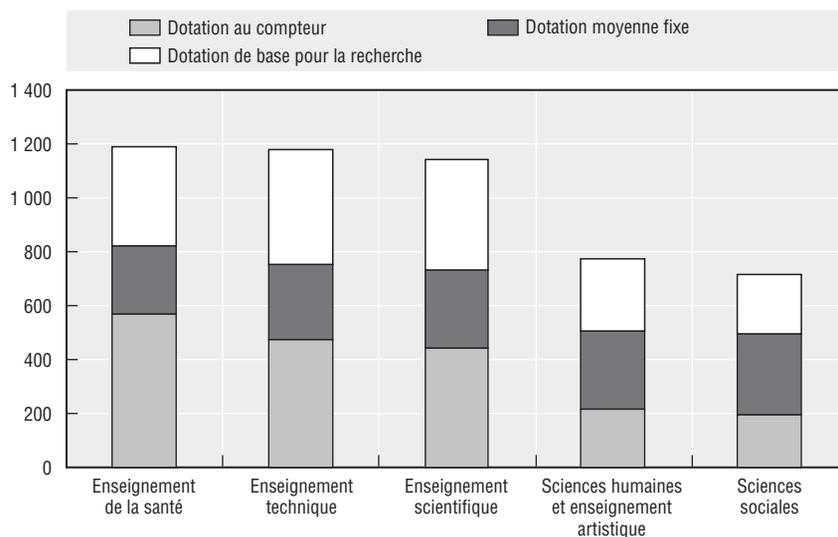
Graphique 9.1a. **Montant annuel des dépenses publiques d'enseignement supérieur en 2004**

En milliers de DKK, aux prix de 2006



Graphique 9.1b. **Montant des dépenses publiques d'enseignement supérieur pour l'ensemble de la période (norme) en 2004**

En milliers de DKK, aux prix de 2006



#### 1.4.2. La budgétisation au coût marginal dans le secteur de la santé

Le pourcentage du budget total de la santé calculé par référence à des activités représente aujourd'hui 20 % au minimum. Mais, selon le programme

de travail lancé par le gouvernement et l'accord passé en 2007 avec les régions danoises, qui dépensent l'essentiel du budget national de santé, la proportion devra bientôt atteindre au moins 50 %. Les développements ci-dessous s'inspirent d'un Livre blanc, récemment publié, qui formule des propositions d'adaptation du modèle de compteur en vigueur dans le système de santé.

La principale différence entre les modèles employés respectivement dans l'éducation et la santé est la suivante : à l'avenir, les tarifs devront refléter davantage les coûts réels en vigueur dans les différentes régions et varier selon l'activité à un certain niveau de production. Le modèle proposé pour le système de santé est donc fondé sur un calcul marginal, contrairement au modèle de prix moyens fixes utilisé dans l'éducation. On peut toutefois distinguer deux mécanismes différents : le premier attribue une dotation en bloc de montant fixe, correspondant à un certain niveau de production, puis calcule le solde des crédits sur une base variable; le second calcule les crédits sur une base variable dès le premier patient traité. On peut prendre pour exemple du premier modèle un hôpital qui exécute un certain nombre d'opérations spécifiées – disons 200 – et perçoit un montant fixe en contrepartie de cette « livraison ». Chaque opération au-delà de la 200<sup>e</sup> est rémunérée en fonction d'un coût variable. Avec l'autre modèle, on acquitte simplement un coût variable pour chaque opération, en commençant par la première.

Le modèle peut opérer des calculs en utilisant des pourcentages différents de coût moyen ou même un point limite indiquant l'objectif de production au-delà duquel le prix cessera d'être payé ou sera modifié (cf. graphiques 9.2a et 9.2b).

À l'avenir, il faudra s'attacher à distinguer les coûts fixes des coûts variables; ainsi, la dotation en bloc financerait les premiers, tandis que les crédits se référant à l'activité financeraient les seconds. Cela exige au préalable que l'on dispose d'informations fiables sur les coûts, par exemple sous forme de modèles de coûts basés sur les activités. Des travaux sont actuellement en cours pour y parvenir.

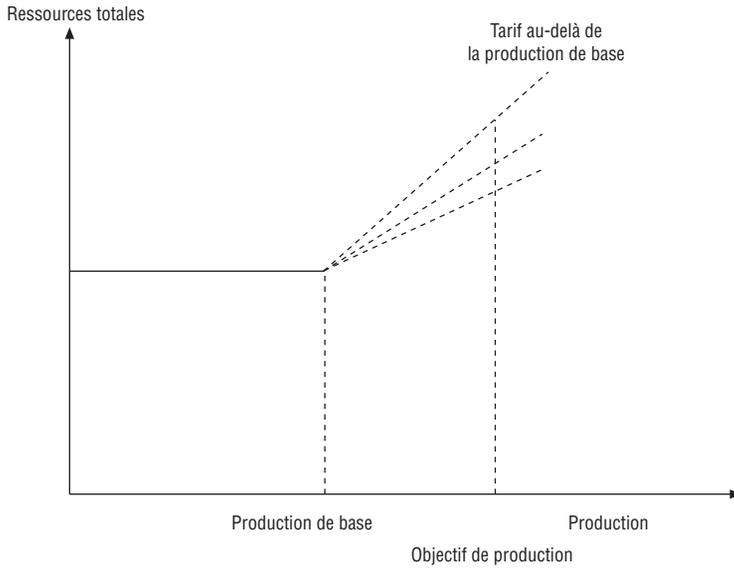
La méthode proposée (distinguer coûts fixes des coûts variables) permet de remédier aux déficiences du modèle actuel, lequel comporte quatre risques: celui d'accorder des crédits trop élevés couvrant les coûts qui ne varient pas avec l'activité; celui que les tarifs fixés dans le passé ne correspondent pas à une bonne gestion des ressources; celui que la répartition des ressources ne soit pas équitable; enfin, le risque qu'il soit difficile d'apprécier si une productivité élevée (bas coûts) découle d'une bonne gestion ou résulte simplement de l'absence regrettable d'investissements à long terme dans la recherche.

### **1.5. Contenu et méthodes actuels de la gestion par performance**

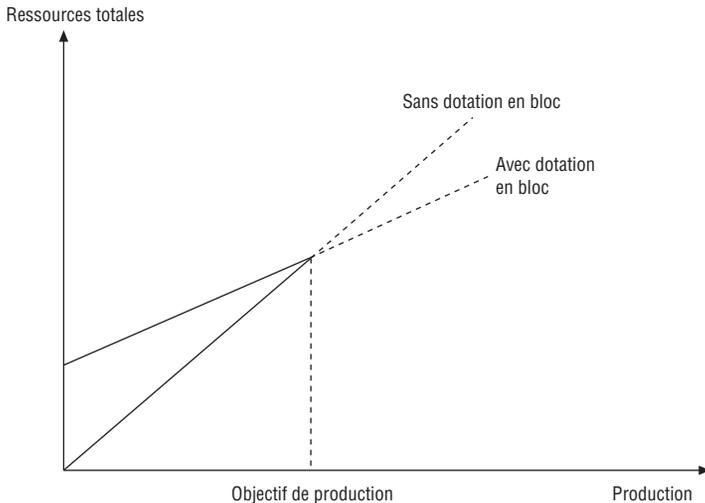
Le nouveau millénaire a vu le lancement au Danemark de trois grandes initiatives dans le domaine de la gestion par performance : la mise en place de

stratégies d'efficacité prévoyant notamment le perfectionnement du système des contrats de performance; l'instauration de la comptabilisation et de la budgétisation sur la base des droits constatés; le développement des évaluations.

Graphique 9.2a. **Dotation en bloc conjuguée aux coûts variables**



Graphique 9.2b. **Calcul entièrement à coûts variables avec point limite**



### 1.5.1. Les stratégies visant l'efficience

Depuis 2004, une décision gouvernementale dépourvue toutefois de caractère légal, oblige les départements à publier une stratégie d'efficience applicable à l'ensemble de leur domaine de compétence. L'objectif est d'assurer coordination et cohérence entre les différents moyens qu'utilisent les agences pour rendre leur action plus efficace et mieux à même d'obtenir les résultats recherchés, par exemple les contrats de performance, l'externalisation et le mode de passation des marchés publics. On a aussi essayé de faciliter le passage au calcul des coûts par activité et à la budgétisation sur la base des droits constatés.

Plutôt que de donner une description générale des responsabilités du département, les stratégies d'efficience doivent être centrées sur les activités permettant d'améliorer l'efficacité et la réalisation effective des buts poursuivis. Elles doivent donc constituer un instrument spécifiquement voué au contrôle des résultats et à l'organisation du département dans son champ de compétence. Pour y parvenir, il faut qu'elles se fixent pour but de simplifier les systèmes de gestion des performances de l'État. Elles doivent comprendre au moins les quatre éléments suivants :

- des objectifs explicites pour les fonctions de service aux usagers, afin de garantir le plus haut degré possible de transparence pour ce que les entreprises et les citoyens peuvent attendre des institutions administratives ;
- une stratégie pour les contrats de performance, la diffusion des résultats etc., afin de garantir productivité, effectivité et efficacité dans l'accomplissement des missions de l'État ;
- une politique d'appel d'offres qui incite tous les services du ministère à travailler de façon active et systématique avec cette procédure ;
- une politique d'approvisionnement qui assure une gestion rigoureuse et professionnelle des commandes publiques.

### 1.5.2. Adaptation à la lumière de l'expérience du modèle de contrats de performance

Dans le cadre de l'élaboration de principes directeurs des stratégies d'efficience, le ministère des Finances a aussi aménagé notablement le modèle de contrats de performance, s'inspirant principalement des conclusions d'un réexamen du dispositif publiées en 2000. Les principaux changements sont les suivants :

- Les contrats doivent surtout viser des objectifs externes, c'est-à-dire en rapport avec les résultats obtenus dans l'environnement de l'agence – par exemple en matière de produits, d'avantages ou d'effets.

- Le contrat passé avec le directeur général d'une agence doit être intégré au contrat relatif à l'agence, afin d'assurer la cohérence entre les objectifs de l'agence et ceux de son/sa responsable.
- La fraction de la rémunération du directeur général dépendant de sa performance doit être corrélée à celle de l'agence.
- À long terme, il faudra établir une relation plus étroite entre les contrats de performance et le budget (ce qui sera facilité par l'application de la budgétisation sur la base des droits constatés).

On conserve toutefois certaines caractéristiques des contrats de performance : ils n'ont pas de caractère juridiquement contraignant; les performances de toutes les agences sont communiquées annuellement; chaque département reste libre de recourir ou non aux contrats de performance et d'en fixer les modalités.

### **1.5.3. Comptabilisation et budgétisation sur la base des engagements**

Dans le cadre du programme de modernisation du secteur public, le gouvernement danois a décidé de mettre en œuvre la comptabilité sur les droits constatés au niveau de l'État central et des collectivités locales. En 2004, il a poursuivi dans cette voie en adoptant la budgétisation sur la même base dans les administrations centrales. La réforme a été échelonnée. Au total, 23 administrations ont participé à trois phases d'expérimentation de 2003 à 2006. À partir de 2006, en vertu de la loi de finances de 2007, on a « reconfiguré » toutes les dotations des institutions participantes conformément aux nouvelles normes budgétaires. La réforme est donc pleinement entrée en vigueur en 2007.

En ce qui concerne l'État central, la réforme a surtout vocation à faire progresser l'efficacité en modifiant les comportements à la base. Pour améliorer la gestion de l'information et les incitations financières tout en faisant mieux prendre conscience des coûts, on adopte la budgétisation – et pas seulement la comptabilisation – sur la base des droits constatés. Les infrastructures, la défense et le patrimoine national continuent néanmoins à être traitées sur la base des dépenses.

La comptabilisation sur la base des droits constatés met l'accent sur l'usage des ressources et l'imputation des coûts. Cette démarche ouvre des voies nouvelles à la gestion par performance, puisque l'on peut maintenant imputer les coûts à chaque activité et obtenir ainsi des renseignements utilisables par la budgétisation axée sur les performances.

Certains traits de ce mode de budgétisation sont déjà perceptibles dans le nouveau système. Ainsi, l'excédent annuel est désormais divisé en deux parties. L'une constitue un montant « disponible » – considéré comme étant le fruit d'une meilleure efficacité – qui peut servir à toute activité qu'une institution donnée estime appropriée (pourvu qu'elle soit conforme à la finalité générale de la

dotation). L'autre – étant considéré comme issu de retards dans la mise en œuvre du projet – est un reliquat affecté (un surplus réservé à une destination spécifique) qui ne peut financer que le projet concret spécifié dans la dotation. Pour l'exercice 2007, par exemple, le ministère de l'Industrie et du commerce disposait d'un excédent de 16.1 millions de DKK à employer librement et d'un reliquat affecté de 5 millions de DKK, ne pouvant servir qu'à la rénovation de certains édifices. Dans ces conditions, la loi de finances pour 2007 a fixé à 21.1 millions de DKK l'excédent total, 5 millions de DKK étant toutefois réservés.

La première tranche, c'est-à-dire l'excédent, mesure approximativement la capacité dont a fait preuve l'institution pour améliorer l'efficacité de sa microéconomie, tandis que le reliquat affecté représente le montant des « travaux à terminer ». Ces informations, qui figurent dans la loi de finance et les rapports annuels, n'étaient pas disponibles dans l'ancien système de comptabilité sur la base des dépenses. Il s'agit d'un progrès manifeste pour le Parlement, le ministère des Finances et les institutions, car la transparence de la procédure budgétaire s'en trouve accrue.

En outre, la mise en œuvre de la budgétisation sur la base des droits constatés renforcera sensiblement le lien entre les coûts et les missions. À partir de 2007, les fascicules budgétaires concernant les projets d'un montant supérieur à 1 million de DKK doivent spécifier les coûts imputés aux fonctions relevant de la compétence de l'institution en question. Cette information sera également donnée dans les rapports annuels, même pour des projets représentant moins d'1 million de DKK. Il y aura donc un lien direct entre les fascicules budgétaires de la loi de finances annuelle et la gestion par performance. Ce progrès a aussi des répercussions sur les possibilités d'information et de gestion axées sur les performances dans une dimension inter-sectorielle.

L'encadré 9.1 donne l'exemple d'une institution qui a participé à un test d'expérimentation de la budgétisation sur la base des droits constatés effectué en 2005 ; il ne peut être utilisé que pour les projets spécifiquement mentionnés (bien qu'il n'y ait pas de limite temporelle à l'emploi des fonds).

Jusqu'à présent, la réforme budgétaire n'exige pas l'imputation des coûts, mais chaque agence garde son libre arbitre à cet égard – ce qui pourrait par exemple déboucher sur l'élaboration de modèles de coûts basés sur les activités. À l'avenir, la construction d'un véritable modèle d'imputation des coûts sera envisagée.

#### **1.5.4. Évaluation**

Le pays avait pris du retard dans ce domaine. Alors que la montée des sciences sociales aux États-Unis avait favorisé le lancement à grande échelle de cette technique dans les années 60, le Danemark ne s'y est rallié que dans les années 80.

### Encadré 9.1. Bibliothèque de l'État danois (BED) – analyse du reliquat affecté au sein du total

La BED est une institution administrative dépendant du ministère de la Culture qui a participé en 2005 au projet pilote de comptabilisation et de budgétisation sur la base des droits constatés. La BED est une bibliothèque générale et universitaire exerçant un certain nombre de fonctions nationales, comme l'administration du dépôt légal. Elle constitue aussi la superstructure de l'ensemble des bibliothèques publiques danoises.

#### Présentation résumée du reliquat affecté par destination et échéance

Millions de DKK, année 2005

Travaux à financer par le reliquat affecté	Reliquat affecté, début 2005	Consommation en cours d'année	Reliquat affecté, fin 2005	Année d'achèvement prévue
<i>Périodiques.</i> Acheter davantage de périodiques consultables sur Internet/numérisés	4.45	2.39	2.20	2008
<i>Numérisation.</i> Projet de numérisation des anciens enregistrements sonores	2.04	0.56	1.34	2007
<i>Amélioration des procédures.</i> Réalisation d'un projet de catalogue électronique	2.45	1.00	1.41	2007
<i>Rationalisation de la bibliothèque des dépôts.</i> Application d'un e-code, numérisation et suppression des copies superflues	2.48	1.12	1.50	2007
<i>Préservation du patrimoine culturel numérisé.</i> Report de l'amortissement des investissements	0.00	0.00	0.97	2006
<b>Total</b>	<b>11.42</b>	<b>5.09</b>	<b>7.42</b>	

Au début de 2005, la BED disposait d'un reliquat affecté de 11.42 millions de DKK réservé à quatre emplois. En fin d'année, 5.09 millions de DKK avaient été utilisés à des actions spécifiques en rapport avec eux. Le cinquième emploi correspond à un report de la date d'amortissement. En fin d'année, le total de l'excédent réservé s'élevait à 7.42 millions de DKK.

Au début, la plupart des évaluations étaient des exercices thématiques ambitieux, englobant plusieurs parties du secteur public et s'appuyant sur de grands modèles qui faisaient intervenir de nombreuses variables sociales. Dans la période récente, toutefois, la tendance a été de procéder à des évaluations de portée réduite et centrées sur des programmes, en recourant souvent à des consultants externes.

Au Danemark, la conception des évaluations est très différenciée selon la culture imprégnant les divers domaines de politique publique. Ainsi, les

secteurs de l'éducation et de la santé n'utilisent pas le même modèle. Il incombe aux ministères et aux agences de choisir eux-mêmes le dispositif d'évaluation et, généralement, chacune de ces entités décide de l'évaluation qu'elle souhaite pratiquer.

Le gouvernement peut intégrer des clauses d'évaluation aux programmes et aux lois de réforme; en revanche, on n'exige pas officiellement une évaluation si, par exemple, un programme social dépasse sa dotation budgétaire. En ce sens, il n'existe pas de politique d'évaluation comparable à celle de la Commission européenne.

La coopération internationale est souvent le facteur motivant les évaluations, en raison des obligations spécifiques qui existent dans différents secteurs. On peut mentionner certaines exigences en matière d'aide au développement, indiquées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE; on citera aussi comme exemple la nécessité d'évaluer sur laquelle insiste l'Association européenne pour l'assurance-qualité dans l'enseignement supérieur.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la plupart de ces évaluations décentralisées sont opérées par des consultants externes; il existe néanmoins plusieurs institutions administratives chargées officiellement d'évaluer les activités et on trouve aussi des unités internes d'évaluation – par exemple dans les domaines de l'éducation et de l'aide internationale. Bien que les rapports établis par ces organismes puissent être utilisés dans la procédure budgétaire (généralement au printemps, quand on fixe les nouvelles orientations), il n'y a pas de lien officiel entre lois de finances et évaluations. Celles-ci ne constituent au mieux qu'un facteur parmi d'autres des décisions relatives au budget suivant. Les analyses budgétaires effectuées chaque année par le ministère des Finances font exception dans la mesure où elles sont comparables à des évaluations. Elles font partie de la procédure budgétaire et sont examinées par l'une des instances ministérielles du gouvernement, la Commission économique (*Økonomiudvalget*).

Selon une analyse récente de l'Office général des comptes, l'évaluation des programmes est très onéreuse. De 2001 à 2003, on a procédé à 258 évaluations dans sept ministères pour un coût moyen de 200 000 USD (effets externes compris). L'Office est arrivé à une double conclusion : la qualité générale des évaluations est satisfaisante, mais le suivi est insuffisant, et certaines d'entre elles ont un coût trop élevé pour les avantages qu'elles procurent.

## 1.6. Cadre

Le système des contrats de performance n'est pas défini par la loi; il suit les principes directeurs formulés par le ministère des Finances. Toutefois, depuis 1993, les agences ont l'obligation légale d'établir un rapport annuel qui

évalue leur performance, tant au regard du budget que des objectifs externes liés à leur cœur de métier. Il s'ensuit qu'elles ont donc *de facto* un contrat de performance.

Le ministère des Finances joue un rôle essentiel dans le lancement d'initiatives et la définition de principes directeurs en matière de gestion et de budgétisation axées sur les performances.

La Direction de la modernisation de l'État du ministère est responsable de la conception d'un modèle général de gestion sur la base des performances; elle fixe des lignes directrices pour aider les ministères à mettre en pratique ce type de gestion. Elle organise aussi de fréquentes réunions avec les 18 autres ministères pour évoquer des améliorations éventuelles du système, en utilisant comme point de départ les principes généraux définis par le ministère des Finances.

Dans le système danois, comme on l'a indiqué plus haut, les services du Premier ministre ne sont pas un acteur déterminant en ce domaine.

### 1.7. Portée et champ d'application

En 2004, le ministère des Finances s'est penché sur l'usage des contrats de performance dans les administrations centrales danoises. Il a tiré de cet examen des données globales chiffrées qui sont présentées au tableau 9.1. On remarquera que plus de 71 % des cibles sont maintenant de nature externe. Le pourcentage de cibles en rapport avec l'extérieur a beaucoup augmenté, comparativement aux résultats de l'examen mené en 2002; c'est le signe que les nouvelles dispositions et le recentrage des principes directeurs à partir de 2003 ont été suivis d'effet.

Tableau 9.1. **Données agrégées sur les contrats de performance en 2004**

Nombre total de contrats	Nombre total d'objectifs	Nombre total de cibles	Nombre total de cibles mesurables	Nombre total de cibles quantitatives	Nombre total de cibles externes
119	853	3 701	3 508	1 472	2 641
			94.8 %	39.8 %	71.4 %

## 2. Mesure et évaluation des performances

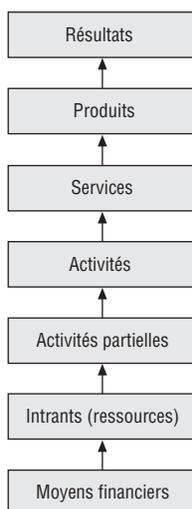
Il est recommandé qu'un contrat de performance ne comporte que quatre éléments : l'identité des parties contractantes, l'énoncé de la mission de l'agence, ses objectifs et ses cibles, enfin un chapitre optionnel pour les formalités.

### 2.1. Fixation de cibles par référence à la hiérarchie des fonctions et activités

Pour clarifier la relation entre les fonctions spécifiques d'une part et la principale finalité de l'agence, d'autre part, il convient de considérer cette

dernière comme une hiérarchie de fonctions et d'activités (cf. graphique 9.3). La notion de hiérarchie facilite le passage à la budgétisation sur la base des droits constatés parce que les missions au plus haut niveau figurent dans le budget avec une ventilation des dépenses correspondantes.

Graphique 9.3. **Hiérarchie des fonctions et des activités**



Les moyens financiers sont les fonds (dotations, redevances et droits à la charge des usagers) mis à la disposition d'une agence pour qu'elle exerce une activité. Ils permettent à l'agence de se procurer des ressources, c'est-à-dire des collaborateurs, des bâtiments, etc. Ces ressources servent à des travaux comme le nettoyage, la gestion du personnel, l'analyse, etc. On peut classer les activités en fonction des services auxquels elles concourent. Les services peuvent être regroupés par référence aux produits qui contribuent aux résultats de l'agence. Les résultats et les produits sont choisis par chaque département et agence dans son domaine de compétence. Ni le ministère des Finances, ni le Parlement n'interviennent sur ce point.

Les cibles de l'agence doivent être fixées au plus haut niveau possible de la hiérarchie des fonctions, pour bien faire apparaître le lien entre la mission de l'agence et les différentes mesures de performance. De plus, les cibles doivent recouvrir toutes les fonctions principales de l'agence et être ancrées stratégiquement dans sa mission. Enfin, il va de soi que l'on doit pouvoir mesurer si les cibles ont été atteintes au moyen d'une méthode clairement définie.

La hiérarchie des fonctions et des activités peut beaucoup aider les agences à choisir le niveau auquel elles formulent objectifs et cibles.

Les cibles et les termes des contrats de performance sont négociés entre les principaux décideurs du département et le directeur général de l'agence. En général, le ministre ne participe pas directement aux discussions. La procédure de négociation est décentralisée, étant donné que le département et l'agence sont les seules parties impliquées. Le ministère des Finances n'a pas officiellement compétence pour juger du caractère approprié des cibles.

### 3. Intégration et utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire

Au Danemark, la procédure de préparation du budget est sensiblement la même chaque année. Le calendrier figure à l'encadré 9.2.

#### Encadré 9.2. La procédure d'élaboration du budget au Danemark

Janvier	Le MF examine la situation préalable au budget et propose des objectifs généraux.
Début février	Décomposition des objectifs généraux en plafonds de consommation et de transferts pour chaque ministère.
Début mai	Les ministères dépensiers adressent leurs propositions budgétaires au MF.
Mai-juin	Le MF se livre à un examen technique du projet de loi de finances, à l'aide de diverses analyses budgétaires, et débat avec les ministères dépensiers du financement de nouvelles initiatives, etc.
Août	Dernières estimations de la situation économique et de son incidence sur le budget.
Fin août	Présentation du projet de budget.
Début septembre	Premier débat parlementaire sur le projet de budget.
Début novembre	Fin de la négociation politique du projet de budget.
Mi-novembre	Le MF présente les amendements du gouvernement et les modifications apportées au projet initial (résultant notamment de la négociation politique).
Fin novembre	Le MF présente des amendements basés sur une estimation finale de la situation économique et de ses effets sur le projet de budget.
Mi-décembre	Troisième et dernière lecture du projet de budget au Parlement.

Comme beaucoup d'autres, le système budgétaire danois repose sur des éléments de sources diverses. On peut distinguer deux démarches différentes :

- la gestion par la structure des dépenses et les moyens d'action économique ;
- la gestion par la fixation d'objectifs et l'information sur les performances.

Dans sa relation avec le budget, l'information sur les performances doit jouer un rôle d'interface entre ces deux systèmes. Si elle y parvient, cela signifie que les mesures de la répartition des ressources et de la gestion par performance deviennent imbriquées dans un rapport de causalité. Ce point est illustré par le graphique 9.4.

Graphique 9.4. **La gouvernance d'entreprise dans les ministères**

	Cadres de gestion des dépenses	Outils pour comparer coûts, activités et résultats	Gestion des performances
Programmation et budgétisation	MF : dispositif budgétaire Projets budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgets à long terme</li> <li>• Programmation des investissements</li> <li>• Budgets consolidés</li> <li>• Instructions en matière de gouvernance</li> </ul>	Objectifs de performance Contrats de performance
Contrôle et suivi périodiques	Approbation trimestrielle des comptes Exposé cadre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures rapides</li> <li>• Principaux chiffres</li> <li>• Gestion de trésorerie</li> <li>• Calculs des coûts basés sur les activités</li> <li>• Hiérarchie des fonctions</li> </ul>	Gestion quotidienne à l'aide de divers systèmes d'information
Comptes	Rapport annuel Compte national annuel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approbation des comptes</li> <li>• Réserves excédentaires</li> <li>• Rapport des performances</li> </ul>	Rapport annuel Rapport des performances

Les rapports annuels, le contrat de performance, les évaluations et les stratégies d'efficacité concourent tous à éclairer la procédure budgétaire; certes, on ne peut dire qu'ils constituent un système rigoureux d'examen des performances directement branché sur le budget danois. Mais les informations spécifiques sur les performances tirées des analyses budgétaires, des rapports annuels, des stratégies d'efficacité et des entretiens bilatéraux entre les autorités de contrôle du ministère des Finances et le ministère concerné influencent certainement les décisions budgétaires.

#### 4. Diffusion d'informations sur les performances

Le rapport annuel d'une agence, publié trois mois après la fin de chaque exercice budgétaire, indique le degré de réalisation des objectifs pour tous les résultats/produits spécifiés. La composition de ces documents a énormément évolué dans le temps. Ils comportaient auparavant de longs développements qui étaient peu lus. Dans un souci de convivialité, le ministère des Finances a décidé d'intégrer le rapport annuel de performance d'une agence à son rapport

financier annuel. Les résultats et les produits doivent désormais être présentés sous forme synthétique aux côtés du compte de résultats, du bilan et de la situation de la trésorerie. On donne une brève comparaison des objectifs et des résultats, pratiquement dénuée de commentaires.

Depuis 1997, les agences dépendant de l'État central sont tenues de soumettre un rapport annuel de performance. Ce rapport a vocation à donner des renseignements sur l'emploi des ressources et l'accomplissement des objectifs énoncés dans le contrat de performance. La nature des informations à fournir a été récemment revue, afin d'assurer une bonne adéquation avec la comptabilisation et la budgétisation sur la base des engagements. Il ne faut pas que le rapport annuel dépasse 15 à 20 pages.

Il doit donner des renseignements sur des points essentiels suivants :

- Une brève présentation de l'organisme, de ses résultats et de ses attentes.
- Un rapport de performance (voir l'encadré 9.3 en tant qu'exemple) avec cibles externes, résultats effectifs, analyse de la sous- ou de la sur-performance et composition du reliquat affecté.
- La description des principes comptables, le compte de résultats, le solde, l'analyse de la trésorerie, les comptes de subventions.
- L'approbation, c'est-à-dire la signature du rapport annuel.
- Des documents annexés : notes explicatives, sources de revenu, redevances, subventions, investissements, exposé des principes comptables et modifications pratiques, etc.

Les rapports annuels sont rédigés par les agences et soumis à l'approbation du département responsable. Ils sont ensuite remis au Parlement (*Folketinget*) et rendus publics.

L'encadré 9.3 donne un exemple de rapport relatif à l'année 2005, qui montre une évaluation de la réalisation des objectifs.

## 5. Principaux problèmes

Les principaux problèmes qui se posent à la conception et à l'application du système de gestion par performance sont de nature technique, culturelle, institutionnelle et à un moindre degré, politique. Les réformes ont bénéficié d'un large soutien politique et le gouvernement n'est pas intervenu directement dans les négociations sur les contrats de performance entre les départements et les agences. Cette responsabilité a été déléguée aux secrétaires permanents des départements et aux directeurs généraux des agences, qui sont aussi les parties signataires du contrat final. Le ministre reste cependant officiellement responsable des objectifs fixés par le contrat.

L'un des principaux **obstacles techniques** est un problème de mesure; il s'agit, par exemple, de choisir des objectifs significatifs et adéquats pour les

### Encadré 9.3. Agence danoise du médicament – Réalisation effective des cibles externes

Il s'agit d'une agence distincte qui dépend du ministère de l'Intérieur et de la Santé. Elle est chargée de superviser et d'autoriser les produits à usage médical (médicaments et équipements) ainsi que de conseiller les utilisateurs et les producteurs; cette mission comprend la surveillance du contexte économique et de la consommation des produits en question.

#### Aperçu général des résultats effectifs comparés au contrat de performance (année 2005)

Principales fonctions	Résultats satisfaisants	En bonne voie	Résultats non satisfaisants	Abandon
Autorisation de produits médicaux	13	1	3	
Contrôle et supervision des produits médicaux et de la standardisation	4		1	
Surveillance des effets secondaires	2			
Agrément des fabricants	1			
Contrôle et supervision des fabricants	3	1		
Examens cliniques	3			
Recueil, distribution et usage de données sur les produits médicaux	1			1
Remboursements d'assurance santé pour produits médicaux	4	2		
Administration	1			
« Initiatives »	6			
Total	32	4	4	1

L'agence considère sa performance contractuelle comme globalement satisfaisante en raison d'un résultat chiffré de 95,6 points pour un maximum possible de 100. De plus, six « initiatives » mentionnées dans le contrat de performance ont été menées à bien. Le chiffre se réfère à des projets spécifiques réalisés ou à des cibles retenues lors de l'établissement du contrat de performance.

activités essentielles des agences, de trouver des mesures de performance exactes et de recueillir des données permettant l'évaluation. Les réformes ont évolué dans le sens du calcul de produits et de résultats spécifiques, mais les ministères éprouvent encore des difficultés à concevoir des mesures appropriées, valides et fiables. De plus, les résultats dépendent souvent de l'interaction de nombreux facteurs qui mettent en jeu l'ensemble des ministères et agences. Si l'on ne fait pas un usage prudent des cibles et des mesures, on court toujours le risque d'un détournement des objectifs; les agences négligent alors des domaines cruciaux, pour être plus performantes à

l'égard des cibles les plus faciles à atteindre et à mesurer. Si, en revanche, les cibles sont trop nombreux, il en résulte une surabondance d'informations qui rend impossible d'établir des priorités et brouille les finalités.

On se heurte à une **difficulté institutionnelle** due au caractère centrifuge et autonome de l'organisation ministérielle danoise, qui ne permet pas une application centralisée ou systématique de la gestion par performance. Les réformes étant mises en œuvre selon une méthode très pragmatique et progressive, les progrès dépendent de l'appui et de la volonté des ministères. Le ministère des Finances ne peut écarter le risque que les autres ministères fixent des objectifs trop bas ou mesurent les résultats les plus faciles à atteindre. Mais la décentralisation danoise a aussi beaucoup d'avantages. Les ministères tendent à adhérer davantage à des réformes qui leur permettent d'adapter la gestion par performance à leurs besoins spécifiques, tout en leur donnant l'impression d'être maîtres d'œuvre. Le problème est de trouver le bon équilibre entre souplesse et responsabilité.

Il y a aussi le problème d'une **utilisation des informations sur les performances plus directe** que ce n'est le cas actuellement. Il convient de prendre en compte les inconvénients et avantages éventuels du modèle de compteur quand on recherche les moyens d'établir un lien plus immédiat entre les données en question et le budget.

Les avantages du modèle au compteur sont évidents. Comme il a été montré avec l'exemple des universités, les établissements se concentrent sur les résultats et les produits; ils peuvent en principe conserver l'excédent résultant d'une administration plus efficace, etc. De plus, le ministère des Finances n'est plus enfermé chaque année dans des différends complexes avec les universités qui rendaient presque impossible la répartition des crédits entre les différentes branches des universités et d'établir des priorités. Enfin, l'activité « suit » l'étudiant lorsqu'il change d'établissement. Ainsi, le modèle permet une grande flexibilité et est facile à administrer.

Cependant, il présente aussi des inconvénients manifestes. L'un des risques du modèle de compteur est d'inciter les établissements à augmenter artificiellement les taux de succès aux examens pour recevoir davantage de ressources. En d'autres termes, il faut, pour éviter une baisse de la qualité de l'enseignement, que le modèle comporte un solide mécanisme d'assurance qualité; l'efficacité de ce dernier dépend d'une bonne assimilation des normes professionnelles par les universitaires, complétée d'une assurance qualité d'origine externe.

En outre, le ministère des Finances a beaucoup de peine à maîtriser les dépenses, puisqu'elles sont liées au nombre d'étudiants qui s'inscrivent (intrants). Ce n'est évidemment pas un problème dans les périodes où ce nombre diminue; la difficulté apparaît quand trop d'étudiants entrent dans le

système, le ministère des Finances étant alors confronté en fin d'année à des demandes de crédits importantes et non anticipées. En pratique, toutefois, le rythme régulier des inscriptions a facilité les choses.

Par ailleurs, il est difficile à chaque établissement de prévoir les effets des inscriptions, en raison de la conjonction de toute une série de tarifs et d'une dotation en bloc. Cela exige des compétences pour le pilotage microéconomique et de bonnes capacités de prévision. Il y a aussi le risque que les tarifs soient réduits l'année suivante, ce qui affaiblit l'incitation des établissements à faire des économies pour bénéficier de l'écart entre revenus (tarifs) et charges.

Enfin, il convient de mentionner un problème de rapport entre la **mesure des performances et le budget**. L'instauration de contrats de performance se justifie par une utilisation plus transparente des ressources des agences publiques. Le système de gestion par performance donne indéniablement aux ministères les moyens d'une programmation et d'une exécution plus efficaces, ce qui dégage des ressources pour d'autres emplois. En revanche, une plus grande transparence en matière de montant et d'usage des ressources risque aussi d'influer sur le mécanisme politique par lequel les ministères négocient pour recevoir des dotations supérieures. Il est possible de se servir des objectifs énoncés dans les contrats de performance comme d'un levier pour obtenir des avantages dans une négociation politique ultérieure avec le ministère des Finances. En ce sens, la mesure des performances ne favorise pas automatiquement une maîtrise rigoureuse de la dépense publique. On a constaté que ministères et agences choisissaient parfois des objectifs ambitieux dans le seul but de recevoir davantage de crédits pour les réaliser.

## 6. Solutions

Les solutions présentées dans cette section visent surtout les difficultés techniques de mesure de l'activité (produits et résultats) et le problème des objectifs communs à plusieurs entités. La problématique est sans doute la même dans tous les pays de l'OCDE, malgré les différences nationales sur le plan politique, culturel et institutionnel.

À l'évidence, la question de la mesure des résultats n'est pas facile à résoudre. Il est possible de se référer à la hiérarchie des fonctions et des activités (cf. graphique 9.3) pour avoir une idée plus précise du flux de valeurs entre intrants, produits et résultats. Cela peut aider les ministères à choisir le niveau auquel ils formulent les objectifs et les indicateurs de performance ainsi qu'à localiser dans le système d'éventuels « gaspillages », caractérisés par une valeur ajoutée faible ou nulle et à y remédier. Le ministère des Finances a publié des principes directeurs distincts sur ce sujet. Plusieurs ministères les ont appliqués avec succès pour faciliter la transition d'un système de mesure basé sur les moyens à un système fondé sur les résultats.

Le ministère des Finances évalue actuellement le choix des objectifs et des indicateurs dans les contrats de performance afin de suivre le progrès global en matière de mesure de produits comme des résultats et de trouver des exemples de meilleures pratiques. Ces derniers sont communiqués, pour que les autres ministères et agences puissent s'en inspirer. Si l'on veut mieux quantifier les résultats, il est essentiel que les parties intéressées dialoguent et se consultent.

De plus, le passage à la comptabilisation et à la budgétisation sur la base des droits constatés permettra d'établir des rapports annuels analogues à ceux du secteur privé. Ils contiendront nombre d'informations pertinentes et diverses données financières essentielles, telles que le cash-flow et le degré de solidité de l'organisme. Cela rendra possible un étalonnage sérieux; on pourra aussi, à l'avenir, établir des séries cohérentes de données pluri-annuelles riches d'enseignements. Les rapports pourront ainsi jouer un rôle plus actif dans le système budgétaire danois. L'un des projets de développement à cet égard est l'élaboration d'un système de suivi de la gestion comprenant des éléments financiers intégrés à d'autres données – un modèle standard de tableau de bord prospectif (« *balanced scorecard* ») fondé sur des informations crédibles. Dans le cadre d'un autre projet de développement envisageable, le ministère des Finances pourrait puiser dans ce vivier d'informations pour améliorer la procédure budgétaire actuelle en utilisant une base de données comptables.

Afin de remédier à l'absence d'objectifs communs à plusieurs entités, le gouvernement a lancé en 2005 un nouveau programme de mesures des progrès accomplis dans de grands domaines de politique publique comme la santé, l'action sociale, la prise en charge des personnes âgées et des enfants, l'intégration etc. Pour chacun d'entre eux, on a chargé des groupes de travail, dans lesquels les ministères compétents sont représentés, d'établir des objectifs et des indicateurs mesurables des résultats. Ces objectifs pourront ensuite être intégrés aux contrats de performance pour créer un lien entre les buts poursuivis respectivement par l'État et les différents ministères.

L'un des aspects importants du nouveau programme est de demander que l'on recueille les données nécessaires et qu'elles soient de bonne qualité. Le problème actuel est que le Bureau national des statistiques ne fournit pas systématiquement des données dans beaucoup de ces domaines. Lorsque les ministères se seront mis d'accord sur des objectifs et des indicateurs de qualité, le processus de mesure pourra commencer. Mais ils n'y sont pas encore parvenus et jusqu'à présent n'ont pas non plus réussi à se mettre d'accord avec les collectivités locales.

En définitive, après avoir été reconduit aux élections de février 2005, le gouvernement actuel a lancé un vaste programme de travail (exposé en 55 pages) qui prévoit des cibles et des objectifs concrets dans la plupart des domaines de politique publique. On peut dire que ce document sert d'étalon

aux performances de l'État et contribue naturellement à la définition des buts de l'ensemble de l'action publique, même en l'absence de liens officiels avec les contrats de performance.

## 7. Leçons et conséquences de l'expérience

Le Danemark a plus de 15 ans d'expérience de l'utilisation des informations sur les performances et les résultats au service du budget et de la gestion publics. La gestion par performance a évolué progressivement, avec à la fois beaucoup de continuité et des efforts constants de perfectionnement. Elle n'a pas été politiquement controversée – ce qui peut être un avantage – mais cela signifie aussi que ce système a suscité relativement peu d'intérêt dans les milieux politiques, à l'instar de la plupart des pays.

Les leçons tirées des contrats de performance au début des années 90 ont utilement contribué à l'adaptation récente du système de gestion axée sur les performances. On s'est notamment aperçu que ces contrats avaient trop de cibles et d'objectifs, dont la plupart ne peuvent être mesurés. En outre, la quasi-totalité concernait le fonctionnement interne de l'organisme : développement du système informatique, processus professionnels, renforcement des compétences, etc. De ce fait, les agences n'étaient pas suffisamment tournées vers les besoins qu'elles sont censées satisfaire – c'est-à-dire ceux du citoyen et des entreprises privées.

Par ailleurs, comme on ne fixait pas de priorités parmi les objectifs, il était très difficile de réagir à un défaut de réalisation.

Enfin, il n'y avait pas de lien entre le contrat du directeur d'agence et le contrat de performance des agences elles-mêmes. Dès lors, le directeur pouvait être amené à suivre une stratégie différente de celle de l'agence, ce qui rendait inopérant le dispositif incitatif prévu par son contrat. Cette absence de coordination exerçait évidemment des effets directionnels pervers à l'égard de l'intégralité du concept de performance. En 2003, on a modifié le système pour tenter de remédier à certains de ces défauts.

Ces dernières années, les ministères ont réussi à passer d'un système de mesure basé sur les intrants à une méthode axée davantage sur les résultats. Cette évolution les a fortement poussés à concentrer leur action sur les priorités principales et à employer plus efficacement leurs ressources.

Les stratégies d'efficience se sont avérées un bon outil d'intégration et de coordination des efforts pour améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Grâce à leur lancement, les ministères doivent non seulement démontrer, mais aussi planifier les moyens d'obtenir des résultats et la suite à donner à leurs performances.

En général, les informations sur les performances servent à éclairer les décisions budgétaires du ministère des Finances et des départements vis-à-vis

des agences; toutefois, elles ne les déterminent pas, sauf dans les domaines de l'éducation et de la santé qui pratiquent la budgétisation au compteur. Cela n'est pas considéré comme un problème à résoudre, mais plutôt comme une ambition réaliste et pragmatique.

En dépit de sa complexité, le modèle de compteur mesure la production de façon relativement simple. Il soulève néanmoins une double question : peut-on l'utiliser dans tous les domaines de l'action publique et dans ce cas, peut-on se procurer des données ayant la qualité nécessaire? Il conviendra de peser avec soin les avantages et inconvénients possibles de ce modèle. Aucune analyse n'a été faite sur ce point et la budgétisation au compteur n'a pas été encore étendue à d'autres parties de la sphère publique.

Là où elle a été appliquée, cette méthode a généralement renforcé les incitations à augmenter la productivité et l'efficacité. Cependant, elle crée le risque de privilégier la productivité au détriment de la qualité et d'empêcher une maîtrise stable des dépenses. Il faut trouver le bon équilibre entre les incitations, ce qui constituera l'objectif fondamental des futures adaptations de ce modèle.

Au total, il pourrait s'avérer nécessaire de réviser la grille des tarifs et de simplifier le système, mais aucun autre n'apparaît actuellement mieux adapté. Compte tenu des nouvelles possibilités offertes par la budgétisation sur la base des droits constatés, le ministère des Finances envisage de réviser la technique du compteur, puis de l'appliquer à d'autres secteurs.

La réforme instaurant la comptabilisation et la budgétisation sur la base des droits constatés ouvre des voies nouvelles pour intégrer l'information sur les performances à la procédure budgétaire, mais ce sera dans le but de justifier les décisions budgétaires et non de les déterminer directement de manière mécanique.

De manière générale, l'information sur les performances sous ses diverses formes – et dans le contexte danois décrit ci-dessus – ne peut être présentée comme un instrument permettant de maintenir ou d'améliorer directement la discipline budgétaire globale. Cela n'a jamais constitué sa finalité principale. En revanche, elle attire l'attention sur l'importance et la qualité des produits et des résultats obtenus en contrepartie des crédits budgétaires. En bref, elle fait mieux prendre conscience de toutes les exigences des contribuables qui « en veulent pour leur argent ».

Ainsi, par extension, l'information sur les performances développe la responsabilisation à tous les niveaux de la gestion et des activités publiques. En améliorant l'efficacité du service public, elle contribue indirectement à la discipline budgétaire. Toutefois, si l'on considère celle-ci dans une perspective macroéconomique, les effets des informations sur les performances ne pourront probablement jamais se substituer à ceux d'une maîtrise directe des dépenses avec des normes définies au sommet et revues périodiquement.

PARTIE II  
*Chapitre 10*

**États-Unis**

## 1. Introduction

Les contribuables américains attendent de leur gouvernement qu'il mette en œuvre des programmes qui garantiront la sécurité nationale et fourniront les services essentiels. Ils méritent que leur argent soit dépensé judicieusement pour produire le maximum d'effets positifs. La branche exécutive du gouvernement des États-Unis doit être tenue pour responsable du rendement des programmes par le peuple américain. Pour que le gouvernement fédéral soit tenu comptable, les Américains doivent disposer d'informations précises et objectives sur les réussites et les échecs de chaque programme.

La branche exécutive des États-Unis analyse les informations relatives aux forces et aux faiblesses des programmes fédéraux et les met à la disposition du public sur le site *www.ExpectMore.gov*. Par ailleurs, le gouvernement dispose dans tous les cas des plans détaillés visant à améliorer le rendement des programmes et les rapports sur leur mise en œuvre. Tout cela ne s'est pas fait en un jour.

## 2. Historique de la gestion du rendement au sein de l'administration publique américaine

En 1993, le gouvernement américain a promulgué la loi sur la performance et les résultats de l'administration publique (103 P.L. 62; 107 Stat. 285). Pour la première fois, la loi exigeait des administrations qu'elles élaborent des plans stratégiques, mesurent leur rendement et en rendent compte. De ce fait, les administrations fédérales sont tenues de consulter les parties prenantes, dont le Congrès des États-Unis, quant à leur mission, leurs objectifs stratégiques à long terme, et les stratégies qu'elles suivront pour obtenir des résultats. Elles sont également tenues d'élaborer chaque année des plans de rendement indiquant de quelle manière elles prévoient de réaliser les objectifs annuels et de rendre compte de leur rendement effectif en fin d'année.

La loi sur la performance et les résultats de l'administration publique a créé une assise solide à la gestion du rendement au sein du gouvernement fédéral. Néanmoins, les nombreuses failles qu'a connues son application ont entravé ses progrès. Bon nombre des mesures adoptées au niveau des administrations et des programmes n'ont pas été suffisamment axées sur les résultats. Ni le Congrès ni l'Exécutif n'ont fondé leurs décisions sur les informations disponibles en matière

de performance. L'application de la loi a davantage été un exercice qu'une procédure utile visant à informer les responsables publics du rendement des programmes et à contribuer à son amélioration.

### 3. Le programme de gestion du président et l'initiative d'intégration du budget et de la performance

Le *President's Management Agenda* (programme de gestion du président, PMA) du gouvernement fédéral compte parmi ses initiatives pangouvernementales l'Initiative d'intégration du budget et de la performance, dont l'objectif est d'assurer que les crédits fédéraux produisent des résultats optimaux. Il a été conçu pour remédier aux principales lacunes dans l'application de la loi sur la performance et les résultats de l'administration publique, notamment la mauvaise définition des objectifs et l'utilisation insuffisante des informations relatives au rendement dans la prise de décision. Pour cela, les administrations fédérales et l'*Office of Management and Budget* (OMB) collaborent afin d'identifier les programmes qui fonctionnent bien et ceux qui présentent des déficiences et de définir les moyens d'améliorer le rendement dans tous les cas. Il est parfois nécessaire de réaffecter les crédits des programmes inefficaces à d'autres programmes plus performants. Ces décisions, de même que les autres choix concernant les programmes, relèvent en dernière instance du Congrès et du président, mais les analyses qui leur sont fournies peuvent aider les branches exécutives et législatives à prendre des décisions mieux informées. L'initiative prévoit en outre de mesurer l'efficacité des programmes par des analyses du coût complet et du coût marginal et de généraliser l'utilisation des informations relatives à la performance dans le processus décisionnel.

L'Initiative d'intégration du budget et de la performance dispose de deux moyens essentiels pour mesurer ses résultats :

- **L'amélioration du rendement des programmes** : grâce aux évaluations de la performance, les programmes amélioreront chaque année leur rendement. Pour ce faire, des objectifs de résultats sont fixés pour chacun d'eux et un suivi est assuré. Chaque administration est tenue de diagnostiquer les failles dans la gestion des programmes et de définir, élaborer et mettre en œuvre des plans énergiques et précis afin d'obtenir davantage de crédits chaque année.
- **L'augmentation des dotations aux programmes fructueux** : de manière générale, il convient d'affecter les rares ressources aux programmes les plus productifs. Par ailleurs, les programmes peu rentables qui répondent à un besoin critique doivent obtenir de meilleurs résultats. Le rendement ne sera jamais le seul facteur pris en compte dans les décisions concernant l'allocation des crédits aux programmes. Néanmoins, le Congrès et le

président, munis des informations produites par l'Initiative d'intégration du budget et de la performance, peuvent en tenir davantage compte dans leur processus de décision et investir avant tout dans les programmes les plus productifs.

Actuellement, l'initiative enregistre davantage de progrès sur le premier point : l'efficacité et l'efficacités des programmes augmentent grâce à l'exécution de plans d'amélioration élaborés en collaboration avec l'OMB. On citera les suivants :

- Le ministère des Anciens Combattants réduit les délais nécessaires aux anciens combattants pour obtenir des rendez-vous médicaux. Entre 2001 et 2005, la *Veterans Health Administration* (VHA, services de santé destinés aux anciens combattants) a considérablement diminué le nombre de nouveaux inscrits ne pouvant obtenir de rendez-vous médical (de 176 000 à 22 494). La VHA demeure l'administration la mieux notée en termes de satisfaction des usagers, la note de satisfaction des malades hospitalisés atteignant 84 sur 100 sur l'indice américain de satisfaction de la clientèle, soit un niveau légèrement supérieur à la note de 79 attribuée à des services comparables du secteur privé.
- Afin de diminuer le nombre de décès dus aux accidents de la route, la *National Highway Traffic Safety Administration* a encouragé l'usage de la ceinture de sécurité chez les groupes à haut risque, comme les jeunes conducteurs, les populations rurales, les passagers de camionnettes, les passagers de 8 à 15 ans, les usagers occasionnels de la ceinture, et les passagers de véhicules motorisés dans les États où le port de la ceinture est régi par des lois secondaires. Son action s'est traduite par une hausse de l'utilisation de la ceinture à l'échelon national, celle-ci étant passé de 73 % en 2001 au chiffre record de 82 % en 2005.

Les administrations arrêtent aussi les mesures qu'elles prendront pour continuer d'améliorer le rendement de chaque programme. Tous les programmes, qu'ils enregistrent de bons ou de mauvais résultats, doivent s'efforcer d'augmenter chaque année leur performance.

Les progrès concernant le second objectif, améliorer l'affectation des ressources, sont lents. Dans l'ensemble, les programmes très performants ont vu leurs crédits augmenter davantage que ceux qui n'ont pas été productifs mais, de manière générale, les recommandations en faveur d'une baisse des crédits alloués aux programmes inefficaces ou à ceux qui ne peuvent présenter de résultats ont été moins bien accueillies. Le budget présidentiel pour l'exercice 2006 proposait ainsi de clore 21 programmes et de réduire le financement de neuf autres, essentiellement en raison de leurs mauvais résultats. Or, le Congrès a décidé de n'arrêter que sept programmes et de diminuer les crédits de quatre autres seulement.

## 4. Fonctionnement de l'Initiative d'intégration du budget et de la performance

Plusieurs volets de l'initiative visent à optimiser le rendement des programmes :

- l'évaluation du rendement au moyen du PART (*Program Assessment Rating Tool*, outil de notation de l'évaluation des programmes) ;
- la publication d'une fiche d'évaluation pour tenir les administrations responsables des recommandations du PART ;
- la diffusion des résultats sur un nouveau site Internet, *www.ExpectMore.gov* ;
- la mise en œuvre de l'amélioration des programmes interinstitutionnels.

### 4.1. Évaluation complète au moyen du *Program Assessment Rating Tool* (PART)

Comment le gouvernement américain vérifie-t-il que les programmes s'améliorent chaque année? Il évalue dans un premier temps leur performance actuelle. Quatre-vingt pour cent des programmes publics ont ainsi été évalués au moyen de l'outil PART.

#### 4.1.1. Qu'est-ce que le PART et de quelle manière est-il utilisé?

Les administrations et l'OMB évaluent la finalité, la conception, la planification, la gestion, les résultats et la transparence d'un programme de manière à déterminer son efficacité globale. Ils définissent ensuite des mesures complémentaires pour améliorer ses résultats.

Du fait que les programmes fédéraux font appel à des mécanismes différents pour délivrer des biens et des services, le PART est adapté à chaque catégorie de programme. Il en existe sept types, qui s'appliquent aux programmes suivants : programmes fédéraux directs; programmes de subventions concurrentielles; programmes de subventions globales/préétablies; programmes de recherche et développement; programmes d'actifs financiers et d'acquisition de services; programmes de prêts; programmes réglementaires. Sur le site *www.ExpectMore.gov*, les programmes sont également regroupés par domaine (environnement, transports, éducation, etc.).

Chaque PART comporte 25 questions fondamentales et des questions complémentaires adaptées au type de programme. Les premières questions sont divisées en quatre parties. Elles évaluent si la conception et la finalité du programme sont claires et justifiables. La seconde partie a trait à la planification stratégique et évalue si l'administration établit des objectifs annuels et de longue durée valables pour ses programmes. La troisième note la gestion des programmes d'une administration, notamment la supervision financière et les mesures visant à améliorer les programmes. La quatrième porte sur les résultats dont les programmes peuvent rendre compte avec précision et fiabilité.

Les réponses aux questions fournissent pour chacune des quatre parties une note comprise entre 0 et 100 (100 étant la note maximale). Comme la présentation d'une seule note chiffrée pondérée risque de donner une fausse idée de la précision de l'évaluation ou de détourner l'attention des domaines qui ont justement le plus besoin d'améliorations, les notes chiffrées sont traduites en appréciations qualitatives. Les fourchettes et les appréciations qui leur sont associées se présentent dans le tableau 10.1.

Tableau 10.1. **Fourchettes et appréciations**

Fourchette	Appréciation
85-100	Efficace
70-84	Modérément efficace
50-69	Convenable
0-49	Inefficace

Quelle que soit leur note globale, les programmes qui n'ont pas établi de mesures acceptables du rendement ou qui, de manière générale, n'ont pas encore recueilli de données sur la performance se voient attribuer l'appréciation « résultats non démontrés ».

Les appréciations du PART ne se traduisent pas automatiquement par des décisions de financement. Bien entendu, il faudrait qu'à terme les crédits soient orientés sur les programmes capables de prouver qu'ils obtiennent des résultats mesurables. Dans certains cas, une appréciation « inefficace » ou « résultats non démontrés » peut signifier qu'une augmentation des crédits est nécessaire pour remédier aux défauts diagnostiqués, tandis qu'un programme jugé « efficace » peut voir ses crédits diminuer parce qu'il n'est pas prioritaire ou parce qu'il a rempli sa mission. Néanmoins, dans la plupart des cas, une appréciation « efficace » indique que le programme utilise ses crédits à bon escient et qu'il n'est pas nécessaire d'y apporter d'importantes modifications.

#### 4.1.2. Une fiche d'évaluation pour tenir les administrations comptables

Les administrations sont de plus en plus nombreuses à obtenir de meilleurs résultats grâce aux procédures et à la discipline établies par l'Initiative d'intégration du budget et de la performance. Elles estiment que le PART peut être un outil utile pour améliorer le rendement.

Le President's Management Agenda a fixé pour l'ensemble de l'administration publique des objectifs précis, ou « normes de réussite » (*standards for success*; [www.results.gov/agenda/standards.pdf](http://www.results.gov/agenda/standards.pdf)) portant sur plusieurs fonctions économiques essentielles dont l'Intégration du budget et du rendement. Les administrations ont élaboré et appliquent des plans d'action

détaillés et efficaces pour réaliser ces objectifs. Surtout, elles sont censées prendre ce type de mesures et en sont tenues publiquement responsables. Les normes de réussite associées à l'Initiative d'intégration du budget et de la performance sont les suivantes :

- « Les hauts responsables des administrations doivent se réunir au moins une fois par trimestre pour examiner des rapports qui regroupent les informations financières et de rendement concernant toutes les fonctions essentielles du ministère. L'administration doit réussir à apporter les améliorations prévues aux programmes et montrer son efficacité à obtenir des résultats chaque année.
- Les plans stratégiques doivent comporter un nombre limité de buts et d'objectifs axés sur les résultats. Le budget et les rapports de rendement annuels doivent contenir les mesures énoncées dans le PART et se polariser sur les informations utilisées dans le rapport des hauts responsables évoqué ci-dessus.
- L'administration doit prouver qu'elle dispose, pour tous les hauts fonctionnaires et responsables et pour plus de 60 % des effectifs, de systèmes d'évaluation et de récompense efficaces qui établissent le lien entre la mission, les objectifs et les résultats de l'administration, tiennent les employés comptables des résultats selon leur niveau de responsabilité, distinguent les différents degrés de performance (c'est-à-dire des niveaux de performance multiples comportant au moins une appréciation au-dessus de « réussite totale ») et tirent les conséquences des données relatives au rendement. Il lui faut en outre disposer d'éléments prouvant que, sur un site pilote, des objectifs précis sont communiqués aux employés, que les informations concernant les appréciations et les récompenses montrent que les responsables ont planifié, contrôlé, valorisé et évalué avec efficacité le rendement des employés et que le site est prêt à associer le système de paie à celui d'évaluation de la performance. L'administration doit s'efforcer d'intégrer tous ses employés à ces systèmes.
- L'administration doit rendre compte précisément du coût total lié à la réalisation des objectifs de rendement dans le budget et les rapports de performance et peut donner une estimation exacte du coût marginal dérivant de la modification de ces objectifs.
- L'administration doit appliquer au moins une mesure d'efficacité à tous les programmes assujettis au PART; **ET**
- L'administration doit utiliser les évaluations du PART pour définir les améliorations à apporter aux programmes; les appréciations et les informations relatives au rendement du PART servent couramment à justifier les demandes de fonds, les mesures de la direction et les propositions

législatives. Moins de 10 % des programmes reçoivent l'appréciation « résultats non démontrés » deux années de suite. »

Chaque trimestre, les administrations reçoivent deux appréciations. Elles sont d'abord notées sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs généraux de chaque programme. Une couleur (rouge, jaune ou vert) leur est alors attribuée qui indique clairement leur performance. Le vert signifie qu'elles ont réussi à obtenir des résultats pour chacun des critères énoncés ci-dessus; le jaune indique un niveau de performance intermédiaire; le rouge signale des résultats insatisfaisants.

Leurs progrès dans la réalisation des normes relatives à l'intégration du budget et du rendement sont ensuite évalués. L'examen s'effectue au cas par cas par rapport aux produits et aux calendriers que chaque administration s'est fixée. Des couleurs sont également attribuées : le vert quand l'exécution est conforme aux plans établis en accord avec les administrations; le jaune quand quelques dérapages ou d'autres problèmes appellent une correction de la part de l'administration pour atteindre les objectifs visés dans les délais voulus; le rouge quand le programme est sérieusement compromis. Dans ce cas, il a peu de chances de réaliser ses objectifs sans une intervention vigoureuse de la direction.

Au 31 mars 2006, les dix administrations suivantes avaient obtenu le vert suite à l'examen de l'Initiative d'intégration du budget et de la performance :

- Ministère de l'Énergie
- Ministère de la Justice
- Ministère du Travail
- Département d'État
- Ministère des Transports
- National Aeronautics and Space Administration
- National Science Foundation
- Small Business Administration
- Social Security Administration
- United States Agency for International Development (Agence américaine pour le développement international)

La fiche d'évaluation est un outil de responsabilisation efficace pour garantir que les administrations gèrent le rendement de leurs programmes. Même si la note n'a pas de conséquences directes, elle permet aux plus hauts échelons du gouvernement de distinguer rapidement les points forts ou les lacunes d'une administration. Le rapport pangouvernemental sur les progrès accomplis par chaque administration est publié chaque trimestre sur le site : <http://results.gov/agenda/scorecard.html>.

### 4.1.3. Affichage des résultats sur *ExpectMore.gov*

Cette année un nouveau site Internet, *ExpectMore.gov*, a été créé pour fournir aux Américains des informations transparentes sur les programmes qui fonctionnent, ceux qui ne fonctionnent pas, et les mesures prises par chacun d'eux pour améliorer ses résultats chaque année. Jusqu'à présent, les Américains n'avaient qu'un accès limité aux renseignements concernant la façon dont le gouvernement fédéral s'acquitte de sa mission. Souvent, celui-ci fonctionne bien et dans certains cas, mieux que le secteur privé.

Le site affiche les comptes rendus du PART pour tous les programmes qui ont été évalués à ce jour et fournit tous les renseignements dont un citoyen intéressé aurait besoin pour en évaluer le rendement. Chaque évaluation comporte une brève description de la finalité du programme, sa note globale, certains de ses résultats et les dispositions qu'il va prendre pour améliorer à l'avenir sa performance. Des liens permettent à ceux qui souhaitent davantage d'informations de consulter l'évaluation détaillée et le site du programme concerné. L'évaluation PART détaillée présente les réponses aux questions, étayées par des explications et des données. Elle contient également des mesures du rendement ainsi que les données qui leur correspondent actuellement. Le site fait en outre régulièrement le point sur l'état d'avancement des mesures appliquées pour améliorer la performance. Ces mises à jour ont lieu au moins une fois par an, plus souvent si nécessaire.

Les visiteurs qui se rendent actuellement sur le site risquent de penser, dans un premier temps tout du moins, que les programmes ne remplissent pas aussi bien leur mission qu'ils le devraient, ou que les améliorations prévues ne sont pas assez ambitieuses. Le site est censé remédier à cette situation. On en attend plusieurs retombées positives :

- un plus grand intérêt du public à l'égard du rendement et des résultats ;
- un suivi plus étroit de l'action (ou de l'inaction) des administrations en vue d'améliorer les résultats des programmes :
  - ❖ les plans d'amélioration seront transparents ;
  - ❖ les énoncés des objectifs et des réalisations seront plus clairs ;
- la création d'une demande pour des données de meilleure qualité et plus régulières sur la performance.

### 4.1.4. Amélioration des programmes inter institutions

Le gouvernement continue de chercher de nouveaux moyens d'améliorer le rendement des programmes aux finalités ou de conception similaires en faisant appel au PART pour analyser la performance de différentes administrations. Cette analyse transsectorielle peut renforcer la coordination et la communication en amenant les responsables d'administrations diverses

à convenir d'un ensemble d'objectifs communs et à viser des résultats quantifiables. Elle décloisonne les différents échelons de l'administration (fédéral, États et local) de sorte que tous œuvrent au même objectif. Seuls sont sélectionnés des thèmes censés produire des résultats utiles : cette dernière année, le gouvernement a mené à terme des analyses transsectorielles des programmes de subventions globales, du programme des PME dans la recherche d'innovations et des programmes de prêts.

**Subventions globales.** Les subventions globales constituent l'un des instruments les plus couramment utilisés par l'administration fédérale, surtout dans le domaine des services sociaux dont les prestataires sont les États et les municipalités. Elles sont vantées pour leur souplesse, qui permet de répondre aux besoins locaux, et critiquées parce que la responsabilité des résultats est parfois difficile à définir quand les fonds sont alloués en fonction de formules et du nombre d'habitants plutôt que des réalisations et des besoins. En outre, c'est précisément parce qu'elles peuvent être affectées à de nombreuses activités que la performance des subventions globales est délicate à évaluer. Les difficultés à obtenir des résultats et à les mesurer dans le cadre de ces programmes transparaissent dans les notes du PART : des sept catégories de programmes assujettis à une évaluation PART, ce sont les programmes de subventions globales qui reçoivent la deuxième note moyenne la plus basse ; 8 % de ceux qui ont été évalués à ce jour ont été jugés inefficaces, et 45 % ont reçu l'appréciation « résultats non démontrés ».

Les caractéristiques des programmes de subventions globales très performants par rapport à ceux qui le sont peu sont les suivantes :

- l'engagement de la haute direction envers la gestion axée sur les résultats ;
- la solidité des objectifs de rendement et des mesures de la performance visant à obtenir des résultats utilisés par la direction et les bénéficiaires des subventions ;
- des informations sur la performance qui sont pertinentes, transparentes et accessibles, de sorte que la direction et les bénéficiaires des subventions peuvent facilement repérer les programmes qui fonctionnent et les reproduire ailleurs ;
- le rendement du programme est pris en compte dans les évaluations de la performance des responsables et des employés.

L'objectif de cette analyse « transsectorielle » était de diffuser les pratiques optimales des programmes de subventions globales dans toutes les administrations. Cette dernière année, l'Initiative d'intégration du budget et de la performance a organisé un séminaire au cours duquel elle a fourni à plusieurs administrations des renseignements détaillés sur la mesure du rendement, la responsabilisation, la collecte de données et la communication d'informations relatives aux subventions globales.

Tous les programmes de subventions globales ont intégré les enseignements dégagés de ce séminaire à des plans d'amélioration dynamiques qui garantissent :

- que les bénéficiaires et sous-bénéficiaires adhèrent à des objectifs axés sur les résultats ;
- que les données indiquant si ces objectifs ont été atteints sont recueillies et publiées ;
- que les informations concernant les interventions ayant fait leur preuve et la façon de les exécuter sont largement diffusées.

Les retombées à long terme de ce travail apparaîtront clairement au cours des prochaines années, lorsque l'on aura observé dans quelle mesure les programmes parviennent à obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens à qui ils sont destinés.

**Small Business Innovation Research (SBIR).** Afin de leur permettre de trouver des solutions innovantes à des problèmes de l'administration publique, le programme SBIR, établi en 1982, réserve aux petites entreprises 2.5 % des fonds publics destinés aux contrats et aux subventions de recherche et développement. Il a pour objectif d'aider les petites entreprises à réaliser des travaux de recherche et de développement et d'en dégager les bénéfices tout en aidant les administrations qui les financent à remplir leur mission. Quelque 2 milliards de dollars ont été consacrés l'an dernier à des programmes SBIR.

Toutes les administrations fédérales dotées d'un budget de R-D supérieur à 100 millions de dollars par an doivent publier une liste de sujets techniques qu'elles souhaitent financer, après quoi les petites entreprises sont encouragées à soumettre des demandes de financement pour des travaux de recherche dans ces domaines. Les administrations examinent d'abord la faisabilité d'un projet, et si celui-ci est jugé prometteur, elles lui apportent les financements nécessaires aux activités de R-D. Les crédits accordés sont généralement limités à un million de dollars par projet environ. Les administrations suivent les progrès des projets retenus et en communiquent chaque année les données essentielles à la *Small Business Administration*.

L'équipe du SBIR est chargée des opérations suivantes :

- réaliser une évaluation des retombées du programme ;
- s'efforcer d'améliorer l'administration des programmes et déterminer si des réformes législatives sont nécessaires ;
- élaborer des mesures communes, annuelles et à long terme ;
- établir une base de données pour assurer un suivi systématique de la commercialisation et des ventes.

**Programmes de prêts.** Le gouvernement fédéral est l'un des créanciers les plus importants au monde. À la fin de 2003, il détenait un portefeuille d'actifs

financiers de près de 1.5 mille milliards de dollars comprenant les prêts directs, les garanties de prêts, les prêts non remboursés et la dette non associée à des prêts due aux administrations. Beaucoup d'administrations ne disposent pas des données, des procédures ou de la compréhension globale du cycle de vie du prêt (émission, traitement des prêts/suivi des créanciers, amortissement et recouvrement des créances) nécessaires pour apporter une assistance utile aux futurs emprunteurs tout en prenant des mesures anticipatives visant à réduire le nombre d'erreurs, les risques et le coût pour l'administration. Certaines appréciations des programmes de prêts du PART font apparaître ces défaillances fondamentales.

L'Initiative d'intégration du budget et de la performance a jugé que les fonctions « logistiques » des cinq administrations qui accordent le plus de prêts (ministères de l'Agriculture, de l'Éducation, du Logement et du Développement urbain, des Anciens Combattants ainsi que la *Small Business Administration*) et du Trésor constituaient une cible d'analyse appropriée. Le directeur adjoint à la gestion a créé un conseil chargé de définir les améliorations à ces fonctions. Le Conseil du crédit fédéral (*Federal Credit Council*) a tenu sa première réunion en mars 2005. Les mesures adoptées par le Conseil amélioreront les fonctions de gestion; elles devraient diminuer les créances en souffrance de jusqu'à 10 milliards de dollars et se traduiront en outre par des économies substantielles en première ligne, sous la forme d'une baisse des dépenses administratives et des subventions.

Pour instaurer la responsabilisation, l'Initiative d'intégration du budget et de la performance a élargi la fiche d'évaluation du PMA afin d'y intégrer une série de normes applicables à la gestion des programmes de prêts. Les critères régissant l'attribution d'une appréciation rouge, jaune et verte ont trait à :

- l'émission du prêt ;
- le traitement du prêt et/ou le suivi du prêteur ;
- le recouvrement des créances.

La première fiche d'évaluation a été publiée en 2006, complétée des rapports trimestriels qui présentent les échéances fixées pour que chaque administration remédie à ses déficiences.

De nombreuses administrations ne disposent pas des systèmes et des données permettant de conduire régulièrement des analyses homogènes respectant les normes minimales du secteur privé, ce qui se solde par des pertes plus importantes pour l'État. L'institution de systèmes d'alerte anticipée visant à repérer les emprunteurs à haut risque et la conduite d'interventions ciblées dans les administrations qui ne disposent pas actuellement de tels systèmes pourraient par exemple réduire sensiblement les défauts de paiement compte tenu de la taille des portefeuilles concernés. Le Conseil du crédit fédéral communique de plus en plus d'informations aux agences de notation privées et

fait de plus en plus appel à elles dans le but d'améliorer le respect de la disposition de la loi sur l'amélioration du recouvrement des créances (*Debt Collection Improvement Act*) qui exclut certains emprunteurs. Cette démarche permet de mieux repérer les débiteurs défaillants au niveau fédéral et évite de consentir de nouveaux prêts à ceux qui présentent une mauvaise cote de crédit. Les économies ainsi générées pour l'État devraient atteindre 100 millions de dollars par an.

Le Conseil a quasiment achevé la mise en place du portail *Sharing Lender Performance Data* (SLPD) qui permet de comparer entre les différentes administrations les taux de défaillance et d'impayés des prêteurs ainsi que d'autres données de portefeuille. Ce dispositif permettra de prendre des décisions plus éclairées quant à la participation des prêteurs aux programmes, fournira des critères aux fins de classement des prêteurs, et servira éventuellement d'instrument de suivi pour réduire les défaillances d'emprunteurs grâce à une intervention rapide.

**Programme de développement économique et communautaire.** Le gouvernement fédéral dépense chaque année plus de 16 milliards de dollars à l'appui du développement économique et communautaire local. En 2004, les administrations et l'OMB ont participé à un examen transsectoriel des 35 programmes fédéraux en œuvre dans ce domaine. Se fondant sur les analyses du PART, sur les informations communiquées par les administrations et sur d'autres renseignements concernant les programmes, l'équipe a diagnostiqué les problèmes communs qui atténuent l'efficacité de ces dépenses. Elle a abouti à la conclusion que les programmes, dans leur ensemble, font double emploi, ne sont pas bien ciblés et souvent, n'ont pas d'objectifs clairement établis et ne disposent pas d'un système permettant de mesurer les progrès de la communauté et d'évaluer leurs propres retombées.

Le budget pour 2006 proposait de regrouper 18 de ces programmes (dont les dépenses s'élèvent à 4.8 milliards de dollars environ) en une nouvelle Initiative pour le renforcement des communautés américaines (*Strengthening America's Communities Initiative*). Pour 2007, le gouvernement a proposé un nouveau regroupement de programmes qui concerne cette fois le ministère du Logement et du Développement urbain et celui du Commerce. Ce regroupement s'accompagnera de trois réformes majeures qui permettront d'utiliser plus efficacement les ressources : 1) une meilleure affectation des fonds aux communautés qui ne disposent pas des moyens permettant de créer les conditions nécessaires au développement économique; 2) le fusionnement des programmes qui se chevauchent et/ou sont inefficaces en programmes de subventions souples prévoyant des récompenses pour les progrès et les résultats obtenus par les collectivités; et 3) la coordination de l'ensemble des programmes de développement économique et communautaire fédéraux dans un cadre commun d'objectifs, de normes et de

mesures des résultats. Cette proposition n'a pas été adoptée par le Congrès mais les programmes ont désormais des objectifs communs et unissent leurs efforts pour les réaliser.

## 5. Résultats

Comme il a été indiqué au point 3 ci-dessus, l'Initiative d'intégration du budget et de la performance évalue ses résultats en fonction de deux indicateurs :

- l'amélioration du rendement des programmes ;
- l'augmentation de l'investissement dans les programmes productifs.

Les objectifs de la première mesure ont été en grande partie atteints. L'Initiative a amené les administrations à engager une réflexion plus systématique sur la façon dont elles évaluent et améliorent le rendement des programmes. Si de nombreux facteurs influencent la performance, l'initiative a indéniablement structuré le débat autour des résultats. Les administrations ont élaboré des outils qui leur permettent de mesurer leur efficacité et de définir ainsi les moyens de mieux mettre à profit l'argent des contribuables.

C'est maintenant la quatrième année que le PART est utilisé pour : 1) évaluer le rendement des programmes; 2) formuler des recommandations en vue d'améliorer ce rendement; 3) associer le rendement aux décisions budgétaires. À ce jour, la branche exécutive a évalué 794 programmes représentant environ 80 % du budget fédéral. L'an prochain, elle fera appel au PART pour évaluer le rendement et la gestion de la plupart des autres programmes fédéraux. D'autres méthodes et calendriers d'évaluation sont envisagés pour les programmes dont les retombées sont limitées et pour les opérations de grande envergure pour lesquelles il est difficile de définir une unité d'analyse appropriée.

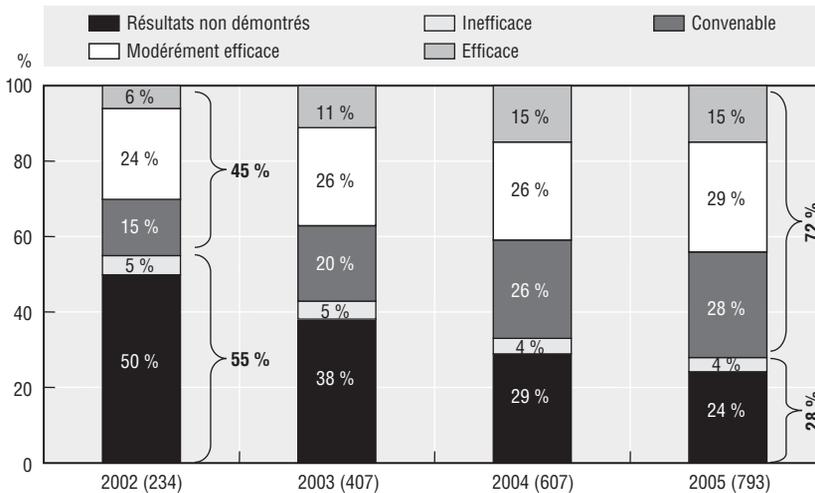
Le PART a permis d'améliorer le rendement et la transparence des programmes. Le nombre total de programmes jugés « efficaces », « modérément efficaces » ou « convenables » a sensiblement augmenté, augmentation qui résulte de réévaluations et de nouvelles évaluations PART. Le graphique 10.1 fait état du pourcentage de programmes par notation.

Cette amélioration est imputable au fait que les évaluations de programmes se fondent sur des normes précises et uniformes de réussite et à la détermination des programmes de faire le nécessaire pour les atteindre. Cela prouve que l'Initiative d'intégration du budget et de la performance parvient à axer l'attention des administrations sur le rendement des programmes. À titre d'exemple :

- un programme sur sept a progressé sur l'échelle d'évaluation du PART ;
- la moitié des programmes ayant reçu l'appréciation « résultats non démontrés » ont amélioré leur performance ;

Graphique 10.1. **La notation des programmes s'améliore**

Résultats cumulés des programmes par notation (2002-05)



- 80 % des programmes ont établi des mesures acceptables du rendement axées sur les résultats et des objectifs audacieux ;
- 40 % ont réalisé leurs objectifs à long terme et 60 % leurs objectifs annuels ;
- 80 % disposent de mesures de l'efficacité et la moitié d'entre eux environ ont atteint leurs objectifs dans ce domaine.

Malheureusement, la seconde mesure, l'augmentation de l'investissement dans les programmes productifs, n'a pas enregistré de résultats aussi probants.

Si le Congrès n'a guère fait appel aux informations sur la performance, la plupart de ses membres ont connaissance du PART. Le Congrès envoie souvent des messages contradictoires quant à sa volonté d'utiliser ces informations au cours de ses délibérations. La question de l'intérêt du Congrès pour le PART a été analysée en détail dans un rapport publié cette année par le *Government Accountability Office*. Le GAO recommande à l'OMB de demander au Congrès son avis sur les problèmes de rendement et les domaines de programmes qui ont le plus besoin d'être examinés ainsi que sur les données de performance les plus utiles et leur présentation. Il lui revient également de choisir les réévaluations PART et les examens transsectoriels à effectuer en fonction de certains éléments – notamment les priorités, coûts et risques relatifs associés à des ensembles de programmes apparentés – en tenant compte des renseignements fournis par le Congrès (voir GAO, 2004).

Avant d'engager de nouvelles évaluations, toutes les grandes administrations fédérales ont cette année pour consigne de demander aux commissions compétentes du Congrès des États-Unis quels programmes elles

prévoient d'évaluer et quelles informations sur le rendement elles examineront durant ces évaluations.

## 6. Prochaines étapes

Si le recentrage sur les résultats a amené d'immenses progrès, des obstacles persistent. L'Initiative d'intégration du budget et de la performance a défini plusieurs activités destinées à rehausser sa propre efficacité au cours de l'année qui vient.

- Veiller à ce que les plans des programmes soient ambitieux et augmentent le rendement : un suivi rigoureux des recommandations du PART de la part des administrations et de l'OMB accélérera les progrès des programmes fédéraux en termes de rendement. Il garantira que les efforts massifs déployés dans le cadre du PART se traduisent par une amélioration du rendement et de la gestion. Par ailleurs, les programmes et l'OMB doivent suivre l'exécution de ces plans et en rendre compte sur le site *ExpectMore.gov*.
- Élargir l'analyse des programmes aux objectifs similaires : utiliser le PART pour développer les analyses transsectorielles dans les secteurs où elles seraient plus fructueuses que ne le serait une approche par programme. Ces analyses ont pour finalités d'accroître l'efficacité et de réaliser des économies. Il s'agit de mettre à profit la réussite des analyses transsectorielles antérieures. Les conseils du Congrès seront déterminants pour le choix du thème de la prochaine série d'analyses transsectorielles.
- Maximiser l'influence du site *ExpectMore.gov* : le gouvernement fédéral doit rendre compte de ses résultats au public. Ce nouveau site fournira des informations objectives sur les résultats des programmes et sur ce que ceux-ci font pour augmenter leur rendement. L'Initiative d'intégration du budget et de la performance va s'efforcer d'accroître la diffusion et l'influence de ces informations utiles de manière à améliorer le rendement des programmes et la responsabilité des résultats.

### Référence

GAO (Government Accountability Office) (2004), « *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget* », GAO-04-174, 30 janvier, Washington DC.

PARTIE II  
*Chapitre 11*

**Pays-Bas**

## 1. Introduction

Les Pays-Bas ont institué en 2001 un nouveau mode de budgétisation par programmes, davantage orienté sur les objectifs de politique publique. Cette réforme budgétaire visait, à l'origine, à communiquer au Parlement une documentation budgétaire plus transparente. Pendant la mise en œuvre, l'objectif s'est élargi à l'amélioration de l'efficacité des programmes.

Grâce à cette réforme, la nouvelle structure budgétaire est plus claire en ce qu'elle comporte des objectifs stratégiques et des liens avec les domaines de politique en rapport. En ce qui concerne l'efficacité, néanmoins, les résultats sont moins évidents. La contribution des programmes aux objectifs des politiques publiques reste encore très vague. Dans de nombreux cas, les indicateurs de performances s'ils correspondent aux critères sont néanmoins sans intérêt et les travaux d'évaluation ne portent pas sur les effets des politiques. La réforme budgétaire s'est fixé un double but – transparence et efficacité – qui ne peut être atteint au moyen d'un seul instrument, le budget. Le budget doit servir à débattre des principaux problèmes politiques. Pour accroître l'efficacité, on a intérêt à employer d'autres instruments tels par exemple que les réexamens des politiques.

Des progrès restent à faire pour rendre la documentation budgétaire plus centrée sur l'essentiel et plus accessible et pour se servir des réexamens de politiques pour accroître l'efficacité.

Cette étude nationale sur la budgétisation par programmes repose sur quatre piliers (A à D, figurant au tableau 11.1). En annexe figure une explication de certaines caractéristiques propres au système budgétaire néerlandais.

## 2. La budgétisation axée sur les programmes

Dans les années 80 et 90, on a procédé à deux réformes d'envergure : la première, qui portait sur la comptabilité budgétaire (*Operatie Comptabel Bestel*), a été effectuée de 1985 à 1993; la seconde, qui concernait les budgets par objectifs politiques et la responsabilité en la matière (*VBTB, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*), a été lancée en 1999.

La réforme du système comptable est intervenue dans le contexte des années 80 : dépassements constants de dépenses, déficits élevés et lourde fiscalité. La réforme a cherché à inverser la tendance. Une série de mesures a été prise : décentralisation, importance accrue donnée aux engagements comptables

(cf. encadré 11.1) et gestion financière rigoureuse. On a mis l'accent sur la maîtrise des dépenses publiques, et tout particulièrement sur les dépassements non anticipés.

**Tableau 11.1. Les quatre piliers de la budgétisation par programmes**

Réformes	Objectifs	Brève description de la réforme
A. Budgétisation par programmes (système de comptabilisation lancé dans les années 80).	A. Transparence et efficacité	A. Le directeur responsable des politiques est responsable du budget. La responsabilité, c'est-à-dire l'obligation de rendre des comptes au sein d'une organisation administrative décentralisée, incite à un usage efficace des ressources.
B. Les projets budgétaires et l'exposé des motifs sont orientés sur des politiques/objectifs (réforme VBTB des années 90).	B. Transparence	B. Les principaux programmes de politique figurent dans un chapitre distinct du budget (projets et exposé). Les lignes budgétaires indiquent des objectifs opérationnels. Certains de ceux-ci s'accompagnent d'indicateurs de performance.
C. Révisions interministérielles des politiques (appelées IBO dans les années 80). Analyse coût-avantages pour des projets spéciaux depuis 2000.	C. Efficacité	C. Présidence indépendante, contribution de scientifiques et de spécialistes, diffusion du rapport (au Parlement). Réexamen du niveau des objectifs de politique. Hypothèses macroéconomiques indépendantes, formulées par le Bureau d'analyse de la politique économique (transparence).
D. L'avenir	D. Transparence et efficacité	D. Axer le budget (instrument essentiel d'autorisation) sur la transparence. Utiliser les réexamens de politiques (autre instrument) pour l'efficacité.

### Encadré 11.1. La comptabilité budgétaire aux Pays-Bas

Pour renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement, le budget (projets et rapports pour les ministères, fonds publics) est administré sur la base des paiements et sur celle des engagements. Ce système est illustré par le lien entre les engagements et les règlements. Le budget repose sur une prévision pluriannuelle (à politiques et prix constants; la prévision pour 2008 est aux prix de 2007). Le Parlement approuve le budget d'un exercice, c'est-à-dire les décisions de politique sur le montant devant être affecté à chaque objectif. Chaque ligne budgétaire relève de la responsabilité d'un ministre. Le meilleur moment pour exercer le contrôle (sur la décision d'investir ou non) est au départ, c'est-à-dire quand le gouvernement s'engage à régler l'intégralité d'une dépense. Les avantages possibles doivent être exposés dans des documents supplémentaires de politique (analyse coût/avantages).

Aux Pays-Bas, le budget est désormais basé sur les programmes (c'est une conjonction de programmes et de ressources)<sup>1</sup>. Jusqu'aux années 80, des directeurs étaient responsables des politiques et la direction du contrôle (FEZ)<sup>2</sup> s'occupait des ressources (« l'argent public »). À la suite de la réforme de

la comptabilité, les directeurs des politiques ont été **à la fois** chargés des programmes et de l'emploi des ressources. L'organisation budgétaire et la responsabilité individuelle sont maintenant en harmonie. L'avantage de la budgétisation par programmes est que (le plus souvent) une direction de politique n'est responsable que d'une ligne budgétaire. De cette façon, il est plus facile pour un ministre de s'accorder (avec un directeur) sur les objectifs à atteindre avec une enveloppe donnée. En outre, les dépassements/excédents sont gérés (conformément aux règles budgétaires) par la direction de politique compétente. Cela a deux conséquences. D'abord, on informe le ministre concerné et le ministère des Finances d'un éventuel dépassement; ensuite, on prend une décision de politique pour y remédier (une proposition d'économie est faite).

Une gestion financière rigoureuse étant la condition première de la maîtrise des finances publiques, l'organisation budgétaire a été revue. La diffusion centrale et décentralisée des données (financières) n'était pas structurée. Pour résoudre ce problème, il fallait faire circuler rapidement les informations entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers. Un système interministériel de consultation en ligne pour l'ensemble du budget de l'État (cf. encadré 11.A1.3 en annexe) a été mis en place. Il était essentiel d'améliorer la coopération entre les ministères dépensiers et le ministère des Finances. On a intensifié les échanges d'informations budgétaires entre le Parlement et le gouvernement. Ainsi, le rapport d'exécution du budget a-t-il pu être présenté neuf mois après la clôture de l'exercice (alors que le rapport de 1978 n'avait été présenté qu'en 1985).

Après la réforme de la comptabilité, les innovations en matière de gestion financière ont continué. On a institué une nouvelle forme d'autonomie interne (les agences) pour donner plus de souplesse à la gestion. La réforme portant sur les budgets par objectifs politiques et la responsabilité en la matière (VBTB) constitue la suite logique des initiatives prises dans les années 80 pour rendre les dépenses publiques plus légitimes et gérables. Au terme d'une préparation intensive, le nouveau budget présenté pour la première fois en septembre 2001 (pour l'exercice 2002) a mis au premier plan les politiques publiques.

### **3. La budgétisation par programmes est centrée sur les politiques publiques**

La reconfiguration du budget (réforme VBTB) avait pour but de présenter au Parlement une documentation budgétaire axée davantage sur les politiques et plus transparente, c'est-à-dire des informations explicites sur les résultats de l'action publique. Comme la nouvelle formule budgétaire permet au gouvernement de se concentrer sur les objectifs (les résultats des programmes), plutôt que sur les instruments, la réforme joue aussi en faveur de l'efficacité. Elle résulte d'une initiative prise par la chambre basse du Parlement néerlandais. Le ministère des Finances a joué un rôle de

coordination et de suivi. Après une phase de préparation intensive, tous les ministères ont adopté la nouvelle structure budgétaire pendant la préparation de la loi de finances pour 2002 (le « big boom »).

Dans sa nouvelle forme, le budget ne se base pas sur des fonds à dépenser, mais sur des politiques et ce que l'on attend d'elles en termes d'objectifs concrets. L'aspect décisif est de faire clairement apparaître les objectifs politiques de l'accord de coalition<sup>3</sup> dans les différents projets et dans les rapports (rétrospectifs). Et cela en posant des questions clés comme : que voulons-nous faire? Par quels moyens? À quel coût? La nouvelle formule budgétaire s'est accompagnée d'un nouveau mode de compte rendu – le rapport annuel – qui est une réplique du budget : avons-nous atteint nos objectifs? L'avons-nous fait par les moyens envisagés? Le coût a-t-il été conforme à nos attentes? (cf. encadré 11.2).

**Encadré 11.2. Ligne budgétaire « politique de la jeunesse »,  
ministère de la Santé : ligne budgétaire 45 (article)  
« politique de la jeunesse »**

**A. Objectif général :**

« Santé et sécurité des enfants élevés aux Pays-Bas ».

**B. Cinq objectifs opérationnels :**

- « Les enfants (et leurs parents) bénéficient au moment voulu des aides dispensées dans le cadre de leur croissance, de leur développement et de leurs soins ».
- « Soutien aux enfants dont le développement est menacé ».
- « Les enfants qui y sont éligibles (et leurs parents) peuvent faire appel à des institutions spécialisées ».
- « Les enfants qui y sont éligibles (et leurs parents) reçoivent l'aide de l'institution spécialisée de leur choix ».
- « Protection de la jeunesse, garantie et financée ».

Certains objectifs opérationnels s'accompagnent d'indicateurs de performances. Un tableau de financement joint aux objectifs indique les engagements/décaissements pluriannuels (dépenses et recettes); la chambre basse décide de la répartition par exercice. On trouvera un aperçu général de tous les projets budgétaires dans [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).

En septembre 2006, la nouvelle mouture du budget, (exposé des motifs et projets), a été présentée à la chambre basse pour la sixième fois. L'exercice a demandé beaucoup de temps et d'efforts. Il y avait lieu de s'attendre à ce que les objectifs de la réforme ne soient pas réalisés en un laps de temps de six ans. Quelle est actuellement la situation ?

La nouvelle structure est plus claire. Le budget s'articule autour d'objectifs stratégiques et des domaines de politique en rapport. On a fait des progrès significatifs en matière de transparence (autorisation). On a diminué de plus de 75 % le nombre de lignes (passées d'à peu près 800 à quelque 200)<sup>4</sup>. On a aussi beaucoup condensé l'ancien exposé des motifs, tandis que l'introduction de chaque projet (expliquant les priorités) est plus politique. Enfin, et ce n'est pas le moins, la présentation des comptes d'exécution a lieu quatre mois plus tôt que dans l'ancien système.

En dépit de ces améliorations, il reste des problèmes à résoudre. Les différents projets sont volumineux (les informations données font largement double emploi avec les documents de politique) et difficiles à lire (ils contiennent beaucoup de renseignements techniques, par exemple sur les coûts). Les annexes – composées surtout de tableaux techniques et détaillés ainsi que de données sur la conduite des activités – représentent plus de 20 % du nombre de pages du budget. Les informations relatives à la contribution des programmes aux objectifs de politique sont vagues. Les objectifs sont énoncés en termes si abstraits qu'il est impossible de déterminer (rétrospectivement) s'ils ont été réalisés. Les hauts fonctionnaires et les administrateurs ont naturellement tendance à se couvrir et à donner des réponses en termes voilées.

On a procédé en 2004 à un réexamen de la législation secondaire<sup>5</sup> sur la fiabilité des informations relatives aux politiques. Le « décret sur les données de performances » (RPE) stipule comment les ministères dépensiers doivent préparer les indicateurs de performances et les cibles correspondant à leurs objectifs stratégiques et opérationnels (on notera qu'ils sont responsables de leur propre budget et donc de leurs propres données de performances). Les critères fixés par le décret (validité, fiabilité et utilité) se sont avérés inadéquats (cf. encadré 11.3).

### Encadré 11.3. **Utilité des critères pour évaluer la qualité de l'information sur les politiques**

Quand on mesure les résultats attendus et effectifs des politiques publiques, on ne peut atteindre le même degré d'exactitude qu'en matière d'information financière. Ainsi, il est possible de comptabiliser très précisément l'argent dépensé par l'État pour réintégrer les chômeurs. Mais on est loin de pouvoir déterminer avec la même précision l'effet de cette politique sur la chance qu'a une personne de trouver un nouvel emploi. Il en va de même dans la plupart des domaines de politique : on peut calculer le montant de l'argent public dépensé, mais pas les avantages précis qui en résultent pour les citoyens.

Dans de nombreux cas, les données quantitatives sur les performances indiquent la conformité à l'objectif, mais sont hors de propos<sup>6</sup>. On donne beaucoup d'importance au caractère mesurable des objectifs, et cela au détriment de la qualité (cf. encadré 11.4). Entre autres effets non souhaités, la réalité peut être représentée trop simplement ou la gestion risque d'être orientée vers des objectifs de performance inappropriés (le nombre d'amendes ne dit rien sur la sécurité de l'autoroute, pas plus que le nombre d'étudiants diplômés sur leur savoir-faire/expertise).

#### Encadré 11.4. Mauvaise pratique des indicateurs de performances

L'un des indicateurs de performances employés pour mesurer le succès de la libéralisation du marché de l'électricité est que les citoyens connaissent les différentes sociétés opérant dans ce domaine. La chambre basse a beaucoup débattu des salaires très élevés (financés par l'impôt) des dirigeants de ces sociétés. Il est apparu clairement que les citoyens reconnaissaient les nouvelles sociétés, non pas en raison des changements des conditions du marché, mais de ces « débats sur les salaires ».

Les indicateurs ne rendent pas compte de la gravité de certains délits, tels que le vol d'un tableau de Rembrandt. Ce dernier est enregistré statistiquement comme un simple vol. La police est incitée à répertorier les délits les plus faciles à poursuivre (par exemple, une amende pour non éclairage d'une bicyclette) plutôt que le vol d'un tableau valant 50 millions d'euros. Elle n'est pas non plus encouragée à pratiquer activement la prévention : un délit qui n'a pas été commis ne figure pas dans les statistiques.

Les études les plus importantes sur les politiques publiques sont faites par les agences de programmation, les universités et d'autres instituts de recherche. On s'y réfère souvent en préparant les décisions. En revanche, la situation en matière d'évaluation n'est nullement satisfaisante. Beaucoup de travaux ont lieu (plus de 250 évaluations – le plus souvent *a posteriori* – sont effectuées chaque année), mais ils ne portent pas sur les effets des politiques. Il s'agit d'interviews, de perceptions, d'opinions et de la satisfaction du consommateur. On ne parvient pas à améliorer l'efficacité grâce à la recherche scientifique, ce qui est l'idéal du « décret sur les données de performances ». On ne peut faire de la recherche scientifique qu'avec un contrefactuel (c'est-à-dire l'option d'absence de politique), ce qui n'arrive presque jamais. Pratiquement aucun travail de recherche n'est tourné vers l'avenir, à l'exception de plusieurs très utiles analyses coût/avantages pour des projets spéciaux (comme ce que l'on appelle l'axe sud d'Amsterdam) ou des avions de combat. Depuis 2000, les projets spéciaux de l'État central (infrastructures) doivent s'appuyer sur une analyse coût/avantages.

### Encadré 11.5. **La refonte du budget vue par le Fonds monétaire international**

Le FMI a publié un rapport sur l'observation des normes et des codes de transparence budgétaire aux Pays-Bas (IMF, 2006). La réforme budgétaire offre des possibilités sur le plan de l'amélioration de la transparence, de la responsabilité et de la répartition des pouvoirs de décision. Mais on ne ressent pas encore l'essentiel des effets bénéfiques. Il faut limiter et focaliser les informations sur les performances. Le FMI suggère d'utiliser des informations appropriées au niveau du débat (principaux problèmes), de mieux intégrer l'analyse des politiques au cycle budgétaire ainsi que de renforcer la qualité et l'indépendance de l'évaluation des politiques.

L'exposé des motifs du budget donne une vue d'ensemble des grandes initiatives politiques dans le contexte de l'évolution économique. Les objectifs des principaux programmes et les réalisations majeures des politiques publiques sont présentés dans un chapitre distinct. L'exposé des motifs du budget de 2007 a mentionné sept grands programmes publics : politique économique et sociale; jeunesse; éducation, savoir et innovation; sécurité; santé; environnement et transport; politique internationale et défense. Chaque programme comporte plusieurs objectifs (cf. encadré 11.6). Ces derniers se rattachent naturellement aux objectifs des projets de budget de tous les ministères. Le « réglage » est effectué par le service d'inspection budgétaire du ministère des Finances et par la direction de contrôle du ministère concerné.

### Encadré 11.6. **Exposé des motifs du budget 2007 : objectifs concernant la jeunesse et la sécurité**

#### **Jeunesse**

- Réduction du nombre d'abandons de scolarité en 2010 (valeur de base : 70 500 en 2002).
- Réduction des listes d'attente dans les institutions de protection de la jeunesse.
- Traitement de la délinquance juvénile.

#### **Sécurité**

- Diminution de 20 à 25 % de la délinquance de 2008 à 2010 (valeur de base 2002).
- Présence policière accrue sur le terrain – 40 000 poursuites de plus.
- Davantage de prisons.
- Lutte contre le terrorisme et protection des infrastructures d'importance vitale.

L'exposé des motifs a fait aussi état de réalisations (quantitatives et qualitatives) pour chaque domaine de politique. S'agissant de la politique économique et sociale, par exemple, ce sont : la baisse du taux d'imposition des sociétés de 34.5 % à 25.5 %, l'allègement de 25 % des formalités administratives pour les particuliers et les créateurs d'entreprises, la réforme des lois sur l'aide sociale (*Bijstand*), le chômage (*WW*) et l'invalidité (*WAO*). Parmi les autres résultats, il y a la baisse de 20 % du nombre d'interruptions de scolarité par rapport à 2002, la réduction de 10 % de la délinquance, la suppression de 5 600 sites de production de cannabis, et l'emploi de quelque 5 100 militaires dans des opérations internationales.

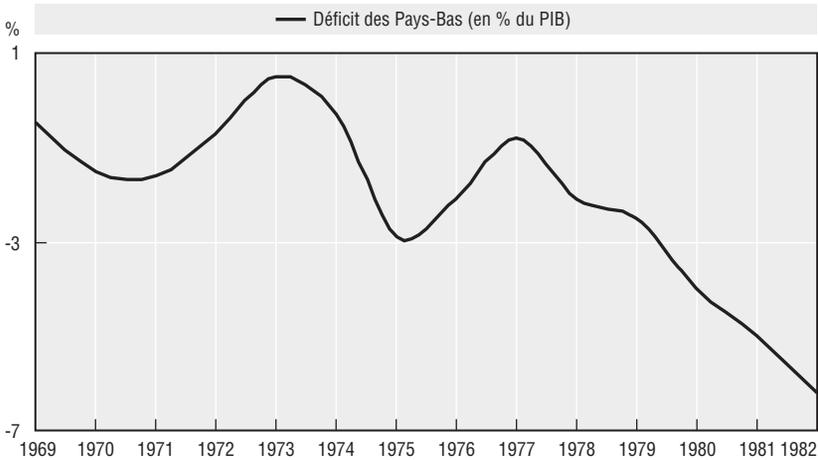
La réforme budgétaire (transparence) et la législation sur les informations relatives aux politiques (efficience) se sont confondues. Les deux initiatives se sont concrétisées dans le budget. La conclusion générale est que le double objectif de transparence et d'efficacité poursuivi par la réforme ne peut être réalisé par un seul instrument – le budget. Il devrait y avoir un instrument par objectif. Le budget nécessite une présentation différente et plus succincte, pour faciliter la tâche de ceux qui ont la responsabilité politique de sa lecture. De très nombreux chiffres peuvent être tout simplement supprimés. Il faut améliorer l'efficacité en encourageant une évaluation rigoureuse, préalable et a posteriori, du niveau des objectifs.

#### 4. Les réexamens interministériels des politiques

Les Pays-Bas – comme de nombreux autres pays – s'efforcent constamment de dépenser l'argent du contribuable de la manière la plus efficace possible. Depuis les années 70, plusieurs initiatives ont été prises en ce sens, telles que le système PPBS (budgétisation par programmes, par performances et pluriannuelle), la procédure dite de reconsidération des politiques (1981) et celle des réexamens interministériels des politiques depuis 1995.

L'une des principales raisons des nouvelles mesures prises pour améliorer l'efficacité a été le « mal néerlandais » (« *Dutch disease* »), qui a frappé le pays dans les années 70. Il s'agit de l'expression internationale utilisée pour décrire les difficultés économiques dues à l'affectation d'un surcroît temporaire de recettes publiques à des dépenses structurelles. Cela a pour effet d'évincer d'autres activités économiques et de porter atteinte à la viabilité des finances publiques (cf. le graphique 11.1).

Pendant les années 70, les revers se sont succédé sans que les coupes budgétaires aient vraiment d'effet. Le gouvernement de l'époque a introduit une procédure d'économies (« *posterity procedure* »). Tous les ministères devaient trouver un certain pourcentage de leur budget total qui n'était pas prioritaire. Dans les faits, seuls quelques ministères ont répondu positivement et la mesure a donc échoué.

Graphique 11.1. **Le solde budgétaire des Pays-Bas dans les années 70**

Depuis 1981, la procédure dite de reconsidération a réussi à déclencher un débat sur l'opportunité même d'une politique (« grande efficacité »), plutôt que sur la gestion opérationnelle dans le cadre de cette politique (« efficacité réduite »). Le but principal est de distinguer l'analyse/les conclusions objectives des conclusions politiques. Et cela en dissociant l'examen lui-même de l'opinion ou des recommandations du cabinet à son égard. On adresse à la fois au Parlement l'examen et l'opinion du cabinet (cf. encadré 11.7).

La procédure de reconsidération existait déjà en 1975. Les résultats des premières années d'application ont été décevants. Plusieurs domaines de politique ont échappé à l'examen. Le budget de 1981 a pallié cette lacune en désignant 30 thèmes à reconsidérer; ainsi tous les domaines de politique sont pris en compte.

Au début des années 70, le système PPBS a été expérimenté, mais a partiellement échoué. Il comporte trois éléments : la budgétisation par programmes, par performances et pluriannuelle. Seules les estimations pluriannuelles (de t+1 à t+4) ont donné satisfaction. Les dépenses au titre des programmes postérieurs à l'exercice budgétaire (t) sont maintenant enregistrées, ce qui évite les sous-estimations et fait apparaître les économies à moyen terme. La budgétisation par programmes a surtout échoué à cause du rejet d'une conception hautement théorique. Les objectifs étaient définis d'en haut et inadaptés à l'organisation (responsabilités budgétaires des directions de politique).

C'est sur la procédure de reconsidération instituée en 1981 (de facto en 1975) que repose le système actuel de révision des programmes (réexamens interministériels des politiques ou IBO, en vigueur depuis 1995).

### Encadré 11.7. Principales caractéristiques de la procédure de reconsidération

- Poids et contreponds (le ministère dépensier préside; le ministère des Finances assure le secrétariat; le service d'inspection du budget est également membre).
- Chaque réexamen doit proposer des solutions de substitution susceptibles de réduire de 20 % les dépenses au bout de quatre ans.
- Pas de droit de veto (pour empêcher l'expression d'opinions minoritaires).
- Modalités uniformes d'examen et questions standardisées (description de la politique, des objectifs et des instruments, etc.).

Le but est de définir des solutions de remplacement qui permettent des économies, liées de préférence à des mesures augmentant l'efficacité mais, si c'est nécessaire, à la réduction du niveau des services. On ne peut envisager que des solutions de coût égal ou inférieur. Chaque réexamen doit proposer définir au moins une alternative qui réduise la dépense de 20 % en quatre ans. Dans les années 90, cette procédure a été progressivement adaptée à l'évolution économique. On a supprimé l'obligation de proposer un changement économisant 20 % (sous la pression des ministères dépensiers) et l'exercice a été recentré sur des modifications d'ordre institutionnel (cf. encadré 11.8).

La réforme de la loi sur l'aide sociale (*Bijstand*) donne l'exemple d'une analyse rigoureuse et de l'adoption d'une politique plus efficace. On a eu le sentiment que trop de gens comptaient sur les prestations sociales, alors

### Encadré 11.8. Organisation des réexamens interministériels des politiques

- Le ministère des Finances propose les politiques à réexaminer.
- Les propositions doivent être approuvées par le cabinet, et donc aussi par les ministères dépensiers. Ceux-ci sont tenus de coopérer. Une liste des réexamens proposés figure dans l'exposé des motifs du budget présenté en septembre.
- Les réexamens sont effectués par de petits groupes de travail, composés de représentants du ministère des Finances, des ministères dépensiers et d'experts extérieurs.
- La présidence est indépendante et le secrétariat assuré par le ministère des Finances, associé parfois au ministère dépensier.
- Tous les rapports sont publiés et soumis au Parlement.

qu'ils étaient encore capables de travailler. Le Bureau d'analyse de la politique économique (CPB), instance indépendante aux Pays-Bas, s'est attaqué au problème en procédant à une évaluation de cette loi (*Bijstandswet*). Par suite, le ministère des Finances a déclenché un réexamen ministériel sur ce point (cf. encadré 11.9).

Dans les années 90, la loi sur les comptes de l'État a été modifiée pour donner à la Cour des comptes compétence sur l'efficacité des programmes. On a demandé aux ministères d'évaluer les politiques tous les cinq ans. Une

### Encadré 11.9. Exemple d'un réexamen interministériel de politique couronné de succès

Sous l'impulsion d'études du Bureau d'analyse de la politique économique (CPB), une instance indépendante, une série de mesures concernant le marché du travail ont été décidées à la fin des années 90, qui ont permis des économies budgétaires substantielles. Ainsi, a-t-on réformé le régime d'invalidité (WIA). Le réexamen des politiques a également été bénéfique dans le domaine des prestations sociales (*bijstand*). Il s'est appuyé sur une étude réalisée en 1995 par le CPB (*Review Memorandum 119*) pour rendre ces prestations plus efficaces en termes de coût, moins complexes et plus conformes à la décentralisation des responsabilités budgétaires.

Le groupe de travail interministériel a examiné plusieurs solutions pour faire financer les prestations par les collectivités locales. Elles ont été adressées au Parlement en même temps que le point de vue du cabinet. Celui-ci a donné son aval, en janvier 1997, mais des études supplémentaires étaient nécessaires. Un nouvel accord du cabinet (1998) a autorisé la décentralisation du budget social en question. Le gouvernement de coalition de droite formé en 2003 a mis en œuvre, à partir de 2004, la nouvelle loi sur le travail et l'aide sociale. Le ministère des Affaires sociales a publié récemment une enquête à son propos. Le nombre de demandes d'aide sociale est passé de 336 000 en décembre 2003 à 311 000 en septembre 2006 (à l'exclusion des personnes âgées de plus de 65 ans) en dépit d'une conjoncture économique difficile.

#### Réforme impulsée par la demande

La responsabilité financière de l'aide sociale (obligation de travailler et nécessité d'empêcher la fraude) a été transférée de l'État central aux communes. La nouvelle loi incite financièrement celles-ci à réduire le nombre des demandeurs d'aide qui ne travaillent pas.

L'incitation consiste à répartir entre les communes le budget central des prestations en fonction d'un ensemble de paramètres objectifs (habitants, revenus, etc.). Les communes qui poussent les demandeurs à revenir sur le marché du travail dépensent moins que prévu. Elles peuvent conserver la différence et la consacrer à leurs propres priorités. Celles qui n'y parviennent pas, et dont le budget est en déficit, doivent le financer sur leurs propres ressources. Pour chaque année où le nombre de chômeurs diminue, le budget que leur consacre l'État fait de même. La majorité des communes a réagi favorablement aux changements prévus par la loi. Elles ont bien accueilli la décentralisation et la délégation de responsabilités. Cela leur a permis d'établir des contacts plus étroits avec les chômeurs et donc de moduler les mesures selon leurs besoins. Grâce à la déréglementation, les communes peuvent fixer leurs propres lignes directrices dans le cadre défini par la loi nationale.

législation secondaire (le « décret sur les données de performances » ou RPE), adoptée en 2002, régit l'élaboration et le recueil des informations relatives aux politiques, telles que les indicateurs de performance et les évaluations. L'objectif principal du décret sur les données de performances était d'établir la fonction d'évaluation au sein de l'État central, tout en garantissant que les informations de politique destinées au budget sont collectées et que le rapport annuel respecte les obligations de qualité applicables.

## 5. L'avenir

De nouveaux efforts restent à faire pour rendre les documents budgétaires plus focalisés et plus accessibles. Le budget devrait servir à débattre des principaux problèmes politiques et remplir sa fonction principale : l'autorisation des lignes budgétaires (objectifs) et le contrôle. Un budget d'accès facile est structuré clairement et utilise les informations appropriées au niveau du débat. Les informations plus techniques sur les rapports plausibles entre indicateurs de performances, objectifs opérationnels et instruments ont davantage leur place dans les documents de politique que dans le budget (cf. encadré 11.10).

### Encadré 11.10. **Comment donner plus de transparence au budget ?**

Les Pays-Bas organisent des activités pour rendre le budget plus accessible :

**Les fonctionnaires reçoivent une formation** pour poser les bonnes questions, rédiger des lettres/rapports sur les politiques bien structurés et procéder à des examens des politiques. La session (organisée par l'académie nationale des finances et de l'économie, [www.rijksacademie.nl](http://www.rijksacademie.nl)) dure deux jours. Le premier jour, un spécialiste présente une étude de cas (réel). Il décrit la procédure, les difficultés d'établissement d'un rapport, etc. Ensuite, les étudiants dressent eux-mêmes une « liste de contrôle » comportant des questions dont on doit trouver les réponses dans les documents budgétaires. Au début du deuxième jour, l'académie distribue une liste de contrôle mise au point par des spécialistes. En fin de journée, les étudiants reçoivent une nouvelle étude de cas et doivent alors élaborer eux-mêmes les documents budgétaires (dans un délai limité).

On recourt à de **nouvelles technologies** (comme Internet) pour simplifier le budget. On peut, par exemple, consulter sur le site du budget ([www.rijksbegroting.nl/garanties](http://www.rijksbegroting.nl/garanties)) des informations très détaillées et techniques sur les garanties de l'État. Les renseignements figurant dans le budget peuvent donc se limiter à un tableau général.

Le « **décret sur les données de performances** » a été révisé. Il ne vise que les critères de procédure. Les indicateurs de performances ne sont plus obligatoires, malgré leur utilité.

**On organise une « finale de coupe » pour la désignation de la meilleure politique.** Chaque année, les directions des affaires financières interministérielles élisent la meilleure politique. En 2007, le ministère des Affaires sociales a gagné la coupe pour une mesure intitulée « protection des revenus et activation des personnes handicapées », figurant à l'article 34 du projet de budget du ministère des Affaires sociales (cf. [www.rijksbegroting.nl/garanties](http://www.rijksbegroting.nl/garanties)).

On conseille d'utiliser d'autres instruments que le budget pour améliorer l'efficacité. Les documents de politique sont le meilleur outil pour intégrer à la procédure budgétaire les résultats d'une analyse rigoureuse (évaluation préalable). Ces documents doivent fournir les réponses à des questions fondamentales concernant, par exemple, la nature du problème à résoudre et le rôle de l'État (cf. encadré 11.11).

Il y a aussi une évolution vers une plus grande efficacité. Le point de départ d'initiatives de politique judicieuses est une analyse rigoureuse (évaluation préalable). Cela signifie qu'il faut se pencher sur les questions de base, qui sont fondamentales, avec l'aide d'experts indépendants et que le

### **Encadré 11.11. Questions de base auxquelles doivent répondre les documents de politique**

Dans la conduite des réexamens de politiques, on doit absolument traiter tous les domaines sur un pied d'égalité. À long terme, tous doivent être examinés. Les questions à poser lors de l'évaluation doivent donc être les mêmes.

#### **1. Analyse du problème**

Quel est le problème à résoudre ? Quels objectifs peut-on assigner à la politique voulue ? Quelle est la cause du problème ?

#### **2. Rôle de l'État**

Pourquoi la solution du problème relève-t-elle de l'État (central) ? Est-ce un échec du marché ou y-a-t-il des effets externes ?

#### **3. Solutions possibles**

Quelles sont les différentes solutions possibles au problème ? Quels instruments peut-on utiliser (subventions, impôts, garanties, prestations, etc.) ? Une dépense publique est-elle nécessaire ou peut-on trouver une solution juridique ?

#### **4. Les effets des différentes solutions sur les politiques**

Quelle est la contribution de l'instrument à la solution du problème ? Quels sont les éventuels effets secondaires, positifs ou négatifs ? Comment caractériser le fondement de cette politique ? Quelles sont les conséquences budgétaires et les coûts (sociaux) de la solution ?

#### **5. Recueil des informations**

Comment doit-on évaluer les incidences de la politique voulue ? L'évaluation doit-elle être quantitative ou qualitative ? Quelles informations doit-on recueillir ? Quel est le laps de temps nécessaire à la collecte des informations ? Quelles sont les possibilités de recherche disponibles (modèles, enquêtes, expériences de politique) ? Laquelle est recommandable ?

#### **6. Maintenance**

Quelles mesures faut-il prendre pour évaluer la politique ?

résultat doit être publié. Il est essentiel de concentrer les réexamens des politiques (a posteriori) sur l'analyse de ces questions de base, sur le niveau des objectifs stratégiques et sur les domaines de politique. Ces analyses révèlent les réponses données aux questions basiques et avèrent le bien-fondé des nouvelles politiques.

Concrètement, les réexamens des politiques fonctionnent bien ([www.minfin.nl/nl/onderwerpen,diversen/beleidsonderzoeken](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,diversen/beleidsonderzoeken)). En 2006, 17 évaluations ont eu lieu dans plusieurs domaines, tels que la politique vis-à-vis des consommateurs, l'aide aux victimes, le travail et les services sociaux, et la sécurité dans les transports publics. Sept d'entre elles ont été adressées au Parlement, cinq sont en phase d'achèvement et cinq sont retardées. Le budget total de ces 17 domaines de politique s'élève à 5 milliards d'euros. Pour 2007, 35 évaluations sont programmées (dans des domaines comme la réintégration et la promotion du commerce international), ce qui représente un budget total de 12 milliards d'euros. Les facteurs qui conditionnent le succès des réexamens de politiques sont, par exemple, le choix du moment (sur le plan politique), la participation d'experts indépendants (dès le départ) et l'engagement de l'encadrement supérieur.

## Notes

1. Les Pays-Bas ont un budget pluriannuel détaillé. Pour chaque ligne (et même sous-ligne), on formule des estimations pluriannuelles (au lieu d'estimations pluriannuelles des dépenses totales). Les ministères dépensiers doivent fournir une prévision pluriannuelle ligne par ligne. Il existe environ 200 lignes budgétaires, mais on fait aussi des prévisions pour les sous-lignes (exercice très précis). Les prévisions sont effectuées par les ministères dépensiers.
2. On trouvera en annexe une description du système de gestion financière décentralisée des Pays-Bas.
3. Aux Pays-Bas, le cabinet est formé d'une coalition de plusieurs partis. Voir aussi en annexe.
4. Chaque ministère a un budget avec, en moyenne, une dizaine de lignes systématiquement remplies. Il a été presque partout possible de décrire une politique, une performance et les détails financiers en une seule ligne. À celle-ci est accolé un « objectif général » qui peut être subdivisé en « objectifs opérationnels ». Chaque ministère dépensier est responsable de son propre budget et de son rapport, ainsi que de la planification et du contenu/qualité de ses évaluations.
5. La législation primaire comprend, par exemple, la loi sur les comptes de l'État. Elle répartit les principales responsabilités (ministère des Finances, ministères financiers, Cour des comptes) et précise les délais de la procédure budgétaire. La législation secondaire régit les détails de procédure et fixe les délais d'élaboration des budgets et des rapports.
6. La moitié environ des objectifs est assortie d'indicateurs quantitatifs sur les performances (Ministry of Finance, 2004).

## ANNEXE 11.A1

## « Typiquement néerlandais »

Tableau 11.A1.1. **Aperçu général du système budgétaire néerlandais**

Principaux indicateurs des Pays-Bas (année 2006)	
Population	16.3 millions
Produit intérieur brut (PIB)	529 milliards d'euros
Croissance économique (réelle)	3 % (PIB)
Inflation	1 %
Taux de chômage	5 %
Solde budgétaire UEM	0.6 % du PIB (excédent)
Dettes publiques UEM	49 % du PIB
Cadre institutionnel	
Office statistique des Pays-Bas (CBS)	Indépendant
Bureau d'analyse de la politique économique (CPB)	Indépendant
Cour des comptes	Indépendante
Gouvernement de coalition (février 2007)	Trois partis : chrétiens-démocrates (CDA), sociaux-démocrates (PvdA) et Parti protestant (gauche) (CU)
Chambre basse du Parlement	150 membres
Chambre haute du Parlement	75 membres
Ministères	13, avec 16 ministres, dont deux sont des ministres chargés de projet (Jeunesse, Intégration et Logement) tandis qu'un troisième est chargé de développer la coopération
Cadre budgétaire (institutions/gestion)	
Exposé des motifs pour l'exercice à venir	Troisième mardi de septembre (année t-1)
Exposé sur l'exécution du budget	Printemps et automne (année t)
Rapport sur les comptes	Troisième mercredi de mai (année t+1)
Système de gestion décentralisé	Chaque ministre défend son budget (au Parlement) Direction des affaires financières (FEZ ou division du contrôle financier)
Système budgétaire (politique/règles)	
Stricte séparation des recettes et des dépenses.	
Plafonnement des dépenses réelles sur quatre ans.	
Fonctionnement intégral des stabilisateurs automatiques pour les recettes.	
Règles budgétaires strictes inscrites dans l'accord de coalition du 7 février 2007 (cf. encadré 11.A1.2).	
Budget basé sur des hypothèses économiques (tendance de la croissance par exemple).	
Le moment décisif pour le nouveau budget est le printemps.	

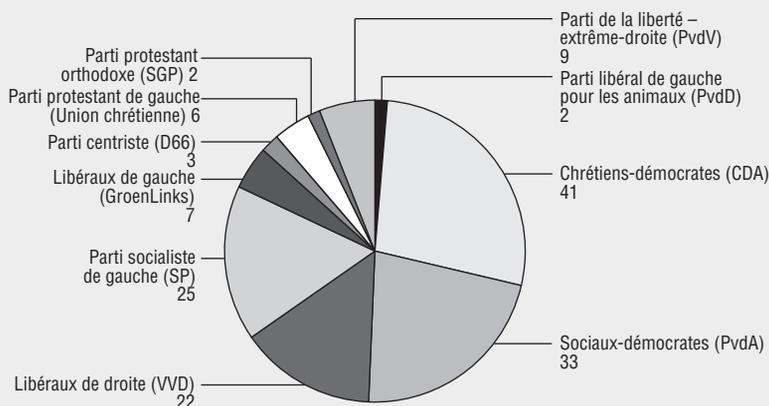
Le système budgétaire néerlandais est unique à plusieurs égards. Le Fonds monétaire international l'a qualifié de « meilleure pratique » en matière de transparence (IMF, 2006). Les principaux éléments sont : 1) une bonne structure et le caractère ouvert de la procédure budgétaire; 2) l'intégrité et l'indépendance (politique) de la Cour des comptes, du Bureau d'analyse de la politique économique (CPB) et de l'Office statistique national (CBS); 3) une gestion budgétaire basée sur les tendances conjoncturelles avec un accord politique sur les plafonds de dépenses et les contraintes macroéconomiques.

Il faut souligner que le système est fiable grâce à un large engagement politique. En même temps, il est assez souple pour résister à un changement des priorités politiques. L'accord de coalition joue un rôle essentiel. Aucun parti politique n'étant majoritaire au Parlement, il faut former une coalition à plusieurs. Aux Pays-Bas, les cabinets minoritaires sont plutôt une exception. Actuellement, dix partis sont représentés à la chambre basse du Parlement (cf. encadré 11.A1.1).

#### Encadré 11.A1.1. Les élections néerlandaises du 22 novembre 2006

Le Parlement néerlandais (chambre basse) compte 150 membres élus directement. Après l'élection de 2006, l'alliance chrétienne-démocrate (CDA) est devenue le parti le plus important avec 41 sièges. Une majorité n'est possible que si au moins trois partis s'accordent sur les principaux objectifs de politique pour gouverner pendant quatre ans. Le 7 février 2007, les chrétiens-démocrates, les sociaux-démocrates et le parti protestant de gauche ont convenu de former une coalition.

##### Élection de 2006, répartition des sièges à la chambre basse



L'accord de coalition est négocié au début de la période d'existence d'un nouveau cabinet. Il prévoit les grandes lignes de la politique à suivre et des réformes à effectuer pendant les quatre ans d'exercice du pouvoir. Ainsi, l'ancien accord de coalition de 2003 fixait de grands objectifs pour des domaines comme la politique économique et sociale; l'éducation; la sécurité et la justice; la santé; l'immigration et l'intégration; la nature, l'agriculture et les transports; la politique étrangère et la défense. On peut s'accorder sur des objectifs très explicites, par exemple en matière d'éducation (« meilleure articulation de l'enseignement professionnel de niveau inférieur et intermédiaire ») ou de politique économique et sociale (« réforme des régimes d'invalidité »). On trouve à l'encadré 11.A1.2 les dispositions du nouvel accord de coalition du 7 février 2007.

#### Encadré 11.A1.2. **Accord de coalition du 7 février 2007**

Le 7 février 2007, les chrétiens-démocrates (CDA), les sociaux-démocrates (PvdA) et le parti protestant de gauche (CU) ont présenté un nouveau gouvernement de coalition et un nouveau programme/accord de politique. Les dispositions de l'ancien accord de 2003 et du nouvel accord de 2007 sont à peu près les mêmes (objectifs de politique, initiatives et mesures, accompagnés des détails de leur financement dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et de règles budgétaires. Le nouveau programme prévoit une augmentation des dépenses à caractère social et pour l'environnement ainsi qu'une gestion plus prudente de l'immigration. Le gouvernement investira 7 milliards d'euros, principalement dans les domaines de l'éducation, de l'environnement de l'enfance et de la santé, et réduira les impôts de 3 milliards d'euros. Ces projets reposent sur l'hypothèse d'une croissance économique de 2 %. Le programme comporte un objectif explicite pour le solde UEM en 2011 (excédent de 1 %), des règles budgétaires et un aperçu général de toutes les dépenses supplémentaires.

Le nouvel accord de coalition de 2007, intitulé « travailler ensemble, vivre ensemble » repose sur six « piliers ». Un ministre est chargé de coordonner toutes les mesures de politique correspondant à chaque pilier :

- Un positionnement actif et constructif aux Pays-Bas, en Europe et dans le monde.
- Une économie innovante, compétitive et entreprenante.
- Un environnement viable.
- La cohésion sociale.
- La sécurité, la stabilité et le respect.
- L'État et le secteur public partenaires.

Chaque pilier se compose de plusieurs mesures et objectifs de politique. Ainsi le pilier 4 prévoit de porter la construction de logements à un niveau de 80 000 à 100 000 par an (avec le concours d'une société de financement) et de mettre fin au problème des quartiers urbains défavorisés dans un délai de dix ans. Le pilier 5 vise une réduction de la criminalité de 25 % en 2011 (comparativement à 2003). Ces mesures sont complétées d'un paragraphe détaillé concernant leur cadre budgétaire.

L'accord de coalition définit aussi les grandes orientations de la politique budgétaire. Un paragraphe précise que l'accord repose sur des hypothèses économiques relatives à la conjoncture, la séparation des recettes et des dépenses publiques, les engagements programmés (plafonds) des trois budgets (État, sécurité sociale et santé) ainsi que sur des règles pour traiter les plus-values et les moins-values fiscales (règles budgétaires). Une annexe souligne l'engagement des responsables politiques néerlandais en faveur de la discipline budgétaire. Même les partis d'opposition respectent les règles budgétaires; ainsi, quand un parti propose une majoration de crédits dans un domaine de politique, il propose toujours simultanément une diminution dans un autre domaine.

La principale caractéristique est la décentralisation. Chaque ministère dépensier est comptable de sa ligne budgétaire et dispose pour cela d'une direction économique et financière<sup>1</sup>. C'est elle qui établit le budget du ministère. Le ministre présente son propre budget au Parlement, le défend et est responsable de son exécution. Les décisions de nature politique sont prises par le cabinet et le ministre des Finances est responsable du budget total.

Il incombe aux directions économiques et financières de présenter des données financières exactes : comptabilité et informations relatives au cycle budgétaire de chaque ministère (projet, exécution et communication). En pratique, elles font la jonction entre les directions de politique d'un ministère et le ministère des Finances. Ce dernier est responsable du contrôle global du budget et des comptes/rapports rétrospectifs. Les effectifs des divisions de contrôle emploient l'équivalent de presque 1 200 agents à plein-temps; 46 % de leur temps sont consacrés à la comptabilité. L'administration est l'un des fondements d'un bon contrôle financier (cf. encadré 11.A1.3).

Au sein de la division de contrôle financier de chaque ministère, 10 à 15 % environ des agents s'occupent du contrôle des politiques. Celui-ci peut servir à améliorer l'efficacité des programmes, par exemple en vérifiant les conséquences financières des lettres de politique et les estimations pluriannuelles. À peu près 2 % des effectifs procèdent à des évaluations de politique. La division de contrôle se concentre sur la programmation d'évaluations de bonne qualité. Les divisions de politique, des consultants ou des « divisions d'évaluation » distinctes effectuent l'évaluation programmée. Ainsi, le Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB) est un institut de recherche indépendant qui dispose de son propre organe consultatif externe, également indépendant. Le CPB, qui fait partie intégrante de la procédure de définition des politiques, dispose de solides moyens. Il évalue par exemple les propositions économiques du gouvernement et des partis, mais procède aussi à l'analyse coût/avantages d'importants projets d'infrastructures (liaisons à grande vitesse).

### Encadré 11.A1.3. **Le système national d'information budgétaire (IBOS)**

Le système national d'information budgétaire ou IBOS sert à comptabiliser les changements autorisés du budget. Dans les faits, c'est un mécanisme de discussion. En vigueur depuis 20 ans, il est à la charnière des divisions de contrôle financier des ministères dépensiers et du service d'inspection du ministère des Finances. Il permet au ministère des Finances de suivre au jour le jour l'évolution globale du budget (en contrôlant et en autorisant des modifications).

Comment le système fonctionne-t-il? Supposons que le ministre de l'Agriculture doive employer du personnel supplémentaire (à cause, par exemple, de la grippe aviaire) dont le coût est estimé à 400 000 EUR. Un agent de la division de contrôle du ministère de l'Agriculture se connecte à IBOS. Il comptabilise une dépense de 400 000 EUR au titre du programme ou de la ligne budgétaire en rapport. Cette proposition est présentée au service d'inspection du budget (ministère des Finances). Celui-ci arrête sa position et autorise la modification du budget, en faisant bien sûr preuve de prudence politique. Les règles budgétaires s'appliquent (ainsi les moins-values fiscales doivent être financées par des économies). On programme dans le système informatique un code spécial pour le changement budgétaire – selon qu'il intervienne pour des raisons mécaniques (hausse du nombre d'étudiants) ou de politique (programme routier supplémentaire).

Quelque 13 à 18 % du temps de travail de la division de contrôle sont occupés par des activités liées au cycle budgétaire. Ce dernier comprend de nombreuses procédures et actions, prévues par la constitution, la loi sur les comptes de l'État et la législation secondaire. L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre. Le budget est présenté le troisième mardi de septembre (journée du budget, cf. encadré 11.A1.4). Ce jour-là, le ministre des Finances présente l'exposé des motifs et les projets budgétaires à la chambre basse. Il est responsable du premier<sup>2</sup>, alors que les ministres dépensiers sont responsables des différents projets (autonomie). Ces derniers sont gérés au moyen d'un système intégré d'obligations monétaires.

### Encadré 11.A1.4. **Journée du budget**

La journée du budget est le troisième mardi de septembre. La reine arrive au Binnenhof de La Haye dans son carrosse doré pour prononcer le discours du trône. Plus tard dans la journée, le ministre des Finances se rend à la Chambre des représentants avec la mallette spéciale (en peau de chèvre). Au nom du gouvernement, il présente le budget national et l'exposé des motifs à la première session de la nouvelle année parlementaire. Septembre 2006 a marqué le centième anniversaire de la présentation du budget en 1906.

## Notes

1. La Direction décentralisée des affaires financières (FEZ ou division du contrôle financier) de chaque ministère est responsable de sa gestion financière (dépenses, comptabilité, contrôle, évaluation et cycle budgétaire).
2. Le ministre des Finances est aussi responsable du contrôle budgétaire (global) et de l'efficacité (en général).

## Références

Fonds monétaire international (2006), *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework*, IMF Country Report n° 06/124, mars, Fonds monétaire international, Washington DC, [www.imf.org](http://www.imf.org).

Ministry of Finance (2004), *Policy Budgets and Policy Accountability: Final Report. Lessons from Practice, Interministerial Consultations for Financial and Economic Affairs (IOFEZ)*, décembre, La Haye, [www.minfin.nl/nl/onderwerpen,diversen/beleidsonderzoeken](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,diversen/beleidsonderzoeken).



PARTIE II  
*Chapitre 12*

**Royaume-Uni**

## 1. Introduction

Ce chapitre donne des informations relatives aux performances une définition conforme à celle de l'OCDE : au sens large, « le terme... désigne à la fois l'évaluation des performances et les mesures » (OCDE, 2005, p. 67)<sup>1</sup>.

L'utilisation de mesures et d'indicateurs pour la gestion et la budgétisation axées sur les performances – dans la mesure où elle concerne la fonction de ministère des Finances exercée par le Trésor britannique – est la plus significative dans le cadre des Accords de service public (*Public Service Agreements, PSA*). Ces accords, supervisés par le Trésor, assignent aux ministères des orientations, des objectifs, des cibles et des gains d'efficacité à réaliser en contrepartie des ressources qui leur sont affectées<sup>2</sup>. Le dispositif a été décrit par l'OCDE comme une stratégie descendante et systématique (OCDE, 2005, p. 70).

Cette étude évoque surtout le rôle des mesures de performance en rapport avec les objectifs des PSA :

- elles font partie intégrante de la gestion par performance et des choix opérés lors des Réexamens des dépenses publiques (*Spending Reviews, SR*) ;
- elles aident le Trésor et les ministères à réaliser ensemble des gains d'efficacité estimés à plus de 20 milliards de GBP par an de 2005 à 2008.

Nous présentons le système appliqué au Royaume-Uni et son évolution depuis 1998, en indiquant les lignes générales et en mettant en évidence les principaux succès ainsi que les leçons tirées de l'expérience. Mais ce système va bientôt connaître de nouveaux changements : le gouvernement procède actuellement à un Réexamen global des dépenses (*Comprehensive Spending Review, CSR*), qui s'achèvera en 2007. Il s'agit d'une révision fondamentale de la répartition et de la nature des charges publiques. L'exercice étant en cours, nous l'évoquerons en termes généraux, mais sans pouvoir faire de prévisions détaillées concernant l'usage futur des informations sur les performances dans la gestion et la budgétisation.

## 2. Description du système de gestion par performance

### 2.1. Contexte

Après les élections générales de 1997, le gouvernement a procédé en 1998 à un Réexamen global des dépenses; on a mis en place un cadre modernisé de gestion des dépenses publiques et des performances, à l'appui d'une

programmation prudente et efficace des engagements à moyen et long terme. Les modalités en ont été les suivantes:

- fixation de projets de dépenses à trois ans assurant une visibilité accrue, pour permettre aux ministères de planifier leur action et pour donner un fondement plus stable à la gestion des services publics (ces exercices, qualifiés de Réexamens des dépenses, ont eu lieu en 2000, 2002 et 2004; chacun d'entre eux englobait la dernière année du précédent) ;
- séparation entre budget d'investissement et budget courant, pour préserver les dépenses en capital essentielles des compressions à court terme ;
- annonce de l'introduction progressive de la comptabilisation et de la budgétisation sur la base des ressources, pour améliorer la programmation et la maîtrise des dépenses, tout en incitant davantage à gérer efficacement les actifs ;
- lancement des Accords de service public qui, pour la première fois, ont fixé des cibles mesurables pour une large gamme d'objectifs poursuivis par les programmes de dépenses publiques.

Les objectifs déclarés du CSR 1998 comportaient quatre points : redéployer l'argent public vers les priorités principales; modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés à bon escient; renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public; mettre fin aux dépenses superflues et au gaspillage.

Ces réformes sont intervenues à l'occasion d'une modification de la situation politique, marquée par la formation d'un nouveau gouvernement travailliste qui s'était engagé en leur faveur dans son programme électoral. Sur le plan économique, il héritait d'un passé d'instabilité; en outre, il estimait que l'absence de souplesse budgétaire en fin d'exercice avait entraîné des distorsions dans la gestion des crédits et une focalisation sur le court terme. La procédure des Réexamens de dépenses, en donnant une stabilité à moyen terme et en formulant des engagements, était de nature à améliorer la situation sur ces deux plans.

## **2.2. Motivation des Accords de service public**

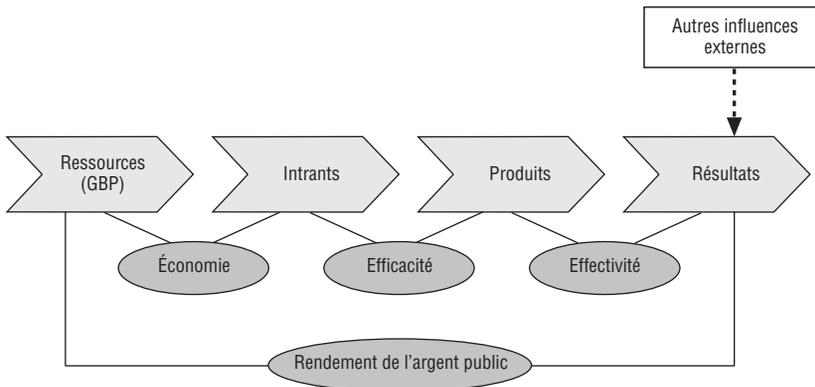
La gestion de l'État peut être complexe. Pour organiser son activité, on a intérêt à prendre conscience de l'interdépendance des intrants, des produits et résultats qui en permettent l'exercice. Les intrants sont les ressources qui contribuent à la production et à la livraison. Dans le secteur médical, par exemple, ils comprennent généralement des éléments tels que la main-d'œuvre, les actifs physiques et les systèmes informatiques (médecins, infirmières, scanners, etc.). Les produits sont les biens et services finaux générés par l'organisation et livrés aux clients (comme le nombre de traitements médicaux ou d'opérations qui ont effectivement lieu). Les

résultats sont les effets ou les conséquences pour la communauté ou pour une personne des activités publiques et ils représentent normalement ce que l'organisation tente de réaliser (par exemple, un allongement de l'espérance de vie et une amélioration de la santé). Là où c'est possible, il convient donc de les mesurer quand on fixe les objectifs à haut niveau de l'organisation. Le graphique 12.1 fait apparaître les liens réciproques entre ressources, intrants, produits et résultats.

On trouvera davantage de précisions sur les intrants, les produits et les résultats ainsi que sur la mesure des performances en général dans un document élaboré en 2001 conjointement par le Trésor, l'Office national des statistiques, l'Office national d'audit, la Commission d'audit et les Services du Premier ministre; il s'intitule « *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information* ».

Les PSA actuels fixent surtout des objectifs correspondant à des résultats (une réduction des taux de mortalité dus aux cancers et aux maladies de cœur, par exemple), bien qu'il existe un petit nombre d'objectifs de produits. Les Réexamens successifs des dépenses ont prévu un nombre croissant d'objectifs orientés vers des résultats et celui de 2004 a abouti à une réduction substantielle du nombre de ceux portant sur des intrants et des processus.

Graphique 12.1. **Schéma de la gestion basée sur les performances**



## 2.3. Contenu et méthodes

### 2.3.1. Principes de performance dans les services publics

Les PSA reposent sur quatre principes de performance des services publics, énoncés au chapitre 1 du Livre blanc de 2002 sur les Réexamens de dépenses (*HM Treasury*, 2002) :

- la définition par le gouvernement d'orientations nationales centrées sur des résultats ;

- la délégation des responsabilités aux prestataires de services publics eux-mêmes, en leur donnant un maximum de souplesse et toute discrétion pour innover localement ainsi que des incitations pour garantir la satisfaction des besoins à ce niveau ;
- des mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection pour renforcer la responsabilisation ;
- la transparence sur les résultats obtenus, avec une meilleure information sur les performances locales et nationales.

D'autres principes relatifs aux objectifs ont été formulés au chapitre 1 du Livre blanc de 2004 (*HM Treasury*, 2004) sur les Réexamens de dépenses, qui perpétue l'organisation des précédents Réexamens tout en améliorant les objectifs. De bons objectifs doivent :

- être ambitieux pour respecter l'engagement de l'État à être plus efficace et répondre aux attentes de la population. Fixer comme but une amélioration de 10 % et ne réaliser finalement que 9 % est bien préférable à atteindre un objectif dépourvu d'ambition ;
- impliquer les fonctionnaires responsables de la réalisation des résultats recherchés pour garantir que le programme d'amélioration soit l'œuvre de tous et limiter le risque d'incitations perverses ou de distorsions dans la « livraison » ;
- intégrer des faits tangibles, des analyses et les meilleures pratiques à la sélection, à la formulation et à la mesure des objectifs pour maximiser leur incidence sur la livraison.

#### **2.4. Pourquoi fixer des objectifs ?**

Les objectifs peuvent indiquer clairement aux agents prestataires des services publics la voie à suivre et les priorités à respecter; utilisés sagement, ils guident l'amélioration des services offerts. En tant qu'élément du système de gestion axée sur les performances, les informations en la matière qui sous-tendent les objectifs permettent de suivre ce qui fonctionne bien et ce qui achoppe; elles contribuent à répandre et à récompenser les bonnes pratiques; elles sont aussi un moyen de remédier à la médiocrité des résultats. De plus, la publication périodique de rapports sur le degré de réalisation des objectifs renforce la responsabilité à l'égard des citoyens.

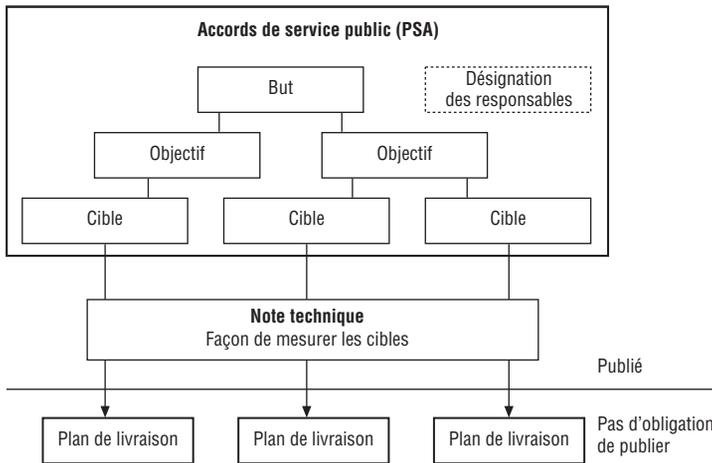
#### **2.5. Structure**

Dans leur forme actuelle, les PSA comportent des éléments spécifiques, à savoir :

- une orientation globale, exprimant la mission fondamentale du ministère ;

- des objectifs, qui fixent en termes généraux ce que les ministères cherchent à réaliser ;
- des cibles de performance, qui visent explicitement des résultats conformes aux critères SMART, mais ne correspondent pas forcément à tous les objectifs (SMART signifie spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté) ;
- l'énoncé des personnes qui ont la responsabilité d'atteindre les objectifs (en général le ministre d'État compétent).

Graphique 12.2. La structure actuelle des PSA



En outre, comme le souhaitait le Livre blanc de 2004 sur les PSA (HM Treasury, 2004), ils prévoient dans leur forme actuelle :

- des objectifs « plancher », visant surtout des zones défavorisées, et définis de façon à ce que tout le monde bénéficie d'une amélioration des services publics ;
- des « normes » garantissant que, là où les précédents objectifs des PSA ont été atteints ou sont sur le point de l'être, on continuera à surveiller et à faire connaître les performances pour qu'elles restent aussi bonnes à l'avenir. Ainsi, au ministère de la Santé où ce système a été instauré, le délai maximum d'attente de quatre heures dans les services d'urgence a été respecté ; mais de nouveaux progrès ne pourront être faits qu'au prix de dépenses substantielles (ce qui exigerait de prélever des ressources sur d'autres domaines prioritaires).

Le Réexamen des dépenses de 2004 a également assigné à chaque ministère un objectif d'efficience – consistant à effectuer ses activités principales à un moindre coût – dont le gouvernement attend plus de 20 milliards de GBP de gains annuels d'efficience d'ici la fin de l'exercice budgétaire 2007/2008.

### 2.5.1. *Élaboration des PSA*

Lors des Réexamens des dépenses publiques opérés jusqu'à présent, les ministères ont conçu les PSA en concertation avec le Trésor. Une première liste indicative est agréée au niveau ministériel à mi-chemin de la révision; cela permet aux ministères de finaliser les détails – c'est-à-dire le niveau précis des objectifs, les bases de référence, les modalités de consultation avec les experts, l'organisation de la chaîne de livraison, la compréhension de ce qui doit être obtenu – afin que des objectifs concrets puissent être publiés au terme du Réexamen. Les PSA ont toujours été conclus entre les ministères et le Trésor, généralement sur un plan bilatéral (à l'exception de ceux qui sont communs à plusieurs ministères). L'OCDE parle à ce propos de « stratégie descendante et systématique » (OCDE, 2005, p.70).

### 2.5.2. *Cadre juridique et institutionnel*

Il n'a pas été défini par une loi ou un règlement, mais tous les ministères doivent informer le Trésor de leurs performances et réalisations (« livraisons »). De plus, le gouvernement s'est engagé à communiquer au Parlement des informations sur les performances, ce qu'il fait deux fois par an.

### 2.5.3. *Rôle du Trésor*

Là encore, les ministères n'ont pas l'obligation légale de mettre au point des mesures de performance, de conduire des évaluations ou d'exposer leurs missions; néanmoins, il a été demandé à tous d'élaborer un PSA, qu'ils s'engagent à respecter, et tous participent à la procédure de Réexamen des dépenses. C'est le Trésor qui a pris l'initiative de lancer et de faire évoluer les PSA en se montrant rigoureux sur les mesures de performance et l'évaluation par des équipes spécialisées. De plus, les travaux de chaque ministère sur ce point sont supervisés par les « *spending teams* » du Trésor. Celui-ci intervient en liaison avec l'« Unité de livraison » rattachée au Premier ministre – laquelle est chargée de mobiliser des ressources supplémentaires et de suivre les domaines de performance que le Premier ministre juge absolument prioritaires – et avec l'« *Office of Government Commerce* »; cette branche du Trésor, chargée de réguler les marchés publics, concourt à la conception et à l'amélioration des mesures de performance dans le cadre du programme gouvernemental visant à réaliser plus de 20 milliards de livres de gains annuels d'efficience.

Le Chancelier de l'échiquier, le Premier ministre et les ministres ont tous joué un grand rôle pour permettre le succès de cette entreprise en lui donnant impulsion et moyens. Le Parlement y a aussi largement contribué en exerçant un rôle de supervision et de contrôle.

## **2.6. Portée et champ d'application**

Les mesures de performance associées aux objectifs des PSA s'appliquent à une grande partie des dépenses publiques, mais pas à la totalité. Certains domaines ne se prêtent pas à la fixation d'objectifs – par exemple ceux où il est difficile de mesurer les résultats ou même les produits – bien que les objectifs généraux figurant dans les PSA aient vocation à guider et à couvrir l'activité ministérielle<sup>3</sup>. On compte actuellement quelque 110 objectifs spécifiques, contre à peu près 600 en 1998.

Le prochain Réexamen global des dépenses (CSR) s'appuiera sur un programme ambitieux d'optimisation de l'usage de l'argent public pour dégager les ressources nécessaires à la solution des problèmes de la décennie à venir. Il faudra pour cela élargir les sources de gains d'efficacité distingués lors de l'analyse indépendante de l'efficacité du secteur public effectuée en 2004 (Gershon, 2004); on devra aussi procéder, dans tous les ministères, à une remise à plat des dépenses existantes pour évaluer leur capacité à réaliser effectivement les objectifs à long terme de l'État. Alors que les Réexamens antérieurs des dépenses consistaient surtout à répartir des majorations successives de crédits, le choix, dans le cadre du CSR, de nouveaux objectifs à long terme offre une bonne occasion de réviser plus fondamentalement la composition des dépenses des ministères et leur répartition entre eux. Ces réexamens partant de zéro ont pour but de renouveler la base de crédits reconductible de chaque ministère pour tenir compte de l'évolution des priorités dix ans après le premier CSR.

## **3. Mesure et évaluation des résultats**

### **3.1. Choix des grandes orientations**

Les ministères ont contribué largement au choix des orientations générales des ministères en approuvant des projets, en posant des questions et en donnant finalement leur accord officiel; le plus souvent, c'est le ministre qui est responsable des PSA. Sauf en présence de circonstances exceptionnelles, les PSA ne sont pas modifiés pendant la durée d'un Réexamen des dépenses, mais restent en vigueur jusqu'au Réexamen suivant.

### **3.2. Mesures des performances : supervision et suivi de la « livraison »**

Comme on l'indiquait dans la section 2, les objectifs devraient idéalement spécifier des résultats, tout en se gardant de prescrire des montants d'intrants et de produits pour l'ensemble de la chaîne de livraison. Il importe toutefois de reconnaître l'influence d'autres facteurs sur les résultats généraux que les ministères s'efforcent d'améliorer. Ainsi, on ne perçoit peut-être pas toujours clairement ce qui, dans un changement de résultat, peut être attribué à un organisme administratif. Une initiative dans le domaine de la santé publique, par exemple, n'aura peut-être pas les effets souhaités sur l'espérance de vie en raison d'autres facteurs liés aux comportements. En outre, il peut s'avérer très

difficile d'appréhender les résultats de l'activité du secteur public : ils ne sont parfois mesurables que longtemps après les produits (cas de l'exemple ci-dessus en matière de santé). Dès lors, il peut être plus commode, dans certains cas, de se servir des produits comme mesures sous-jacentes des performances ; mais il faut alors, en les quantifiant, tenir compte de considérations de qualité et bien montrer le lien anticipé entre produits et résultats.

Actuellement, on insiste beaucoup sur la nécessité de mesurer concrètement le succès de la livraison, à l'aune d'améliorations tangibles pour les usagers des services publics. À titre d'illustration de l'ampleur du défi à relever, on peut citer : une rotation rapide des patients dans les services d'urgence des hôpitaux, une circulation moins difficile sur les autoroutes ou la Nviabilité de l'économie rurale. Ces dernières années, on a mis davantage l'accent sur la livraison, en raison de l'influence de facteurs externes et de l'obligation pour les ministères d'atteindre les résultats. L'« Unité de livraison » rattachée au Premier ministre a œuvré de concert avec le Trésor pour obtenir des avancées substantielles sur ce point. L'un des changements du dispositif a consisté à lancer des plans de livraison (mentionnés ci-dessus) pour obliger les ministères à étudier et à programmer les moyens d'améliorer les résultats.

### **3.3. Évolution des PSA**

Comme on l'a noté ci-dessus, les PSA ont été lancés dans le cadre du CSR de 1998, qui a fixé à peu près 600 objectifs de performance à quelque 35 domaines de l'action publique (*HM Treasury*, 1998). Mais la majorité d'entre eux portait sur des intrants et des procédures plutôt que sur les résultats et les produits essentiels des administrations. Quand le Réexamen des dépenses de 2004 est arrivé à son terme, le nombre d'objectifs a été ramené à 110 environ. Les trois Réexamens des dépenses effectués en 2000, 2002 et 2004 ont entraîné des changements : une révision de la structure des PSA, une démarche plus mûrement réfléchie à l'égard des objectifs partagés et la publication de Notes techniques qui expliquent l'architecture des PSA.

Les Notes techniques sont des documents détaillés qui décrivent exactement les modalités de définition des objectifs des PSA, les sources de données utilisées pour mesurer la progression vers l'objectif, et expliquent comment on peut juger si ce dernier est ou non atteint. Il est loisible de les consulter sur les sites Internet des ministères.

### **3.4. Fixation d'objectifs spécifiques**

#### **3.4.1. Choix des bons objectifs**

Il convient de sélectionner avec soin les objectifs spécifiques. Quand on les assigne à de grandes organisations comme les ministères de l'État, il est nécessaire de se concentrer sur un nombre gérable de domaines prioritaires.

Les PSA actuellement en vigueur retiennent quelque 110 objectifs pour 20 ministères, c'est-à-dire une moyenne inférieure à six pour chacun. Les objectifs doivent être orientés vers des résultats et satisfaire aux critères SMART, c'est-à-dire être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés. Il importe aussi qu'un objectif représente une mesure réelle de la réussite – sa réalisation se traduisant par une différence perceptible de la qualité du service public offert ou de l'incidence sur l'économie, l'environnement, etc., des programmes de dépenses. Enfin, et c'est peut-être le plus important, il faut absolument que la définition de l'objectif permette de le répercuter sur l'ensemble de la chaîne de livraison et de lui donner une signification au niveau local ou en « première ligne ».

Lors de la fixation des objectifs, il convient aussi d'éviter certains obstacles, relatifs notamment aux problèmes de mesure. Ainsi, l'objectif assigné par le SR 2002 au ministère de la Santé d'une réduction à un maximum de quatre heures du délai d'attente dans les services d'urgence a suscité de nombreux commentaires. Compte tenu des modalités de progression vers cet objectif, la performance des services de soins d'urgence et des accidentés du Service national de santé n'a été évaluée que pendant une semaine. Certains se sont demandés si cela n'avait pas faussé l'activité pendant la semaine en question. Pourtant, au cours des semaines suivantes, la durée d'attente aux urgences a nettement diminué (et l'objectif est respecté depuis cette date). Cela montre l'importance, si l'on veut que les objectifs servent, de prévoir des incitations au moment de la conception des systèmes de mesure et, plus généralement, de consulter le personnel directement concerné (médecins et infirmières) ainsi que les autres principaux participants à la chaîne de livraison. Le gouvernement établira ses priorités en connaissance de cause en consultant les professionnels placés en première ligne et le secteur tertiaire; en outre, il accordera encore plus d'attention aux besoins et à l'expérience des usagers eux-mêmes. La consultation fait partie du « débat national » sur les futures priorités des dépenses et des services publics que le gouvernement a annoncées au moment de la présentation du budget 2006.

L'évaluation finale des performances fait l'objet d'un accord entre chaque ministère et le Trésor; elle doit être publiée par le ministère concerné.

Dans sa réponse au rapport de Lord Sharman sur l'audit et la responsabilité, le gouvernement a invité le contrôleur et auditeur général à valider les systèmes de données auxquels se réfèrent les objectifs des PSA<sup>4</sup>. L'Office national d'audit (NAO) a validé les données relatives à tous les objectifs retenus lors du Réexamen de 2002 et jugé que « 77 % d'entre elles constituaient un moyen approprié de mesure des progrès réalisés »; il a toutefois ajouté « Les ministères ont la possibilité de faire plus pour s'assurer de la solidité des systèmes de données associés à tous les objectifs des PSA ». Le NAO examine actuellement les données servant de base aux PSA issus du

Réexamen de 2004 et devrait publier l'intégralité de ses appréciations dans le courant de 2007. Par ailleurs, de nombreux objectifs des PSA se réfèrent à des statistiques nationales, qui seront évaluées indépendamment si le projet de création d'une entité indépendante chargée de les établir et de les diffuser est approuvé par le Parlement et appliqué.

## **4. Intégration des informations sur les performances à la procédure budgétaire**

### **4.1. Lien entre informations sur les performances et décisions budgétaires**

Les informations sur les performances sont évoquées lors des négociations sur le Réexamen des dépenses publiques entre le Trésor et les ministères; en revanche, il n'y a pas de rapport prédéterminé et mécanique entre les performances passées et la répartition future des ressources. Le Trésor s'implique surtout dans la conception de ces informations et comme on l'a indiqué précédemment, des Notes techniques ont été publiées avec les Réexamens de dépenses. Au fil du temps, les ministères ont développé leur capacité d'élaboration de systèmes efficaces d'information sur les performances. Ils ont bénéficié pour cela de l'appui du Trésor et d'autres instances spécialisées, la Commission d'audit et l'Office national d'audit, qui sont les autorités suprêmes de contrôle public au Royaume-Uni. Autre problème majeur : on doit s'assurer que les PSA soient conclus et les que les plans de livraison soient formulés sur le fondement de réalités avérées.

Au moment d'un Réexamen des dépenses, on fixe des objectifs conformes à l'enveloppe totale de crédits du ministère, au lieu de le faire en fonction de la proportion d'objectifs fixés lors de Réexamens antérieurs qui a été réalisée par le ministère. Pénaliser mécaniquement les ministères pour n'avoir pas atteint les résultats risquerait d'être inefficace – par exemple là où des facteurs externes ont joué un rôle significatif – et reviendrait à privilégier le passé au lieu de s'intéresser aux priorités et défis à venir. Toutefois, dans le passé, les PSA ont réussi à obtenir des résultats en contrepartie des majorations de crédits dont les ministères bénéficiaient collectivement au titre des précédents Réexamens des dépenses.

La plupart des objectifs ont une date de réalisation finale proche du terme de la période de Réexamen des dépenses; le montant des budgets ministériels étant incertain au-delà.

## **5. Incitations et diffusion d'informations**

### **5.1. Renforcement de la responsabilité**

L'une des dispositions essentielles d'un PSA est la désignation de la personne responsable de sa « livraison ». Ce rôle incombe au ministre (ou à

plusieurs ministres en cas d'objectifs communs) qui est également comptable des performances effectuées relativement aux objectifs. Le Chancelier de l'échiquier préside une sous-commission du cabinet sur les services et les dépenses publics (PSX) devant laquelle les ministres rendent compte des améliorations apportées au service public et de l'usage fait des fonds publics pour y parvenir. Les principales priorités du Premier ministre sont du ressort de l'Unité de livraison (PMDU – qui fait partie du *Cabinet Office*), le Trésor et cette entité travaillant en liaison étroite avec les ministères sur les questions de réalisation. Cela se traduit par l'objectif d'un PSA commun au Trésor et au *Cabinet Office* : « Améliorer les services publics en aidant les ministères à atteindre les objectifs de leurs PSA...; et leurs objectifs d'efficience, représentant 20 milliards de livres par an d'ici l'exercice 2007/2008, dans le respect des règles budgétaires ». Le Chancelier de l'échiquier et le ministre en charge du *Cabinet Office* sont conjointement responsables de l'accomplissement de la partie de l'objectif en rapport avec les PSA; le Chancelier est responsable du reste<sup>5</sup>.

En outre, les principes de performance des services publics exposés plus haut (cf. le point 2.3.1) confèrent un rôle essentiel aux PSA pour assurer la transparence et la responsabilité des résultats vis-à-vis des citoyens. Les ministères rendent eux-mêmes compte de leur action dans des rapports annuels, publiés au printemps depuis le début des années 90. Ces documents présentent les projets de dépenses et les performances; on y trouve de nombreux tableaux, qui indiquent les ressources et le personnel dont est doté un ministère pour parvenir à ses objectifs et comparent les dernières performances aux objectifs des PSA concernant le ministère. En 2002, le gouvernement a augmenté la fréquence de l'information sur les PSA en la rendant semestrielle, avec le lancement des rapports d'automne sur les performances. Conformément aux engagements pris lors du Réexamen de 2002, le Trésor présente sur un site Internet unique toute la documentation relative aux performances des ministères. Ces rapports sont à la disposition du Parlement, de ses commissions spécialisées (qui suivent les différents ministères), du public et du Trésor. Les ministères doivent répondre devant le Parlement de la fiabilité des informations sur leurs performances et, comme on l'a déjà mentionné, les systèmes de données sont validés par l'Office national d'audit.

Ce système de rapports semestriels place le Royaume-Uni à la pointe des réformes visant à mettre en pratique la communication sur les performances et une véritable responsabilisation en ce domaine.

## 5.2. Sanctions et récompenses

On n'a pas prévu de sanctions officielles ou inscrites dans la loi à l'encontre des ministres et des ministères qui ne réalisent pas les objectifs des PSA. Leurs performances sur ce plan sont vérifiées à intervalles réguliers, comme on l'a indiqué ci-dessus, et les ministres doivent s'expliquer devant la sous-

commission PSX, notamment au moyen de mécanismes de communication publique. Avec le concours de l'« Unité de livraison » rattachée au Premier ministre, les ministères recourent davantage à des méthodologies de programmes et de projets plus formalisées pour gérer leurs PSA; ils nomment, par exemple, des hauts fonctionnaires responsables des performances.

Le Trésor comparera les performances ministérielles aux Accords de service public dans le cadre du Réexamen global des dépenses; celui-ci constituera une révision fondamentale de la composition des engagements de l'État qui, au vu du bilan des investissements et des réformes, définira les mesures supplémentaires qui s'imposent au regard des défis et des potentialités de la prochaine décennie. Sur cette base, le gouvernement arrêtera de nouveaux objectifs et priorités pour la période du CSR et au-delà, tout en répartissant les crédits en conséquence. Mais il n'y a pas de rapport automatique entre le nombre des objectifs, formulés lors des Réexamens antérieurs des dépenses, qu'un ministère donné atteint et les fonds dont il sera doté.

## **6. Principaux problèmes, leçons tirées de l'expérience et voies d'avenir**

### **6.1. Réalisation**

Il importe de bien comprendre la chaîne aboutissant à la « livraison » au moment où le gouvernement fixe des objectifs, pour qu'ils soient réalisables et réalistes. Presque tous les PSA s'appuient aujourd'hui sur un plan d'exécution bien conçu. À partir de maintenant et jusqu'à l'achèvement en 2008 du Réexamen des dépenses en cours, le problème à résoudre est donc d'appliquer la transformation irréversible des services publics britanniques qu'impliquent les objectifs des PSA. On aura besoin pour y parvenir d'être ambitieux, concentré sur l'objectif, rapide et clair. À un moment où l'État s'efforce d'atteindre des résultats de plus en plus complexes qui transcendent les divisions administratives, il devient indispensable de comprendre les modalités de mise en œuvre et les moyens de rendre un objectif opérationnel. De même, la surveillance exercée par les hauts responsables doit s'appuyer sur des informations disponibles en temps utile et de grande qualité à propos de l'évolution de la chaîne de livraison. Disposer de soutiens à un haut niveau est aussi un facteur crucial de succès : la publicité donnée aux questions de qualité des services publics et de gestion administrative a renforcé l'impulsion venue du sommet de l'État, surtout dans une période où la hausse significative des dépenses publiques justifie l'attente d'améliorations correspondantes. Cette dynamique a contribué au succès de la gestion par performance au Royaume-Uni.

### **6.2. Mesure**

Il est indispensable de s'assurer que les ministères disposent de données sur les performances de bonne qualité, fiables et récentes pour permettre à

l'État de rapprocher les ressources des résultats. Le fait d'établir des Notes techniques et de réfléchir aux problèmes de mesure pendant les Réexamens des dépenses donne un grand avantage. Il existe cependant une marge d'amélioration : on pourrait progresser encore dans ce domaine en accordant plus d'attention aux procédés de mesure au moment d'élaborer les PSA; en veillant soigneusement à la qualité des données et aux questions en rapport pendant toute la durée d'un PSA; en donnant davantage d'instructions pour garantir la cohérence des données recueillies; en investissant davantage dans les systèmes de mesure; enfin en divulguant les faiblesses des données.

### **6.3. Incitations**

En l'absence d'adhésion des agents les plus concernés, on risque de se trouver confronté à des problèmes d'incitations perverses et de manipulation. La solution est de consulter les agents qui sont en première ligne et ceux qui interviennent aux principaux stades de la chaîne de livraison; ceci est important pour savoir comment créer les bonnes incitations quand on utilise les informations sur les performances à des fins de gestion et de budgétisation<sup>6</sup>. De plus, si l'on veut recourir à la budgétisation basée sur les performances dans un but d'incitation, il est bon que les agences qui établissent le budget comprennent et puissent anticiper les effets probables sur le comportement des agents. Faute de quoi, il sera difficile de prévoir les dépenses dans l'hypothèse où la rémunération fait le lien entre la performance et le budget<sup>7</sup>. Les solutions pourraient être les suivantes : manier avec précaution la budgétisation liée aux activités, procéder à des consultations et analyses rigoureuses, « piloter » la budgétisation basée sur les performances.

### **6.4. Pertinence**

Il faut que les objectifs nationaux gardent leur sens sur le plan local pour que les partenaires et les agences de livraison opérant à ce niveau continuent à les considérer comme prioritaires. En mettant l'accent sur les résultats, on s'assure aussi que les produits des administrations présentent un intérêt local. Ainsi, augmenter le nombre de policiers patrouillant une zone où il y a peu de délinquance de rue est sans doute peu judicieux; en revanche, viser une réduction de la criminalité permet aux autorités locales de moduler leur action en fonction des impératifs locaux. De plus, le fait de cibler des normes minima ou une amélioration de la moyenne nationale donne plus de souplesse aux responsables locaux qui respectent déjà ces normes ou font mieux que la moyenne nationale – comparativement à un objectif d'amélioration applicable partout; en effet, il ne serait peut-être pas ressenti comme prioritaire dans certaines zones.

### **6.5. Décentralisation**

Mettre l'accent sur les résultats permet de décentraliser les décisions, car cela permet aux administrations de décider du dosage de produits qu'elles estiment le plus apte à les réaliser. En revanche, la fixation d'objectifs axés sur les intrants et les produits risque de restreindre la latitude dont disposent les agences pour choisir les activités où elles concentrent leurs ressources.

### **6.6. Implication locale**

Dans de nombreux cas, les produits des autorités et agences locales jouent un rôle notable dans la réalisation des objectifs. Pour que la gestion par performance réussisse, on doit les traiter comme des associés et les consulter (sur les modalités de gestion et les résultats pouvant être obtenus), tout en reconnaissant le droit légitime de l'État central à choisir les priorités et à exprimer ses aspirations. On a intérêt à consulter les partenaires impliqués localement dans la livraison, à établir avec eux un dispositif de gestion par performance et à fixer ensemble des objectifs; c'est le moyen d'obtenir l'adhésion de l'ensemble de la chaîne d'exécution et de s'assurer que les objectifs sont non seulement ambitieux, mais réalistes. De plus, en mettant en place des canaux de communication ouverts et un mécanisme de feedback qui fasse remonter l'opinion des agences locales au centre de l'État, on donne à celui-ci un aperçu de l'incidence de l'action des différents ministères centraux sur les partenaires locaux et de l'interactivité de ces deux pôles.

### **6.7. Opinions extérieures à l'égard des PSA**

La réforme des services publics au Royaume-Uni a suscité beaucoup d'intérêt tant dans le pays qu'à l'étranger. Certes, il arrive que les médias parlent d'un système de contrôle centralisé ou de la « bureaucratie de Whitehall ». Mais le Parlement accorde beaucoup d'importance aux PSA : tout en exprimant certaines préoccupations à leur égard et en percevant des faiblesses, il a jugé nécessaire que la mesure des performances joue un rôle significatif pour améliorer les services publics. Le NAO a avalisé le dispositif en déclarant : « La fixation d'objectifs dans le cadre des Accords de service public, avec notamment la décision de les centrer sur des résultats, constitue un ambitieux programme de réforme qui place le Royaume-Uni dans le groupe de tête pour la mesure des performances ».

La démarche du gouvernement en matière d'administration axée vers les résultats et d'évaluation de la performance des services publics a eu aussi beaucoup d'écho sur le plan international. Ces dernières années, le Trésor a reçu des visiteurs en provenance de plus de quarante pays et institutions, dont des hauts fonctionnaires et des représentants de gouvernements, d'universités et d'institutions internationales comme le Fonds monétaire international et la Commission européenne.

### 6.7.1. Autres mécanismes de gestion par performance

L'une des principales critiques adressées aux PSA vise la « pléthore » d'objectifs imposés au secteur public. Les PSA eux-mêmes prévoient une moyenne de six à sept objectifs par ministère; mais il existe souvent d'autres dispositifs – assortis d'objectifs et de mesures de performance – internes aux ministères et indépendants du Trésor, qui prévoient la responsabilité des agents locaux chargés de les réaliser. On peut citer l'exemple des « *Best Value Performance Indicators* »; il s'agit d'une série de mesures communes de performance qui permettent de comparer les résultats de collectivités locales pour toute la gamme de leurs prestations de services. En raison de cette multiplicité de mesures, les agents situés en première ligne pensent souvent que tout ce qui est mesuré est ciblé. Il convient de réfléchir aux effets d'une « cascade » d'objectifs, par le biais de la mesure et de l'évaluation des performances, et de chercher à les atténuer en adoptant une méthode plus prudente et sélective.

### 6.7.2. Conséquences

Dans des domaines essentiels régis par les PSA, des résultats significatifs ont été obtenus, notamment une diminution de la criminalité, une réduction des délais d'attente à l'hôpital et un meilleur taux de succès dans l'enseignement.

Les informations sur les performances prévues par les PSA ont focalisé la gestion, justifié des choix difficiles de priorités et incité les agents à améliorer les résultats des services publics; ainsi, la priorité est désormais de tirer le meilleur parti d'un montant de ressources donné. Comme les ministères ont souvent des objectifs ambitieux, leurs propres directions financières doivent gérer strictement les moyens disponibles afin de progresser sur l'un ou l'autre de ces fronts. En ce sens, privilégier une amélioration significative des résultats oblige aussi les ministères à n'utiliser que les produits les plus susceptibles d'y parvenir.

Les informations sur les performances associées aux PSA n'ont pas vocation à contribuer au maintien de la discipline budgétaire globale, laquelle résulte des règles qu'applique le Royaume-Uni dans ce domaine<sup>8</sup>.

## 7. Conclusions et perspectives sur le Réexamen global des dépenses en 2007

### 7.1. Rétrospective

Les Accords de service public ont beaucoup évolué depuis leur lancement en 1998. Au cours de chaque Réexamen successif des dépenses, on a perfectionné le système et depuis leur mise en place, les PSA ont permis que la hausse des dépenses publiques se traduise par des progrès tangibles sur la voie des résultats jugés absolument prioritaires par l'État.

Les PSA ont cessé de microgérer les intrants et de prescrire des procédures; ils visent désormais les résultats qui importent aux yeux des usagers des services

publics, une flexibilité accrue et l'innovation sur le terrain. La poursuite des réformes et l'évolution du système ont largement contribué à une amélioration significative de l'ensemble des services publics (par exemple, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la délinquance).

## **7.2. Le Réexamen global des dépenses en 2007**

Le fait que 90 % des objectifs des PSA arrivent à terme au cours de la prochaine période de Réexamen des engagements publics donne l'occasion de parfaire encore la méthode dans le cadre de l'exercice effectué en 2007. La réalisation est progressivement déléguée davantage aux collectivités locales, aux services situés en première ligne, aux agences exécutives et à d'autres unités dont c'est la mission. Au fur et à mesure de l'évolution du dispositif, on s'apercevra que les objectifs généraux, les cibles spécifiques et les mesures décidées au niveau national n'existent pas isolément et qu'il faut, pour atteindre les résultats, harmoniser la totalité des leviers et des incitations qui existent aux différents stades de chaînes de livraison complexes.

En résumé, les réformes annoncées récemment dans le Rapport préalable au budget de 2006 vont poursuivre le rééquilibrage de la gestion par performance du secteur public en appliquant un modèle de PSA rénové, qui :

- fixe des priorités nationales claires, et cela au moyen de PSA d'« entreprise » plus ciblés, exprimant les priorités communes aux administrations pour la période couverte et permettant d'unifier les efforts des différents ministères et organismes publics ;
- renforce la responsabilité de la réalisation grâce à des Accords de livraison garantissant une amélioration permanente de l'ensemble des résultats des services publics ;
- joue sur la réactivité des services publics, en permettant d'utiliser davantage les mesures qui reflètent l'expérience et la satisfaction des usagers et aussi en n'attachant aux indicateurs associés aux PSA des cibles ou des normes précises que si c'est la voie la plus efficace pour parvenir au résultat, compte tenu de l'effet sur les agents placés en première ligne ;
- permette aux communautés et aux citoyens de s'impliquer, en se servant des Accords de livraison pour augmenter systématiquement le recours aux mécanismes qui les mettent en mesure de demander plus directement des comptes aux services publics.

Ces PSA seront complétés par une augmentation du nombre d'objectifs stratégiques de haut niveau dans chaque ministère, de sorte qu'ils guideront la totalité de leur activité. Avec les autres modifications du système, cela créera les conditions d'une amélioration continue des performances pendant la période du Réexamen global durant laquelle on prévoit un ralentissement de la croissance des dépenses publiques.

## Notes

1. Notre interprétation des informations sur les performances en ce qui concerne les mécanismes de gestion et de budgétisation s'inspire elle aussi de la publication de l'OCDE.
2. Sauf mention contraire, les références aux Accords de service public faites dans ce texte visent ceux qui ont été passés lors du Réexamen des dépenses de 2004 et le dispositif global en vigueur depuis 1998; il ne s'agit pas des PSA qui résulteront du Réexamen général des dépenses de 2007.
3. C'est pourquoi les Réexamens des dépenses s'inscrivent dans une conception globale (plutôt que partielle) de la budgétisation basée sur les performances, largement définie. L'une des définitions de la budgétisation par performance la décrit comme « tout budget qui présente des informations sur ce que les agences ont fait ou comptent faire des crédits dont elles disposent » (OCDE, 2005). On se reportera au graphique 12.2 qui indique la structure des PSA, objectifs inclus.
4. Le contrôleur et auditeur général dirige l'Office national d'audit, instance suprême de contrôle des comptes de l'État central au Royaume-Uni. Les collectivités locales relèvent de la Commission d'audit. Le rapport de Lord Sharman et la réponse du gouvernement peuvent être consultés sur le site [www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public\\_Spending\\_and\\_Services/Audit\\_and\\_Accounting/pss\\_aud\\_sharman.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Audit_and_Accounting/pss_aud_sharman.cfm).
5. S'agissant du programme d'efficacité du gouvernement, le Trésor et l'Office of Government Commerce communiquent aux ministères des principes et des indications détaillés sur les formules acceptables et sur les modalités de mesure. À partir de là, les ministères leur proposent un dispositif qui sert ensuite à suivre leur action et à leur demander des explications. Cela diffère des PSA, pour lesquels les informations sur les performances et leur mode de mesure sont beaucoup plus clairement du ressort des ministères. La publication régulière de ces informations, confortée par les vérifications du NAO, a donné une impulsion supplémentaire au programme gouvernemental d'amélioration de l'efficacité.
6. Voir à ce propos l'exemple donné en 3.4.1.
7. Il s'agit ici d'un exemple spécifique de « budgétisation fondée sur les activités ».
8. On trouvera des précisions sur ces règles budgétaires en consultant le site [www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk\\_economy/fiscal\\_policy/ukecon\\_fisc\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm).

## Références

- Gershon, Sir Peter (2004), *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, juillet, Crown copyright, Her Majesty's Stationery Office, Londres.
- Government of the United Kingdom (2002), *Audit and Accountability in Central Government. The Government's Response to Lord Sharman's Report « Holding to Account »*, mars, Cm 5456, Londres.
- HM Treasury (2002), *Opportunity and Security for All: Investing in an Enterprising, Fairer Britain (New Public Spending Plans 2003-2006)*, 2002 spending review presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, juillet, Cm 5570, Londres.
- HM Treasury (2004), *2004 Spending Review: Public Service Agreements 2005-2008*, Cm 6238, Londres.

HM Treasury (1998), *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability (Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002)*, presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, décembre, Cm 4181, Londres.

HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission and Office for National Statistics (2001), *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*, mars, [www.hm-treasury.gov.uk/media/EDE/5E/229.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EDE/5E/229.pdf), Londres.

OCDE (2005), *Moderniser l'État : la route à suivre*, Éditions OCDE, Paris.

Sharman, Lord of Redlynch (2001), *Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*, février, Londres.



PARTIE II  
*Chapitre 13*

**Suède**

## 1. Description du système de gestion par performance

### 1.1. L'organisation administrative de la Suède

Le gouvernement est responsable devant le Parlement; en vertu de la loi sur le budget, votée par le Parlement en 1996, les activités de l'État doivent être gérées avec efficacité et économie. Cette loi fait aussi obligation au gouvernement d'informer le Parlement des objectifs assignés aux différents domaines de l'action publique et des résultats obtenus.

Les agences publiques jouent un rôle important dans l'administration de la nation. Le contrôle exercé par le gouvernement sur ces agences et sur leurs activités vise principalement à la réalisation de buts politiques. L'une des formes qu'il revêt est la gestion basée sur les performances.

Le gouvernement dispose, pour l'aider à exercer ses fonctions, d'une structure spécifique avec laquelle il est en osmose ce sont les « Services » du gouvernement (« *Government Offices* ») chargés, entre autres missions, d'organiser ses travaux. En Suède, les ministères traitent les affaires de l'État dans leurs domaines de compétence, mais c'est le gouvernement qui prend collectivement les décisions sur tous les sujets (par exemple à l'égard du projet de loi de finances). Les ministères et certaines personnes (en principe les ministres) ont aussi un pouvoir de décision propre, qui leur est généralement conféré par une loi d'habilitation, une ordonnance ou par le gouvernement.

Depuis la formation du gouvernement actuel à l'automne 2006, ses services se composent de douze ministères, du cabinet du Premier ministre et du bureau des affaires administratives. En incluant leurs membres opérant à l'étranger et les commissions d'enquête, ils comptent quelque 4 600 personnes.

Le modèle administratif suédois est caractérisé par la délégation d'importantes responsabilités des services aux agences. Le gouvernement définit leurs missions, fixe leurs objectifs, les dote de moyens financiers appropriés et stipule les informations qu'elles doivent lui communiquer. L'administration publique comprend à peu près 300 agences liées aux différents ministères, dont les effectifs totalisent environ 200 000 agents.

Le Parlement est seul à décider, dans le cadre du budget national, des recettes et des dépenses de l'État. Il exerce cette prérogative quand, à l'automne, le gouvernement présente un projet de loi de finances formulant

ses propositions d'utilisation de l'argent public pour l'année suivante. Lorsque le Parlement s'est prononcé sur le budget, il incombe au gouvernement d'appliquer les décisions prises.

Les communes, les conseils de comtés et l'administration centrale constituent ensemble le secteur public, qui s'occupe de la santé, des écoles maternelles, de l'éducation, de la police, etc. Ces différentes composantes sont responsables de divers aspects de la société. Le budget fixe le montant des ressources (dotations) allouées aux domaines sous la responsabilité de l'administration centrale, et des sources des recettes publiques.

## **1.2. La gestion basée sur les performances en Suède**

La gestion par performance a été lancée dans l'administration publique suédoise à la fin des années 80. Dans son projet de collectif budgétaire pour l'exercice 1988/1989, le gouvernement établissait que les tentatives de refondre complètement et de façon coordonnée la conduite de l'administration dataient de la fin des années 60. Il soulignait la nécessité de créer les conditions d'un redéploiement permanent des ressources au détriment des activités n'étant plus considérées comme importantes et au bénéfice d'actions plus prioritaires; et cela tant dans le cadre de la procédure budgétaire que dans d'autres contextes. Il fallait aussi améliorer l'efficacité et la productivité du secteur public pour produire des services en plus grand nombre – ou de nature plus appropriée – avec des moyens identiques.

Dans ce même projet, le gouvernement soutenait également qu'une gestion reposant sur des règles financières ainsi que sur l'élargissement des attributions et des responsabilités des agences devrait s'accompagner d'un meilleur suivi. Il faudrait que le gouvernement énonce bien plus clairement qu'auparavant les résultats attendus. Il serait donc nécessaire de renforcer les modalités de contrôle de l'orientation et du contenu des différentes activités en les adaptant aux conditions propres à chaque domaine (missions, ressources, législation, etc.). Cela devrait devenir un élément permanent du travail des ministères dépensiers, des agences et de leur interaction.

La principale forme de contrôle de l'administration d'État – parallèlement à la gestion par des règles juridiques (lois et ordonnances) et des moyens informels – est de nature économique. Bien qu'il ne soit pas lui-même défini dans la loi de finances, le concept de régulation économique se divise en deux sous-concepts : la gestion par performance et le contrôle financier:

- la gestion par performance est un mode de régulation qui consiste à fixer des buts aux organisations et activités, à recueillir systématiquement des informations sur les performances, puis à analyser et à évaluer les résultats au regard des objectifs arrêtés officiellement ;

- le contrôle financier sert à encadrer la consommation de ressources des organisations. Il comprend, entre autres choses, les dotations, les conditions fixées aux activités payantes, les règles applicables aux investissements et aux emprunts ;
- dans la phase de suivi des activités et des opérations de l'État, les résultats sont appréciés à la fois en fonction de la réalisation des objectifs et de la consommation de ressources.

Le contrôle économique joue un rôle important dans la procédure budgétaire, laquelle repose sur un certain nombre d'objectifs politiques et sur les ressources disponibles. La gestion par performance et le contrôle financier doivent permettre de fournir au Parlement, au gouvernement et à l'administration publique des éléments d'aide à la décision.

À ce propos, il convient aussi de relever que la loi sur le budget – texte qui définit les responsabilités du législatif et de l'exécutif en matière de finances publiques – fait obligation au gouvernement de tenir compte des objectifs fixés et des résultats obtenus dans les différents domaines de l'action publique.

Conformément à cette loi, le gouvernement a formulé toute une série de règles d'administration économique (ordonnances) que les agences doivent respecter. Elles régissent la gestion par performance et le contrôle financier.

En outre, la direction du budget du ministère des Finances donne des instructions, sous forme de circulaires, applicables à l'organisation interne de la gestion par performance dans les ministères dépensiers. Elles portent sur le contenu du document annuel d'orientation adressé aux agences (la lettre de dotation); les objectifs et les résultats du dialogue entre la direction de l'agence et le ministère compétent; la façon dont le gouvernement communique les résultats au Parlement.

### **1.2.1. Intégration des activités dans une structure commune**

À dater du budget de 2001, les activités de la puissance publique ont été regroupées dans une structure uniforme (correspondant aux domaines de politique publique). Une division des activités administratives doit en principe appréhender toutes celles que l'État contrôle. Elle doit aussi permettre au gouvernement et au Parlement de rapprocher clairement les résultats des objectifs fixés par l'autorité politique. Le fait de pouvoir rassembler les activités dans une structure uniforme permet de comprendre comment différentes mesures contribuent à des objectifs communs et interagissent pour mieux les réaliser. Cela facilite aussi les comparaisons entre les différents domaines et du même coup l'établissement de priorités au sein des activités.

Selon le texte budgétaire précité, le principe de la gestion par performance est de s'adapter à la spécificité des activités. On doit donc choisir et conjuguer les moyens de contrôle qui, ensemble, conviennent le mieux à la gestion d'une

agence et de ses fonctions particulières (sachant que la gestion par performance donne une grande latitude aux agences pour décider du mode d'organisation et de contrôle de leurs activités propre à assurer leurs fonctions et à atteindre leurs objectifs). Les buts que le gouvernement assigne à l'action de chaque agence (en pratique, c'est le ministère dépensier compétent qui le fait en concertation avec l'agence concernée) reflèteront donc les orientations retenues au niveau des domaines de politique et d'activité. Ensuite, les rapports des agences permettent au gouvernement d'évaluer la réalisation des objectifs et signalent la nécessité de prendre des mesures.

Le budget est actuellement divisé en 48 domaines de politique (marché du travail, transports, migrations, égalité des chances, etc.). Ils absorbent 90 % environ des dépenses publiques.

## 2. Mesure et évaluation des performances

Les objectifs assignés aux domaines de politique sont formulés dans le cadre de la procédure budgétaire. Ils sont proposés par le gouvernement (en fait par le ministère compétent) et décidés par le Parlement. Ils se sont avérés stables sur la durée.

On subdivise la plupart des domaines de politique en domaines d'activité. C'est aussi à ce niveau que le gouvernement détermine en principe les objectifs. Ainsi, le domaine de la politique des transports fait l'objet d'une subdivision en routes, chemins de fer, navigation, aviation, transports publics inter-régionaux, étude et analyse. On observe aussi une relative stabilité dans le temps de la division en domaines d'activité et des objectifs correspondants.

Les activités de toutes les agences sont elles-mêmes subdivisées en une ou plusieurs branches. Chaque branche est unique, car elle ne peut se rattacher qu'à un domaine d'activité (et donc à un domaine de politique). En revanche, une agence peut intervenir dans plusieurs domaines de politique. L'administration des assurances sociales constitue un exemple extrême : ses activités sont divisées en six domaines de politique, dix domaines d'activité et trente branches. Chaque domaine de politique a une branche de production liée à un domaine d'activité unique. Dans sa lettre de dotation à l'agence, le gouvernement (c'est-à-dire le ministère compétent) fixe tous les ans les objectifs et les obligations de remontée de l'information de chaque branche (d'activité).

Officiellement, les objectifs sont arrêtés par l'autorité politique. En pratique, toutefois, la gestion par performance relève surtout des hauts fonctionnaires, aussi bien au Parlement que dans les ministères et les agences.

On peut considérer que la majorité des objectifs applicables aux domaines de politique vise l'efficacité, alors que ceux des branches d'activité portent en principe exclusivement sur des performances. Dans le domaine de la politique des transports, par exemple, le but est d'assurer aux citoyens et aux entreprises

de tout le pays des moyens de transport socio-économiquement efficaces et viables à long terme. Il est divisé en trois sous-objectifs visant respectivement: l'accessibilité, la qualité et la sécurité des systèmes de transport; l'environnement; la contribution au développement régional et à l'égalité. Ces sous-objectifs servent ensuite de base à des cibles plus spécifiques que les agences concernées sont tenues d'atteindre. L'un des objectifs précis assignés en 2007 à l'administration nationale des routes (qui opère dans le domaine d'activité « routes ») est d'appliquer, dans le réseau des routes nationales, des mesures de sécurité efficaces en termes de coût, qui permettent de réduire le nombre d'accidents mortels d'au moins 20 % comparativement à 2006. L'administration nationale des routes devra donner dans son rapport annuel une estimation de la baisse du nombre d'accidents mortels et de blessés graves résultant de ces mesures.

Dans son projet de budget, le gouvernement communique son évaluation du degré de réalisation des sous-objectifs de la politique des transports en s'appuyant (entre autres) sur les informations données par le rapport annuel et les rapports spéciaux de l'administration nationale des routes ainsi que sur les rapports de l'institution suprême d'audit et de l'agence d'évaluation compétente en la matière.

### **3. Intégration et utilisation des informations sur les performances dans la procédure budgétaire**

L'élaboration du projet de loi de finances par les « services du gouvernement » commence au printemps. Il se compose des projets de dépenses de toute nature (par exemple dotations des agences ou transferts) pour le prochain exercice budgétaire et d'un rapport rétrospectif comparant les performances de chaque domaine de politique aux objectifs fixés par le Parlement. L'expérience a montré que la relation était ténue entre les informations sur les performances et les crédits proposés à différentes fins.

Le contenu définitif du projet soumis au Parlement au début de l'automne résulte de négociations entre les ministères dépensiers et la direction du budget du ministère des Finances. Il y a aussi des discussions entre les ministères dépensiers et les agences concernées. Elles sont surtout conduites par de hauts fonctionnaires mais il est également fréquent que certaines questions soient traitées au niveau politique (c'est-à-dire évoquées entre le ministre des Finances et le ministre dépensier concerné). En définitive, c'est toutefois le gouvernement qui a le dernier mot sur les dispositions du projet de loi de finances.

Les négociations portent principalement sur l'orientation future des politiques publiques et sur la répartition des crédits entre différents emplois. Les débats entre les ministères dépensiers et la direction du budget ne concernent que très marginalement les performances antérieures ou les ambitions concrètes pour les performances à venir.

Le Parlement vote des crédits destinés à des usages divers, par exemple aux agences et à des transferts. Il fixe aussi des objectifs dans les différents domaines de politique publique, ce qui représente une division fonctionnelle du budget.

Pour sa part, le gouvernement affecte des fonds aux agences conformément aux décisions prises par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances. Il le fait sous la forme d'un document spécial – la lettre de dotation. Cette lettre, normalement destinée à une agence, explicite les conditions opérationnelles et financières de son fonctionnement pendant l'exercice budgétaire suivant. Elle fait état des buts que l'agence doit atteindre et précise ses obligations de retour d'information sur les performances. Les lettres de dotation sont du ressort du gouvernement mais il incombe au ministère concerné de formuler un projet qui fera ultérieurement l'objet de négociations régulières avec la direction du budget du ministère des Finances. Lors de la rédaction des lettres de dotation, il y a généralement concertation entre les agences et les ministères compétents.

Dans leur rapport annuel, les agences présentent ensuite un état des activités qui fait le bilan de ce qui a été accompli pendant l'année, surtout en matière de performances (relativement, entre autres, aux buts fixés par le gouvernement), mais aussi sous l'angle des coûts de fonctionnement. Sur cette base et sur celle d'autres informations, un dialogue comparant objectifs et résultats a lieu une fois par an entre la direction de l'agence et le ministère responsable (représenté en principe par le ministre).

Ce dialogue, qui est un aspect récurrent de la procédure budgétaire annuelle, permet au ministre concerné de demander des comptes aux dirigeants de l'agence. En pratique, néanmoins, la responsabilité ne peut jouer seulement en fonction de la performance décrite dans le rapport annuel. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Suède n'a pas introduit un système qui ferait dépendre la rémunération versée à la direction de l'agence de la performance communiquée.

Les rapports annuels des agences, qui contiennent les comptes financiers classiques et un état des opérations, sont examinés de près dans le cadre d'un audit externe effectué par l'institution suprême d'audit, agence placée sous l'autorité du Parlement. Ils sont soumis au gouvernement et en principe sont également communiqués aux commissions spécialisées du Parlement. Les rapports d'audit sont surtout destinés aux agences, mais également adressés aux ministères compétents.

Les informations sur les performances n'ont pas vocation à servir de fondement aux négociations ou aux décisions concernant les ressources futures. Cela vaut aussi bien pour les rapports entre les ministères et la direction du budget du ministère des Finances que pour ceux des ministères avec les agences subordonnées. La raison est double : d'une part, les objectifs

sont diffus et inexacts; d'autre part, les performances communiquées par les agences n'appréhendent que certaines dimensions mesurables de leurs activités. Il est donc difficile aux ministères de déterminer le bien-fondé et l'amplitude des activités d'une agence au seul vu des informations sur les performances qui leur sont données. Il n'est pas non plus possible – ou souhaitable – de demander à la direction d'une agence de rendre compte de son action seulement sur la base des informations de cette nature qu'elle présente elle-même.

#### **4. Diffusion d'informations sur les performances**

La gestion basée sur les performances est étroitement liée à la procédure budgétaire. Le gouvernement (c'est-à-dire les différents ministères) utilise les informations en la matière à la fois pour suivre les activités des agences (dans le cadre des objectifs annuels et du dialogue sur les performances qui fait partie de l'élaboration du budget annuel) et pour communiquer les résultats de leur action au Parlement.

Chaque année, le gouvernement soumet au Parlement un état opérationnel, qui est intégré au projet de loi de finances. Il couvre les domaines de politique publique et les domaines d'activité. Les informations données portent surtout sur les performances et ne concernent qu'exceptionnellement l'efficacité. La consommation de ressources dans les domaines de politique publique ou d'activité n'est généralement pas indiquée.

#### **5. Principaux problèmes**

La gestion par performance a été mise en place à titre d'instrument de la procédure budgétaire et en tant que moyen pour l'État de contrôler ses agences. Il faut garder ces deux considérations à l'esprit quand on examine comment les différents acteurs perçoivent ce mode de gestion et les réponses ne sont pas toujours tranchées. Comment la gestion par performance a-t-elle fonctionné jusqu'à présent ?

##### **5.1. Quelle est l'opinion du Parlement ?**

À plusieurs reprises, le Parlement a attiré l'attention sur la nécessité de formuler les objectifs opérationnels selon des modalités lui permettant d'en suivre la réalisation. Les informations sur les performances devraient être en rapport avec les objectifs fixés. Il conviendrait aussi de présenter, dans une plus large mesure qu'actuellement, les performances et les évolutions en termes quantitatifs, en utilisant des indicateurs ou certains ratios très significatifs. Enfin, il est impératif que les rapports adressés par le gouvernement au Parlement soient d'une qualité suffisante pour permettre aux élus d'évaluer la réalisation des objectifs.

Par ailleurs, le Parlement a demandé que les rapports du gouvernement soient davantage centrés sur les performances et accordent moins de place aux activités telles que les mesures prises ou les enquêtes en cours. La représentation nationale s'intéresse davantage au rapport sur les résultats des mesures prises par le gouvernement qu'à ce qui touche aux mesures elles-mêmes. Il faut aussi que les rapports traitent plus des activités que des réalisations des agences, en particulier quand il s'agit d'initiatives gouvernementales touchant tous les secteurs (le Parlement est en quête d'informations sur les performances de l'ensemble des administrations, plutôt que sur celles des agences considérées individuellement). Il serait également nécessaire de mieux faire ressortir le lien entre les résultats obtenus et les dotations proposées: sur ce point et le gouvernement doit faire connaître clairement les motifs de ses appréciations et de ses conclusions.

Ces réflexions s'inspirent d'une conception de la gestion par performance considérée comme un moyen de conduire la procédure budgétaire.

### **5.2. Quelle est l'opinion des agences ?**

L'expérience des agences en matière de gestion par performance présente des aspects positifs et négatifs. Les agences utilisent assez largement les informations recueillies et leur dialogue avec les ministères se développe progressivement. En revanche, elles jugent difficile de mesurer les résultats de leurs activités. Elles ont aussi le sentiment que les obligations de retour d'information ont beaucoup augmenté ces dernières années sans que l'usage qu'en font les ministères leur apparaisse clairement. Elles estiment enfin que les ministères manquent de constance et de compétences dans l'utilisation des informations sur les performances.

Autre constat : la multiplication des objectifs, des exigences d'information et des missions qui figurent dans les lettres de dotation risque d'empêcher les agences de bien percevoir les priorités de l'État. Par ailleurs, l'obligation de communiquer au gouvernement une masse croissante de renseignements accroît la charge de travail.

Ces remarques s'inspirent d'une conception de la gestion par performance en tant que modèle de contrôle de l'État sur ses agences.

### **5.3. Problèmes à résoudre dans l'avenir**

Assigner aux activités de l'État des objectifs ayant un intérêt politique ne va assurément pas de soi. Il est également délicat de définir des indicateurs pertinents qui appréhendent le degré de réalisation des buts fixés. Et il n'est pas simple non plus de mettre en relation la consommation des ressources et l'accomplissement des objectifs. Dans certains domaines, l'absence de

données est manifeste mais elle ne constitue pas un obstacle à un meilleur emploi de la gestion par performance en tant que mode de contrôle.

La Suède se heurte à un problème spécifique qui est de gérer horizontalement des activités dans une structure verticale. Parfois, les objectifs formulés dans un domaine de politique à structure verticale, avec exigence de communication des résultats, ne reflètent pas les liens réels entre les activités des différentes agences. Dès lors, ni les ministres responsables ni les gestionnaires des agences ne comprennent l'articulation des objectifs fixés et des demandes d'information sur les performances avec les modalités pratiques de déroulement des activités.

On éprouve aussi des difficultés à coordonner la gestion par performance dans les ministères. Actuellement, la responsabilité de la gestion (par les performances) d'un ministère relève de chaque ministre, des directeurs de divisions et de départements ainsi que des administrateurs en charge des agences.

## 6. Solutions, conséquences et leçons de l'expérience

Au vu de l'expérience, une question fondamentale se pose : peut-on raisonnablement prévoir une utilisation future des informations sur les performances dans un but de responsabilisation et de répartition de ressources ? L'exemple suédois montre bien que le gouvernement ne peut faire reposer la responsabilité des agences ou redéployer des moyens sur cette base. En revanche, les agences peuvent en faire un certain usage (à l'appui de leur contrôle interne), tout à fait susceptible de contribuer à une plus grande efficacité. On observe aussi, en pratique, que le lien entre la gestion par performance et le contrôle financier est ténu. Ainsi, les mesures prises par le gouvernement pour s'assurer que les financements publics atteignent les objectifs de la politique budgétaire sont distinctes de ses efforts pour gérer les activités administratives en se référant aux performances. Cela conduit à relativiser le rôle de l'information sur les performances dans l'élaboration du budget. Disposer de données pertinentes en la matière n'en est pas moins important dans l'optique du contrôle. Pour l'avenir, il est raisonnable de viser au moins un solide suivi de la gestion par performance dans le cadre de la procédure budgétaire, effectué à la fois par le Parlement vis-à-vis du gouvernement et par ce dernier vis-à-vis des agences.

On s'interroge aussi sur l'éventualité de baser les résultats communiqués au Parlement sur les informations données par les agences. De façon analogue, on se demande s'il serait possible d'évaluer les activités des agences en se servant des données sur les performances qu'elles établissent elles-mêmes.

Il n'y a pas de réponse évidente à ces questions. On constate simplement que, dans sa forme actuelle, la gestion par performance de l'administration publique suédoise se heurte à un certain nombre de problèmes. On a peut-être

poussé trop loin son application et les contraintes qui y sont associées. Il semble raisonnable que les obligations en matière d'objectifs et d'information tiennent davantage compte de l'hétérogénéité des activités. Il serait également judicieux d'examiner de façon très précise quelles informations relatives aux performances doivent être communiquées avec une périodicité annuelle ou moindre.

On s'est peut-être aussi compliqué la tâche en accordant trop d'importance à la gestion par performance, ce que semble confirmer le manque d'intérêt politique pour cette méthode et pour les informations compilées.

Le gouvernement devrait pouvoir utiliser, au moins dans une certaine mesure, les données sur les performances dans le cadre de l'information du Parlement. Toutefois, ce dernier ne peut s'en servir à des fins d'évaluation. En effet, les informations fournies par les agences portent normalement sur les performances et les coûts, alors que les évaluations doivent reposer principalement sur des renseignements relatifs aux effets et aux coûts. Le gouvernement ne peut pas non plus évaluer les activités des agences en se fiant seulement aux informations sur les performances qu'elles donnent elles-mêmes. L'évaluation devrait être faite par une entité indépendante de l'agence concernée.

Enfin, on peut penser que le gouvernement a besoin d'informations sur les performances pour des raisons diverses. D'une part, il souhaite gérer ses agences sur cette base pour mener à bien ses politiques; d'autre part, il entend permettre au Parlement de disposer de ces informations pour arrêter son opinion sur les projets budgétaires qu'il lui soumet.

### **6.1. Possibilités d'évolution**

La gestion par performance joue un rôle dans les rapports entre le gouvernement et les agences ainsi qu'entre le Parlement et le gouvernement. Elle fait intervenir un grand nombre d'agents, aux différents échelons de l'administration et de très importantes ressources y sont consacrées chaque année. Or, on peut s'interroger sur les résultats de ce déploiement de moyens. Selon le gouvernement, l'importance qu'il convient de continuer à accorder au développement de la gestion par performance en tant qu'instrument de contrôle dépend de l'expérience accumulée jusqu'à présent. C'est pourquoi les avantages et les inconvénients de cette technique ont fait l'objet d'une évaluation en 2006.

Pour améliorer le dialogue sur ce thème entre le gouvernement et le Parlement, on a créé un groupe de travail composé de représentants du ministère des Finances et de la Commission des finances du Parlement. Il a pour mission de débattre du type d'informations sur les performances dont le Parlement a besoin pour se prononcer sur les projets budgétaires du gouvernement. Dans ce cadre, il y a lieu de réfléchir à la nature des informations devant être communiquées annuellement ou avec une périodicité

déterminée. Les activités du groupe de travail vont s'intensifier dans le courant de 2007. Il n'est pas possible actuellement de dire quelles observations et propositions il présentera au gouvernement et au Parlement. Mais ses membres s'accordent sur la nécessité de modifier le système actuel, qui ne correspond pas à sa raison d'être.

Pour sa part, le gouvernement a choisi de nommer un enquêteur – investi d'une mission large et sans entrave – pour évaluer le rôle de la gestion par performance dans les rapports entre l'État et ses agences. Dans le but d'améliorer la gestion des agences, il fera aussi des propositions de réforme du système en vigueur, et en indiquera leurs conditions et leurs limites.

Les instructions données par le gouvernement à l'enquêteur pour guider ses travaux portent sur un certain nombre de points spécifiques. Il doit, par exemple :

- évaluer l'interaction de la gestion par performance et du contrôle financier ;
- examiner les moyens dont dispose le gouvernement et les limites auxquelles il se heurte pour définir, dans une optique stratégique, des objectifs clairs qui servent à la gestion des agences et puissent faire l'objet d'un suivi; envisager aussi les possibilités de concevoir des objectifs explicites assignés à plusieurs agences ;
- analyser les possibilités et les limites d'une évaluation, à base d'informations sur les performances, de la conformité des activités aux décisions du gouvernement; obliger les gestionnaires d'une agence à rendre compte. Il s'agit notamment de s'assurer que plusieurs agences contribuent aux mêmes objectifs ;
- considérer les possibilités et les limites d'un examen systématique des activités et des agences de l'État au moyen des informations sur les performances ;
- apprécier les possibilités et les limites d'une meilleure adaptation de la gestion par performance à des activités et situations spécifiques.

L'enquêteur doit remettre son rapport en novembre 2007. Au moment où nous rédigeons, on ne peut faire état d'aucune des propositions qu'il formulera. Toutefois, certains éléments du débat qui se déroule actuellement dans le cadre de l'enquête sont présentés et commentés ci-dessous.

L'expérience de la gestion par performance a été bien étudiée. Les objectifs sont nombreux, vagues et difficiles à surveiller, notamment en ce qui concerne la gestion des agences. L'absence d'indicateurs de réalisation est un défaut majeur, alors même que l'on impose aux agences de communiquer des renseignements nombreux et d'une grande précision.

Les agences doivent consacrer beaucoup de temps et de ressources au respect des obligations qu'on leur impose. Les ministères doivent aussi

accorder du temps et affecter des moyens importants au contrôle et au suivi annuels. Pourtant, les informations sur les performances qui sont recueillies ne semblent pas être d'une grande utilité pour contrôler/surveiller et gérer l'administration. En d'autres termes, les possibilités d'utilisation et les avantages tirés de ces informations sont limités.

Dans ces conditions, l'enquêteur a notamment centré ses travaux sur les questions suivantes :

- Est-il possible/souhaitable d'assigner des objectifs à toutes les activités de l'État? à différents niveaux, là où les niveaux subordonnés sont liés aux niveaux supérieurs?
- Quelles informations sur les performances le gouvernement doit-il recevoir des agences aux fins de contrôle/de suivi et de gestion? La périodicité doit-elle être annuelle ou plus espacée?
- La structure actuelle des activités est-elle adaptée à ses finalités?

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2007 14 2 P) ISBN 978-92-64-03406-8 - n° 55564 2007

# La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE

Le public, tout comme les décideurs politiques, souhaite avoir des informations sur la performance du secteur public. Devrait-on lier les informations sur la performance aux ressources utilisées ? Ce débat est toujours d'actualité dans les pays de l'OCDE. Cet ouvrage examine justement les expériences de huit pays qui ont intégré des informations sur la performance à leur processus budgétaire au cours des dix dernières années. Ces informations sont-elles réellement utilisées dans la prise de décision budgétaire ? De quelle façon le sont-elles ? Quels sont les liens entre ressources et résultats ? L'efficacité, l'efficience et la performance du secteur public s'en sont-elles trouvées améliorées ? Quels enseignements tirer des expériences des pays dans ce domaine ?

Cet ouvrage présente des lignes directrices et des recommandations pour adapter les systèmes budgétaires à l'utilisation d'informations sur la performance.

## PAYS COUVERTS :

Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/finance/9789264034068](http://www.sourceocde.org/finance/9789264034068)

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264034068](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264034068)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264034068](http://www.sourceocde.org/9789264034068)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).