

Séminaire GBO - Tunisie

La gestion budgétaire par objectifs

Comparaisons internationales

Frank Mordacq
Chef de projet français du jumelage

18 Novembre 2011

Plan

- I. **Les règles de gouvernance budgétaire**
- II. Les dimensions principales de la GBO
- III. Les autres aspects liés à la GBO

Pourquoi la GBO ou la nouvelle gestion publique ?

- Les motifs des différents pays pour recourir à une nouvelle gestion financière publique dans les années 80 et 90 :
 - L'ampleur des déficits et le poids de la dette
 - Une demande des usagers dans une société moderne
 - Une crise de confiance des citoyens envers l'Etat
- = La nécessité d'une meilleure gouvernance budgétaire
 - La volonté politique de discipline budgétaire (monnaie unique européenne, critères de Maastricht) - Règles d'équilibre
 - Les modalités institutionnelles de l'élaboration et de l'exécution du budget

Les modalités institutionnelles de la budgétisation

Les 7 caractéristiques institutionnelles selon l'OCDE pour la maîtrise effective des finances publiques :

1. Un cadre budgétaire à moyen terme
2. Des hypothèses économiques prudentes
3. Des techniques de budgétisation descendantes
4. L'assouplissement du contrôle central des moyens
5. L'accent mis sur les résultats
6. La transparence budgétaire
7. Des méthodes modernes de gestion financière

1. Un cadre budgétaire à moyen terme

- Des objectifs à moyen terme : recettes / dépenses / soldes / dette
- Un cadre qui peut être glissant (la plupart des pays) ou fixe sur deux ou trois ans : Grande-Bretagne (spending reviews) / France (loi de programmation pluriannuelle)
- Un document politique pour une législature car le budget reste annuel
- Une visibilité pluriannuelle pour les gestionnaires
- Le problème d'évolution des hypothèses économiques durant la période de programmation

2. Des hypothèses économiques prudentes

- Les prévisions officielles sont comparées avec celles des instituts privés de conjoncture
- La nécessité de retenir des hypothèses de croissance prudentes (Canada / Pays-Bas)
- Le recours à des organismes indépendants de prévisions (Grande-Bretagne depuis 2010)

3. Les techniques descendantes de budgétisation

- L'élaboration traditionnelle du budget : les ministères adressent leurs demandes au ministère du budget avec des demandes nouvelles toujours très élevées (la Finlande publie les demandes des ministères)
- Des méthodes désormais retenues :
 - la fixation d'un plafond de dépenses par le gouvernement et une répartition entre les différents ministères dépensiers avec une fixation de priorité pour certains d'entre eux
 - Une enveloppe globale sous contrainte avec une répartition des tâches entre ministère du budget et ministères gestionnaires (exemple de la France avec le budget triennal et les enveloppes par mission)

4. L'assouplissement du contrôle central des moyens

- Plus grande responsabilisation des gestionnaires mieux placés pour gérer plus efficacement les services publics, avec des libertés nouvelles pour obtenir un même service au moindre coût ou bien plus de services au même coût :
 - La globalisation des moyens, essentiellement sur le fonctionnement
 - La décentralisation de la fonction de gestion du personnel : le recours aux conventions collectives
 - L'externalisation de certaines fonctions supports : Nouvelle Zélande / Grande-Bretagne

5. L'accent mis sur les résultats

- C'est la contrepartie de l'assouplissement des contrôles des moyens. La nature de la responsabilité évolue :
 - Avant : le simple respect des procédures
 - Désormais : une responsabilité des gestionnaires en rendant compte des résultats de leurs activités
- La difficulté de rendre compte de certains résultats :
 - Relativement facile pour la production des biens et services (délivrance des passeports / accidents sur les routes)
 - Plus difficile pour les «effets des produits» (outcome) qui mesurent les conséquences pour les collectivités (éducation / santé)

6. La transparence budgétaire

Trois éléments principaux :

- La diffusion des données budgétaires (prévisions / exécution / comptes)
- L'exercice effectif du pouvoir législatif (contrôle de l'exécution budgétaire par le Parlement)
- La participation effective de la société civile notamment à travers les médias

Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE

1. Les rapports budgétaires

- 1.1. Le budget
- 1.2. Le rapport préalable au budget
- 1.3. Le rapport mensuel
- 1.4. Le rapport en milieu d'année
- 1.5. Le rapport de fin d'année
- 1.6. Le rapport préalable à des élections
- 1.7. Le rapport sur le long terme

2. Les indications particulières

- 2.1. Les hypothèses économiques
- 2.2. Les dépenses fiscales
- 2.3. Les créances et les engagements
- 2.4. Les actifs non financiers
- 2.5. Les obligations liées aux pensions des agents publics
- 2.6. Les engagements conditionnels

3. La sincérité, contrôle et responsabilité

- 3.1. La politique suivie en comptabilité
- 3.2. Les systèmes et la responsabilité
- 3.3. L'audit
- 3.4. Le contrôle du public et celui du Parlement

7. Des méthodes modernes de gestion financière

- Une comptabilité générale en droits constatés en plus de comptabilité de caisse (Nouvelle Zélande / Australie dans les années 90)
- Le prélèvement de frais financiers notamment pour montrer le coût de l'occupation du patrimoine immobilier par le paiement de loyers budgétaires (en France depuis 2006)
- Le report de crédits inutilisés (dans la plupart des pays, en France 3 %)

Dix principes pour une loi budgétaire

1. **L'autorité** : pour chacun des stades de la procédure budgétaire, on précise à qui appartient le pouvoir de décision. La suprématie du législateur en matière de finances publiques fait partie intégrante de ce principe.

Principes classiques

2. **L'annualité** : l'autorité budgétaire est conférée pour une période de 12 mois. La loi de finances annuelle est votée pour l'exercice auquel elle se réfère. Toutes les transactions sont estimées sur une base annuelle.
3. **L'universalité** : toutes les ressources et charges sont inscrites dans le budget pour leur montant brut. Les ressources ne sont pas affectées. Les charges ne sont pas compensées par des recettes.
4. **L'unité** : la loi de finances présente, et éventuellement approuve, l'ensemble des recettes et des paiements en même temps et généralement dans le même document.
5. **La spécialité** : les estimations budgétaires indiquent les ressources et les charges avec un certain degré de détail. Les dotations, qui indiquent le montant maximum des fonds alloués à des fins particulières, sont légalement contraignantes.
6. **L'équilibre** : les engagements sont équilibrés par les recettes et par des emprunts. «L'équilibre» est bien défini.

Dix principes pour une loi budgétaire

Principes modernes

7. **La responsabilité** : l'exécutif rend compte au législateur de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. En son sein, la responsabilité des gestionnaires de budgets est bien précisée. Une instance externe indépendante établit, au moins une fois par an, un rapport sur l'exécution du budget destiné au législateur.
8. **La transparence** : Les fonctions des différents organes de l'État sont clairement établies. Des informations budgétaires à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile. La terminologie budgétaire est bien expliquée.
9. **La stabilité** : On assigne au budget et à la dette publique des objectifs, qui s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme périodiquement mis à jour. Les taux et l'assiette des impôts et des autres prélèvements restent relativement stables.
10. **La performance** : la loi de finances indique les résultats attendus des programmes budgétaires et ceux qui ont été constatés récemment. La «performance» est appréciée à l'aune des principes d'efficience, d'économie et d'efficacité.

Plan

- I. Les règles de gouvernance budgétaire
- II. Les dimensions principales de la GBO**
- III. Les autres aspects liés à la GBO

Une nomenclature budgétaire présentant les grandes politiques publiques

- La GBO permet de passer d'une nomenclature par nature de dépenses (personnel / fonctionnement / transfert) à une nomenclature par finalité ou destination de la dépense : à quoi servent les politiques publiques ?
 - Aux Etats-Unis depuis 1993, le «Government Performance and Result Act» (GPRA), le budget est présenté sous forme de programmes.
 - Au Royaume-Uni, les ministères ont présenté des contrats de services publics («Public Service Agreement») évalués tous les trois ans dans le cadre de spending review.
 - La LOLF en France depuis 2006 définit des missions (y compris interministérielles) et des programmes déclinés en actions.

La performance publique

- Les raisons de performance :
 - Les administrations doivent s'intéresser aux besoins du public et pas au fonctionnement de l'administration
 - Il faut rendre les administrations responsables de leurs actions
 - Il faut réaliser une meilleure allocation des ressources
- Les pays pionniers : Nouvelles Zélande et Australie (d'abord la mesure des produits avant de mesurer les effets des produits) puis les Etats-Unis avec les projets de rapport de performance ainsi que le Royaume-Uni et la France dans les années 2000.
 - Australie : les finalités sont déclinées en objectifs opérationnels
 - Canada : les résultats stratégiques sont déclinés en résultats
 - Etats-Unis : les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels
 - France : le triptyque Stratégie/Objectifs/Résultats
- Une différenciation entre le système britannique et le système français
 - En Grande-Bretagne : des objectifs d'efficacité socio-économique (outcome)
 - En France : l'addition d'objectifs d'efficacité socio-économique («politiques») mais aussi de qualité de service et de productivité (plus «techniques»)

La performance publique

Le lien entre performance et budgétisation

- Trois cas de figure :
 - Absence de lien entre performance et budgétisation : la performance sert à responsabiliser les managers et à donner des informations aux acteurs externes (Grande-Bretagne)
 - Existence d'un lien indirect : les résultats éclairent les choix notamment vis-à-vis des Parlements (les Etats-Unis avec le programme «programme assesment rating tool» (PART))
 - Existence d'un lien direct : une situation rare sauf sur des cas ponctuels dans le domaine de l'enseignement supérieur (Danemark / Royaume-Uni)
- Les limites de la performance avec les retours d'expérience
 - Chronophage complexe et parfois manipulable, ne pas se focaliser sur la vertu d'un indicateur
 - D'où recours le plus souvent à une évaluation plus globale des politiques publiques (création en Espagne en 2007 d'une agence nationale d'évaluation des politiques publiques)

L'évolution des modalités de contrôle interne

Dans tous les pays, la mise en place de la GBO a conduit à un allègement, à un recentrage voire à la suppression des contrôles a priori exercés par le ministère des finances.

- Le système anglo-saxon, adopté par la Commission européenne, repose sur le triptyque : Contrôle interne mis en place par les managers eux-mêmes / Audits internes par un organisme placé auprès du ministre / Inspection dans sa fonction de lutte contre la fraude et la corruption
- La France a maintenu l'existence d'un contrôle financier a priori fondé sur une double action :
 - un contrôle global de soutenabilité budgétaire des engagements de chaque ministère avec des comptes-rendus d'exécution trimestriels
 - le maintien d'un contrôle a priori des engagements juridiques les plus importants en fonction d'un seuil décidé par ministère, en fonction des risques et des enjeux

Le contrôle externe (1)

- La GBO, fondée sur la responsabilisation des gestionnaires justifie, surtout si les contrôles a priori ont été allégés ou supprimés, l'existence de contrôles externes organisés.
 - Le Parlement exerce naturellement partout le rôle du contrôle du gouvernement en matière d'exécution budgétaire
 - Une autorité autonome assure les fonctions de contrôle externe à travers une fonction d'audit ou d'évaluateur.

Le cadre juridique du contrôle externe : exemples de différences

Le président de l'institution supérieure de contrôle est principalement responsable devant :	Le président de l'institution supérieure de contrôle est nommé par :		
	Le Parlement	L'exécutif	Les deux*
Le Parlement	Danemark, Finlande, Norvège, Suède	Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni	Espagne, États-Unis
L'exécutif			Corée
Les deux		France	Allemagne, Japon

Source : OCDE

Le contrôle externe (2)

- Différents modèles coexistent pour le positionnement institutionnel pour cet organisme de contrôle externe.
 - Un modèle anglo-saxon : un organisme d'audit est placé auprès du Parlement qui vérifie l'utilisation des fonds publics et certifie les comptes (le National Audit Office de Grande-Bretagne, le General Audit Office aux Etats-Unis et le Vérificateur général au Canada)
 - Le modèle français : une Cour des Comptes qui est à la fois juge, certificateur des comptes, vérificateur des fonds publics et évaluateur des politiques publiques.

La comptabilité générale (1)

- Le rôle de la comptabilité générale dans les réformes GBO
 - Accompagner les réformes budgétaires dans le pilotage de la performance : connaître les coûts (Nouvelle-Zélande), comparer entre eux les services publics (les hôpitaux en Grande-Bretagne)
 - Instituer une sincérité comptable : mise en évidence des charges certaines et futures de l'Etat / comptabiliser le patrimoine pour mieux gérer les actifs (immobilier, informatique)
 - Obtenir la certification des comptes par un auditeur externe (Canada / Australie)
- Points d'attention dans tous les pays : le passage à la comptabilité générale nécessite :
 - L'établissement de normes comptables avec les spécificités du secteur public
 - La mise en place d'un contrôle interne comptable et de l'audit interne
 - La modification fondamentale des systèmes d'information permettant de tracer toute la comptabilité

La comptabilité générale (2)

- La comptabilité générale comme dans une entreprise consiste à rattacher à un exercice les charges et les produits dès le moment du fait générateur et non pas au moment du paiement ou de l'encaissement. Elle est dénommée comptabilité en droits constatés ou comptabilité d'exercice ou encore comptabilité patrimoniale. Elle permet de définir un bilan de l'Etat avec une valorisation de l'ensemble de ses actifs corporels (immobilier), incorporels (brevets) et financiers.
- Le budget et les comptes en droits constatés : Australie / Nouvelle-Zélande : difficultés en terme de transparence pour le vote du budget
- Le budget en caisse et les comptes à la fois en caisse et en droits constatés : système retenu par la plupart des pays mais différents degrés de passage à la comptabilité en droits constatés :
 - Comptabilité d'exercice modifiée (la dette)
 - Comptabilité d'exercice totale

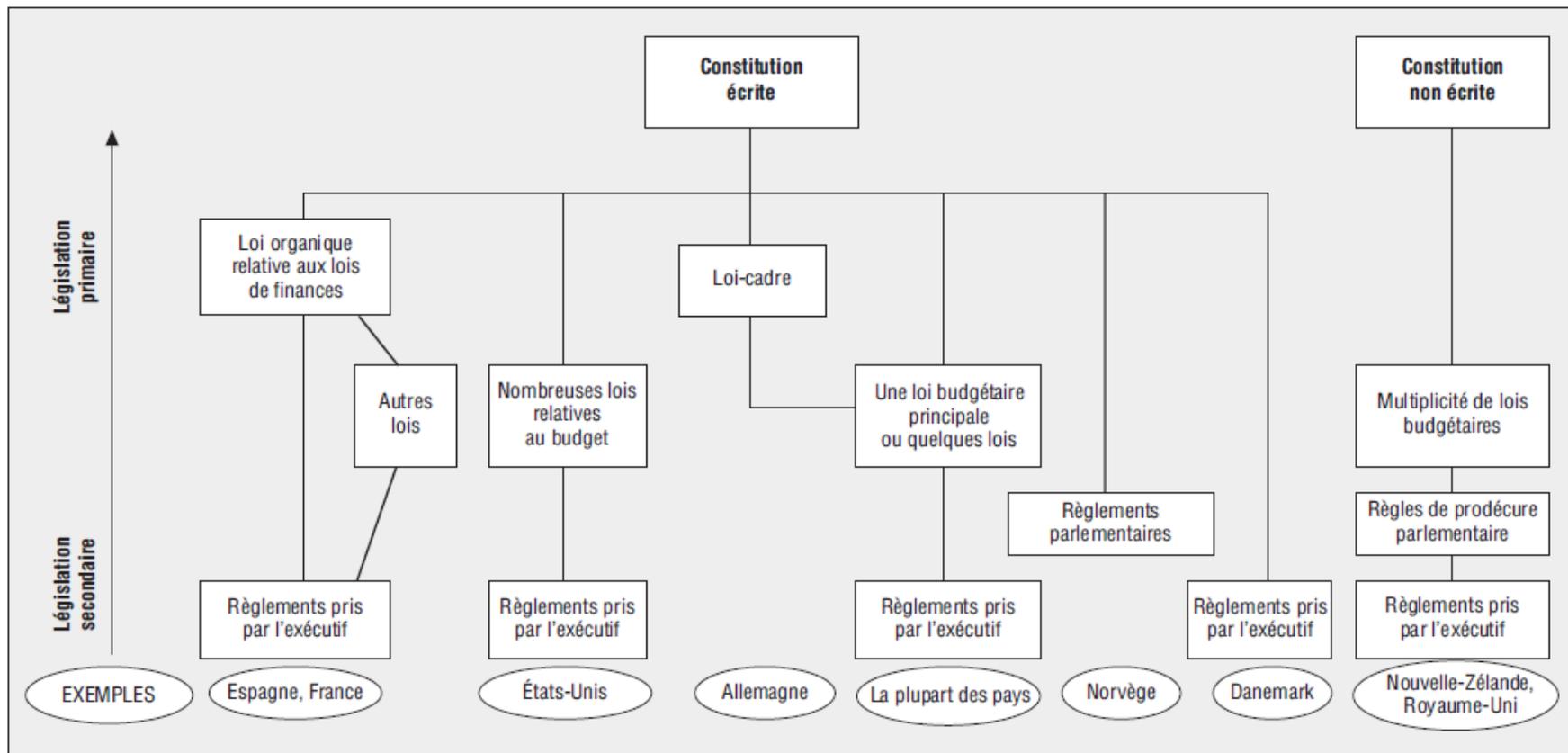
L'évolution du rôle des directions du budget

- Dans les pays ayant mené ces réformes GBO, les directions du budget ont été pilotes de la modernisation. Les directions du budget sont des organisations puissantes et influentes qui exercent une fonction de répartition et de contrôle (en France et en Grande-Bretagne le ministère des finances, au Canada le Conseil du trésor, aux Etats-Unis l'Office of Management and Budget auprès du Président)
- Les grands objectifs des services budgétaires (Australie / Canada / Etats-Unis) sont :
 - Le suivi de la procédure budgétaire en appuyant les décisions politiques dans la mise en œuvre de l'action publique : attribution des dotations budgétaires
 - Une activité de conseil concourant à la coordination de l'action publique et à l'amélioration de l'efficacité et de la performance
- La France a créé au sein de la direction du budget une mission spécifique relative à la performance et à la gestion financière publique

La réglementation législative ou réglementaire

- Suivant les pays, il peut y avoir ou pas de texte général de niveau organique :

Les différents modèles d'organisation du cadre juridique des systèmes budgétaires



Source : OCDE

La réglementation législative ou réglementaire

Raisons de modifier les lois budgétaires (<i>sélection de pays</i>)	Allemagne	Etats-Unis	France	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Suède
1. Améliorer la stabilité macroéconomique en général (réduire le déficit budgétaire)	1967-69	À partir de 1985		À partir de 1986		Milieu des années 90
1a. Règles budgétaires qualitatives				Années 90	(oui, mais par voie législative)	
1b. Règles budgétaires quantitatives	Règle d'or	1985-89, 1991-02				
2. Développer la transparence budgétaire			2001	1994		1996
3. Instaurer un cadre budgétaire à moyen terme	1967-69		2001	1994		1996
4. Introduire la budgétisation axée sur la performance		1993	2001	Fin des années 80	2001	
5. Donner plus de souplesse aux crédits budgétaires	1997		2001	Fin des années 80		1996
6. Mettre en place la comptabilité sur la base des droits constatés ou la rendre possible			2001	1989	2001	
7. Diminuer la débudgétisation			2001			
8. Amoindrir l'autorité/les pouvoirs de l'exécutif dans la procédure budgétaire		1974, 1990	2001			

Note : les dates indiquées sont celles de l'adoption de la loi (ou des) loi(s) et non de début de leur application – Source OCDE

Plan

- I. Les règles de gouvernance budgétaire
- II. Les dimensions principales de la GBO
- III. Les autres aspects liés à la GBO**

Les modalités de gestion des prestations de service public

Des modalités nouvelles de mise en œuvre de services publics ont été liées dans certains pays aux réformes de GBO

○ Les agences

● Deux modèles existent :

- Le modèle nordique et notamment suédois avec une très grande autonomie donnée aux agences qui est une tradition culturelle du pays. Elles reçoivent des allocations et rendent compte du résultat sans aucune intervention du ministère. Certains y voient une perte de pouvoir de l'administration centrale.
- Le modèle anglo-saxon et notamment en Grande-Bretagne (programme «next steps» en 1988) ; les agences britanniques ne disposent pas de la personnalité juridique et sont placées sous la responsabilité directe du ministre de rattachement.

○ Les partenariats privé/public

- Ce sont des contrats par lesquels la personne publique confie à une consortium privé le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'une infrastructure collective et des services associés. La partie publique paie un loyer sur une longue période : développé au Royaume-Uni dans les années 80, développé en France dans les années 2000 (prisons, hôpitaux, ministère de la défense)

La qualité de service rendu aux citoyens

- Les réformes de GBO sont liées à l'amélioration du service public dans un monde transformé par l'évolution des citoyens (vieillesse, diversité, internet). Les usagers bénéficiaires peuvent parfois être considérés comme des clients. La qualité de service est devenue un élément de la performance.
- Au Canada, une enquête nationale «Citizens first»
- Aux Etats-Unis, un indice de satisfaction «American Customer satisfaction index»
- Récemment en Grande-Bretagne, une demande directe de réforme auprès des citoyens, imitée par la France en 2011
- Des conférences qualité des services publics au niveau européen avec la notion de co-décision, de co-réalisation ou de co-évaluation.

Moderniser la gestion des ressources humaines

- La question du statut de la fonction publique ou un statut de droit privé : le recrutement de contractuels sans statut de la fonction publique (Suède) ou passage du statut de fonctionnaire au statut de contractuel (Italie / Portugal / Espagne)
- L'individualisation de la gestion et des rémunérations : un système de rémunération à la performance (individuelle ou collective), les pratiques en France
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences