

## LES RÉFORMES BUDGÉTAIRES DE TYPE MANAGÉRIAL : OBSERVATIONS CHEZ QUELQUES PRÉCURSEURS

**Jacques Bourgault**

**E.N.A. | *Revue française d'administration publique***

**2006/1 - no117  
pages 69 à 83**

**ISSN 0152-7401**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-69.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Bourgault Jacques , « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs » ,  
*Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 69-83. DOI : 10.3917/rfap.117.0069  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour E.N.A..

© E.N.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## LES RÉFORMES BUDGÉTAIRES DE TYPE MANAGÉRIAL : OBSERVATIONS CHEZ QUELQUES PRÉCURSEURS <sup>1</sup>

Jacques BOURGAULT

*Professeur à l'Université de Québec et à l'École nationale d'administration publique,  
Canada*

Plusieurs expériences étrangères conduisent au postulat de la nécessité d'une action simultanée de réforme des finances et de la gestion publiques. La perspective de la LOLF est de promouvoir une culture de type managérial pour améliorer les décisions de finances publiques qui traduisent les politiques de l'État. Applicable cette année, la LOLF inscrit la France dans une démarche que plusieurs pays ont précédemment adopté. Il ne s'agit pas spécifiquement d'une démarche « anglo-saxonne » puisque, par exemple, la Suède en est l'une des initiatrices dans les années 1980. Cette culture de gestion par les résultats a des répercussions sur le budget mais aussi sur la mise en œuvre des politiques et des programmes. Le modèle-type de l'approche de gestion par les résultats comprend : une planification stratégique, un budget-programme axé sur les résultats, un système de suivi de gestion, un rapport annuel de performance et une reddition de comptes aux parlementaires <sup>2</sup>. La LOLF connaîtra des difficultés de mise en œuvre comme c'est le cas de toutes les réformes <sup>3</sup>. Il faudra, en France comme ailleurs, apprendre des bonnes pratiques et surmonter des difficultés pour établir un cadre de gestion publique plus orienté en fonction des résultats qu'en fonction des activités et construit par un volontarisme des buts plutôt que par le seul constat des contraintes juridiques.

Cet article analyse des réformes budgétaires inspirées de principes identiques pour voir dans quelle mesure ils ont connu une application fructueuse. Il présente quatre cas

1. L'auteur remercie Guillaume Lechasseur, Stéphanie Guindon et Frédéric Boissy pour leur appui.

2. La littérature abonde pour confirmer les composantes du modèle. Voir par exemple : École de la fonction publique du Canada, *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada : L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, Chercheur principal J. Bourgault, Ottawa, 2005.  
[http://www.monecole-myschool.gc.ca/publications/html/p132/8\\_fhtml](http://www.monecole-myschool.gc.ca/publications/html/p132/8_fhtml)

3. C'est le cas des réformes de ce type : voir Bouckaert (G.), « Un nouvel examen de la mesure de performance dans le secteur public », *Télescope*, vol. 12, n° 3, pp. 12-25 ; Pollitt (C.) et Bouckaert (G.), *Public Management Reform : a Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, 314 p.

(Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Suède). Pour chacun, on exposera la réforme, le processus et les commentaires des observateurs à son sujet. La conclusion dresse une synthèse des apprentissages. Les données utilisées proviennent de 80 entretiens avec des dirigeants politiques, députés et hauts fonctionnaires ainsi que des publications officielles.

## LE CAS CANADIEN

La convergence de trois mouvements explique l'évolution de la réforme canadienne : le programme comme unité budgétaire, l'approche par les résultats et la reddition de comptes devant les comités parlementaires.

Le *Program Expenditure Management System (PEMS)* de 1978 renforce le concept de programme comme unité de recension de la dépense et reprend l'approche du *Planning Programing and Budget Systems (PPBS)* en insistant sur la planification dans les documents présentés au Parlement. En 1981, le gouvernement remodèle la Partie III du *Budget des dépenses* pour clarifier les projets et mieux présenter les résultats. En 1982, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) invite les ministères à ajouter aux prévisions budgétaires davantage d'information sur la performance, « afin d'aider les parlementaires à faire efficacement leur travail ». Par l'*Increased Ministerial Accountability and Authority (IMAA)*, généralisée en avril 1988, le président du Conseil du trésor entendait partager son autorité avec ses collègues du Cabinet après accord préalable en matière de gestion et de reddition de comptes. Le Bureau du vérificateur général (BVG) considéra que l'information communiquée dans cette partie du budget était incomplète, puis, en 1992, incohérente et lacunaire !

En 1994, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) lance le Projet d'amélioration des rapports au Parlement qui ajoute deux documents à la Partie III du budget. Pour la première fois, en 1996, deux rapports distincts présentent l'information concernant les priorités et le rendement afin de favoriser l'analyse des résultats par les parlementaires<sup>4</sup>. Des réformes émanent aussi du comité McGrath qui recommande, dès 1986, d'accroître la capacité des comités parlementaires à obtenir des informations auprès des ministères et de mettre un budget à leur disposition afin qu'ils engagent du personnel spécialisé<sup>5</sup>. Le comité recommande également la responsabilisation des sous-ministres pour toutes les questions d'ordre administratif ; les questions d'ordre politique demeurant la responsabilité exclusive du ministre. L'adoption de certaines mesures a permis aux comités de hausser de 60 % le nombre des heures siégées et de 30 % celui des rapports produits à la Chambre<sup>6</sup>. Mais le Bureau du Conseil privé a réagi avec réserves au rapport en élaborant des lignes directrices inspirées de celles du *Cabinet Office britannique*<sup>7</sup> pour limiter les effets de la comparution des sous-ministres devant les parlementaires<sup>8</sup>.

Le cycle budgétaire comporte deux temps forts de relations entre le Parlement et l'administration. Fin février, le ministre des finances dépose le projet de loi budgétaire qu'il

4. La Chambre des communes a adopté le 24 avril 1997 la motion 10172 visant à généraliser la présentation du Budget des dépenses en deux parties à l'ensemble des ministères, Canada, Chambre des Communes, Hansard, 163, 97-04-24.

5. Règlement adopté le 24 février 1986.

6. Gunther (M.), « Reform of the Committee System », in Gunther (M.) and Winn (C.), *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes Programme canadien des stages parlementaires*, Ottawa, 1991, pp. 202-232.

7. Polidano (C.), « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus : Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, n° 2 (Avril 1999), pp. 201-227, p. 217.

8. Bourgault (J.), « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires », in Tremblay (M.) et al., *Le système parlementaire canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2005, 3<sup>e</sup> édition, pp. 375-409.

présente maintenant accompagné d'un document formé de trois parties : « discours du budget », « budget des dépenses » et « rapport des plans et priorités (RPP) ». Il est renvoyé aux comités permanents pour étude. Le rapport des plans et priorités présente les objectifs et l'orientation générale du ministère ; il organise ces dépenses selon un « plan » décliné dans une perspective managériale. Il inclut le plan stratégique de l'organisation sur un horizon de trois ans qui est détaillé par objectifs, accompagné d'indicateurs et de résultats prévisionnels. Chacun des comités sectoriels étudie la partie du budget qui le concerne et fait un rapport.

Le Bureau du vérificateur général, en tant qu'agent des parlementaires, certifie les comptes publics et examine l'optimisation des ressources. Ceci justifie son intérêt pour la gestion axée sur les résultats ainsi que la constance de l'attention qu'il accorde à la nouvelle forme des rapports depuis 1997. Son mandat est d'informer les députés lorsqu'ils exercent leur rôle d'examen des dépenses. Antérieurement, il se satisfaisait de la validation de l'exactitude des comptes ; aujourd'hui, il promeut une approche centrée sur les résultats. Son intérêt est stratégique, car plus l'information circule, plus son rôle d'examineur est facilité. Enfin, il n'est plus seul à tenir un discours public sur la gestion moderne : les rapports aident les parlementaires à mieux apprécier ses commentaires.

L'imputabilité en matière budgétaire se déroule sur deux plans grâce aux rapports ministériels de rendement (RMR) : l'administration rend compte de ses résultats au ministre, tandis que l'imputabilité parlementaire se réalise par le dépôt du rapport à la Chambre et le témoignage des hauts fonctionnaires devant ses comités. Les rapports indiquent ce qui a été réellement réalisé à l'aide des ressources consenties (lecture d'efficacité) et reflètent tant la qualité de la gestion que l'utilisation optimale des crédits (lecture d'efficience). Les comptes publics de l'année précédente, après vérification par le Bureau du vérificateur général, sont publiés en septembre. Le Comité des comptes publics procède ensuite à l'étude du rapport annuel du Bureau du vérificateur général. En octobre, paraissent les rapports ministériels de rendement de l'exercice précédent. Les témoignages des hauts fonctionnaires comparaisant devant les comités parlementaires permettent d'approfondir la compréhension des rapports<sup>9</sup>.

Les comités permanents<sup>10</sup> œuvrent en général dans un secteur spécifique de l'activité gouvernementale : ils mènent des enquêtes, étudient et élaborent des recommandations sur des projets de loi et observent les activités des ministères ainsi que des organismes relevant de leur compétence. Les comités procèdent à des audiences, généralement publiques, pour rassembler l'information nécessaire et peuvent faire un rapport à la Chambre<sup>11</sup>. Les témoignages doivent être, aux termes du règlement, « le plus véridique possible ». Les témoins ne peuvent refuser, sauf exception, de se soumettre aux questions<sup>12</sup>.

Deux comités permanents participent activement au processus d'imputabilité. Le Comité permanent des comptes publics<sup>13</sup> présente des rapports sur les comptes publics du Canada, les rapports du Bureau du vérificateur général du Canada, les rapports sur les plans

9. En 2004, 90 rapports sur le rendement furent produits par les ministères et organismes du gouvernement alors que l'appareil étatique compte plus de 200 organismes et ministères.

10. Quatre types de comités parlementaires poursuivent chacun un objectif propre : les comités permanents, les comités spéciaux, les comités législatifs et les comités mixtes.

11. Dans le cas de l'étude du budget, les rapports contiennent plus rarement des recommandations. Un seul comité étudiant des budgets ministériels a formulé des recommandations pour suggérer l'amélioration de l'information présentée dans les rapports afin d'y inclure les cibles et d'en rendre compte.

12. Canada, Chambre des communes, *Règlement de la Chambre*, 2001, s. VI.

13. Selon la compilation des temps et thèmes de travaux, ce comité ne consacre qu'une centaine de minutes par année aux questions budgétaires, dont, depuis 2003, une quinzaine de minutes aux rapports de la gestion axée sur les résultats.

et priorités et les rapports annuels sur le rendement, préparés par le Bureau du vérificateur général du Canada, et toute autre question que la Chambre des communes juge bon de lui renvoyer. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, créé en 2002, analyse la gestion des ressources et tous les documents budgétaires, notamment les prévisions budgétaires des programmes relevant de plus d'un ministère ou organisme<sup>14</sup>. Peu de comités semblent étudier les rapports de rendement<sup>15</sup>. Les comparutions de reddition de comptes des hauts fonctionnaires connurent divers bonheurs au cours des premières années : les séances de travail instructives ont côtoyé des épisodes plus pénibles où dominèrent la partisanerie, l'opportunisme politique, l'ignorance des principes de gestion et les vendettas.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a présenté, en septembre 2003, un rapport pour améliorer le processus budgétaire<sup>16</sup>. Il formule plusieurs recommandations qui portent principalement sur la formation des députés, la tenue des travaux des comités, l'examen des rapports à la Chambre et les suites que le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait donner aux rapports des comités parlementaires. Le Comité recommande que les présidents de comités justifient au Président de la Chambre leurs choix d'études de programmes et que se tienne un débat d'une heure à la Chambre sur les rapports des comités portant sur les rapports sur les plans et priorités et les rapports ministériels de résultats.

Le cas canadien montre de nets progrès en termes de budgétisation et de gestion par les résultats, mais des améliorations restent attendues au sujet des liens entre les objectifs et les unités du budget, en particulier au sujet des indicateurs de réalisations et au sujet de l'étude par les comités parlementaires des rapports budgétaires<sup>17</sup>.

## LE CAS BRITANNIQUE

Engagée en 1994, la phase de mise en place de la gestion axée sur les résultats s'est achevée en juillet 2000<sup>18</sup>. Le processus budgétaire est composé de trois cycles : le *Budget cycle* culmine par un *Finance bill* sur la base du discours du budget du Chancelier de l'Échiquier ; le cycle des *Estimates* définit aux ministères un cadre de dépenses déterminé par le gouvernement et débouche sur le *Appropriation Act* ; enfin, le *Reporting Cycle* informe le Parlement et les citoyens sur l'utilisation de l'argent public et son efficacité<sup>19</sup>.

14. La compilation des thèmes de travail et des temps de session montre qu'en 2003 le comité permanent n'a travaillé que sur les crédits y consacrant dix-huit heures ; en 2004, avec moins de temps de session parlementaire, il a consacré seize heures, dont trente minutes au rapport sur les plans et priorités et quinze minutes au rapport sur le rendement !

15. Bourgault (J.) et Guindon (S.), *L'examen parlementaire des rapports de performance fédéraux*, CCAF-FCVI, à paraître 2006.

16. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, Chambre des communes du Canada, septembre 2003, 54 p.

17. Voir à ce sujet le rapport du Bureau du vérificateur général de 2003 (point 1.1-1.72) selon lequel le SCT « devrait effectuer un examen critique des rapports sur le rendement des ministères et organismes [...] en fournissant des occasions pour leur faire mieux comprendre et accepter les principes et les pratiques d'une bonne communication de l'information sur le rendement ». Cité par Bourgault (J.) et Guindon (S.), *L'examen parlementaire...* (op. cit., note 15), 16.

18. Likierman (A.), « From Planning to Implementation : the New UK Central Government Financial Framework », *Public Money and Management*, Volume 21, Issue 1, Janvier 2001, p. 53.

19. OECD, « Case Studies of Selected OECD Countries : United Kingdom », *OECD Journal on Budgeting*, Paris, 2004, Vol. 4, Issue 3, p. 417.

Le gouvernement travailliste en 1998 a marqué l'avènement des rapports de rendement en exigeant que les *Public Service Agreement (PSA)* exposent les cibles, objectifs ainsi que les indicateurs de performance et que les *Service Delivery Agreement (SDA)*, documents déclinent les PSA<sup>20</sup>. Tous deux font partie du *Comprehensive Spending Review (CSR)*<sup>21</sup>. Le *National Audit Office (NAO)* valide les systèmes de collecte de données relatant les progrès des *Public Service Agreement*<sup>22</sup>.

L'information nouvelle produite dans le cadre de la gestion axée sur les résultats permettra, selon plusieurs auteurs, une meilleure planification et budgétisation et, à un niveau macroéconomique, une meilleure gestion et de meilleures politiques dans le cadre d'une planification pluriannuelle<sup>23</sup>. En matière de budgétisation, le *Treasury* joue un rôle central, notamment pour la détermination des crédits à demander, le contrôle des dépenses et des présentations au Parlement<sup>24</sup>. Le processus budgétaire parlementaire présente plus de transparence, notamment par l'introduction des *Public Service Agreements (PSA)* et d'indicateurs de performance<sup>25</sup>.

La gestion axée sur les résultats imprègne la culture de l'ensemble du processus, et plusieurs procédures et rapports en constituent les piliers. C'est le cas notamment pour le rapport *Best Value* qui permet au gouvernement de classer les agences exécutives selon leur performance. L'*Audit Commission* étudie ce rapport dans le contexte plus large des *Comprehensive Performance Assessment*<sup>26</sup>. De manière plus générale, la nouvelle reddition de compte se fait à partir de deux documents annuels principaux : le *Departmental Plan* qui reprend les *Estimates* et le *Departmental Report* qui inclut les comptes de ressources du ministère ainsi que l'information relative à sa performance<sup>27</sup>.

La reddition de comptes au niveau parlementaire se fonde notamment sur l'opportunité qu'ont les parlementaires d'interroger les membres du gouvernement sur les rapports. Les ministres et hauts fonctionnaires sont influencés dans la détermination des politiques par la conscience que leurs propositions pourraient être passées au peigne fin et qu'eux-mêmes pourraient être questionnés à ce sujet<sup>28</sup>. Le *Public Accounts Committee (PAC)*, un des comités parlementaires les plus influents, se concentre avant tout sur les résultats du budget (analyse *ex post*), décrivant l'utilisation des crédits accordés par le Parlement. Le gouvernement répond à chaque rapport dans les deux mois suivant sa publication<sup>29</sup>. Les *Select committees* de la Chambre étudient les dépenses, la gestion et les politiques des ministères<sup>30</sup>. Les *Account officers* sont tenus de répondre aux questions traitant de rendement budgétaire<sup>31</sup>. Dans les faits, il semble que seulement deux *Select Committees* aient mené des investigations substantielles sur le système de performance tandis que les autres l'ont largement ignoré<sup>32</sup>.

20. *Ibid.*, p. 421.

21. Likierman, *loc. cit.*, p. 54.

22. OECD, *loc. cit.*, p. 421.

23. Likierman, *loc. cit.*, p. 55.

24. OECD, *loc. cit.*, p. 407.

25. *Ibid.*, p. 408.

26. Wilson (J.), « Local Government Modernization and the Views of Chief Financial Officers », *Public Administration*, Volume 83, Issue 1, March 2005, p. 222.

27. Likierman, *op. cit.*, p. 54.

28. Polsby (N.), « Legitimacy in British Policy-Making : Functional Alternatives to the Civil Service », *The British Journal of Politics and International Relations*, Volume 3, Issue 1, April 2001, p. 24.

29. OECD, *loc. cit.*, p. 438.

30. *Ibid.*, p. 414.

31. *Ibid.*, p. 415.

32. Talbot (C.), « Performing 'Performance'—A Comedy in Five Acts », *Public Money and Management*, Volume 20, Issue 4, October 2000, p. 67.

Les principes de base de la nouvelle gestion publique ont résisté aux changements de gouvernement, car ils ont été adoptés par les deux partis qui alternent au pouvoir<sup>33</sup>. Le processus garantissant une bonne implantation de la gestion axée sur les résultats est long et il importe de former les acteurs pour leur permettre de comprendre et de bien utiliser la nouvelle information avec une approche culturelle adéquate<sup>34</sup>.

La Nouvelle gestion publique a toutefois fait l'objet de six critiques. La définition de la « performance » n'est pas claire chez les promoteurs du système. La responsabilisation reste diffuse. Les *Public Service Agreement* cadrent mal avec la structure gouvernementale<sup>35</sup>. Les objectifs financiers présentent beaucoup plus d'importance que ceux qui touchent le contenu des programmes et les cibles de résultats<sup>36</sup>. Certaines investigations de la *National Account Office*, dans les premières années, ont relevé de graves imprécisions dans la collecte de données chez certains ministères, soulevant des doutes quant au degré d'atteinte réelle de l'objectif<sup>37</sup>. Enfin, peu de personnes lisent et utilisent les rapports produits. Ceux-ci demeurent néanmoins nécessaires car les institutions publiques doivent justifier l'utilisation des ressources mises à leur disposition<sup>38</sup>. Malgré ces difficultés, les observateurs estiment que ce processus a renforcé le Parlement face au gouvernement<sup>39</sup>.

## LE CAS AMÉRICAIN

Les États-Unis ont adopté plusieurs lois de réformes budgétaires visant les processus, la responsabilité et la performance<sup>40</sup>. Au sein de la branche exécutive, l'*Office of Management and Budget (OMB)* évalue l'efficacité des programmes, des politiques et des procédures et reçoit les demandes de ressources. Il s'assure aussi que les rapports, les politiques et les règlements des agences sont compatibles avec le budget du Président et les politiques de l'administration<sup>41</sup>. Au niveau du Congrès, le processus budgétaire repose sur le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (le *CBA* de 1921).

L'adoption du *Government Performance and Results Act (GPRA)*, en 1993, oblige l'exécutif à établir une planification stratégique sur un horizon de cinq ans et à rendre compte de sa performance au Congrès. Le *GPRA* veut faire évoluer la culture des décideurs politiques et budgétaires d'une logique de dépense vers une logique de résultats et de services aux citoyens. Il faut passer de la question « Qu'est-ce que le gouvernement dépensera ? » à celle « Qu'est-ce que le gouvernement accomplira ? »<sup>42</sup>. Le *GPRA* vise trois objectifs principaux : améliorer la prise de décision au Congrès, promouvoir une

33. Pollitt (C.), « Performance Management in Practice : a Comparative Study of Executive Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, January 2006, Vol. 16, Issue 1, p. 39.

34. Likierman, *loc. cit.*, p. 56.

35. Talbot, *loc. cit.*, p. 64-66.

36. Politt, *loc. cit.*, p. 32.

37. Talbot, *loc. cit.*, p. 67.

38. Hodges et al., « Annual Reporting Mechanisms of National Health Service Trusts », *Public Money and Management*, Volume 22, Issue 3, July 2002, p. 50.

39. Polsby, *loc. cit.*, p. 26.

40. Parmi les plus récentes, notons : The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (1985), The Budget Enforcement Acts (1990, 1997) ; The Chief Financial Officer Act (1990) ; The government Performance and Results Act (1993) ; The Government Management and Reform Act (1994) ; The Federal Financial Management Improvement Act (1996).

41. OECD, *loc. cit.*, p. 452.

42. *Ibid.*, p. 450 et Halachmie (A.), « Performance Measurement and Government Productivity », *Work Study*, 2002, Vol. 51, Issue 2, p. 67 ; Heinrich (C. J.), « Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector : Implications for Government Accountability and Effectiveness », *Public Administration*

meilleure gestion des programmes du gouvernement et améliorer la responsabilité face aux contribuables<sup>43</sup>. Cette réforme constitue un progrès à plusieurs égards. Les agences doivent planifier et budgétiser le plus tôt possible pour éviter de se retrouver avec des programmes impossibles à financer. Ensuite, la planification stratégique demande aux agences d'identifier les forces qui pourraient influencer leurs performances, ce qui permet aux gestionnaires, non seulement de mieux comprendre leur environnement, mais encore les diverses parties prenantes (*stakeholders*) qu'ils doivent satisfaire. La détermination de mesures de performance permet aux gestionnaires et employés de mieux comprendre les problématiques et de mieux apprécier les chances de succès de nouvelles initiatives. De plus, les agences expliquent comment elles utilisent les évaluations antérieures en tant qu'information pour améliorer la performance. L'utilisation de définitions et de mesures communes pour les missions, objectifs, produits, résultats, impacts, etc. permet une reddition des comptes plus uniforme et par voie de conséquence une meilleure communication entre les agences et les organismes centraux. Finalement, le *GPRA* permet d'informer le public sur les logiques que suivent les activités gouvernementales, combattant ainsi l'idée reçue que l'administration est arbitraire et délibérément gaspilleuse<sup>44</sup>.

La proposition budgétaire présidentielle intègre les contributions des départements et des agences. Il s'agit d'identifier d'abord les objectifs de service, puis de les ranger en ordre de priorité. Les priorités et cibles annuelles proviennent du cadre stratégique. Un plafond budgétaire est ensuite énoncé par les organismes centraux pour chaque organisation. Les gestionnaires dotent les programmes-cibles en tenant compte des priorités, jusqu'à l'atteinte du plafond budgétaire. La fixation des buts, objectifs et stratégies de l'année est influencée par les leçons tirées de l'année précédente<sup>45</sup>. En fait, la proposition budgétaire du Président ne sert que de point de départ au Congrès qui dispose de pouvoirs illimités pour l'amender : après réception du budget du Président, les comités budgétaires révisent les documents et entendent les opinions des comités sectoriels. Suit une *Budget Resolution*, qui est une entente formelle entre les deux chambres pour les dépenses totales, revenus et autres agrégats budgétaires<sup>46</sup>.

Les ministères développent des mesures de performance et évaluent celle-ci en relation avec le cadre de la présentation budgétaire retenue par le Congrès<sup>47</sup>. Le *Chief Financial Officer Act*, principale loi d'audit interne, requiert que le *Chief Financial Officer* d'une agence soit responsable de la fourniture des rapports sur les résultats à la direction de l'agence et au congrès<sup>48</sup>.

La *GPRA* laisse une large autonomie administrative au niveau de la gestion (normes de performance, *bonis* de performance et stratégies de livraison de service et de contractualisation) et encourage les pratiques d'intéressement au sein des agences opérationnelles qui participent au programme<sup>49</sup>. La mise en œuvre de la *GPRA* en mode

Review, November / December 2002, Vol. 62, No. 6, p. 713 ; McNab (R.) and Melese (F.), « Implementing the GPRA : Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government », *Public Budgeting & Finance*, June 2003, Vol. 23, Issue 2, p. 74, 84.

43. McNab et Melese, *loc. cit.*, p. 83.

44. Halachmie, *loc. cit.*, p. 71.

45. McGill (R.), « Performance Budgeting », *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 5, 2001, p. 379.

46. OECD, *loc. cit.*, p. 463. Les treize sous-comités du Appropriation Committee sont chargés de développer les Annual Appropriation Bills. Lorsqu'approuvés, plus de 1 000 Accounts sont eux-mêmes divisés en programmes au sein des agences.

47. McNab et Melese, *loc. cit.*, p. 85.

48. OECD, *loc. cit.*, p. 450-71 ; Halachmie, *loc. cit.*, p. 67-8.

49. Heinrich, *loc. cit.*, p. 717.



*bottom-up* est fondée sur des analyses permettant de prendre des décisions de gestion bien documentées tout en rendant les décideurs responsables<sup>50</sup>. Cette réforme constitue un progrès à plusieurs égards. Tout d'abord, elle permet des décisions mieux préparées en révisant de manière systémique le processus budgétaire<sup>51</sup>. Ensuite, l'investissement en comptabilité et systèmes d'information se traduit par un pouvoir accru des ministères opérationnels. Enfin, elle accroît la responsabilisation des ministères, lesquels peuvent reporter une partie de l'épargne sur l'année suivante<sup>52</sup>.

Des écueils demeurent cependant, comme l'augmentation potentielle en coûts administratifs et de transaction dont on ne sait pas si en fin de compte ils n'excèdent pas les bénéfices<sup>53</sup>. Le caractère transversal comme principe fondateur du système rend l'imputabilité complexe car il est difficile de servir plusieurs maîtres à la fois. Le choix final des mesures de performance reflète le poids politique relatif des décideurs en compétition. Si les membres d'un gouvernement ne peuvent obliger leurs successeurs à entériner leurs choix, ils peuvent cependant augmenter le coût de transaction des réorientations<sup>54</sup>.

Plusieurs indices laissent croire que le *GPRA* connaît des difficultés d'application. Une analyse de la mise en œuvre du *GPRA* suggère que la définition de buts, plans et résultats spécifiques a augmenté les contraintes administratives, élevé les conflits entre les différents niveaux de gestion des programmes et ignoré les complexités politiques inévitables<sup>55</sup>. Des études de cas démontrent que les buts, une fois définis, s'avèrent éclatés et conflictuels (par exemple, buts organisationnels et de performance)<sup>56</sup>. Selon ces études, la « fragmentation des missions » aurait pour conséquence de ne pas encourager les participants à un programme à voir au delà de leurs opérations et de ne pas envisager non plus la diversité des activités qui mènent à un résultat<sup>57</sup>.

La *GPRA* ne compte pas de mécanismes pour récompenser les réductions de coûts et améliorations de l'efficacité. Pis encore, les départements produisant un rapport candide de leurs coûts, produits et résultats au Congrès peuvent voir leur budget réduit. Par ailleurs, le Congrès manque encore de ressources intellectuelles pour relier les moyens aux résultats ou à la performance. Les ministères sont tentés de porter leur attention d'abord et avant tout sur les produits et résultats facilement mesurables et de minimiser l'importance de ceux qui sont plus difficiles à suivre. Le contraire est également possible : en raison de l'importante asymétrie d'information en faveur des agences, ces dernières peuvent tendre à produire des biens dont les caractéristiques se mesurent difficilement<sup>58</sup>. Autre problème : des gestionnaires choisissent d'orienter le système de façon à améliorer la performance mesurée sans nécessairement accroître la performance réelle<sup>59</sup>. Des études confirment un échange entre l'équité et l'efficacité au sein de programmes. Par exemple, dans un programme de

50. Long (E.) and Franklin (A.), « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, May 2004, Vol. 64, Issue 3, p. 309.

51. Par exemple, en consolidant tous les estimés des ministères dans une base de données centralisée.

52. McNab and Melese, *loc. cit.*, p. 82-5.

53. *Ibid.*, p. 85.

54. Il est donc possible que l'inefficacité « X » fasse intrinsèquement partie du *GPRA*.

55. Heinrich, *loc. cit.*, p. 714.

56. *Idem*.

57. *Ibid.*, p. 716.

58. Les gestionnaires soutiennent que la détermination des mesures de performances est, conceptuellement et pratiquement, une des tâches les plus difficiles lorsqu'il s'agit de développer un système de gestion axée sur les résultats. Le coût de ces évaluations expérimentales limite la collecte de ce type de données sur une base régulière. (Heinrich, *loc. cit.*, p. 716).

59. Le gouvernement a une influence limitée et souvent indirecte pour déterminer les résultats des programmes ; ceci vaut particulièrement pour les programmes sociaux (Heinrich, *loc. cit.*, p. 717).

formation professionnelle, cibler les populations hautement désavantagées (les 20 % moins qualifiés) diminue substantiellement l'efficacité sociale du programme (la création de valeur-ajoutée à travers la participation au programme)<sup>60</sup>. De plus, une majorité de gestionnaires fédéraux disent ignorer les informations relatives à la performance lorsqu'ils prennent des décisions d'allocation de ressources<sup>61</sup>. Certaines critiques soutiennent également qu'il risque d'émerger un mode de décision cybernétique par lequel les managers-décideurs font fi du savoir des experts pour y substituer ces mesures de performance<sup>62</sup>.

La position des autorités centrales se ferait autoritariste lorsque vient le temps d'approuver des plans stratégiques et d'action annuels et la sélection des mesures de performance. Cette attitude irrite les gestionnaires déplorant l'intervention de ces « agents extérieurs » et pourrait miner les espoirs d'amélioration de la productivité reliés à l'utilisation de mesures de performance<sup>63</sup>. Au fil de l'implantation du *GPRA*, l'approche ascendante souhaitée a été contrainte par des directives *top-down* empêchant la flexibilité caractéristique des approches *bottom-up* de se développer<sup>64</sup>.

Les agences fédérales engagées dans la mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats trouvent particulièrement difficile de traduire leurs missions à long terme en objectifs stratégiques annuels et de prédire le niveau de produits à attendre à court terme. Cette étape revêt une importance particulière car, pour fournir les bons indicateurs de résultats, il faut associer les mesures de performance aux buts des programmes<sup>65</sup>. Plusieurs problèmes déterminés par le contexte de chaque agence nécessitent une approche de mise en œuvre spécifique que le *GPRA* ne semble pas prévoir<sup>66</sup>.

Trois défis doivent être surmontés pour que le *GPRA* réussisse. Premièrement, le *GPRA* doit contribuer à un consensus sur un ensemble unique d'objectifs parmi plusieurs porteurs d'intérêts divergents. Deuxièmement, l'application de la *GPRA* doit promouvoir l'objectif ultime qui est de relier les ressources aux résultats. Troisièmement, le *GPRA* doit surmonter l'obstacle que représente le processus institutionnel d'adoption traditionnelle du budget qui survit toujours aujourd'hui<sup>67</sup>.

Dans sa forme actuelle, le *GPRA* demande aux agences d'informer le Congrès des coûts et de la performance, espérant que les liens entre les coûts et la performance se développeront avec le temps. Mais bien que le Congrès et le *Government Accountability Office (GAO)* examinent les plans et rapports de performance, les rapports entre les agences et le Congrès ne se nouent pas en termes de coûts et performance. Les agences, pour maximiser leur budget, continueront à porter leur attention sur leurs besoins, base sur laquelle le Congrès travaille encore, augmentant ainsi l'asymétrie d'information au fil du temps<sup>68</sup>.

La loi requiert la publication de trois documents centraux<sup>69</sup> : un plan stratégique, un plan annuel de performance et un rapport annuel. Ils décrivent les produits directement observables des activités des programmes et les résultats à long terme pour lesquels un

60. Heinrich, *loc. cit.*, p. 716.

61. McNab et Melese, *loc. cit.*, p. 90.

62. Heinrich, *loc. cit.*, p. 721.

63. Halachmie, *loc. cit.* p. 72.

64. Long et Franklin, *loc. cit.*, p. 310.

65. Heinrich, *loc. cit.*, p. 716.

66. Long et Franklin, *loc. cit.*, p. 317.

67. McNab et Melese, *loc. cit.*, p. 75.

68. *Ibid.*, p. 90.

69. Sous le Chief Financial Officer Act, les agences doivent aussi préparer plusieurs documents, dont une balance sheet, un statement of operations or net cost et une reconciliation with budget information.

programme est créé <sup>70</sup>. Sur la base des plans, l'*Office of Management and Budget (OMB)* inclut un plan de performance dans le budget du président <sup>71</sup>. De façon spécifique, l'*Annual Program Performance Report* compare la performance obtenue aux buts prédéfinis. Ces *Performance Report* visent à accroître la responsabilisation politique des résultats et le pilotage par les parties prenantes aux programmes. Depuis 2004, l'*OMB* a développé le *Program Assessment Rating Tool (PART)* qui évalue les résultats, la gestion, le but, la présentation et la planification stratégique d'un programme. Le *PART* classe les programmes sur une échelle à cinq positions. Les résultats du *PART* sont accessibles par Internet <sup>72</sup>.

Depuis six ans, le *Secretary of the Treasury* publie annuellement le *Financial Report of The United States* sur la base d'une comptabilité liant les ressources aux produits. Ce rapport consolidé, élaboré en considérant les rapports financiers des agences, fait état de la situation financière du gouvernement <sup>73</sup>.

Ces rapports présentent un progrès car les agences ont tenté d'adapter les directives du *GPRA* à leur situation spécifique tout en conservant l'intégrité du système. La majorité des agences paraît internaliser les documents à produire en les utilisant pour répondre à des défis uniques, ce qui pourrait améliorer leur utilité et longévité. Mais par ailleurs, ce reportage « dédié » prive les agences d'une utilisation interne plus vaste de l'information <sup>74</sup>.

Chacune des chambres compte trois comités qui jouent un rôle majeur dans le processus budgétaire : le *Budget Committee*, l'*Appropriations Committee* et le *Tax Writing Committee* <sup>75</sup>. L'institution d'audit suprême, le *Government Accountability Office* jouit d'un large champ d'action, allant du simple examen légal à des audits axés sur la performance liant les contributions de programmes publics à l'atteinte de résultats et buts nationaux <sup>76</sup>. Lorsque le *Comptroller General*, directeur du *Government Accountability Office*, soumet un rapport incluant une recommandation au *Chief Financial Officer (CFO)* d'une agence, ce dernier doit répondre par écrit dans les soixante jours pour décrire les suites données aux recommandations <sup>77</sup>.

Cette structure programmatique détaillée et instable contraste avec la tendance internationale à regrouper les dépenses au sein quelques agrégats où les résultats des programmes sont examinés lors de l'approbation législative <sup>78</sup>. La période actuelle voit, à la faveur des dépenses de guerre, l'érosion des consensus et illusions budgétaires : l'entente qui régnait au sujet de la rigueur budgétaire et de la nécessité de tendre vers un budget équilibré a disparu (techniques d'évasion, projections de dépenses sur dix ans, variation des paramètres et périmètres comptables, etc.). Ce déclin s'exprime aussi dans le processus budgétaire : pour les années fiscales 1999, 2003 et 2005, le Congrès a été incapable de s'entendre sur une *Budget Resolution* <sup>79</sup>.

La plus grande avancée du processus budgétaire américain est l'information qu'il permet d'obtenir, non seulement à travers le *Congressional Budget Office (CBO)*, mais aussi grâce aux personnels des *Budget Committees* et du *Government Accountability Office*.

70. Halachmie, *loc. cit.*, p. 69.

71. OECD, *loc. cit.*, p. 450.

72. OECD, *loc. cit.*, p. 450. Voir [www.ExpectMore.Gov.us](http://www.ExpectMore.Gov.us)

73. *Ibid.*, p. 472.

74. Long et Franklin, *loc. cit.*, p. 318.

75. OECD, *loc. cit.*, p. 453.

76. *Ibid.*, p. 473.

77. *Ibid.*, p. 475.

78. *Ibid.*, p. 465.

79. Meyers (R.T.) and Joyce (P.G.), « Congressional Budgeting at Age 30 : Is It Worth Saving ? », *Public Budgeting & Finance*, December 2005, Vol. 25, Issue 4, p. 76.

Le *Congressional Budget Office* a sans aucun doute devancé l'*Office of Management and Budget* en tant que source la plus fiable de statistiques à propos du gouvernement fédéral<sup>80</sup>. La quantité d'informations disponibles sur la performance des programmes s'est considérablement accrue mais il n'est pas encore évident que cette information ait eu un réel impact sur les décisions budgétaires<sup>81</sup>.

## LE CAS SUÉDOIS

La Suède possède une longue tradition en matière de reddition de comptes<sup>82</sup>. Le pouvoir exécutif n'y repose pas exclusivement sur l'ensemble des ministères et fait appel à des agences gouvernementales<sup>83</sup>. Les ministères, généralement de très de petite taille (généralement entre 70 et 250 employés par organisation)<sup>84</sup> assument des rôles de conception, programmation et supervision. Chaque ministère est responsable d'un certain nombre d'agences chargées de mettre en œuvre les programmes élaborés par les autorités politiques. Les agences ne constituent pas une innovation due à la nouvelle gestion publique mais tirent leurs origines de l'histoire de la Suède au 17<sup>e</sup> siècle. Les agences ont un statut constitutionnel particulier : elles dépendent du Gouvernement, qui les oriente et régule leurs conditions de fonctionnement ; ce dernier ne peut toutefois jamais intervenir dans leurs décisions courantes.

Un consensus se dégage au tournant des années 1980 sur le fait que le déficit budgétaire constitue l'enjeu majeur des politiques publiques suédoises<sup>85</sup>. Les sociaux démocrates retournent au pouvoir en 1982 et créent un nouveau ministère (*Civildepartementet*) pour mener à terme la réforme du secteur public. La période 1982-1988 se caractérise par des efforts constants de réformes pour intervenir sur les problèmes de distribution du pouvoir (démocratie participative et décentralisation) et pour rééquilibrer les budgets du secteur public en améliorant l'efficacité et l'efficacité. Cette première vague réformiste se caractérise par une tentative d'ériger une nouvelle culture du service public et par le débat sur l'influence de l'utilisateur<sup>86</sup>. Les attentes quant à la réforme du secteur public furent déçues et le mandat du ministère a été revu. Dès 1988, le ministère des affaires financières prend en charge la réforme. Le gouvernement suédois lance alors une réforme promouvant la gestion axée sur les résultats qui dépasse le *Program Budgeting* élaboré en 1963<sup>87</sup> et en fonction duquel la supervision concrète des activités doit se fonder sur un compte-rendu et une analyse précise des résultats des activités de l'État. Pourtant, cette nouvelle approche se distingue peu du *Program Budgeting*.

Les députés du Parlement adoptèrent, à l'unanimité, la *Public Administration in the Service of Democracy* en 1997. Cette réforme revoit de manière générale les modalités

80. *Ibid.*, p. 79.

81. *Ibid.*, p. 80.

82. Deux grandes commissions ad hoc ont amorcé une réforme vers la production de rapports de performance, le *Program Budgeting* : la première mise sur pied en 1963, le *Program Budgeting Commission*, visait une réforme du processus budgétaire des agences tandis que la seconde en 1973, le *Budget Commission*, visait les rapports entre les ministères et les agences.

83. Auger (J.), « Réforme de l'administration publique : Suède », *Coup d'œil*, volume 4, numéro 2, juin 1998.

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*, p. 149.

86. *Ibid.*, p. 150.

87. Sundström (G.), *Management by Measurement : Its Origin and Development in the Case of Sweden*, Stockholm : Stockholm Center for Organizational Research, 5<sup>th</sup> August 2004, p. 11.

d'action de l'administration publique suédoise et les modes de fonctionnement du gouvernement central. Un des éléments centraux a trait à la gestion axée sur les résultats et sur les rapports de performance. Depuis 1997, le budget du gouvernement central en Suède comporte 27 secteurs de dépenses qui représentent tous les domaines d'intervention du gouvernement. Ces secteurs sont même déclinés en 47 politiques sectorielles subdivisées en programmes et en sous-programmes. Chaque niveau de la pyramide comporte un objectif accompagné d'un indicateur pour conférer au budget une perspective de gestion par les résultats. Elle établit les étapes du processus entourant la production de rapports de performance et accorde une grande importance au citoyen dans le fonctionnement de l'administration publique. Chaque agence gouvernementale élabore un document détaillant son engagement de services envers les citoyens et présente sa mission, ses objectifs, ses activités et ce qu'elle offre aux citoyens.

En novembre 2000, le ministère suédois des finances publie un Livre blanc dans le cadre de la réforme du *Performance Budgeting Project*<sup>88</sup> dont l'objectif principal est d'augmenter l'efficacité et l'efficience du gouvernement central en améliorant la transparence des informations contenues dans les documents budgétaires présentés au Parlement. Dans la foulée de ces changements, sont produits des rapports de performance sous la forme qu'on leur connaît en 2001 et 2002. Le processus d'élaboration des rapports de performance associe des agences gouvernementales auprès du gouvernement central et des ministères<sup>89</sup>. Les commissions parlementaires jouent un rôle majeur dans le processus législatif suédois et leur fonctionnement aurait pu s'ajuster aux réformes pour rehausser le rôle des députés.

Le calendrier parlementaire encadre la reddition de comptes de l'administration par un échéancier serré. En décembre, les parlementaires adoptent l'*Ordinance* qui présente les grandes orientations gouvernementales sur quatre à six ans à venir. Le ministre des finances évalue les tendances économiques pour les années à venir. L'année financière débute le 1<sup>er</sup> janvier. Le ministre des finances poursuit sa réflexion sur les revenus estimés pour les prochaines années. Les autres ministères se penchent également sur leurs estimations de revenus dans leur domaine respectif.

En février, les rapports annuels (*Årsredovisning*) des agences pour l'année financière précédente sont déposés au ministre et au Parlement. Ils indiquent dans quelle mesure les résultats ont été atteints. Il s'agit d'une réponse à la lettre budgétaire de décembre précédent dont la perspective et le contenu sont guidés par trois critères : *Quick, Cheap, Competent process*<sup>90</sup>. Le premier chapitre inclut les activités générales de l'agence et les mandats particuliers de l'organisme, tandis que le deuxième présente le budget avec un indicateur par objectif. Un des problèmes soulevé par ce rapport est que les agences désirent l'utiliser comme un outil de communication avec leur personnel, mais qu'il ne rend pas compte de façon exhaustive de tout ce que fait l'agence. Alors qu'ils le considèrent comme le principal véhicule de communication d'une agence avec son environnement, les cadres des agences déplorent que le rapport porte exclusivement sur la lettre de directives budgétaires. Le rapport reflète aussi le principal problème de la lettre de directives budgétaires : il porte plus sur les activités que sur les résultats, parfois même dans des proportions de 5 %

88. Swedish Government Office (Ministry of Finance), *Performance Budgeting in Sweden-outline of a Reform Programme*, 2000.

89. Avec le temps, une autonomie accrue de fonctionnement fut consentie aux agences gouvernementales face au gouvernement central et aux ministères, par le biais de plusieurs réformes comme par exemple l'*Ordinance on Central Government Agencies Service Obligation* de 1980, l'*Administrative Procedure Act* de 1986 et la *Government Agencies and Institutes Ordinance* de 1995.

90. *Entrevue*, n° 8.

résultats et 95 % activités<sup>91</sup>. Cela rend difficile un suivi de performance. À en croire plusieurs interviewés, les directeurs utiliseraient les rapports annuels plutôt pour satisfaire l'obligation de rendre compte que dans une perspective d'apprentissage organisationnel continu.

Les agences présentent ensuite au début du mois de mars leur document budgétaire pour les trois prochaines années (*Budgetunderlag*) dans lequel elles anticipent leurs grandes orientations de dépenses. Il s'agit d'un état des lieux assez opérationnel qui décrit l'ensemble du système. Selon certains, seule la première année importe vraiment et les prévisions des deux autres années ne seraient en fait qu'une liste de souhaits<sup>92</sup>. Ce rapport demande beaucoup de temps aux fonctionnaires qui aimeraient le rendre bi-annuel<sup>93</sup>. Il attire également énormément l'attention des politiciens, cela au détriment du rapport annuel qui ne fait jamais l'objet d'étude de la part des comités parlementaires.

Pendant ce temps, le gouvernement délibère sur la politique budgétaire. Des négociations visent une entente entre les ministres sur la politique budgétaire, les objectifs et les priorités à atteindre et les grandes orientations du *Spring Fiscal Policy Bill*<sup>94</sup> (*Vårpropositionen*). Celui-ci, présenté à la mi-avril et adopté en juin par le Parlement, contient les orientations économiques pour les cinq prochaines années. Au plus tard le 20 septembre, le gouvernement dépose ensuite le *Budget Bill* à la Chambre. Ce texte présente les revenus et les dépenses prévus pour la prochaine année financière. À partir de ce moment, le gouvernement ne peut plus modifier la proposition budgétaire. Les membres du Parlement sont invités à présenter une motion à titre privé au sujet du budget jusqu'à quinze jours après son dépôt. Les partis de l'opposition soumettent également leurs propositions. Les centaines de propositions qui affluent alors témoignent des stratégies parlementaires retenues. Pendant le mois de novembre, le Parlement et les comités parlementaires étudient le budget. Vers la mi-décembre, le Parlement vote sur la proposition budgétaire gouvernementale amendée au long du processus.

Le gouvernement est politiquement responsable de l'exécution des politiques et de la réalisation des services publics, il veille à l'atteinte des résultats opérationnels des agences, tout en respectant leur zone d'autonomie opérationnelle. Aussi, via la lettre d'annonce des crédits budgétaires spécifiques à chaque agence (*Appropriation Directions* ou *Reglering-brev*), leur fixe-t-il des résultats concrets à atteindre durant l'année qui vient. Cette *lettre de directives budgétaires*, remise aux agences à la fin-décembre, mais élaborée progressivement durant l'automne, comporte deux volets : en première partie, les indicateurs qui serviront pour la reddition des comptes et l'évaluation et, en deuxième partie, les allocations budgétaires. Le caractère incomplet de cette lettre fait l'objet de plusieurs critiques. En effet, rédigée dans une approche pragmatique plutôt que stratégique, elle s'intéresse à des aspects que privilégie avant tout le gouvernement du jour. Très centrée sur les activités plutôt que sur les résultats, elle laisse aussi peu de marge de manœuvre aux agences pour faire face aux urgences, aux nouveaux cas, à la réflexion et l'apprentissage. Les indicateurs de performance soulèvent des critiques dans certaines agences à cause de leur généralité, tandis que d'autres dirigeants d'agences se félicitent de pouvoir déterminer eux-mêmes la nature de ces indicateurs. Le degré de précision des attentes du gouvernement varie énormément selon les agences. Alors que certaines agences estiment qu'un bon

91. *Entrevue*, n° 6.

92. *Entrevue*, n° 9.

93. *Entrevue*, n° 7.

94. «The central government budget process: a year-round undertaking» à l'adresse [www.sweden.gov.se/content/1/c4/37/22/eld9a2bd.pdf](http://www.sweden.gov.se/content/1/c4/37/22/eld9a2bd.pdf)

nombre de leurs indicateurs sont spécifiques (exemple : nombre d'inspections requises par année, délais des prestations, nombres de décisions annulées), plusieurs constatent que leurs indicateurs ne sont que qualitatifs, et trop généraux et trop brefs pour leur permettre de choisir eux-mêmes le niveau de réalisation<sup>95</sup>. Le degré de capacité technique du ministère face à l'activité de l'agence, la place de celle-ci dans l'actualité quotidienne, la confiance régnant entre le centre et l'agence, etc., affecteront la précision des indicateurs impartis aux agences. La rigidité du processus budgétaire suscite la critique : le gouvernement annulerait les crédits budgétaires non dépensés à la fin d'une année financière, pratique qui pousse les agences à sur-dépenser en novembre pour éviter toute réduction des crédits l'année qui vient.

Bien que la lettre budgétaire ait pour objet de couvrir ce sujet, il semble que bien des indicateurs soient, encore aujourd'hui, fixés par les agences elles-mêmes. Ce fait témoigne de la mentalité managériale qui a beaucoup progressé dans l'administration publique suédoise, mais fait aussi état du manque de connaissances précises du gouvernement au sujet de plusieurs domaines d'action des agences. Indispensable à la rédaction de la lettre de directives budgétaires, le dialogue entre le gouvernement, les ministères et les agences a lieu officiellement entre mai et octobre ; mais, en réalité, il est plutôt formaliste au début pour devenir plus intense, continu et spécifique en septembre et octobre. Le processus n'est cependant pas très stratégique, ni centré sur les résultats. En effet, les ministères n'auraient pas toujours la capacité, ni l'opportunité d'exercer leur supervision qualitativement et stratégiquement ; ils n'ont parfois qu'une idée générale de ce qui est bon et mauvais, ignorent ce que l'agence devrait faire, et ils se préoccuperaient plus des agences se retrouvant fréquemment dans les médias<sup>96</sup>. Le gouvernement ne connaît pas toujours les enjeux du domaine d'une agence et cette dernière a alors la charge de le convaincre de la validité de ses demandes. À défaut d'un plaidoyer suffisant, il est possible que le gouvernement n'accorde que cinq personnes à une agence qui en demandait 90<sup>97</sup> ! Le gouvernement demande parfois à des agences d'évaluer ce qu'elles ont réalisé avec les crédits consentis ; le système est donc piloté par l'agence elle-même et non par le ministère ou le gouvernement.

La reddition de comptes s'exerce surtout par le contrôle des ministres et de leur état-major ainsi que par le dépôt au Parlement du rapport du nouveau Conseil de vérification. Les comités parlementaires suédois jouissent de moyens importants en personnels de recherche. Siégeant généralement à huis clos, leur travail ne s'apprécie pas facilement depuis l'extérieur. Plusieurs députés insistent sur l'importance de la conciliation du fait des arrangements trouvés au sein des assemblées et entre les partis.

Tous constatent l'évolution de la culture managérielle en Suède tant sur le plan organisationnel qu'individuel. Les réformes de la nouvelle gestion publique ont aussi eu un effet culturel : les gestionnaires doivent maintenant expliciter les résultats qu'ils recherchent et savoir comment les obtenir ; pour cela, il leur faut penser stratégiquement et devenir plus sensibles aux enjeux des politiques. Reste à atteindre la strate des professionnels. Une jeune génération arrive dans l'administration publique, réclamant plus d'autonomie administrative et plus de clarté quant aux résultats à produire. Sur le terrain, le processus de gestion axée sur les résultats est en voie de raffinement. On en accepte les

95. *Entrevues*, n° 6, 10.

96. *Entrevues*, n° 5, 9.

97. Il serait plus facile d'obtenir des fonds pour les technologies de l'information que pour les ressources humaines.

concepts, mais il faut valider des indicateurs, ni trop complexes, ni vides de sens. Restent d'importants défis de raccord du budget avec la planification stratégique.

Pour le moment ce rapport ne nourrit que peu de débats et les comités parlementaires n'y montrent qu'un intérêt relatif, malgré les moyens assez importants dont jouissent ces comités. Les agences semblent se tenir à l'abri du contrôle direct des députés en matière de budget et de performance en général : les ministres leur accordent assez peu d'attention dans ces domaines et servent d'écran de protection lorsque les parlementaires soulèvent des questions. Les nécessités de l'intégration de l'action gouvernementale dans le cadre de l'adhésion à l'Union européenne ont accru le contrôle sur les agences.

La réflexion sur la réforme se poursuit en 2005. Le *Committee on Public Sector Responsibilities*, créé par le Gouvernement, recommande un accroissement des contrôles parlementaires, une clarification des responsabilités entre les ministères et agences, entre les paliers administratifs, entre les collectivités locales et les instances centrales ; enfin, il souhaite que les administrations centrales démontrent plus de capacités de travail transversal. Il est clair que tous ces éléments relèvent de la gestion axée sur les résultats.

\*

\* \*

Les observations nationales permettent maintenant de tirer plusieurs leçons plus générales. Tout d'abord, la réforme budgétaire axée sur les résultats, véritable défi culturel, prend du temps (trente ans) à s'implanter ; patience et sérénité s'imposent ! Malgré les engagements de principe, les obstacles opportunistes et intérêts corporatistes demeurent. Ils s'exprimeront par des jeux d'évitement et par des tactiques, lesquels obligeront à l'ajustement continu du système. L'approche de mesure de la performance nourrira un débat jamais terminé, mais essentiel, car il reflète la nécessité, grâce à la validation de meilleures informations, d'avancées continues dans la jungle des combats d'arrière-garde. Ce mouvement procède d'une re-légitimation moderne du politique<sup>98</sup>.

Les défis de la planification restent son adaptabilité continue aux grands changements des politiques nationales et sa déclinaison dans les plans budgétaires et opérationnels annuels. La budgétisation doit mieux justifier l'affectation des ressources par rapport aux résultats et cibles d'objectifs ; la budgétisation doit aussi raffiner le cadrage approprié de la responsabilisation des gestionnaires. Le suivi de gestion et le reportage requièrent de meilleurs systèmes de validation des paramètres et des données ainsi qu'une attitude d'apprentissage humble et candide des leçons apprises. En matière d'imputabilité parlementaire, il faudra mieux savoir attirer l'attention des parlementaires sur l'atteinte des objectifs des programmes et la gestion efficiente des dépenses.

98. Bourgault (J.), « L'imputabilité parlementaire et la gestion par résultats », *Management international*, vol. 9 n° 1, 2004, pp. 69-84, p. 78.