

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/2020-14

Économie politique des budgets par objectifs en Afrique : entre faveurs et service public

Marc RAFFINOT

UMR LEDa

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny 75775 • Paris • Tél. (33) 01 44 05 45 42 • Fax (33) 01 44 05 45 45
DIAL • 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Tél. (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51
E-mail : dial@dial.prd.fr • Site : www.dial.ird

Économie politique des budgets par objectifs en Afrique : entre faveurs et service public¹

Marc Raffinot²

Résumé

Le management par les objectifs est apparu avant la seconde guerre mondiale dans les entreprises. Il s'est ensuite implanté dans la budgétisation des États. Il s'agit d'une pratique apparue au sein d'ordres sociaux ouverts (selon la taxinomie de North, Wallis et Weingast 2009). Quoique les difficultés apparues dans l'application de cette approche aux pays industrialisés soient nombreuses, beaucoup d'organisations financières internationales et nationales ont fait pression pour qu'elle soit aussi étendue dans les pays en développement. Cette seconde étape pose le problème de la transférabilité des institutions au sein d'ordres sociaux à accès limité. Nous examinons la manière dont les ordres sociaux à accès limités sont affectés par cette approche.

Mots clés : Budget par objectifs, LOLF, Ordre social, institutions, transférabilité, GAR

JEL Codes: F35 F53 H30 H61

Summary

Management for results appeared before WWII in private corporations. It was then applied in public organizations and to government budgeting (Results Based Budgeting). This budgeting system was first introduced in Open Social Orders (as defined by North, Wallis and Weingast, 2009). Although several difficulties made the implementation of this system deceiving in rich countries, many international and national organizations exerted pressures to implement this approach in developing countries (limited access social orders). This second step raises the issue of transferability of institutions typical of open social orders to limited access social orders. In this paper, we examine how limited social orders are affected by this approach.

Keywords: Result Based Budgeting, Social order, institutions, transferability

JEL Codes: F35 F53 H30 H61

¹ Ce travail repose sur une analyse documentaire associée à une observation participante. Je remercie les participants au colloque de l'association pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD, Roskilde, 2018), ainsi que Ali Achour, Jérôme Dendura, Rolf Meier, Jean-Hughes Caffin et Quentin Gouzien pour leurs commentaires sur des versions antérieures de ce texte. Je reste seul responsable des erreurs qui pourraient subsister.

² PSL, Université Paris Dauphine, LEDa, IRD, UMR 225 DIAL, raffinot@psl.dauphine.eu

1 INTRODUCTION

Cet article étudie la façon dont les tentatives pour impulser une gestion par objectifs des affaires publiques dans les pays en développement à faible revenu ont été « appropriées » - ou non - et comment elles interagissent avec l'ordre social de ces pays (avec un accent sur les pays d'Afrique sub-saharienne). L'objectif n'est pas de savoir si les Budgets par Objectifs donnent les résultats attendus dans les pays à faible revenu. Il s'agit ici de savoir comment l'introduction de cette nouvelle approche budgétaire s'insère dans les rapports de pouvoir de ces pays et quels sont les effets produits (attendus ou inattendus) qu'il entraînent, bref comment ils s'insèrent et/ou transforment l'ordre social de ces pays.

Nous suivons North, Wallis, et Weingast (2009) pour définir l'ordre social de la plupart des pays à faible revenu comme un « ordre social à accès limité » (OAL). Pour ces auteurs, la logique de cet ordre social consiste à gérer la violence entre élites en créant et distribuant des rentes. Cela consiste à fermer les accès aux postes économiques et politiques, à limiter la concurrence dans ces deux domaines pour pouvoir distribuer de manière discrétionnaire des rentes aux membres des élites qui pourraient menacer la coalition dominante. Tout ceci repose sur une personnalisation des règles : contrairement aux ordres sociaux ouverts, où l'on s'attend à ce que les règles soient appliquées indépendamment du statut social des personnes, dans les ordres sociaux à accès limités (OAL), l'application des règles est très largement personnalisée. Enfin, NWW insistent sur l'idée que la stabilité d'un ordre social repose sur des croyances partagées.

Dans un document de la Banque Mondiale, North Wallis Webb et Weingast (2007) affirment que le fait de chercher à transposer telles quelles des institutions qui fonctionnent dans des ordres sociaux ouverts (OSO) dans des OAL est voué à l'échec – en somme qu'il est impossible d'aller contre la logique de l'ordre social. Pourtant, il semble que la réalité soit plus complexe, certaines institutions « transposées » ayant réussi à s'implanter. Acemoglu et al. (2011) en documentent un exemple : les institutions imposées par l'invasion française en Allemagne dans les pays rhénans (1794-1814) ont perduré et ont eu des effets positifs sur la croissance.

C'est dans cette optique que nous étudierons la tentative de transposition d'une institution (les budgets par objectifs, BPO³) dans les pays en développement. Il s'agit d'une optique un peu différente des travaux qui cherchent à établir si l'introduction des BPO dans les pays en développement « fonctionne » - au sens de « fonctionne de la même façon que dans les pays d'origine » ou « fonctionne comme elle le devrait d'après ses promoteurs ». Beaucoup concluent à « un manque de volonté politique », un constat dont on ne peut se satisfaire dans une approche d'économie politique et qu'il est précisément question d'interroger.

Le management par les objectifs a été présenté avant même la seconde guerre mondiale comme une solution aux problèmes de gestion des grandes organisations, quelques soient les objectifs qu'elles poursuivent. L'application à la gestion publique n'a pas été simple à mettre en œuvre, et il est douteux qu'elle puisse produire tous les résultats escomptés à l'origine par ses promoteurs. Pourtant, les résultats mitigés obtenus dans les pays industrialisés n'ont pas empêché de chercher à diffuser cette pratique dans les pays en développement. Ce qui fait des budgets par objectifs un « modèle voyageur » au sens de J. P. Olivier de Sardan (2018).

La philosophie de la gestion par objectifs est en contradiction totale avec la logique des OAL. L'idée de fournir des services sociaux de la manière la plus efficiente possible pour atteindre des objectifs

³ en anglais Results Based Budget (RBB), traduit au Canada par gestion axée sur les résultats ou GAR

bien identifiés et transparents est bien difficile à concilier avec le fonctionnement discrétionnaire des OAL, où l'octroi de rentes, de « faveurs » (Bomsel 2017) est constitutif de la gestion de la violence par les élites dominantes dans ces ordres sociaux.

Nous allons chercher à identifier la façon dont les élites dominantes dans les pays à faible revenu ont réagi à l'introduction de ce « modèle voyageur » qui est si éloigné de leur pratique du pouvoir. Plusieurs types de réactions sont a priori possibles : comme il est difficile dans ces pays de s'opposer frontalement à des réformes impulsées par les partenaires techniques et financiers (PTF, ex-bailleurs de fonds) la procrastination semble une possibilité (d'autant plus que les PTF sont connus pour « changer de mode » régulièrement) ; le sabotage une autre possibilité, à moins qu'une application bien circonscrite soit possible. Toutefois, ces possibles réactions des élites dominants doit composer avec des forces internes qui pourraient être beaucoup plus favorables à une telle évolution, à commencer par une partie des cadres des ministères des finances, mais aussi par certains éléments de la « société civile » porteurs de revendications en termes de transparence, ainsi que par des opposants politiques qui pourraient se saisir de résultats peu satisfaisants pour dénoncer « l'illégitimité » des gouvernants.

Avant de passer à l'analyse de ces interactions, nous présenterons brièvement l'histoire des budgets par objectifs (souvent baptisés en Afrique « budgets programmes ») et leur extension progressive des entreprises privées aux États des pays industrialisés, et des États des pays industrialisés aux États des pays en développement.

2 LES BUDGETS PAR OBJECTIFS, LEUR ORIGINE ET LEUR PROPAGATION

La budgétisation par les objectifs est un élément clé du management par les objectifs. Elle est apparue en deux vagues successives : la première pendant et après la seconde guerre mondiale, la seconde à partir du milieu des années 1980.

2.1 DEFINITION

Il existe plusieurs définitions de la BPO. Celle de Dean et Pugh (1989, p.4), citée par A. Rose (2003, p.7) inclut de nombreux aspects techniques de la BPO :

- “Programming, or the subdivision of the government budget for information purposes into programmes and activities representing identifiable units with similar aims and/or operations
- Identifying the operational aims of each programme and activity for the budget year
- Budgeting and accounting so that the separate costs and revenues of each programme are shown
- Measuring the outputs and performance of activities so that these can be related to their cost, and to operational aims
- Using the resultant data to establish standards and norms so that costs and performance can be evaluated and government resources used more efficiently”.

La BPO vise une gestion publique plus efficace en utilisant certaines caractéristiques (réelles ou fantasmées) de la gestion des entreprises privées. En particulier, chaque programme devrait être confié à un gestionnaire de programme aussi libre de sa gestion que possible (à l'image d'un chef d'entreprise), mais responsable de ses résultats. La BPO devrait fournir un cadre incitatif à ces

gestionnaires, qui pourraient être rémunérés en tout ou partie sur la base des résultats du programme, ou voir leur carrière accélérée en cas de succès.

Si l'utilisation des BPO dans les organisations orientées vers la maximisation du profit semble presque aller de soi aujourd'hui, il n'est pas de même dans les organisations publiques. La plupart des États avaient des budgets par nature de dépenses, décrivant des moyens, et évaluant les résultats à partir des taux de décaissement des budgets.

2.2 LES ORIGINES

Le management par objectifs a d'abord été introduit avant la seconde guerre mondiale dans les grandes entreprises privées qui étaient devenues des organisations de très grande taille difficiles à manœuvrer, et que l'on se proposait de décentraliser.

Il s'est ensuite immiscé dans la gestion publique (circulaire Hoover de 1949 demandant des « budgets de performance ».) L'introduction de la gestion par les objectifs dans l'armée des États-Unis sous l'impulsion de Robert MacNamara (futur président de la Banque Mondiale) en est exemple emblématique.

Pendant et après la seconde guerre mondiale, la BPO aux États-Unis a pris la forme d'un Planning Programming Budgeting System (PPBS.). Le PPBS avait assez bien réussi dans l'armée, où les objectifs sont relativement simples et les programmes assez faciles à définir et à quantifier.

En France, une tentative de réforme radicale, la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) a été lancée en 1968 (et abandonnée au début des années 80). Il s'agissait d'optimiser les allocations budgétaires grâce au calcul économique, en fonction de préférences explicites en termes de résultats, quantifiés de manière homogène. Faute de soutien politique et du fait de l'opposition des ministères « dépensiers », cette vision très technocratique des finances publiques n'a guère dépassé le cadre du ministère des finances.

PPBS et RCB reposent sur un grand fantasme technocratique (baptisons-le GFT) qui consiste à imaginer qu'il est possible d'optimiser un budget public en valorisant tous les objectifs (en termes monétaires pour les situer dans un espace homogène) et en modélisant toutes les relations entre les intrants (dotations budgétaires) et les résultats recherchés. Sous ces hypothèses, l'optimisation de l'allocation budgétaire devient un simple exercice de calcul de maximisation sous contrainte. Il ne dépend plus que de la quantité d'information et de la puissance de calcul. En cela, PPBS et RCB font écho aux méthodes de planification dans les pays de l'Est qui prétendaient « reproduire » l'équilibre général de marché, mais en mieux (sans toutes les imperfections des marchés réels).

Dans tous les cas, dans cette optique, le budget comme expression de la démocratie devient contre-productif. Les techniciens sont mieux qualifiés pour définir les meilleures allocations budgétaires, ils ne sont pas tiraillés comme des élus entre l'intérêt général et des intérêts particuliers.

L'échec du GFT apparaît très tôt. Wildavsky (1991, p.85) cite un des meilleurs experts de son temps, William Gorham, qui déclare : "Je m'empresse de souligner que nous n'avons pas entrepris d'analyse coût-avantage grandiose visant à révéler si les avantages totaux tirés d'une affectation d'un million de dollars de plus aux programmes de santé seraient inférieurs ou supérieurs à ceux qui résulteraient d'une affectation d'un million de dollars de plus à l'éducation ou au bien-être. Si j'ai jamais pu être suffisamment naïf pour penser que cette sorte d'analyse était possible, je ne le suis plus. »

2.3 LA PROPAGATION PARMIS LES PAYS INDUSTRIALISÉS

Malgré ces échecs, le mouvement a repris, sous une forme plus modeste, au milieu des années quatre-vingt (la réforme de 1984 en Nouvelle Zélande est souvent considérée comme le point de départ). En introduisant une approche en termes de performance, ce mouvement a révolutionné la gestion publique. Cette innovation s'est ensuite propagée dans le monde anglo-saxon principalement. La France a fini par adopter une Loi Organique des Lois de Finances (LOLF), en 2001, qui traduit cette approche.

Il s'agit de centrer le débat budgétaire sur des objectifs traduits en termes de programmes et d'indicateurs. Ainsi, le débat budgétaire ne se polariserait plus sur les moyens mais sur les services fournis aux citoyens, ce qui devrait permettre un meilleur contrôle de l'exécutif par les parlementaires – presque l'inverse du GFT.

2.4 LES LIMITES ET LES CRITIQUES

La mise en place de versions *soft* des BPO a soulevé de nombreux problèmes – sans que cela conduise cette fois à l'abandon des BPO dans les pays industrialisés.

2.4.1 Des ambitions réduites

Même ainsi limité, le projet initial de la BPO reste très ambitieux. En pratique, on est loin de l'idée de départ, baptisée « budget base zéro » (zero base budgeting). Selon cette vision radicale, il s'agirait de faire table rase de l'existant, et de reconstruire les budgets à partir des objectifs, en choisissant les meilleurs moyens pour les atteindre. Ce projet déjà bien difficile à mettre en œuvre dans les organisations privées de grande taille, est utopique dans la plupart des administrations publiques du fait de la rigidité de ces organisations.

Dans celles-ci, le second principe, la responsabilisation des gestionnaires, se heurte également à de multiples obstacles. En principe, pour que le système fonctionne, il faudrait qu'un gestionnaire de programme soit libre de choisir les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Ce genre de liberté dépasse ce que la plupart des structures publiques sont capables de supporter. La LOLF, par exemple, a introduit la « fongibilité asymétrique » : un gestionnaire de programme peut diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel pour les attribuer à un autre type de dépenses, mais pas l'inverse.

Sur un plan plus technique, on peut souligner que les programmes sont difficiles à délimiter. Pour éviter les problèmes, il n'est guère possible de faire autrement que de caler les programmes sur le découpage ministériel. Pourtant, bien des objectifs sont liés à des moyens qui ressortent de programmes différents, et en tous cas de ministères différents.

2.4.2 Philosophie ou statistiques ?

La plupart des théoriciens du management par objectifs considèrent celui-ci bien plutôt comme une « philosophie » que comme une technique. Or l'application à grande échelle dans les grandes entreprises et dans les administrations publiques a fait basculer les réformes du côté technocratique. Les objectifs sont quantifiés par des batteries d'indicateurs. La recherche d'une amélioration des indicateurs prime sur l'analyse qualitative des stratégies mises en œuvre. Peter Drucker, le « pape » du management par objectifs a lui-même protesté contre cette dérive (Supiot 2015, p. 218).

van Nispen et Posseth, (2006) passent en revue l'expérience hollandaise des budgets programmes (qui a fait l'objet d'une vaste évaluation publique). Ils soulignent que l'utilisation d'indicateurs chiffrés a pour conséquence une polarisation de l'action publique sur ces indicateurs, au détriment des aspects des politiques publiques qui ne peuvent pas être chiffrés. De plus, le lien entre les intrants, les politiques et les résultats est souvent difficile à retracer, car les résultats et les impacts dépendent de multiples facteurs en dehors des actions gouvernementales. Enfin, l'impact de la mesure de l'efficacité sur les décisions de politique publique semble avoir été surestimée.

En France, les protestations contre ce type de management « inhumain » sont quasiment quotidiennes (hôpitaux, policiers qui se plaignent d'avoir été transformés en statisticiens, etc.)

2.4.3 Avertissements pour les pays en développement

Toutes ces limites et critiques ont conduit de nombreux analystes à émettre les plus grandes réserves en ce qui concerne l'application de cette approche dans les pays en développement.

Sur le plan technique, certains ont souligné la quantité d'information nécessaire, la nécessité d'une refonte, dans la plupart des cas, du système de codage des dépenses. D'autres ont souligné l'importance du changement, et la nécessité d'une formation massive (le passage à la LOLF en France a nécessité 7 ans de formation intensive.)

Dès 1998, la Banque Mondiale s'inquiétait, comme le note A. Rose (2003, p. 14) : « The World Bank questions the feasibility of such policy transfer: "what is feasible in New Zealand may not be workable in many developing countries" (World Bank, 1997, p 87). Bale and Dale [1998, p.116] argue for caution in that adoption of the New Zealand reforms requires the precondition of "a tradition of politically neutral, relatively competent civil service, little concern about corruption or nepotism, a consistent and well enforced legal code including contract law, a well-functioning political market, and a competent, but suppressed private sector" .

Dans le même sens, Williamson (2003, p. xiii) note à propos de la mise en œuvre des BPO en Ouganda : « The use of targets and results should not be seen as an exact science, and it should never be introduced as one. It is an approach that has enabled Uganda to improve the focus of its public programmes" .

La difficulté de lier les résultats aux objectifs mentionnée (Williamson 2003, p. xii) a été remise en avant par la réintroduction des méthodes d'évaluation aléatoire par A. Banerjee et E. Duflo (méthodes qui avaient déjà été utilisées dans le cadre du PPBS). En effet, en précisant les conditions qui pourraient mener à une évaluation rigoureuse des politiques publiques, ces méthodes montrent aussi qu'elles ne sont pas généralisables.

Les premières applications des BPO dans les pays en développement n'ont pas vraiment rassuré. Certaines analyses étaient plutôt positives (Roberts, 2003) montrant que la mise en place, alors très partielle, des BPO avait été faite de manière très différente suivant les pays (notamment en termes de décentralisation), mais que des résultats avaient été obtenus, notamment en termes de développement d'une culture de la gestion par les résultats. Pourtant, depuis, les recherches menées notamment dans le cadre de la Banque Mondiale soulignent régulièrement des difficultés et mettent l'accent sur le fait que l'introduction des BPO de devrait pas perdre de vue les fonctionnements de base (Wilhelm et Krause, 2008.) Allen Schick a mis en avant l'idée de donner la priorité à ces fonctionnements de base (« put the basics first »)⁴, une idée qui pourrait s'appliquer à de nombreux

⁴ <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/07/basics-first-is-best-practice.html>

niveaux du cycle budgétaire, que ce soit au niveau du dualisme budgétaire (budget d'investissement sur financement extérieur géré à part) ou au niveau de la comptabilisation (Raffinot, 2017). Dans le secteur de la santé aussi, de nombreux experts considèrent que les effets bénéfiques des BPO sont très limités par rapport à leur coût et au temps qui leur est consacré, qu'ils polarisent l'attention sur les effets de court terme et que leur mise en place se fait au détriment de réformes plus fondamentales et de plus long terme (Paul et al. 2018).

3 LA MISE EN PLACE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : MIMETISME ET PRESSIONS EXTERIEURES

Malgré les difficultés de mise en œuvre et l'écart entre les avancées réelles résultant de la mise en place des BPO et les avantages « théoriques », la vogue des BPO s'est progressivement étendue dans les pays en développement. De plus, les organisations internationales ont fait pression pour que ces BPO soient insérés dans une vision pluriannuelle, les cadres de dépenses à moyen terme - préconisant même une durée de trois ans, glissante.

La question n'était pas entièrement nouvelle, car la plupart des pays en développement avaient adopté des plans de développement, ce qui posait toujours des problèmes de relation entre la « tranche annuelle du plan » et le budget (Caiden et Wildavsky, 1974). Cette difficulté était souvent accrue par le dualisme budgétaire : le budget de fonctionnement était élaboré par le ministère des finances, alors que le budget d'investissement (largement financé par des bailleurs de fonds extérieurs) était préparé et suivi par le ministère du plan.

3.1 LA TRES LENTE MISE EN PLACE DES BUDGETS PAR OBJECTIFS EN AFRIQUE

En 2013, d'après la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), aucun État africain n'aurait encore mis en place un BPO complètement développé, alors que 80 % d'entre eux déclarent avoir l'intention de le faire⁵. Pourtant, depuis une trentaine d'années au moins, des tentatives sont faites pour avancer dans cette direction.

L'Afrique du Sud et Maurice ont joué en Afrique le rôle de pionniers. Certains pays (Bénin, Burkina Faso, Mali, etc.) se sont avancés très tôt dans la voie de la budgétisation par objectifs (le Burkina Faso en 1997 pour l'adoption formelle du budget programme, le Mali en 1998, l'Ouganda en 1998, le Ghana en 1998, etc.).

Mais les pratiques qualifiées de BPO à l'époque ont souvent consisté à ajouter des simples annexes aux budgets par nature, comme c'était le cas au Mali ou au Burkina Faso (Raffinot et al. 2003 ; Mesplé-Somps et Raffinot 2003). D'autres pays ont commencé par tester le BPO dans quelques secteurs seulement comme en Ouganda (Williamson, 2003).

Un séminaire s'est tenu à Ouagadougou en 1996 en vue de la « relance » des BPO au Bénin, Mali et Burkina Faso. Le secrétaire général du Ministère des Finances et du Budget du Burkina Faso identifie alors quatre difficultés principales (Burkina Faso, 1997, p. 42-43) :

- « L'absence d'un document méthodologique pour accompagner les différents acteurs dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget programme ;

⁵ Sauf erreur de notre part, CABRI n'a pas actualisé ces données en un nouveau tableau de synthèse.

- L'absence de politiques sectorielles entraînant des insuffisances dans la planification des activités de certains départements d'une part et le suivi de ces activités d'autre part ;
- L'absence d'une structure technique ad hoc chargée d'accompagner de façon permanente les ministères et institutions ;
- L'absence d'un plan de formation des formateurs ainsi que des principaux acteurs chargés de l'élaboration des plans et programmes au niveau des ministères et institutions. »

Le même document ajoute (p. 14), la « faible implication des premiers responsables des ministères et institutions » ainsi que les « difficultés de collecte des informations » et « la rigidité du calendrier budgétaire ne permettant pas le renvoi des débats à la base ».

Le Tableau 1 présente, d'après CABRI, l'état d'avancement des pays africains en ce qui concerne la mise en œuvre des BPO. Comme on le voit, la réforme progresse lentement. Les pays qui étaient censés « relancer les BPO » en 1997, comme le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, en sont encore quinze ans plus tard à « réaliser des progrès vers la mise en œuvre de BPO ». Évidemment, une réforme d'une telle ampleur ne peut être réalisée en quelques années. Même les pays précurseurs comme Singapour ou la Malaisie, bien outillés sur le plan technique, ont mis trente ans pour mettre en place des BPO (Roberts, 2003) avec des gouvernements.

Un autre enseignement que l'on peut tirer du tableau concerne le fait que tous les pays qui se trouvent au stade le plus avancé (dans les deux dernières colonnes) sont des pays de traditions administrative anglo-saxonne. Même si les ordres sociaux de ces pays sont assez proches, l'héritage colonial joue donc probablement un rôle dans l'adoption de la réforme budgétaire. Il ne faut cependant pas en exagérer l'importance, puisque des pays comme l'Égypte, le Nigeria, la Sierra Leone ou le Zimbabwe en sont encore aux tous premiers stades de la réforme.

Tableau 1:Etat d'avancement de la mise en place des Budgets par Objectifs (BPO) en 2013

Aucune réforme en matière de BPO à ce jour	Engagement à entreprendre des réformes en matière de BPO à l'avenir	Début de réformes en matière de BPO	Réalisation de progrès vers la mise en œuvre du système de BPO	Réalisation de progrès considérables vers la mise en œuvre du système de BPO	Mise en place du système de BOP opérationnel
Djibouti	RCA	Algérie	Angola	Éthiopie	Maurice
Iles Comores	Tchad	Burundi	Bénin	Kenya	Afrique du Sud
Érythrée	République du Congo	Cameroun	Botswana	Liberia	
Libye	Côte d'Ivoire	Cap-Vert	Burkina Faso	Malawi	
Somalie	Guinée équatoriale	RDC	Ghana	Mozambique	
Soudan	Gambie	Égypte	Mali	Namibie	
Soudan du Sud	Guinée	Gabon	Mauritanie	Tanzanie	
Swaziland	Guinée-Bissau	Lesotho	Maroc	Ouganda	
	Madagascar	Nigeria	Niger		
	Seychelles	Sierra Leone	Rwanda		
	Togo	Tunisie	São Tomé et Príncipe		
		Zimbabwe	Sénégal		
			Zambie		

Source : Cabri, 2013, p. 27. Le rapport précise en note 37 que ce classement doit être pris avec précaution, les réponses aux questions n'étant pas homogènes. Il précise que l'Éthiopie et le Kenya « pourraient » être plus proches que les autres pays d'un système de BPP opérationnel.

3.2 PRESSIONS EXTERNES ET DEMANDE ENDOGENE

La mise en place de BPO dans les pays en développement résulte à la fois de pressions externes, des organisations internationales et des autres PTF, mais aussi d'une demande interne de la part de certains acteurs dans les pays en développement sans que les pressions externes auraient bien du mal à d'imposer.

Les pressions externes peuvent être repérées à deux niveaux : des pressions directes des organismes multilatéraux et bilatéraux pour mettre en œuvre des BPO ; des pressions pour intégrer les objectifs internationaux fixés par les Nations Unies, par la suite.

3.2.1 Pressions externes sur la mise en œuvre de l'approche

Les pressions externes de la part des partenaires au développement (PTF) se sont exercées d'abord au niveau instrumental : il s'agissait de mettre en place des BPO et de les adapter aux objectifs de chaque pays (objectifs qui devaient être précisés dans un document de stratégie de réduction de la pauvreté ou DSRP à partir de 1999). À partir de 2000, cette pression s'est combinée avec une pression externe sur les objectifs eux-mêmes. Cette pression est liée en partie à la modification des modalités de l'aide elle-même, avec la montée en puissance des programmes sectoriels, puis de l'aide budgétaire. Celle-ci, en effet, repose sur la même idée que les BPO (apporter des ressources pour des objectifs bien mesurés par des indicateurs et évalués en termes de performance). Comme la déclaration de Paris de 2005 pousse les PTF à utiliser de plus en plus les procédures nationales, l'adaptation de ces dernières à la logique d'un financement axé sur les objectifs devient une priorité.

Les objectifs affichés par les PTF étaient d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, sa prévisibilité, son adéquation avec les priorités des stratégies de réduction de la pauvreté, et aussi dans certains cas, de favoriser un meilleur contrôle parlementaire, voire de la société civile en général.

Au Bénin, par exemple, la mise en place des budgets-programmes s'est effectuée avec l'appui d'un nouveau mécanisme de prêt de la Banque Mondiale, le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (Public Expenditure Reform Adjustment Credit, PERAC). Après deux années de préparation (1999-2000), le programme PERAC a contribué au financement d'actions visant à permettre la mise en œuvre d'un budget programme, de 2001 à 2003 (Banque Mondiale, 2004).

En Afrique francophone, la pression externe s'est accentuée après 2001, quand la France a mis en place la LOLF, une version spécifique des BPO. De nombreux pays francophones ont souhaité mettre en œuvre un système équivalent (apparemment sans bien en mesurer les implications). En 2009, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a adopté six nouvelles directives qui constituent le cadre harmonisé des finances publiques, afin d'harmoniser et moderniser la gestion des finances publiques. La directive 06/2009/CM/UEMOA portant loi organique sur les lois de finance est centrale dans ce dispositif. Elle s'inspire très largement de la LOLF adoptée en France en 2001. Sa rédaction a bénéficié de l'appui technique d'experts français, ainsi que ses transpositions en droit national des huit pays.

De plus, à partir de ce moment, les formations dispensées par la France et l'expertise se sont centrées sur les BPO – même si beaucoup d'experts interrogés en privé mettent en doute l'utilité des BPO pour des pays où les fonctionnements de base ne sont pas maîtrisés.

Il est possible d'illustrer la situation à partir d'une citation de l'article d'Adama Sigué dans le journal Le Pays (13/11/2014) : « En effet, depuis le 29 décembre 2009, date de création du Secrétariat technique du Budget- programme (ST-BPE), il a été urgemment mis en œuvre des actions de communication, de sensibilisation et de formation de l'ensemble des acteurs du budget- programme (BP), tout aussi bien sur la maîtrise du budget en vigueur (le budget-objet) que sur la nouvelle approche (le Budget-programme). Pour ce faire, avec l'appui du Fonds monétaire international (FMI), la Banque africaine de développement (BAD), l'Union européenne, la GIZ/MEF, le Pôle stratégie et développement du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Trésor américain, les experts nationaux du budget-programme du ST-CPBPE ont élaboré des référentiels du budget-programme qui permettent de mieux expliciter le contenu des approches, de définir les innovations et les défis à relever ». Beaucoup de fées, donc, autour du berceau. Avec comme l'a montré en général la littérature sur l'efficacité de l'aide, une certaine inefficacité qui découle des approches différentes des PTF (Caffin 2018), de leur concurrence et du fractionnement administratif qu'ils induisent.

La pression externe est pourtant entravée par le rappel des problèmes et inconvénients identifiés à partir de la mise en place des BPO dans les pays industrialisés. C'est pourquoi ces pressions externes ne sont exercées que de manière progressive. Ni le PEFA dans son ancien cadre de 2011, ni le Code des bonnes pratiques (FMI 2007) ne prenaient en compte la budgétisation par programme. Ils ne mettaient en avant que la nécessité d'inscrire le budget annuel dans une perspective pluriannuelle de dépense ainsi que le respect des priorités arrêtées dans le cadre des stratégies et priorités. Ce qui est parfaitement compatible avec les budgets de moyens. En revanche, le nouveau cadre PEFA de 2016 prend en compte les budgets programme (indicateur PI-8, performance information for service delivery).

Comme on pouvait s’y attendre, lorsque la pression met en cause directement le fonctionnement même de l’ordre social, les pressions externes rencontrent de fortes oppositions. À titre anecdotique, Caffin et Zarlowski (2016) rapportent ainsi les propos d’un membre de la délégation de l’UE à Dakar en 2010, avant l’élection du président Macky Sall : « Concernant le problème actuel de la Cour des comptes, un texte consensuel visant son renforcement avait été négocié pendant plusieurs mois avec l’ensemble des bailleurs, mais a été modifié à la dernière minute par la présidence [de la République] avant son examen en Conseil des ministres pour aboutir à une dégradation de sa situation actuelle ».

3.2.2 Les pressions externes visant à « préempter » les objectifs

À partir de 2000, la mise en place d’objectifs internationaux dans le cadre des Nations Unies modifie l’approche. Les priorités visées par les politiques publiques deviennent largement prédéterminées, de manière rigide dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD, 2000-2015), de manière plus souple dans le cadre des Objectifs pour le Développement Durable (ODD, 2015-2030) – mais avec un nombre accru d’objectifs (17) et 244 indicateurs. La discussion démocratique des politiques publiques est ainsi bien encadrée (Egil, 2015). De plus, pour « opérationnaliser » les OMD, les Nations Unies ont financé des exercices de « costing » des OMD dans chaque pays en développement – pour découvrir le plus souvent que la contrainte financière était telle que ces objectifs ne pouvaient être atteints.

Cette polarisation des efforts nationaux et des allocations de ressource des PTF sur des priorités identiques a eu des conséquences positives et négatives. Positives, par exemple, parce que la mise en avant dans les OMD de la scolarisation primaire universelle a conduit à un effort conjugué permettant une augmentation considérable des taux de scolarisation dans les pays les plus pauvres. Inversement, cette concentration a conduit à un surfinancement, beaucoup de pays n’ayant que des « capacités d’absorption » limitées. Un tel surfinancement, dans le contexte institutionnel, ne peut conduire qu’à des gaspillages. De plus, la recherche de la quantité au détriment de la qualité a conduit à élargir le nombre des enfants qui sortent de l’école primaire sans véritables compétences.

3.2.3 Demande endogène

Le mimétisme a joué un rôle dans l’adoption des BPO dans les pays en développement, tant l’attraction de la « modernité » est puissante. Mais cette attraction, même associée aux fortes pressions externes serait probablement inefficace s’il n’existait des forces d’attraction au sein même des pays en développement, qui œuvrent pour la mise en place des BPO. La mise en œuvre des BPO est portée par tout un écosystème, qui comprend des cadres des ministères des finances, mais aussi des consultants nationaux et internationaux, des associations professionnelles internationales et des organisations régionales.

Au sein des pays en développement, la mise en œuvre des BPO est soutenue par plusieurs catégories d’acteurs internes. Il existe tout d’abord une catégorie de cadres de la fonction publique qui sont séduits par le discours des BPO visant à promouvoir une meilleure utilisation de l’argent public et un contrôle plus efficace de la gabegie.

De plus, les cadres supérieurs des Ministères des Finances ont tout intérêt à montrer leur compétence dans le domaine des BPO. Cela leur permet de devenir incontournables dans leur pays et d’être remarqués par les organisations internationales. Ce peut être le point de départ d’une carrière internationale prestigieuse et lucrative. Les experts de pays en avance comme le Maroc, ou Maurice, l’ont rapidement compris, qui jouent un rôle de relais pour la mise en œuvre des BPO dans les pays d’Afrique sub-saharienne.

L'action de ces technocrates est renforcée, et parfois devancée par celles de certains élus. Ainsi, par exemple, les parlementaires maliens ont été séduits lors de visites au Canada par l'approche des BPO. Pour eux, le motif essentiel était d'avoir une discussion budgétaire qui se focalise sur les résultats attendus plutôt que sur les moyens⁶.

En sens inverse, des cadres des ministères des finances ont pu faire pression pour l'adoption de BPO dans la mesure où ils y ont surtout vu une réduction ou même une élimination des contrôles à priori facilitant les détournements (Arkwright et al. 2007, p. 303).

3.3 BUDGETISATION ET ORDRE SOCIAL

La logique de performance renvoie à la vision d'un État bienveillant, recherchant la maximisation du bien public par des services publics plus efficaces. Elle se situe dans une approche concurrentielle (l'analyse de l'efficacité des programmes permet en principe de chercher un meilleur fournisseur de service). Elle se situe dans une optique de responsabilisation des gestionnaires de programme, qui doit conduire à une évaluation précise de leurs performances en termes de service public.

Cette logique se trouve donc en porte à faux par rapport à la logique de l'ordre social à accès limité, qui implique l'opacité des décisions publiques, l'absence de redevabilité, la distribution discrétionnaire des faveurs envers les « cronies » (des postes à responsabilité bien dotés budgétairement, des commissions et rétro-commissions, de l'attribution des marchés publics, etc.), ainsi que la distorsion des choix budgétaires en faveur des soutiens électoraux de l'élite au pouvoir ou destinés à l'« achat » des votes des opposants – ce qui peut être une politique optimale du point de vue de l'élite dominante (André et Mesplé-Somps, 2013).

La question des réformes des marchés publics ne sera pas traitée dans le cadre limité de cet article, faute de place, mais aussi parce que cette question est plus générale et plus ancienne que celle des BPO. Elle se posait déjà de manière aigüe bien avant qu'il soit question de BPO⁷.

Une caractéristique plus générale de ces ordres sociaux à accès limité est que le contrôle des forces armées par le pouvoir civil n'est jamais véritablement stabilisé, considéré comme « allant de soi ». Les coups d'État militaires en sont l'expression la plus spectaculaire, mais cela se traduit de manière plus souterraine au niveau de la discussion des budgets militaires, qui sont généralement exclus de la pratique des budgets par objectifs.

3.4 LE TELESCOPAGE DE DEUX LOGIQUES SOCIALES : DES REFORMES BUDGETAIRES EN TROMPE-L'ŒIL ?

Avec les réformes budgétaires visant à mettre en place des BPO, la logique des ordres sociaux d'accès ouvert est entrée frontalement en interaction avec celle des ordres sociaux à accès limités. Le « modèle voyageur » des BPO, poussé par les partenaires techniques et financiers (PTF), doit faire face à différentes formes de résistance, de contournement et d'instrumentalisation. Il n'est donc pas étonnant que des voix s'élèvent pour dénoncer le fait que l'introduction du financement par objectifs

⁶ Rappelons que dans la tradition budgétaire française, l'Assemblée Nationale ne votait que les « mesures nouvelles ». La partie du budget qui est simplement reconduite est exclue de la discussion parlementaire.

⁷ Dans leur ouvrage, North Wallis et Weingast (2009, p.181-187) présentent un exemple saisissant de l'impact de la modification de la procédure d'appels d'offre qui a permis d'établir la suprématie de la marine de guerre britannique au début du XVIII^e siècle – en lien avec la transition d'un OAL à un OSO.

ne tiennent pas ses promesses dans les pays en développement (Paul E, Albert L, Bisala BN'S, et al. 2018, dénoncent cet écart dans le domaine de la santé)

3.4.1 Procrastination : les BPO « prochainement »

C'est l'extrême lenteur des réformes qui montre qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème technique. Comme nous l'avons vu, le processus a commencé dans les années 90, et il a fallu très souvent repousser les dates butoir. Au Burkina Faso, après la première vague de BPO déjà évoquée à la fin des années 90, la mise en œuvre du BPO était prévue dès 2008, et a été sans cesse repoussée depuis. En 2016, le plan de basculement « progressif » au budget-programme devait s'étendre sur trois ans (2017, 2018 et 2019).

Les engagements pris par les États ne sont pas vraiment crédibles, dans la mesure où il existe certainement des avantages à la procrastination. La lenteur attire des ressources extérieures, notamment en termes de capacity building, de voyages d'études, etc. avec les avantages induits qui peuvent en découler.

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), a repoussé la date de mise en œuvre des Budgets programmes au 1^{er} janvier 2017 pour la plupart des dispositifs. Fin 2017, pourtant, le Burkina Faso était le seul pays de l'Union à passer officiellement du budget de moyens au budget – programme. L'échéance fut alors repoussée au 1^{er} janvier 2019, compte tenu du retard de la plupart des États membres. Ce nouveau délai n'a pas été respecté par plusieurs pays. Par exemple au Bénin, si l'ensemble des ministères préparaient déjà des budgets programmes, seuls quelques ministères ont officiellement testé l'exécution en mode programme en 2019 (tout en continuant en réalité une exécution classique). En 2020, le test a été élargi à l'ensemble des ministères, mais la bascule réelle en mode programme a été repoussée à l'année 2021.

Comment comprendre cet horizon qui s'éloigne au fur et à mesure que l'on avance ? Le motif souvent évoqué est le retard dans le développement du système d'information financière adapté à la gestion en mode programme, ainsi que le manque de formation et le manque de moyens. Ces obstacles techniques sont bien réels, mais ils ne semblent pas suffisants pour expliquer des retards aussi importants, surtout si l'on tient compte des pressions et du soutien extérieur. Certaines étapes sont relativement faciles à franchir, comme l'établissement d'une nomenclature budgétaire adaptée aux budgets programmes. Pourtant, la mise en place de ces nomenclatures est programmée depuis des décennies mais jamais opérationnelle et appliquée systématiquement à la totalité des dépenses, en particulier dans les rapports d'exécution.

Tout ceci suggère que ce sont plutôt des problèmes liés à l'économie politique des pays africains qui sont les déterminants principaux de cette extrême procrastination. En effet, le retard dans le développement et l'utilisation des systèmes d'information adaptés au budget programme est souvent lié au manque de validation officielle, plus qu'aux difficultés techniques.

3.4.2 Déconcentrer la gestion publique ?

Les programmes au sens des BPO ne sont pas seulement des ensembles de moyens identifiés sur le plan comptable. Chaque programme devrait être doté d'un responsable de programme, jouissant d'une grande liberté de gestion et évalué sur ses résultats (supposés objectivement mesurables). L'objectif final étant une possibilité de mise en concurrence d'entités publiques ou privées pour la fourniture de services publics.

Sans aller jusque-là, la mise en place des BPO commence en général par remettre en cause la centralisation bureaucratique exercée par le Ministère des Finances. Ainsi, la déconcentration de

l'ordonnancement et la déconcentration du contrôle financier donnent un plus grand pouvoir aux ministres sectoriels.

Au niveau des finances publiques en Afrique francophone, il existe une tension constante entre les ministres et les contrôleurs financiers placés au sein des ministères, mais qui dépendent du ministère des Finances et doivent faire respecter les règles budgétaires. Une évaluation de la gestion des finances publiques au Burkina Faso (Lawson et al. 2012 p. 47) note que le " système [budget basé sur les résultats] contredit le modèle francophone traditionnel " dans la mesure où il prévoit au Burkina en tout cas la délégation de la dépense aux ministres sectoriels. Les ministres dépensiers ont donc intérêt à invoquer l'autonomie de gestion sur laquelle reposent les BPO pour s'affranchir des règles des finances publiques de tradition française - et ce, au détriment des contrôleurs financiers qui voient leur rôle potentiellement remis en cause⁸.

La déconcentration administrative est bien étrangère aux ordres sociaux à accès limité. Chaque personne appartenant à une « élite » cherche à accroître son poids politique. Pour cela, il lui faut concentrer autant que possible l'information et le pouvoir d'affectation des ressources.

Dans les OAL africains, les ministres, placés là par une faveur du président lui sont directement redevables. En retour on attend d'eux qu'ils fassent prévaloir les intérêts des élites au pouvoir. Un ministre ne saurait donc sans risque déléguer à des gestionnaires évalués sur leurs performances des activités qu'il se doit de contrôler de près. En effet, toute décision, modification de la réglementation, appel d'offre, autorisation de créer une entreprise, accord pour une subvention, décision d'un contrôle fiscal, décision d'exonération, modification d'un prix administré, d'un tarif douanier, etc. est potentiellement source de de passe-droits, de faveurs, de rentes – donc porteuse de conséquences politiques sur les rapports de force entre élites.

C'est pourquoi la nomination des responsables de programme a retardé la bascule en mode programme et retardera la mise en œuvre réelle de cette réforme. En effet, ces nominations pourraient réduire les pouvoirs des ministres et entraîner une compétition entre hauts fonctionnaires qui bousculerait les équilibres établis. Ainsi, en novembre 2014⁹, Amina Bila/Bambara, coordonnatrice du Secrétariat technique du Comité de pilotage du budget-programme de l'Etat (ST-CPBPE), déclarait que son vœu le plus ardent était de voir l'aboutissement du budget-programme au Burkina le 1er janvier 2017. « L'une des mesures d'accompagnement pour que nous puissions y arriver, c'est la tenue d'un séminaire gouvernemental sur le budget-programme et la nomination des responsables des programmes ». Surprenante déclaration, après une vingtaine d'années de préparation.

C'est ce que note également CABRI dans une note de 2019 sur la mise en œuvre des budgets programmes : « Au Mali par exemple, il s'est avéré difficile de définir le champ de travail du responsable de programme par rapport à celui du fonctionnaire des finances, tout en stipulant clairement qui sert d'ordonnateur. Dans la pratique, les responsables de programme qui sont généralement les directeurs de départements ne collaborent pas assez avec le processus lié au BP, qui reste ainsi fortement dominé par les directeurs des Finances et de l'Administration et des Services de statistique et de planification ». Cette note montre qu'en dehors de la procrastination, il est également possible de dénaturer la réforme en la vidant de ses dispositions « subversives ». Il suffira de nommer les anciens directeurs généraux responsables de programmes sans modifier la structure hiérarchique pour que « tout change pour que rien ne change ». Ainsi, Barroy et al. (2018) notent que les programmes retenus dans le cadre de la réforme au Burkina Faso sont les grandes

⁸ <http://news.aouaga.com/h/105177.html>

⁹ <http://lepays.bf/mise-en-oeuvre-du-budget-programme-letat-les-acteurs-burkinabe-prets-lecheance-2017/>

directions générales du ministère, et que le renforcement des capacités destiné à soutenir la mise en place du budget programme entrepris en 2013 a visé les acteurs financiers et non les responsables de programme (nommés ultérieurement) et autres acteurs opérationnels.

Enfin, alors même que les ministères sectoriels gagnent du pouvoir dans le cadre de cette déconcentration de l'ordonnancement, l'impulsion de la réforme du budget programme reste en général confiée au ministère des finances, ce qui les conduit à résister au changement. Dans plusieurs pays, des structures chargées de la réforme des finances publiques ont été créés. Mais elles restent généralement sous la tutelle du ministère des finances.

3.4.3 Servir le peuple ?

Un premier télescopage entre les logiques des deux ordres sociaux s'est produit au niveau des objectifs eux-mêmes : « force est de constater que beaucoup de ces structures présentent des budgets programmes dont les objectifs sont mal définis et quelque fois ne cadrent pas avec les missions de leur département » (Burkina Faso 1997, p. 13). En effet, lorsqu'on a demandé en 1997 aux responsables des ministères de définir leurs objectifs, beaucoup n'ont pas compris la demande. Au lieu de raisonner en termes de service rendu à la population, beaucoup ont simplement réitéré leurs décrets d'attributions : les tâches qu'ils doivent exécuter d'après le décret, la délimitation de leurs attributions par rapport à d'autres ministères (le périmètre de leur monopole). Ainsi, par exemple, le ministère de l'éducation de base du Burkina Faso affichait les objectifs suivants : « Assurer la coordination de la politique d'éducation de base » ; « Superviser, coordonner et contrôler l'ensemble des activités d'éducation de base formelle et non formelle » ; « Suivre l'application de la réglementation en matière d'éducation de base » et enfin « Assurer la promotion de l'éducation de base » (Burkina Faso, 2009, p. 11).

Cette confusion est significative de la vision que ces administrations ont d'elles-mêmes. Elle ne semble pas liée à une question de pouvoir politique en tant que telle (en dehors de la concurrence entre ministères). Elle serait plutôt cohérente avec l'idée d'une administration « autogérée » pour reprendre l'expression de J.-P. Azam (1995).

Bien entendu, cette confusion dans les textes n'a pas duré car les PTF ont financé formations et consultants pour mettre les documents en adéquation avec les « meilleures pratiques » internationales.

Toutefois, un autre télescopage demeure. Il concerne le chiffrage des objectifs et des moyens. Malgré toutes les mises en garde, de nombreuses administrations africaines ont compris la réforme dans le sens du retour à la planification, et à ses aspects les plus formels : le spectre du Gosplan hante l'Afrique.

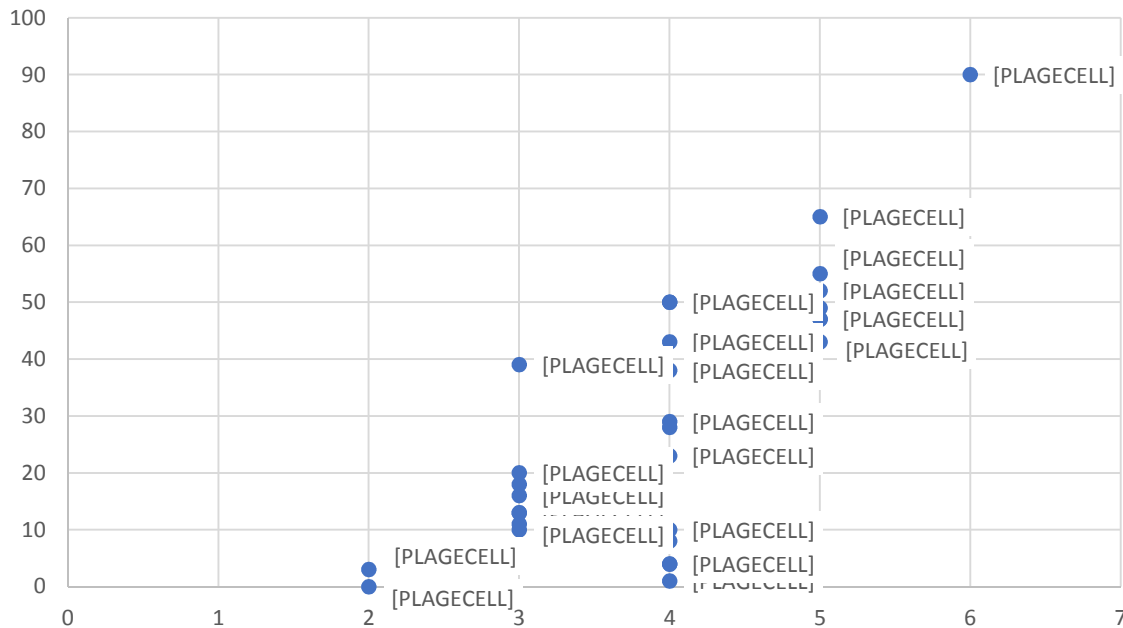
Beaucoup de Cadres de dépenses à Moyen Terme (généralement associés aux BPO), par exemple, détaillent avec une extrême précision les dépenses publiques de chaque ministère ligne par ligne – sans véritable lien fonctionnel avec les objectifs poursuivis (Adam et al., 2014).

3.4.4 Les BPO rendent-ils les budgets plus transparents ?

Un autre aspect potentiellement conflictuel de l'approche BPO par rapport à la logique des ordres sociaux limités est la transparence revendiquée sur les objectifs et les moyens. Mais l'approche BPO peut être instrumentalisée pour en faire un domaine de compétence bureaucratique. Il est donc possible de « simuler » une mise en place des BPO sans beaucoup améliorer la transparence. C'est ce que montre le Graphique 1, qui reprend les données du Tableau 1 sur l'état d'avancement des BPO dans les pays africains (ici, les étapes sont classées de 0 = pas de mise en œuvre à 7 BPO complet

opérationnel, et les croise avec celles de l'indice du budget ouvert de l'organisation International Budget Partnership (en ordonnées).

Graphique 1 : Transparence et étape de mise en place des BPO



Comme on le voit, il existe « en moyenne » une relation positive entre la mise en place des BPO et la transparence du budget. Toutefois, pour l'étape la plus courante (étape 4), on note que la transparence est très inégale, allant du plus bas à la performance moyenne de l'étape suivante.

On observe cependant une forte progression de l'indice de budget ouvert en Afrique de l'ouest entre 2012 et 2015/2017, progression qui n'est pas étrangère à la mise en œuvre des directives de l'UEMOA dont la LOLF. Toutefois, la transparence n'atteint pas encore un niveau élevé et les informations restent limitées d'après l'International Budget Partnership (score inférieur à 60 sur 100).

3.4.5 Des "corps en armes" au-dessus de la mêlée ?

Comme nous l'avons rappelé, dans la sphère publique, la gestion par les objectifs a d'abord été introduite dans l'armée des Etats-Unis. Il est donc surprenant de constater que les budgets militaires africains ont toujours été traités avec beaucoup de discrétion, y compris par les organisations internationales (Klingebiel et al. 2005, p.11). Les informations qui circulent à ce sujet sont généralement floues, ou du moins très approximatives. Le contrôle de ces dépenses par les corps de contrôle externe est inexistant ou approximatif.

La BPO a des implications potentiellement dévastatrices pour cet état de choses. Demander aux ministères de la défense de préciser leurs objectifs dans un monde où les menaces de guerre classique (de pays à pays) sont extrêmement réduites aurait pu conduire à des remises en cause radicales de leurs budgets.

Ceci n'est pas valable pour le maintien de l'ordre interne. La BPO a progressivement gagné les gendarmeries, par exemple. Avec des problèmes analogues à ceux que l'on trouve ailleurs. Par exemple, au Burkina Faso, un indicateur choisi avait été de limiter les attaques des « coupeurs de

route » sur les grands axes routiers. Le fait de se polariser sur cet objectif a conduit à une recrudescence des attaques sur les voies secondaires.

3.4.6 Les partenaires techniques et financiers (PTF) : un problème ou une solution ?

Les PTF ont souvent poussé la réforme, soutenant la mise en place de BPO et de CDMT. Toutefois, dans ce domaine comme dans les autres, il est apparu qu'ils constituaient en eux-mêmes un problème important, pour trois raisons au moins. La première est qu'ils ont leur propre logique budgétaire, qui se traduit par une incapacité à préciser à l'avance les activités, projets ou programmes, qu'ils vont financer. La seconde est la pression au décaissement qui les pousse à accélérer les décaissements à certaines périodes. La troisième est la fragmentation de l'aide, chaque PTF ayant ses propres approches et intérêts. Ces problèmes ont conduit l'OCDE à essayer de faire un pas en avant en faisant avaliser par un grand nombre de pays une « déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » en 2005.

Cependant, la déclaration de Paris a eu pour impact à court terme d'accroître l'aide budgétaire comme modalité de l'aide, et corrélativement l'utilisation des indicateurs pour juger de l'évolution ou de servir comme déclencheurs (triggers) pour les décaissements des tranches successives. Cela a entraîné (surtout avec la pratique de l'Union Européenne des tranches variables dans lesquelles le montant décaissé dépend du niveau atteint par l'indicateur) une grande méfiance des responsables des ministères des finances et une tentation de manipuler les données. De plus, les pressions externes peuvent compliquer la chaîne de redevabilité de la dépense publique, en multipliant les niveaux de contrôle et les acteurs (Caffin, Zarlowski, 2016).

Mais dans certains cas, les pressions des PTF peuvent être utilisées par certains acteurs locaux (principalement le ministère des finances) pour amener les ministères sectoriels à atteindre les objectifs fixés. C'est ce qu'on observe fréquemment dans le cas de l'aide budgétaire, notamment lorsque les décaissements sont liés à l'atteinte de certains objectifs (tranche variable dans le cas de l'aide budgétaire de l'UE). Le problème est donc que l'aide budgétaire, qui se situe dans une logique de gestion par les objectifs, tend à limiter l'autonomie des ministères sectoriels porteurs des programmes.

3.4.7 Le suivi, le contrôle et l'évaluation des dépenses publiques : pénétrer dans le « heart of darkness » ?

Bien entendu, le suivi, le contrôle et l'évaluation des dépenses publiques posent un problème majeur pour les OAL, les élites dirigeantes souhaitant avoir un maximum de liberté pour pouvoir utiliser les ressources publiques de manière à gérer le problème de la violence. C'est pourquoi les corps de contrôle sont toujours une cible dans ces ordres sociaux. Qu'ils soient « achetés » ou réprimés, leurs constats sont rarement rendus publics sans supervision. Ainsi, par exemple, dans la Tunisie de Ben Ali, le rapport de la Cour des Comptes n'était publié que sous forme de morceaux choisis.

Le premier problème technique en matière de contrôle est celui de l'information. Habituellement, l'information disponible porte surtout sur les budgets, qui ne sont que des intentions. Les données sur l'exécution budgétaire sont beaucoup plus rares, et quand elles existent, montrent souvent une différence assez sensible avec les budgets votés (Klingebiel et al. 2005). Les PTF ne font pas vraiment avancer les choses à ce niveau, car ils ont tendance à se focaliser sur les budgets (la plupart des conditionnalités ou des déclencheurs portent ainsi sur des montants budgétés ou sur les pourcentages du budget accordés à tel ou tel ministère) – et à s'en contenter. Le FMI insiste assez souvent sur la production de lois de règlement, mais le respect de cette condition est souvent bien formel (quand il ne se réduit pas à une ligne pour les recettes et une ligne pour les dépenses).

Avec les BPO, le problème du contrôle est plus aigu, car le suivi et le contrôle ne portent plus seulement sur la légalité de la dépense mais aussi sur son efficacité, mesurée par des batteries d'indicateurs. Le champ du contrôle est donc beaucoup plus large. Avec les BPO, les auditeurs peuvent donc (théoriquement) sanctionner des choix budgétaires hasardeux, même s'ils ont respecté les procédures.

Les PTF cherchent souvent à renforcer les corps de contrôle dans une optique de lutte contre la corruption et comme mesure d'accompagnement à l'aide budgétaire (pour éviter la critique fréquente de faire « des chèques en blanc »). Ces partenaires entendent le plus souvent par « corruption » une tentative individuelle pour s'enrichir avec de l'argent public. Pourtant, dans un ordre social à accès limité, l'utilisation de l'argent public pour conforter le pouvoir et gérer la violence fait partie d'une logique systémique : ces ordres sociaux, sont des systèmes dont la stabilité repose sur la création de rentes et leur allocation préférentielle à des « clients ».

Les PTF sont à ce niveau dans une situation compliquée. La logique des BPO qu'ils cherchent à impulser les conduit à chercher à renforcer les corps de contrôle. En même temps que les pressions augmentaient pour la mise en œuvre des BPO, les PTF faisaient pression pour la création de Cour des Comptes et le renforcement de leurs compétences. Ces réformes remettent potentiellement en cause un ordre social qui repose sur l'utilisation discrétionnaire des moyens de l'Etat. C'est pourquoi, outre la procrastination d'autres contre-feux ont été utilisés par les élites au pouvoir. La multiplication des organismes de lutte contre la corruption avec des compétences qui se superposent réduit ainsi l'efficacité du contrôle (Delavallade, 2007).

De plus, la lutte contre la corruption peut être facilement instrumentalisée, les opposants constituant une cible toute trouvée pour des opérations de contrôle téléguidées.

Mais le succès même d'une institution de contrôle peut poser problème. Ainsi, le vérificateur général du Mali (une institution directement importée du Canada, avec le soutien de ce pays), produisait des rapports si critiques que les PTF ont dû essayer de freiner son zèle – la mise en lumière de nombreux détournements risquant de réduire leurs possibilités de décaissement.

Conclusion

Malgré le peu de succès des budgets par objectifs (BPO) dans les pays industrialisés, et malgré toutes les craintes qui avaient été exprimées concernant leur application rapide dans les pays en développement, l'introduction des BPO dans les pays en développement a fait l'objet de pressions extérieures et intérieures. Les pressions externes des partenaires techniques et financiers (PTF) se sont combinées avec des pressions internes de la part de groupes sociaux qui voyaient dans les BPO soit une opportunité pour renforcer un contrôle sur l'exécutif, soit une opportunité pour affaiblir les contrôles. La transplantation des BPO (une institution apparue au sein d'ordres sociaux ouverts), dans le cadre des ordres sociaux à accès limités africains a déclenché de la part des élites dirigeantes des stratégies de contournement et d'instrumentalisation. Les reports successifs de la mise en œuvre (débutée il y a plus d'une vingtaine d'années) témoignent – au-delà des simples difficultés techniques, qui sont déjà importantes – d'un manque d'enthousiasme assez évident. Le cœur du fonctionnement des ordres sociaux, en particulier le contrôle des militaires par le gouvernement civil et, de manière plus générale, le contrôle de la dépense publique par des corps indépendants de l'exécutif n'a pas vraiment été touché.

Références

- Acemoglu, D., Cantoni D., Johnson S. Robinson J. A., (2011). "The Consequences of Radical Reform: The French Revolution." *American Economic Review*, 101 (7): 3286-3307.
- Adam A., Bahr Bachar A., Baker C., Djoret Biaka Tedang D., Bonkougou M., Leruth L., de Monchy G., Meier R., Mfombouot A., Oshima A., Raffinot M., Vincent N., (2014), « Questions relatives au cadre macroéconomique à moyen terme dans les pays d'Afrique centrale », *Stateco*, n°108
- André P., Mesplé-Somps S. (2013), "Sitting on the fence: Pork-barrels and democratization under threat of conflict. The case of Ghana, 1996 - 2004," *THEMA Working Papers* 2013-24,
- Arkwright E., de Boissieu Ch., Korenzi J.-H., Samson J. (2007), *Economie politique de la LOLF*, La Documentation Française, Paris.
- Azam J.-P. (1995), « L'Etat autogéré en Afrique », *Revue Française d'Economie du Développement*, 95(4), p.1-19.
- Bale M and Dale T (1998); "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries" *The World Bank Research Observer*; Vol 13, No 1; pp 103-121
- Banque Mondiale (2004), *PERAC Implementation Completion Report*, March 31 2004
- Barroy H., André F., Nitiema A. (2018), passage au budget programme dans le secteur de la santé au burkina faso : état d'avancement de la réforme et enseignements préliminaires pour le financement de la santé, OMS.
- Bomsel O. (2017), *La nouvelle économie politique. Une idéologie du XXIe siècle*, Gallimard.
- Burkina Faso, Ministère des Finances et du Budget, GTZ, (2007), Actes de l'atelier régional sur « l'implantation du budget programme ; expériences de la sous-région », Ouagadougou, 25 au 27 septembre 2006.
- Burkina Faso, Ministère de l'économie et des Finances, DGB, GTZ, (2009), *Budget Programmes, Guide d'élaboration*, mars 2009.
- Cabri (Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire) (2013), Les budgets programmes axés sur les performances en Afrique, Un rapport d'état d'avancement 2013.
- Cabri (2019), Budget-programme : le déploiement d'une réforme complexe en Afrique. Perspectives de pays de la région de l'UEMOA et au-delà, Note d'orientation 2019/01.
- Caiden N., Wildavsky A. (1974), *Planning and budgeting in poor countries*, John Wiley and Sons.
- Caffin Jean-Hugues (2018), *L'aide au développement et le financement basé sur la performance : quelle performativité ? Analyse du processus de conceptualisation et de diffusion du financement basé sur la performance dans la gestion des systèmes de santé africains par la Banque Mondiale et l'USAID. Étude du cas du Programme national de financement basé sur les résultats du Ministère de la Santé du Sénégal*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, ESCP.
- Caffin J.-H., Zarlowski Ph., 2016) « Aide publique au développement et reddition de comptes : le cas du programme d'aide budgétaire de l'Union européenne au Sénégal (2009 - 2011) », *Revue française d'administration publique*, 2016/4 (N° 160), p. 1195-1208.
- Delavallade C. (2007), « Lutte contre la corruption au Burkina Faso et réformes de la gestion budgétaire », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, no. 3, pp. 271-288.
- Dean P.N.et Pugh C. (1989), *Government budgeting in Developing Countries*, London: Routledge.

Egil F. (2015), « Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal ? », *Politique africaine* 2015/4 (n° 140), p. 99-120.

Hassenteufel P, de Maillard J., Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement Action Publique*. 2013; 3(3):377-93

Klingebiel S., Leiderer S., Schimdt P. (2005), *Programme Financing and Public Budgets, New instruments and Starting-Points of Development Policy*, DIE, Discussion Paper, 3/2005.

Lawson A., Chiche M., Ouedraogo I. (2012), *Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010*, Rapport d'étude de cas pays, BAD, Danida, SIDA.

Mesplé-Somps S., Raffinot M, (2003). "Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : les exemples du Burkina-Faso et du Mali," DIAL DT/2003/13.

van Nispen F., K. M., Posseth J. J. A., (2006), "Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic," *OECD Journal on budgeting*, 6(4), p. 37-62.

North, D., J.J. Wallis, B.R. Weingast (2009): *Violence and Social Orders: A conceptual Framework for interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.

North, D., J.J. Wallis, B.R. Webb S., Weingast (2007), Limited Access Order in the developing World : a new approach to the problems of development, Policy Research Working Paper 4359, World Bank.

Olivier de Sardan, J-P. (2018), "Miracle Mechanisms, Travelling Models, and the Revenge of the Contexts: Cash Transfer Programmes"; A Textbook Case. "Mécanismes-miracles, modèles voyageur et revanche des contextes. Un cas d'école : les programmes de cash transfers », in Olivier de Sardan, J-P, PICCOLI E. (eds), *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*, London, Berghahn Press.

Paul E. Albert L., Bisala B N'S., Bodson O., Bonnet E., Bossyns P., Sandro S., De Brouwere V., Dumont A., Eclou D. S., Gyselinck K., Hane F., Marchal B., Meloni R., Noirhomme M., Noterman J.-P., Ooms G., Samb O. M., Ssenogooba F., Touré L., Turcotte-Tremblay A.-M. , Van Belle S., Vinard Ph., Ridde V. (2018), Performance based financing in low income and middle-income countries: isn't it time for a rethink? *BMJ Global Health*, 3 (1).

Raffinot, M., Muguët J. et Toure A; (2003), *Results-Oriented Public Expenditure: Case study of Mali*, ODI, Working Paper 206.

Raffinot, M. (2017), « L'élaboration de comptes patrimoniaux de finances publiques en Afrique. Une priorité pour les pays ? », *Afrique contemporaine*, juin, n° 258.

Roberts John (2003), "Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction", ODI Working Paper 203.

Rose, Aidan (2003), Results-Oriented Budget Practice in OECD countries, ODI WP 209.

Schick, Allen (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No.2, pp.71-103

Sponem, Samuel, et Caroline Lambert. « Pratiques budgétaires, rôles et critiques du budget. Perception des DAF et des contrôleurs de gestion », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol. tome 16, no. 1, 2010, pp. 159-194.

Supiot A ; (2015), *La Gouvernance par les nombres*, Fayard.

Wildavsky A. (1991). « Sauver l'analyse de politique du PPBS », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 4, 1991. pp. 75-98.

Williamson T. (2003), *Targets and Results in Public Sector Management: Uganda Case Study*, ODI, Working Paper 205.

Wilhelm V. A., Krause Ph. (2008), *Minding the gaps. Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*, The World Bank.