

L'APPORT DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

AMAL LARHILD

Chercheur en Finances Publiques



البرمجة المتعددة السنوات ومساهمتها في تحديث موازنة الدولة

تكمن أهمية هذا المقال في إظهار دور برمجة الموازنة على عدة سنوات في تفعيل السياسات العامة وفي اتباع خطة شاملة بعيدة الأمد. كمدخل إلى تحديث الدولة وإدارة المالية العامة.

فضلاً عن ذلك، يسلط هذا الضوء على أهمية هذا النوع من البرمجة في تعزيز فعالية وأداء الإدارات العامة، كما أنه يستعرض مختلف الأهداف المرجو تحقيقها من خلال تبني استراتيجية متوسطة الأمد.

وتعرض الكاتبة أمل لرهلد، الباحثة المتخصصة في المالية العامة - منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)، تجربة المغرب والمملكة المتحدة في اعتماد مقارنة البرمجة المتوسطة الأمد، وخاصةً مختلف المراحل والخطوات التي رافقت وضع هذه المقاربة حيّز التنفيذ، فضلاً عن ذكر العقبات والمشاكل التي واجهت صانعي القرار.

La réforme de l'État a pris une place croissante dans le débat politique, dans un double contexte de mondialisation et d'accumulation des déficits publics⁽¹⁾. La réforme de l'État englobe également les aspirations des citoyens à une meilleure qualité des services publics, celles des contribuables à une réduction des prélèvements fiscaux, et l'assurance de limiter le report de charges sur les générations futures en se rapprochant de l'équilibre budgétaire.

Les finances publiques constituent donc l'une des meilleures voies pour pénétrer les arcanes de l'État⁽²⁾. Elles fondent la subsistance des pouvoirs politiques et

constituent ainsi un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Elles ont à plusieurs reprises dans l'histoire joué un rôle majeur dans le processus de formation et de transformation de l'État, se situant ainsi à l'origine de la démocratie⁽³⁾.

La réforme budgétaire n'est pas toute la réforme de l'État, mais elle en constitue un levier. La rénovation des procédures budgétaires constitue un véritable levier de la réforme de l'État, surtout dans un contexte marqué par la rareté des ressources, où la simplification des procédures budgétaires, la déconcentration des crédits et l'octroi de plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires

(1) S. GODEFROY, H. ZELLER, "La LOLF et la réforme de l'État", in La réforme de l'État, cahier français n° 346, septembre-octobre 2008.

(2) P. GAUDEMET, "Finances publiques : budget/trésor", Tome 1, 7ème édition.

(3) M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", Revue française des Finances Publiques, n° 73, janvier 2001.)

budgétaires s'impose⁽⁴⁾.

Vu que "l'établissement du budget constitue l'acte fondamental de la vie de l'État"⁽⁵⁾, la préparation d'un tel document doit se faire avec soin. Elle doit s'inscrire dans un processus transparent visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble. C'est pourquoi on assiste à la mise en œuvre de réformes financières un peu partout dans le monde. Ces réformes sont loin d'être de simples aménagements, c'est bien une forme tout à fait nouvelle de gouvernance, conduisant à réévaluer en profondeur le fonctionnement de l'État⁽⁶⁾, animée par la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique⁽⁷⁾.

Cette quête de transparence dans la gestion des finances publiques va de pair avec l'introduction de la notion de performance dans l'action administrative qui est à l'origine des réformes du mode de budgétisation axée sur les résultats⁽⁸⁾ et permettant la modernisation du secteur public. Si l'absence de référence aux résultats des administrations est la caractéristique centrale du mode de gestion qui entrave leur modernisation⁽⁹⁾, une

gestion budgétaire performante constitue, quant à elle, un moyen essentiel pour le développement économique et social d'un pays⁽¹⁰⁾.

Les mécanismes de reddition des comptes dépendent

CETTE QUÊTE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES VA DE PAIR AVEC L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE PERFORMANCE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE

de la qualité fondamentale des informations disponibles et des incitations offertes aux responsables du choix des politiques et de leur mise en œuvre⁽¹¹⁾. Dans ce sens, des informations constamment de haute qualité permettent à l'administration publique de toujours faire de meilleurs choix en matière d'orientations. Des informations de haute qualité sont également une composante essentielle de tout mécanisme de responsabilité⁽¹²⁾.

L'élaboration de stratégies aussi bien nationales que sectorielles à moyen et long terme, indispensables à la formulation des politiques publiques, se situe en amont du processus de budgétisation⁽¹³⁾. Une stratégie sectorielle comprend les objectifs des politiques

(4) "La nouvelle approche budgétaire", in Revue Al Maliya, n° 33, juin 2004.

(5) M. DUVERGER, "Finances publiques", Themis, 1963.

(6) M. BOUVIER, "La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence", in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008.

(7) H. GUILLAUME, G. DUREAU, F. SILVENT, "Gestion publique: l'État et la performance", Presse sciences Po and DALLOZ, 2002.

(8) D. CATTEAU, "La LOLF et la modernisation de la gestion publique: la performance, fondement d'un droit public financier rénové", Senat et Dalloz, coll. "Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle", 2007.

(9) B. ABATE, "La nouvelle gestion publique", LGDJ, 2000.

(10) M. BOUVIER, "La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence", in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008.

(11) WARREN K. et BARNES C., "Les incidences des principes comptables généralement admis (GAAP) sur la prise de décision budgétaire: bilan de douze années d'expérience de la budgétisation sur la base des droits constatés et des produits en Nouvelle-Zélande", Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 3, n° 4, 2003.

(12) WARREN K. et BARNES C., op.cit.

(13) G. VERGER, "La reddition des comptes", SPID, 2010.

publiques pour le secteur concerné et la définition du rôle de l'État par rapport à ces objectifs; une analyse de l'existant et la détermination des défis à relever pour atteindre les objectifs. Elle comprend également les activités et les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie ainsi qu'une estimation du coût de cette mise en œuvre⁽¹⁴⁾.

La programmation budgétaire pluriannuelle est un outil qui permet de renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, assurant une bonne visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation entre les programmes sectoriels à travers une programmation appropriée des crédits. Si le renforcement de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique est l'un des soucis majeurs des gestionnaires, ces derniers ne peuvent plus se limiter à un horizon budgétaire annuel même si les autorisations budgétaires données par le pouvoir politique ne peuvent l'être que dans le cadre annuel⁽¹⁵⁾. Tous les programmes sectoriels pris en charge par les budgets publics revêtent une dimension pluriannuelle dès lors qu'ils traduisent une vision ministérielle sur plusieurs années. La pluriannualité apparaît donc comme un élément de modernisation des administrations publiques et de conduite concrète des réformes structurelles qu'appelle un redressement pérenne des comptes publics⁽¹⁶⁾. Cette pluriannualité s'opère à travers les "Cadres de Dépenses à Moyens Terme (CDMT)".

La mise en place d'un CDMT s'inscrit souvent

dans un cadre plus général de réforme de la gestion de la dépense. Selon une étude de l'OCDE⁽¹⁷⁾, la maîtrise effective des dépenses publiques nécessite de réunir sept caractéristiques institutionnelles interdépendantes, à savoir la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, la formulation d'hypothèses économiques prudentes, l'utilisation des techniques de budgétisation descendantes, l'assouplissement du contrôle financier, la concentration sur les résultats, la transparence budgétaire et l'utilisation de méthodes modernes de gestion financière.

Plusieurs définitions ont tenté de définir le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). L'une d'entre elles dispose que c'est "un cadre comprenant une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles"⁽¹⁸⁾. Une deuxième définition réfère au CDMT comme "un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de

LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE EST UN OUTIL QUI PERMET DE RENFORCER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources"⁽¹⁹⁾.

(14) Ibid.

(15) X. DOUBLET, B. DREYFUS, P. BLASQUEZ, "Guide pratique du management des organisations publiques", éd. SEFI, 2000.

(16) "La réforme de l'État", L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.

(17) J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.

(18) G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(19) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

Ce qui est à retenir, c'est que le CDMT est un instrument de programmation très utile pour combler le vide entre les politiques et leur traduction budgétaire⁽²⁰⁾, permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle⁽²¹⁾, généralement de trois à cinq ans selon les pays. Le Royaume-Uni, l'Australie, la Suède et la France ont opté pour un CDMT sur trois ans, la Finlande et les Pays-Bas sur quatre ans, la Corée sur cinq ans⁽²²⁾. Étant donné que la connexion entre l'élaboration des politiques publiques, la planification et les processus budgétaires est une condition commune dans les systèmes de gouvernance des pays, le CDMT est devenu un élément central des réformes de la gestion des finances publiques⁽²³⁾. Cet instrument constitue la condition fondamentale pour assainir les finances publiques⁽²⁴⁾.

LES OBJECTIFS DU CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME

En l'absence de processus de prise de décision efficace, l'élaboration des politiques et la planification sont déconnectés les uns des autres et du budget, et ils ne sont pas limités par les ressources disponibles ou par les priorités stratégiques⁽²⁵⁾. Cette situation conduit à un décalage conséquent entre ce qui est promis à travers les politiques publiques et ce qui est réalisable. Le processus de budgétisation annuel devient donc plus

axé sur le maintien d'un certain équilibre, plutôt que sur l'allocation des ressources sur la base de choix politiques clairs pour atteindre les objectifs stratégiques.

La programmation pluriannuelle vise à établir ce lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre⁽²⁶⁾. Il ambitionne d'atteindre trois objectifs majeurs⁽²⁷⁾.

Le premier objectif consiste à renforcer la discipline budgétaire dans sa globalité, incluant la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, tout en s'assurant de la compatibilité de l'impact des politiques budgétaires avec les ressources financières de l'État et le cadre macroéconomique.

Le deuxième objectif est de consolider l'efficacité de la répartition intersectorielle des ressources par le développement de méthodes et d'outils qui assurent la

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE VISE À ÉTABLIR CE LIEN INDISPENSABLE ENTRE LES STRATÉGIES À MOYEN OU LONG TERME ET LE BUDGET ANNUEL EN DÉFINISSANT LE CHEMINEMENT POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DES PLANS OU STRATÉGIES, ET EN ENCADRANT LES ADAPTATIONS DU BUDGET, NÉCESSAIRES À LEUR MISE EN ŒUVRE

(20) M. RAFFINOT, B. Samuel, "Les cadres de dépense à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu ?", STATECO n° 100, 2006.

(21) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT): guide méthodologique", Ministère des Finances, Maroc, 2008.

(22) Y.H. JIN, "Korea Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks", IMF, 2011.

(23) "Performance budgeting, a users' guide", OECD, March 2008.

(24) BLONDAL J., "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.

(25) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

(26) G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(27) Ibid.

relation entre les stratégies des politiques publiques et leur traduction concrète à travers le budget. Le périmètre de réalisation progressive des objectifs impliquant différents secteurs et nécessitant souvent un effort continu sur plusieurs années devient ainsi possible en plaçant le budget dans une perspective pluriannuelle.

Le troisième objectif est d'améliorer la performance opérationnelle, en renforçant l'efficacité et l'efficience dans les prestations de services publics, en donnant aux gestionnaires une plus longue perspective pour

gérer leurs projets et en leur offrant un cadre de suivi de la performance.

La programmation pluriannuelle constitue le cadre de liaison qui permet aux dépenses d'être pilotées par les priorités des politiques publiques et encadrées par les réalités budgétaires. Le défi réside dans le fait de gérer avec efficacité la pression entre les besoins et les ressources disponibles, tel que démontré dans le schéma⁽²⁸⁾ ci-dessous:

FIGURE 1
Lier Politique Publique, Planification et Budgétisation dans le Cycle de Gestion des Ressources et de la Planification



(28) "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME AU MAROC

Par lettre du Premier Ministre en date du 30 juin 2005, l'expérimentation des CDMT a été lancée par la création d'une commission interministérielle, impliquant les départements de l'Équipement, de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Santé, de l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire et de l'Eau⁽²⁹⁾. Les travaux de la commission ont bénéficié de l'assistance technique de la Banque Mondiale, notamment à travers un benchmark des meilleures pratiques internationales, incluant: l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis, le Royaume Uni et la Suède⁽³⁰⁾.

L'élaboration du diagnostic des pratiques de programmation budgétaire a débouché sur la proposition d'une nouvelle approche adaptée à l'environnement institutionnel et macroéconomique marocain. Des CDMT sectoriels ont été mis en place pour des départements pilotes, notamment ceux de la Santé, de l'Habitat, de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de l'Eau⁽³¹⁾.

En février 2007, le Premier Ministre marocain avait annoncé, par Circulaire⁽³²⁾, le début d'une nouvelle étape dans le chantier de réforme budgétaire qui s'inscrit dans le processus de modernisation de l'administration afin d'adapter ces modes d'intervention aux impératifs

d'efficacité et d'efficience. Il avait précisé que "(...) Il y a lieu d'entamer une nouvelle étape dans le processus de réforme consistant à renforcer la cohérence, la coordination et l'intégration des différentes politiques sectorielles et d'assurer leur soutenabilité au regard du cadre macro-économique. Il s'agit de compléter les dispositifs précités par l'inscription de la programmation budgétaire dans une vision pluriannuelle indicative facilitant la déclinaison des programmes d'action dans la loi de finances et l'identification des moyens nécessaires à leur exécution"⁽³³⁾.

Cette Circulaire a également annoncé la publication d'un guide⁽³⁴⁾ présentant la démarche méthodologique et les outils de préparation du CDMT ainsi que sa relation avec la préparation du projet de loi de finances.

Il existe deux cadres de dépenses à moyen terme, le CDMT global, établi au niveau central, et les CDMT sectoriels établis par chaque ministère (ou institution)⁽³⁵⁾.

Le CDMT préparé annuellement met en place des projections concernant les dépenses de l'État s'étalant sur une durée trois ans. Les dépenses relatives à la première année doivent être conformes à celles du budget⁽³⁶⁾. Les priorités du gouvernement ainsi que l'estimation des besoins de financement des programmes d'action qui en découlent sont inscrites à travers les données des deux années suivantes.

Afin d'assurer la cohérence entre les stratégies sectorielles et les allocations intra-sectorielles, les

(29) M. HADDAD, "Programmation budgétaire pluriannuelle: cadre de pilotage des finances publiques et de renforcement de l'action de l'Etat", séminaire sur les finances publique, Tanger, 22 avril 2009.

(30) Ibid.

(31) Ibid.

(32) Circulaire du Premier Ministre n°3/2007 du 8 février 2007 sur l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), voir annexe XX.

(33) Ibid.

(34) "Cadre de Dépenses à Moyen Terme: guide méthodologique", Ministère des Finances et de la Privatisation, 2007.

(35) J. MATHIS, « Manuel de gestion des finances publiques en Afrique francophone », FMI, 2011.

(36) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) : guide méthodologique", Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc, 2006.

ministères établissent des projections sous forme de CDMT sectoriels détaillé par programme d'action⁽³⁷⁾. Les CDMT sectoriels préparés par les différents départements ministériels sur la base du Tableau des Opérations Financières du Trésor (TOFT) sont consolidés en un CDMT global. Ce dernier établit des projections des différentes dépenses du budget de l'État sur une période de trois ans, donnant une vision d'ensemble de la cohérence des priorités et des besoins sectoriels d'allocation de ressource avec les capacités de financement.

Pour réaliser un CDMT global, quatre étapes sont nécessaires, s'étalant entre mars et octobre de chaque exercice budgétaire. L'identification des contraintes macro-

LA CARACTÉRISTIQUE DE CADRE GLISSANT PERMET AU CDMT D'ÊTRE AJUSTABLE EN FONCTION DE L'ACTUALISATION DES DONNÉES TANT AU NIVEAU DES BESOINS DE FINANCEMENT QU'AU NIVEAU DES RESSOURCES

économiques utilisées pour la préparation des prévisions des opérations financières du trésor est le premier préalable à l'élaboration des CDMT. Sur la base de ces prévisions, une Circulaire d'orientation émanant du Premier Ministre diffuse à l'ensemble des départements ministériels le cadre de référence qui servira à la préparation de leurs CDMT sectoriels. Au moment de la préparation du projet de loi de finances, les plafonds des dépenses pour le budget annuel sont fixés par lettres de cadrage du Premier Ministre et les départements ministériels procèdent à l'actualisation de leurs CDMT sectoriels⁽³⁸⁾. Ces derniers, une fois finalisés, seront consolidés dans un CDMT global.

(37) Ibid.

(38) Ibid.

(39) Ibid.

(40) Ibid.

(41) "Rapport d'activité 2010 de la Direction du Budget", Direction du Budget, Maroc, 2011.

(42) Cette opération d'assistance technique a fait l'objet d'un marché financé par un don du Fonds de Développement Institutionnel de la Banque Mondiale.

L'élaboration des CDMT sectoriels, préparés par ministère, se fait en deux étapes. La première étape consiste à préparer les CDMT sectoriels initiaux. Cette étape précède la préparation des projets de budgets annuels et vise à éclairer les choix sur la stratégie budgétaire et dresser les priorités sectorielles. La deuxième étape vise à mettre à jour les CDMT initiaux, s'assurant de la conformité entre la première année du CDMT et le projet de budget annuel et tenant compte des arbitrages opérés lors de la préparation du budget annuel⁽³⁹⁾.

L'élaboration du CDMT global se fait par le Ministère des Finances et de la Privatisation à travers la consolidation des CDMT sectoriels. Le CDMT est alors accompagné de deux notes explicatives. La première présente les hypothèses ayant présidé à l'élaboration du TOFT et des différentes politiques et mesures soutenant le cadre macro-économique. La deuxième présente les écarts éventuels entre les projections consolidées proposées par les différents départements ministériels et les possibilités financières dégagées du TOFT ainsi que les mesures de rationalisation et d'arbitrage permettant d'assurer la compatibilité des CDMT sectoriels avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique⁽⁴⁰⁾.

Dans ce cadre, un guide méthodologique pour la préparation du CDMT a été préparé et diffusé à l'ensemble des départements ministériels par Circulaire du Ministre des Finances n°3/2007 du 8 février 2007.

À la fin de l'année 2010, 19 départements ministériels ont préparé leurs CDMT sectoriels⁽⁴¹⁾. Pour cela, cinq de ces départements ont bénéficié d'une opération d'assistance technique avec l'aide d'un bureau d'études Canadien⁽⁴²⁾.

Plusieurs départements disposent d'une stratégie pluriannuelle clairement affichée. Le ministère de la Santé s'est inscrit dans une perspective de moyen terme lui permettant de faire le point de la situation pour dégager les grandes orientations futures et les actions qui en découlent. Il avait mis en place un document intitulé "Politique de santé: acquis, défis et objectifs, plan d'action 2005-2007"⁽⁴³⁾, et depuis 2006, s'est engagé dans processus de réflexion et d'évaluation pour l'élaboration d'une vision de santé à l'horizon 2020⁽⁴⁴⁾. Le ministère de la santé a été pionnier dans l'adoption et la mise en œuvre des instruments de la réforme budgétaire, y compris l'instauration d'un CDMT.

En outre, le Département de l'Éducation Nationale (DEN) a adopté un CDMT découlant du cadre stratégique de développement du système éducatif publié en 2005, en actualisant les coûts unitaires de construction et d'équipement des collèges sous l'optique optimisation de l'utilisation des ressources mobilisables. Les perspectives de développement du système éducatif se basent ainsi sur une stratégie volontariste de la généralisation de la scolarisation et de l'amélioration de la qualité de l'enseignement conformément aux dispositions de la Charte Nationale d'Éducation et de Formation⁽⁴⁵⁾. Cette dernière représente une traduction des orientations à moyen et long terme, et constitue une base fondamentale des stratégies, politique et programmes de développement du système éducatif au cours de la décennie 2000-2009⁽⁴⁶⁾.

La caractéristique de cadre glissant permet au

CDMT d'être ajustable en fonction de l'actualisation des données tant au niveau des besoins de financement qu'au niveau des ressources. De ce fait, l'analyse de la viabilité financière des estimations en besoins financiers, l'introduction de la dimension régionale dans l'estimation des besoins du secteur, l'identification des dépenses et ressources non étatiques en faveur du secteur et l'intégration de ce CDMT sous-sectoriel dans un cadre macroéconomique réaliste sont autant d'éléments qui pourront donner lieu à une actualisation du CDMT sous-sectoriel actuel.

En 2011, la pluri-annualité budgétaire a été introduite dans la constitution. L'article 75 de cette dernière dispose que "les dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le Parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée". Cette pluri-annualité est déclinée au niveau du projet de loi organique des finances afin de favoriser une bonne exécution des politiques publiques.

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DANS LES PAYS DE L'OCDE, LE CAS DU ROYAUME-UNI

Depuis plusieurs décennies, les pays développés ont commencé à adopter les cadres de dépense à moyen terme⁽⁴⁷⁾. Certains pays ont commencé à introduire la pluriannualité dans leurs systèmes de gestion budgétaire dès les années 1960. Dans les années 2000, la

(43) G. COLLANHGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

(44) "Santé, vision 2020", Ministère de la Santé, Maroc, 2006.

(45) "Cadre de dépense à Moyen Terme de l'Éducation de Base", Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, Rabat, novembre 2005.

(46) "Cadre stratégique de Développement du Système Éducatif", Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche Scientifique, Département de l'Éducation Nationale, Maroc, 2004.

(47) P. LE HOUEROU, R. TALIERCIO, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, preliminary lessons from Africa", World Bank, 2002.

programmation pluriannuelle est devenue une tendance pratiquement universelle⁽⁴⁸⁾.

Le Royaume-Uni a été le pionnier à introduire la programmation pluriannuelle dès les années 1960⁽⁴⁹⁾. L'introduction du "Questionnaire Annuel des Dépenses

ALLOUER LES RESSOURCES PUBLIQUES AUX PRIORITÉS STRATÉGIQUES, ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE FAÇON À MIEUX DÉPENSER L'ARGENT DE L'ÉTAT, RENFORCER LES MÉCANISMES DE COORDINATION ENTRE LES MINISTÈRES POUR AMÉLIORER LE SERVICE PUBLIC ET METTRE UN TERME AU GASPILLAGE

Publiques"⁽⁵⁰⁾ a mis en place des plans de dépenses publiques sur trois ans, prenant en compte les objectifs généraux du gouvernement en matière de dépenses⁽⁵¹⁾.

Quelques décennies plus tard, un changement dans le paysage politique va engendrer une réforme globale de la gestion des finances publiques, incluant la programmation budgétaire pluriannuelle. En 1997, le parti travailliste qui a gagné les élections⁽⁵²⁾, a lancé un vaste programme de réformes de gestion du secteur public, notamment concernant le processus budgétaire⁽⁵³⁾ et les finances publiques de manière plus générale.

Le gouvernement en place, héritant d'une période d'instabilité économique historique, estimait que

l'insuffisance de souplesse budgétaire en fin d'exercice causait des distorsions dans la gestion des crédits et entraînait une concentration sur le court terme au détriment du moyen et long terme⁽⁵⁴⁾.

Dès 1998, le gouvernement a procédé à un "Réexamen Global des Dépenses (RGD)"⁽⁵⁵⁾ en visant d'atteindre quatre objectifs. Il s'agissait d'allouer les ressources publiques aux priorités stratégiques, adapter les politiques publiques de façon à mieux dépenser l'argent de l'État, renforcer les mécanismes de coordination entre les ministères pour améliorer le service public et mettre un terme au gaspillage.

Pour atteindre ces objectifs, le RGP a introduit un cadre moderne de gestion des dépenses publiques et des performances pour soutenir une programmation prudente et efficace des dépenses à moyen et à long terme⁽⁵⁶⁾. Cette modernisation s'est faite à travers l'introduction de plusieurs mesures. Ces dernières ont consisté en l'élaboration d'un nouveau code de transparence budgétaire⁽⁵⁷⁾, l'introduction d'une règle d'or⁽⁵⁸⁾, et d'une règle de soutenabilité⁽⁵⁹⁾. La pluriannualité dans la programmation des dépenses a également été introduite, sur un horizon de trois ans pour assurer une plus grande visibilité et une meilleure planification de la part des ministères, donnant ainsi une base plus stable à la gestion des services publics⁽⁶⁰⁾. Le

(48) R. ALLEN, D. TOMMASI, "Managing public expenditure: a reference book for transition countries", OECD, 2001.

(49) J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4, OCDE. 2003.

(50) "Annual Public Expenditure Survey"

(51) "Budgeting for Results", OECD, 1995.

(52) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.

(53) "Performance Budgeting: a Users' Guide", OECD, 2008.

(54) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.

(55) "Comprehensive Spending Review (CSR)".

(56) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.

(57) "Code for Fiscal Stability".

(58) "Golden Rule" qui suppose que le solde des recettes et des dépenses de fonctionnement soit équilibré sur le cycle économique.

(59) "Sustainable Investment Rule" qui exige que la dette publique ne dépasse pas un plafond de 40 % du PIB.

(60) "Performance budgeting in OECD countries", OECD, 2007.

gouvernement a décidé de la séparation entre le budget d'investissement et le budget courant pour préserver les investissements des possibles pressions à court terme. La comptabilité générale⁽⁶¹⁾ adaptée au secteur public⁽⁶²⁾ a également été progressivement adoptée pour améliorer la planification et le contrôle des dépenses. Les "Accords de Service Public"⁽⁶³⁾ ont été lancés, fixant pour la première fois des cibles mesurables pour les objectifs des programmes de dépenses publiques.

Depuis le lancement du premier "Réexamen Global des Dépenses" en 1998, six exercices de programmation pluriannuelle ont été lancés, notamment en 1998, 2000, 2002, 2004, 2007⁽⁶⁴⁾ et 2010⁽⁶⁵⁾. La préparation d'un CDMT devrait être une partie intégrante de la préparation du budget annuel. Au Royaume-Uni, le CDMT n'est révisé que tous les deux ans pour environ 50% des dépenses⁽⁶⁶⁾. Le budget de juin 2010 a mis en place le plan quinquennal du gouvernement visant à reconstruire l'économie, basé sur des valeurs énoncées par le gouvernement, à savoir la responsabilité, la liberté et la justice⁽⁶⁷⁾. Le Réexamen des Dépenses de 2010 (Spending Review (SR)), présenté le 20 octobre 2010, établit les budgets départementaux pour une période de quatre ans allant de 2010-11 à 2013-14, et indique les modalités de mise en œuvre du plan de réduction du déficit à travers les réformes des services publics et la lutte contre le gaspillage⁽⁶⁸⁾.

La programmation pluriannuelle au Royaume-Uni,

(61) "Resource Account Budgeting".

(62) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.

(63) "Public Service Agreement (PSA)".

(64) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.

(65) "HM Treasury Resource Accounts: 2009-10", July 2010.

(66) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) en Tunisie: guide méthodologique", Union Européenne et Ministère des Finances de Tunisie, 2009.

(67) "HM Treasury Resource Accounts: 2009-10", July 2010.

(68) "HM Treasury Resource Accounts: 2010-11", July 2011.

(69) R. HUGHES, "La pluriannualité budgétaire au Royaume-Uni", in la Revue Française des Finances Publiques, n° 102, 2008.

(70) L. KASEK, D. WEBBER, "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe", World Bank, 2009.

introduite depuis les années 1960 et transformée au fil du temps, a eu un impact positif aussi bien sur les gestionnaires et le Trésor, que sur le gouvernement dans son ensemble⁽⁶⁹⁾.

La pluriannualité a tout d'abord apporté plus de certitude budgétaire aux gestionnaires, dans la mesure où elle offre une meilleure visibilité sur la relation d'une part entre les objectifs des politiques publiques et les dépenses à moyen et à long terme, et d'autre part entre la budgétisation et la performance des administrations. Par ailleurs, le trésor public a réussi à mieux maîtriser la gestion des finances publiques dans leur ensemble, notamment grâce au respect des plafonds de dépenses par les ministères.

LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Si la programmation pluriannuelle peut être considérée comme une étape finale dans le rapprochement des systèmes fonctionnels de planification macro-économique, de planification stratégique de budgétisation annuelle robuste⁽⁷⁰⁾, elle n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés. Dans les années 60 et 70, le

**LA PLURIANNUALITÉ A TOUT D'ABORD
APPORTÉ PLUS DE CERTITUDE
BUDGÉTAIRE AUX GESTIONNAIRES,
DANS LA MESURE OÙ ELLE OFFRE UNE
MEILLEURE VISIBILITÉ**

Royaume-Uni, pionnier en matière de prévisions budgétaires pluriannuelles, s'est heurté à de nombreuses difficultés. Plusieurs des pays de l'OCDE qui se sont engagés sur la voie de la programmation budgétaire pluriannuelle n'y ont pas échappé⁽⁷¹⁾.

L'une de ces difficultés résidait dans la tentation des gouvernements de fonder les plans à moyen terme sur des prévisions macro-économiques qui reflètent non pas sur une analyse objective mais plutôt leurs aspirations politiques⁽⁷²⁾. Le potentiel de croissance économique était généralement surestimé dans les prévisions budgétaires pluriannuelles, d'où une surévaluation des ressources disponibles sur la période de prévision et une augmentation des dépenses publiques. En outre, les ajustements et surtout les révisions à la baisse des dépenses s'avéraient difficiles dans la mesure où les ministères considéraient comme acquises les ressources qui leur étaient affectées sur la période de prévision. Par ailleurs, les prévisions budgétaires pluriannuelles étaient faites en valeur réelle et non pas en valeur nominale. Les années 70 ont connu un fléchissement de la croissance économique et une accélération de l'inflation, d'où une pression accrue sur les finances publiques.

Même si ces difficultés ont causé l'émergence d'un certain scepticisme à l'égard des cadres budgétaires à moyen terme, les pays de l'OCDE ont pris des mesures pour les dépasser. Ils se basent de plus en plus sur des hypothèses économiques plus prudentes et définissent désormais le cadre budgétaire à moyen terme en valeur nominale et non plus en valeur réelle.

CONCLUSION

Placer un budget dans une perspective pluriannuelle ne peut conduire à des résultats concrets que lorsque la démarche est disciplinée. La programmation pluriannuelle des dépenses ne devrait pas mener à la formulation de promesses aventureuses, ce qui pourrait engendrer un accroissement des dépenses sans lien solide avec les capacités à assumer ces dépenses.

Malgré sa popularité, le CDMT n'a été efficace que dans peu de pays. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un exercice technique qui est distinct de la procédure budgétaire annuelle sur le plan institutionnel et procédural. Les décisions relatives aux ressources continuent souvent à être prises sur une base annuelle. Lorsque les deux processus sont séparés, le CDMT montre les ambitions stratégiques ou de développement des gouvernements et fait usage des indicateurs de performance, alors que le budget demeure progressif⁽⁷³⁾.

Les expériences récentes des pays de l'OCDE permettent d'identifier un certain nombre de critères essentiels auxquels les CDMT doivent répondre pour qu'ils soient complètement fonctionnels⁽⁷⁴⁾. En effet, en plus du fait que les objectifs de politiques publiques sont à considérer dans un contexte de moyen à long terme, les décisions relatives à ces dernières doivent refléter ce qui est possible et réalisable à moyen et long terme. Il faudrait également préciser les estimations des coûts futures des politiques publiques, programmes et activités en cours. Les objectifs des finances publiques, les niveaux de la

(71) J. R. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays de l'OCDE: tendances communes", In *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2, N° 4, 2003.

(72) M. SPACKMAN, "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning", National Economic Research Associates background paper for discussion at session III.1 of the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, OECD, Paris, 24-26 April 2002.

(73) A. SCHICK, "Getting performance budgeting to perform", 2008.

(74) M. HOLMES, A. EVANS, "A review of experience in implementing medium term expenditure frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies", ODI Centre for Aid and Public Expenditure, 2003.

dette et du déficit doivent être claires et basés sur des projections à moyen terme. Un processus d'arbitrage politique doit exister au centre du gouvernement⁽⁷⁵⁾ pour identifier les priorités au sein des politiques publiques. Ces dernières sont censées déterminer l'allocation des ressources et non l'inverse. La transparence doit être de rigueur aussi bien dans le processus d'allocation des ressources que celui de l'exécution, dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, pour réussir à mettre en œuvre la pluriannualité, il est essentiel que les règles pluriannuelles bénéficient d'un soutien politique important, et que les objectifs soient hiérarchisés : privilégier la maîtrise des finances publiques et le respect strict de plafonds de dépenses, comme en Suède et aux Pays-Bas, ou la

visibilité donnée aux gestionnaires, comme c'est le cas au Royaume-Uni⁽⁷⁶⁾.

En outre, certains facteurs déterminent aussi bien la vitesse de mise en œuvre que le succès des CDMT, notamment le caractère et la qualité des institutions publiques et des lois en vigueur, le niveau des connaissances techniques et des efforts déployés pour mettre en place la réforme. La patience et la persévérance, en plus du courage de prendre les bonnes décisions, même si elles sont impopulaires, et du soutien continu des gestionnaires sont des éléments essentiels. Une attention particulière accordée à la gestion du changement permettrait également d'améliorer les chances de succès⁽⁷⁷⁾.



(75) Centre of Government.

(76) A. LE FOLL, C. REBOUL, A. VERDIER, "La gestion pluriannuelle des finances publiques", rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) N° 2007-M-005-02, 2007.

(77) L. KASEK, D. WEBBER, "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe", World Bank, 2009.

* The views contained in this paper do not necessarily reflect the views or policy of the OECD or of its individual member countries.