

La procédure budgétaire au Chili
par
Jón R. Blöndal et Teresa Curristine*

* Jón R. Blöndal et Teresa Curristine sont, respectivement, Chef adjoint de division et Administrateur dans la division Budget et gestion de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

Introduction

En juin 2003, la direction du budget du ministère chilien des finances a demandé à l'OCDE de procéder à un examen de la procédure budgétaire du Chili, selon des modalités analogues à celles qui s'appliquent aux pays membres. L'OCDE a satisfait à cette requête, parce que le Chili a depuis longtemps le statut d'observateur au sein du Groupe de travail des Hauts responsables du budget et en raison du vif intérêt exprimé par les membres du Groupe à l'égard des pratiques budgétaires chiliennes.

Le rapport est divisé en quatre chapitres. Le chapitre 1 est consacré à l'élaboration du budget. Le chapitre 2 décrit le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire. Le chapitre 3 examine les problèmes de gestion des finances publiques. Le chapitre 4 porte sur les techniques d'analyse des performances et résultats.

Une mission, composée de M. Jón Blöndal et de Mme Teresa Curristine, s'est rendue à Santiago en juin 2003 pour effectuer l'examen. Pendant leur séjour, les membres de cette mission se sont entretenus avec des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, du bureau du budget, du secrétariat de la présidence, de ministères dépensiers et d'autres organismes publics. Ils ont également rencontré des membres de la Commission budgétaire mixte du Congrès national et des responsables du Bureau du Contrôleur général.

Les membres de la mission tiennent à remercier les autorités chiliennes de leur accueil chaleureux ainsi que de la qualité et de la franchise des entretiens. Ils sont particulièrement reconnaissants à M. Mario Marcel, directeur du budget, de la grande disponibilité dont il a fait preuve lors de leur séjour à Santiago.

La mission est également redevable à MM. Jaime Crispi, Andrés Cooper et Juan Andrés Roeschman, tous membres du bureau du budget, qui ont organisé la visite et apporté leur constant concours. Sa gratitude va enfin à Mme Marcela Guzman, également collaboratrice du bureau du budget, qui a prodigué une aide très précieuse à la réalisation de l'étude lors de son détachement au siège de l'OCDE à Paris.

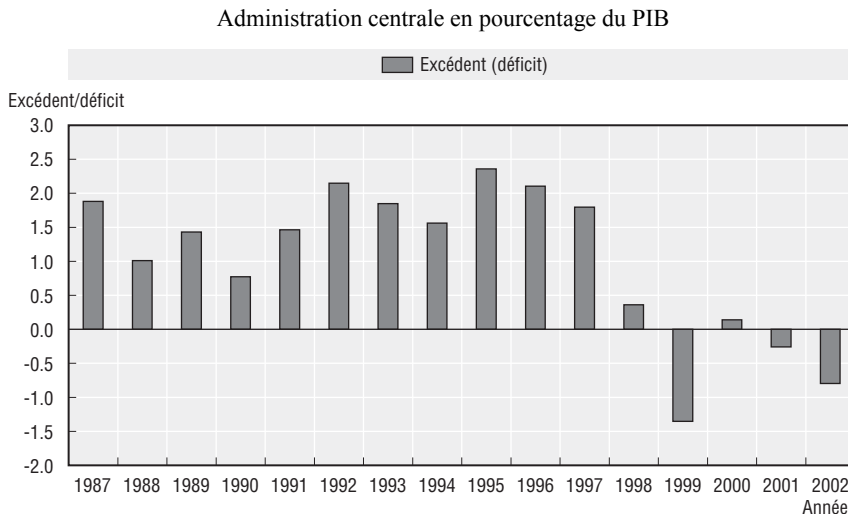
Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles du Secrétariat de l'OCDE et ne sauraient être attribuées aux gouvernements des pays membres de l'OCDE, pas plus qu'aux organisations ou personnes consultées pendant la préparation.

1. L'élaboration du budget

1.1. Introduction

Il est généralement reconnu que le Chili se distingue depuis quelques décennies par une gestion économique saine et notamment par une grande discipline en matière de finances publiques. Cela a été particulièrement vrai après le retour à la démocratie en 1990.

Graphique 1. Excédent/déficit budgétaire nominal 1987-2002



Source : ministère des Finances du Chili.

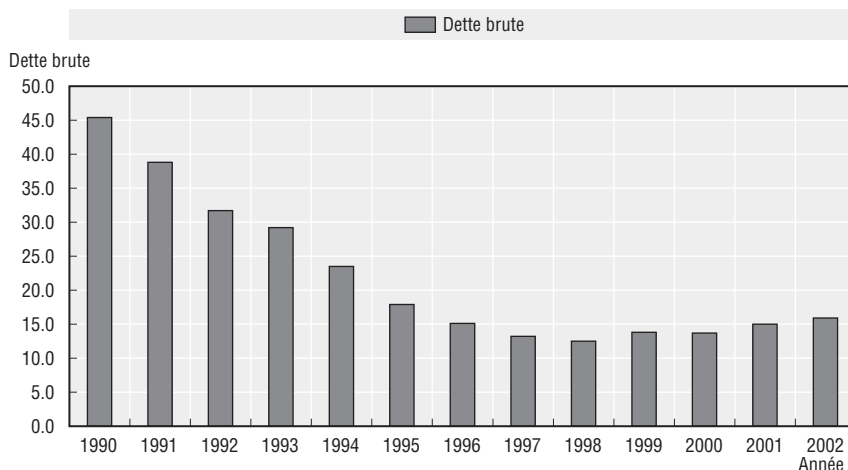
Comment le Chili est-il parvenu à ces résultats ? La réponse se trouve sans doute dans l'histoire politique et économique mouvementée de ce pays ces dernières décennies. En 1970, M. Allende fut élu président et il lança un vaste programme économique d'inspiration socialiste. On nationalisa les banques, les mines et de nombreuses sociétés étrangères. Les entreprises firent l'expérience de « l'autogestion ». Il s'ensuivit un malaise économique généralisé. Les déficits budgétaires dépassèrent 15 % du PIB et l'inflation atteignit un rythme annuel de plus de 500 %. En 1973, l'armée renversa le gouvernement issu d'élections démocratiques. On prit le contre-pied de l'expérience socialiste du président Allende et, à vrai dire, de la longue tradition chilienne de politique économique étatiste. En 1975, on amorça résolument un essai de libéralisme économique. Le système productif réagit bien et le PIB progressa à un rythme très rapide jusqu'au début des années 1980. En 1981, la crise de la dette internationale suscita de sérieuses

difficultés au Chili ; le chômage augmenta fortement et le gouvernement fut dans l'obligation de renflouer le système bancaire. Durant les années suivantes, le pays consolida ses réformes économiques et connut une période de croissance.¹

Après la restauration de la démocratie, en 1990, tous les gouvernements élus sont restés fermement attachés à une politique économique saine et à une solide gestion budgétaire. Il faut rappeler que la situation politique du pays était alors très instable. L'avenir de la démocratie n'étant nullement assuré, c'est pour garantir la stabilité politique que les gouvernements démocratiques ont mis l'accent sur le caractère responsable de la gestion économique, sachant que le laxisme en ce domaine avait été l'un des prétextes principaux du coup d'État militaire de 1973. Le Chili était également le témoin des conséquences pénibles auxquelles s'exposaient certains pays voisins, dont la politique économique avait été moins crédible dans la période immédiatement postérieure à la fin du régime militaire. Enfin, on fera remarquer que les gouvernements démocratiques successifs ont bénéficié du concours d'équipes d'une grande compétence économique.

Graphique 2. Dette publique brute 1990-2002

Administration centrale en pourcentage du PIB



Source : ministère des Finances du Chili.

Ce chapitre décrit la procédure d'élaboration du budget au Chili. La première section analyse la règle qui constitue le fondement de la politique budgétaire nationale. La seconde examine les étapes clés du processus budgétaire annuel.

1.2. La règle de l'excédent budgétaire structurel

A dater de 2001, le Chili a adopté une règle budgétaire consistant à dégager chaque année un excédent structurel de 1 % du PIB.² La règle n'est pas inscrite dans la loi, mais constitue un engagement politique du gouvernement actuel.

Un objectif d'équilibre structurel vise à annuler les effets des fluctuations conjoncturelles de l'activité sur le solde des finances publiques.^{3,4} Quand la croissance économique est supérieure au potentiel à long terme, l'État doit rétablir l'équilibre nominal de ses comptes. En revanche, quand l'économie évolue en deçà de son potentiel d'expansion, l'État doit de nouveau accuser un déficit nominal. Déficit et excédents sont censés s'annuler pendant la durée totale du cycle conjoncturel.

Plusieurs motifs ont été avancés pour justifier l'adoption de cette règle au Chili :

- Tout d'abord, on voulait ainsi officialiser la prudence qui avait caractérisé la gestion des finances publiques. On faisait valoir que la discipline budgétaire dépendait trop de l'engagement pris par un groupe relativement restreint de décideurs et qu'il fallait donc l'institutionnaliser.
- Ensuite, l'existence d'une règle officielle rendrait plus transparente et prévisible la conduite de la politique budgétaire.
- Enfin, elle permettrait au Chili de pratiquer une gestion anti-cyclique des finances publiques dans un cadre général de responsabilité budgétaire.

Il est important de souligner que le calcul des soldes structurels est, au mieux, une science incertaine et que les révisions faites a posteriori sont fréquentes. Ces soldes doivent être considérés comme approximatifs en raison de l'incertitude qui leur est inhérente.

Au Chili, tous les calculs relatifs au solde structurel sont effectués en modulant les recettes, car on part du principe qu'aucune dépense ne comporte une composante significative qui varie automatiquement en fonction du cycle. On donne une estimation des recettes dans l'hypothèse où la croissance économique correspondrait à une pleine utilisation du potentiel et où les prix du cuivre se situeraient dans leur moyenne de long terme. A cet effet, on procède à deux exercices distincts. Le premier consiste à calculer l'écart entre production effective et potentielle (« écart de production »), afin de mesurer l'incidence du cycle conjoncturel sur les rentrées fiscales. Dans un deuxième temps, on détermine le cours à long terme du cuivre et les effets des déviations par rapport à ce niveau. (Voir

l'encadré 3 pour une analyse plus approfondie du rôle que joue le cuivre dans l'économie et les finances publiques du Chili.)

Encadré 1. La prestation privée de services publics traditionnels

La dimension du secteur public chilien est faible comparativement à celle des pays membres de l'OCDE. Les dépenses totales des administrations représentent environ 20 % du PIB. Il est vrai que la prestation privée de services publics traditionnels est répandue. Si l'on considère les activités caractéristiques du secteur public dans les pays membres de l'OCDE, on estime qu'elles sont assurées au Chili par le secteur privé à hauteur de 11 % du PIB.

Un système de retraite entièrement capitalisé a remplacé, au début des années 1980, le traditionnel régime par répartition : il repose sur des comptes individuels d'épargne-retraite gérés par des sociétés privées.¹ Les salariés sont tenus d'affecter à ces comptes 10 % de leur salaire ; ils doivent également verser 2 à 3 % de leur salaire pour l'assurance invalidité et l'assurance-décès ainsi que pour les coûts administratifs. Il n'y a pas de cotisations patronales.

Un prélèvement obligatoire de 7 % des salaires et des retraites est affecté à l'assurance maladie. Ce système a été mis en place en 1981. Les salariés peuvent cotiser soit au système public d'assurance maladie, soit à des sociétés privées d'assurance spécialisées. En outre, environ un tiers des dépenses de santé est à la charge des patients sans intervention des régimes d'assurance. Les accidents du travail et l'invalidité sont également couverts par des régimes obligatoires d'assurance privée.

En 2002, on a créé un système de comptes individuels d'assurance chômage. Les employeurs et les salariés doivent y verser respectivement 1.6 % et 0.6 % du salaire. Ces comptes sont gérés par un administrateur privé sous contrat avec l'État.

Certains de ces régimes exposent l'État à des obligations conditionnelles d'un montant élevé. Ainsi, l'État garantit pour les comptes individuels d'épargne-retraite un taux de rendement minimum qui n'est autre qu'un engagement donné à toutes les sociétés gérant ces comptes.

1. Pour plus de précisions, on se reportera à J. Vial Ruiz-Tagle et F. Castro, « Le régime de retraite chilien », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, numéro 1, 2001.

Au cours de la première année de mise en œuvre de la règle de l'excédent structurel, les calculs ont été réalisés par le ministère des

Finances. Cette procédure a suscité un certain scepticisme dans l'opposition et parmi d'autres observateurs, d'autant plus que l'exercice était d'appréhension difficile pour les non-spécialistes.

Le ministère des Finances a eu le souci de limiter le risque que le calcul de ces niveaux de référence ne donne lieu à des comportements budgétaires irresponsables et de renforcer la crédibilité du nouveau cadre de politique ; à cette fin, il a mis en place, au terme de la première année, deux groupes d'experts indépendants chargés d'établir les prévisions. Comme on l'explique ci-après, les calculs sont faits environ deux mois avant la présentation au Congrès du projet de loi de finances.

Encadré 2. Pourquoi un pour cent ?

La décision de retenir pour cible un excédent de 1 % du PIB – au lieu de l'équilibre pur et simple – a été prise pour compenser le déficit permanent de même montant dégagé par la banque centrale du Chili. Quand on additionne les deux soldes, le secteur public est proche de l'équilibre.

La banque centrale fut l'instrument utilisé au début des années 1980 pour renflouer le système bancaire ; son déficit est donc largement imputable à l'écart de taux d'intérêt entre la dette contractée par les banques et la rémunération des prêts qui leur sont accordés. La recapitalisation de la banque centrale fait actuellement l'objet d'un débat au Chili.

L'écart de production est calculé par un panel de 14 économistes nommés par le ministre des Finances pour une durée d'un an. Ces experts sont généralement reconduits. Il s'agit la plupart du temps d'économistes réputés, appartenant à l'université et à des organismes de recherche ; on respecte un équilibre entre les économistes connus comme proches des partis politiques d'opposition et ceux qui sont sympathisants des partis au pouvoir. Le groupe se réunit à deux reprises pendant la période de préparation du budget. La première réunion est consacrée à un débat d'ordre méthodologique portant sur le modèle utilisé. Lors de la deuxième réunion, chaque membre du groupe donne ses prévisions pour les différentes composantes nécessaires au fonctionnement du modèle. Chacune des 14 estimations est publiée en respectant l'anonymat, pour que ceux qui les ont formulées puissent les reconnaître. Les deux prévisions les plus éloignées sont écartées et on établit ensuite une moyenne simple des 12 autres. Il n'y a pas d'échange de vues pour parvenir à un consensus entre les membres du panel.

Il existe également un panel du prix du cuivre, qui se compose de 14 personnalités nommées selon une procédure analogue par le ministre des Finances. On y trouve à la fois des personnes qui travaillent dans les sociétés minières et les entreprises en relation avec ce secteur, et des analystes financiers spécialisés. Le panel formule une estimation du cours moyen à long terme (10 ans) qui sert de référence. Lui aussi se réunit à deux reprises pendant la période de préparation du budget. Chaque membre donne sa propre estimation, qui est publiée sans mention de son nom. Les deux prévisions les plus éloignées sont écartées et l'on retient une moyenne simple des 12 autres. On ne recherche pas de consensus.

Encadré 3. Le Fonds de stabilisation du cuivre

Les finances publiques du Chili dépendent fortement du cuivre, principale exportation du pays, dont le cours est très instable. Non seulement le cuivre contribue à 4 % des recettes totales de l'État, mais il exerce une influence sur l'ensemble de l'économie ; on observe donc une corrélation entre la croissance économique et le prix du cuivre.

Dans le passé, la volatilité du cours du cuivre a été très préjudiciable aux finances publiques. En effet, les dépenses augmentaient généralement quand il était élevé, alors qu'un retournement à la baisse ne s'accompagnait pas d'économies et entraînait l'apparition d'un déficit. En 1987 a été institué un Fonds de stabilisation du cuivre ayant pour mission de dissocier en partie les rentrées fiscales des fluctuations cycliques du prix du cuivre. Quand ce dernier dépasse une certaine cible, les recettes supplémentaires sont affectées au Fonds de stabilisation plutôt que d'être versées au budget. De même, quand le prix du cuivre tombe au-dessous d'une cible donnée, le manque à gagner est compensé par des tirages sur le Fonds.

La règle de l'excédent budgétaire structurel s'est en fait substituée au rôle joué par le Fonds, que l'on peut maintenant considérer comme largement superflu.

La mise en place de ces deux groupes indépendants semble avoir réussi à calmer les craintes à propos de l'impartialité des calculs qui permettent de déterminer l'excédent budgétaire structurel.

Il apparaît que la règle d'excédent budgétaire structurel a bien fonctionné depuis son adoption ; en tout état de cause, elle a efficacement limité le montant global des dépenses publiques. C'est d'ailleurs en tant qu'instrument permettant de freiner la croissance des engagements que les partis politiques d'opposition l'ont soutenue au départ. Il faut noter que,

dans ce contexte, il est très difficile d'obtenir que le Congrès chilien donne son accord à une hausse de la fiscalité.

La règle budgétaire en vigueur oblige à opérer des corrections en cours d'année pour respecter l'objectif. Le fait que le gouvernement chilien se soit bel et bien conformé à cette obligation a beaucoup accru sa crédibilité. Ainsi, les droits de douane ont été sensiblement abaissés en 2003 après la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Dans le but de compenser la perte de recettes correspondante, on a pris immédiatement des mesures d'économie budgétaire applicables en cours d'exercice.⁵ Il convient de préciser encore une fois que l'on se réfère à l'évolution effective des recettes et des dépenses publiques comparativement à l'estimation de l'excédent structurel. Les erreurs de calcul de cet excédent ne sont connues que bien après les mesures d'ajustement, quand on dispose d'informations plus complètes pour distinguer les composantes structurelles et conjoncturelles du budget.

En définitive, on citera une remarque d'un opérateur important du marché financier chilien, soulignant que les marchés ne prêtaient guère attention à la règle d'excédent structurel. À ses yeux, ils s'intéressent surtout à la conception traditionnelle du solde et considèrent comme acceptable un déficit, ainsi défini, de 1 à 2 % du PIB. Toutefois, comme la règle de l'excédent corrigé des influences conjoncturelles permet de fixer des limites au découvert effectif, on peut dire que les deux concepts se complètent sur ce point.

1.3. Le cycle budgétaire annuel

Au Chili, le cycle budgétaire se divise en deux phases bien distinctes. La première est consacrée à un examen critique des services votés et à une actualisation des évolutions spontanées. Dans la deuxième, on décide du financement des mesures nouvelles et de l'affectation de moyens supplémentaires aux actions en cours par le canal d'un « Fonds des demandes » centralisé. Mais cela dépend de l'existence de ressources disponibles. Ainsi, la préparation du budget de 2004 n'a pas comporté de deuxième phase.

1.3.1. Phase I : Analyse de l'évolution spontanée des actions en cours

Au Chili, la préparation du budget commence au mois d'avril, lequel marque la fin de l'été dans l'hémisphère sud. Le bureau du budget amorce alors la procédure interne d'examen de l'exécution du budget de l'exercice précédent et fait également le point sur la fraction écoulée de l'exercice en

cours. Dans le cadre de ce travail, le bureau du budget organise des réunions d'information avec les différents ministères dépensiers.

Encadré 4. Le bureau du budget

Le bureau du budget, rattaché au ministère des Finances, est placé sous l'autorité du directeur du budget. Bien qu'il dépende formellement du ministre des Finances, le directeur du budget est nommé directement par le président, qui peut le révoquer à tout moment. Au sein du cabinet chilien, la fonction est généralement considérée comme de niveau équivalent à un portefeuille ministériel important. (On trouvera au chapitre 3 des informations plus détaillées sur l'organisation du gouvernement.)

Les effectifs du bureau du budget sont de l'ordre de 200 personnes. Il s'agit d'une structure classique, composée de directions sectorielles chargées de suivre les différents ministères dépensiers ; mais elle comprend également des services spécialisés dans l'information sur les performances et les résultats, les études budgétaires à long terme et les problèmes de gestion budgétaire.

Ces exercices comprennent une évaluation systématique des performances et des résultats des actions publiques. Elle est effectuée par un service spécialisé du bureau du budget, selon les modalités précisées au chapitre 4 du présent rapport.

En conclusion de ces travaux, le bureau du budget procède à une actualisation de l'évolution spontanée des services votés, utilisée ensuite pour formuler des plafonds de dépenses. L'enveloppe ainsi définie comprend tous les crédits fixés par la loi ou par les contrats ainsi que les engagements discrétionnaires qui sont jugés de nature permanente. Elle peut comporter des réévaluations d'autorisations de programme votées les années précédentes et qui font l'objet d'un début d'exécution. Puis, on applique à cette enveloppe des déductions linéaires (« dividende d'efficacité »), auxquelles certaines actions échappent toutefois. L'évaluation des performances et des résultats peut également conduire à modifier le volume des financements prévus pour certains programmes. L'objectif est de dégager des ressources pour la deuxième phase de l'élaboration du budget.

Les lettres-plafonds sont rédigées par le bureau du budget au début de juin et adressées officiellement aux ministères dépensiers à la fin de ce mois.

Comme on l'explique au chapitre 3, l'État chilien est divisé en ministères et en agences. La ventilation des crédits totaux affectés à chaque ministère et agence est aussi détaillée que dans le budget. Cependant, après

qu'a été notifié au ministre responsable le total des moyens qui lui sont alloués, il/elle a le droit de procéder à des transferts de crédits avant de communiquer leur budget aux agences. Sur ce point, les pratiques varient selon les ministères, mais en règle générale, les ministres se contentent de signifier directement aux agences leurs enveloppes de crédits sans y apporter aucune modification.

Encadré 5. Rôle des prévisions à moyen terme

En 2000, le bureau du budget a commencé à formuler des prévisions à trois ans sur l'évolution spontanée des recettes et dépenses publiques. Pour qu'elles restent constamment à jour, on les réexamine deux fois par an : en mai, quand on dispose d'informations sur l'exécution du budget de l'année précédente, et à la fin de septembre quand on incorpore la loi de finances et les hypothèses macroéconomiques à moyen terme dans les prévisions relatives à l'exercice suivant.

Les chiffres figurent dans un document interne du bureau du budget et la version diffusée au public (ou aux autres ministères) s'en tient à des données très agrégées. Les documents publiés ne font pas la liaison entre les prévisions successives d'une année sur l'autre.

Ces prévisions ne sont pas utilisées comme instrument de répartition des ressources. Le bureau du budget y recourt pour évaluer les tendances globales des recettes et des dépenses publiques ainsi que leur compatibilité avec l'objectif fondamental de respect de la règle d'excédent structurel. Il s'agit donc d'un outil permettant de déterminer la totalité des moyens dont dispose l'État. L'actualisation effectuée en mai donne des indications sur ce point, en attendant que les panels indépendants chargés de calculer le solde structurel se réunissent en août pour finaliser les estimations.

Ministères et agences peuvent contester les dotations maximales qui leur sont affectées, mais ils ont très rarement gain de cause. C'est un signe de l'influence du bureau du budget et du soutien qu'il reçoit du ministre des Finances et du président. Il faut aussi garder à l'esprit que le plafonnement des dotations ne vise que les services votés et ne s'applique pas aux mesures nouvelles.

1.3.2. Phase II : Le Fonds des demandes

La deuxième phase de la procédure d'élaboration du budget met en jeu le « Fonds des demandes » (financement des mesures nouvelles). Comme on l'a indiqué plus haut, les moyens dont il dispose varient en fonction du cycle conjoncturel et il n'a joué, par exemple, aucun rôle dans le budget de 2004.

De manière générale, le bureau du budget s’efforce que le Fonds dégage des ressources suffisantes pour avoir un certain poids politique. Ces dernières années, cela s’est concrétisé par des interventions représentant en moyenne quelque 2.5 % des dépenses publiques totales. Rappelons que le Fonds est financé par une révision critique des crédits existants lors de la phase I et par les plus-values de recettes et économies résultant de la croissance. Les informations présentées ci-dessous se réfèrent aux exercices budgétaires pour lesquels le Fonds a été actionné.

Le lancement, en 2000, du Fonds des demandes était destiné à améliorer la qualité des demandes de moyens formulées par les ministères dépensiers. Il avait pour premier objectif de faire obstacle au gradualisme de la procédure budgétaire traditionnelle, en incitant les ministères à présenter par ordre de priorité les demandes de financement des mesures nouvelles. Le deuxième objectif était d’améliorer la qualité technique des demandes de crédits, qui était très inégale d’un ministère à l’autre et souvent insuffisante. À cette fin, on a donné pour mission au ministère du Plan d’aider les ministères dépensiers à formuler leurs demandes conformément aux normes définies par le bureau du budget. Ce point est approfondi au chapitre 4 du présent rapport. Cette décision a été prise parce que le bureau du budget jugeait qu’aider les ministères à soumettre de nouvelles demandes de crédits allait à l’encontre de sa mission. Il convient de relever que le ministère du Plan n’a pas pouvoir de décision en la matière.

Encadré 6. Calendrier d’élaboration du budget

Exercice budgétaire = année civile

Avril-Mai	Actualisation des évolutions. Premières réunions bilatérales entre le bureau du budget et les ministères dépensiers.
Juin	Fixation des plafonds de crédits pour les services votés.
Début août	Réunions bilatérales entre le bureau du budget et les ministères dépensiers. Réunions des groupes d’experts en prévision économique.
Fin août/début septembre	Communication des propositions des ministères dépensiers au Fonds des demandes.
2 ^{ème} semaine de septembre	Discussion du projet de budget avec le président.
3 ^{ème} semaine de septembre	Réunions bilatérales entre le ministre des Finances et les ministres dépensiers.
4 ^{ème} semaine de septembre	Ultime préparatifs des documents budgétaires et fixation du niveau des prix de référence.
Dernier jour de septembre	Présentation au Congrès du projet de loi de finances.

La seconde phase de la procédure d’élaboration budgétaire débute dans la première quinzaine d’août par des réunions bilatérales entre le bureau du

budget et les ministères dépensiers. Lors de ces réunions, les demandes de financement par le Fonds sont présentées et débattues, mais aucune décision n'est prise. Aux réunions, qui sont dirigées par l'analyste sectoriel compétent du bureau du budget, assistent le directeur adjoint du ministère dépensier et les directeurs généraux des agences rattachées, accompagnés de leurs cadres financiers. Bien que la durée des travaux soit variable, elle est souvent de deux à trois jours par ministère, en fonction du nombre d'agences qui en dépendent.

En même temps, les groupes d'experts indépendants qui calculent le solde budgétaire structurel se réunissent. Leurs conclusions permettent au bureau du budget de procéder à un ultime chiffrage du montant total des ressources disponibles pour l'année à venir. On en infère le montant des moyens mis à la disposition du Fonds des demandes.

Le bureau du budget analyse les diverses demandes qui lui ont été adressées sur la base de deux critères. Le premier est la qualité technique. Le second est la compatibilité avec les priorités politiques du président : celle-ci est assurée (favorisée) par un mécanisme qui vise explicitement à les faire connaître. En premier lieu, le président expose ses priorités dans son discours annuel au Congrès sur l'état de la nation. En deuxième lieu, ses collaborateurs (secrétariat de la présidence) rencontrent chacun des ministres pour évoquer les priorités budgétaires du chef de l'exécutif. Ces dernières auront été au préalable discutées en profondeur avec le ministre des Finances et le directeur du budget.

Encadré 7. Le budget des armées

L'un des héritages du régime militaire chilien est que, pour financer leurs achats d'équipements, les armées reçoivent 10 % des recettes brutes de la société publique d'extraction du cuivre (CODELCO). Les fonds ainsi affectés, qui représentent environ 0.4 % du PIB, sont débudgétisés. Ce n'est qu'en 2003 qu'une nouvelle loi a pour la première fois requis que l'usage qu'en fait l'armée soit porté à la connaissance du public. L'armée peut également lancer directement des emprunts pour couvrir ses besoins d'équipement. Le bureau du budget en limite le montant à l'équivalent de 10 % des revenus du cuivre. Cependant, l'encours des emprunts contractés par l'armée n'est pas divulgué.

En se fondant sur ces deux critères, le bureau du budget propose une liste de mesures nouvelles. Le ministre des Finances et le directeur du budget en débattent ensuite bilatéralement avec les ministres dépensiers. Puis, les deux premiers rencontrent le président pour faire le point sur les propositions. Comme celles-ci tiennent déjà compte de ses préférences, le

chef de l'État les accepte généralement sous réserve de modifications mineures.

Dans l'ultime étape de la procédure, le bureau du budget met la dernière main à la documentation technique et détermine le niveau approprié des prix, car toutes les délibérations se sont appuyées sur les prix de l'exercice précédent. Le budget même se présente sous la forme d'un document très structuré centré sur les moyens mis en œuvre. Le bureau du budget établit également des documents supplémentaires, qui donnent des informations sur les performances et les résultats de chacun des 18 « secteurs » de l'État. Le concept de secteur est expliqué au chapitre 3.

1.4. Conclusion

Le Chili a fait preuve d'une responsabilité exemplaire dans le domaine budgétaire et dispose d'une procédure sophistiquée. La règle de l'excédent budgétaire structurel semble bien fonctionner dans le contexte politique national, même s'il est prématuré de tirer des conclusions définitives quant à sa pérennité. Il n'en reste pas moins que les premières indications sont toutes positives. Le recours à des groupes d'experts indépendants pour calculer cet excédent est particulièrement remarquable, bien que l'incertitude inhérente à l'exercice soit étonnamment peu débattue au Chili.

De même, le mécanisme du Fonds des demandes apparaît efficace. Les modalités de choix des projets sont bien comprises et la liaison explicitement établie avec les priorités politiques du président se révèle d'une efficacité exemplaire. Le fait de débattre des mesures nouvelles dans le cadre de ce Fonds a sans doute amélioré la qualité des demandes formulées par les ministères dépensiers.

Ces derniers ne jouent pas un rôle moteur dans la procédure d'élaboration du budget. Les transferts internes de crédits entre les différentes composantes (agences) des ministères sont extrêmement rares. On peut y voir l'héritage d'un système budgétaire très centralisé. Cette caractéristique est corrigée par l'action du bureau du budget, qui négocie désormais exclusivement avec les ministères, au lieu de s'adresser directement aux agences. Il faudra sans doute du temps pour que se manifestent au sein des ministères dépensiers les nécessaires changements de mentalité.

Le Chili ne dispose pas d'un cadre de dépenses à moyen terme comparable à ce qui existe dans les pays membres de l'OCDE. Les documents internes utilisés actuellement à des fins macroéconomiques constituent déjà le fondement d'un système de ce type. Il serait relativement simple d'y recourir plus activement dans une optique de répartition des

ressources. Cela contribuerait grandement à promouvoir la transparence et la responsabilité en matière de finances publiques.

Les procédures d'élaboration du budget s'appuient beaucoup sur les informations relatives aux performances et aux résultats, qui semblent bien s'intégrer aux décisions relatives à la répartition des ressources. La documentation budgétaire supplémentaire consacrée à chaque secteur présente ces données de manière très commode.

L'armée constitue un cas particulier au sein du système budgétaire chilien. La situation actuelle est tout à fait inappropriée sur le plan technique. Ce fait est reconnu au Chili et on procède lentement à des modifications. Mais il s'agit d'une question très sensible.

2. Le rôle du Parlement

2.1. Introduction

Autrefois, le Congrès jouait un très grand rôle dans l'établissement du budget chilien. À partir des années 1830, son influence avait commencé à se renforcer ; lorsqu'à la fin du 19^{ème} siècle le président tenta de limiter ses compétences, cela déclencha une guerre civile. Les partisans du Congrès l'emportèrent en 1891 et son rôle prééminent en matière budgétaire, et plus généralement à l'égard du pouvoir exécutif, fut confirmé. Néanmoins, les parlementaires n'utilisèrent pas leurs pouvoirs de façon responsable et il en résulta un mécontentement général. Leur rôle déclina progressivement dans la période qui suivit la Constitution de 1925. À l'heure actuelle, le Congrès a fort peu d'influence sur la procédure budgétaire. Il semble que toutes les tendances politiques s'accordent à penser que les parlementaires agiraient de façon irresponsable si on leur conférait un pouvoir réel en ce domaine.

Le Congrès cessa totalement ses activités lors du coup d'État militaire de 1973 pour ne les reprendre qu'en 1990 à la faveur du rétablissement de la démocratie. Dans l'intervalle, tous les mécanismes de responsabilité démocratique ont été suspendus et le public n'a pas disposé d'informations budgétaires exhaustives. L'une des priorités du gouvernement actuel est de rendre davantage de comptes au Congrès. Dans cet esprit, un accord officiel, conclu entre le pouvoir exécutif et le Congrès, prévoit que le gouvernement se conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (OCDE, 2002).

Ce chapitre présente la procédure actuelle d'examen du budget par le Congrès. En conclusion, il évoque les modalités éventuelles d'un accroissement futur du rôle du Parlement dans la procédure budgétaire.

Encadré 8. Le Congrès national

Le Congrès national chilien, qui ne siège pas dans la capitale, Santiago, mais dans la ville côtière de Valparaiso, est une institution bicamérale composée de la Chambre des députés et du Sénat.

La Chambre des députés compte 120 membres, élus pour une durée de quatre ans par 60 circonscriptions de deux sièges. Le Sénat compte 38 sénateurs qui sont élus pour une durée de huit ans par 19 circonscriptions électorales de deux sièges chacune. La moitié des sénateurs est renouvelée lors de chaque élection à la Chambre des députés.

Outre les parlementaires élus, la constitution stipule que les anciens présidents occupent la fonction de sénateur à vie au terme de leur mandat ; elle prévoit également la nomination de neuf autres sénateurs pour une durée de huit ans, en vertu de critères « institutionnels » ; quatre d'entre eux sont désignés par l'armée.

Les élections au Congrès chilien sont régies par un système binomial propre à ce pays qui avantage les alliances. Chaque alliance de partis peut présenter deux candidats aux deux sièges de sénateur et aux deux sièges de député dans chaque circonscription. Le plus souvent, les deux alliances les plus importantes se répartissent les sièges d'une circonscription. Ce n'est que si le rapport entre les suffrages obtenus par les candidats de l'alliance arrivée en tête et ceux de l'alliance placée en deuxième position est supérieur à 2 contre 1 que les premiers emportent les deux sièges.

2.2. La procédure actuelle d'examen du budget par le Congrès

Le budget est soumis au Congrès le dernier jour de septembre. Ce n'est pas un moment important du calendrier politique chilien. En fait, le bureau du budget achète préalablement des espaces publicitaires dans les journaux afin de diffuser des informations sur le projet de loi de finances.

Après l'inscription à l'Ordre du jour, aucune des deux chambres du Congrès ne procède à un examen du projet en séance plénière. Le document est automatiquement renvoyé à la Commission budgétaire, qui est une commission mixte des deux Chambres du Congrès. Dans le passé, cette commission était une formation *ad hoc* qui se réunissait temporairement chaque année et dont les travaux ne s'étalaient que sur une brève période, immédiatement postérieure au dépôt du projet de loi de finances. Depuis 2004, la Commission budgétaire a changé de statut : désormais Commission permanente du Congrès, ses activités se déroulent sur l'ensemble de l'année.

Elle se compose de 26 membres, désignés en nombre égal par le Sénat et la Chambre des députés.

Encadré 9. Les dispositions constitutionnelles limitant le rôle du Congrès

Le Congrès ne peut que réduire les crédits affectés aux programmes du gouvernement. Il ne peut ni les augmenter, ni les transférer.

Le Congrès ne peut modifier les hypothèses économiques ou les prévisions de recettes sur lesquelles s'appuie le projet de loi de finances.

Si le Congrès n'a pas voté le budget à la date du 30 novembre (soit le projet initial du gouvernement, soit une version amendée par les parlementaires), le texte original est réputé adopté.

Le Congrès n'a pas le droit d'examiner les achats d'armements effectués par les forces armées. Cette disposition vise la fraction des recettes brutes (10 %) de la société publique d'extraction du cuivre (CODELCO) qui doit être transférée à l'armée.

Le président fixe l'ordre du jour du Congrès ; il donne la priorité à l'examen des projets qu'il choisit et impartit au Congrès un certain délai pour se prononcer.

Comme on l'a indiqué plus haut, le projet est renvoyé automatiquement à la Commission budgétaire, sans examen préalable par l'une ou l'autre chambre en séance plénière. Au cours de la première semaine d'octobre, le ministre des Finances prononce devant la Commission budgétaire un discours de présentation de la loi de finances qui décrit la situation économique et les grandes décisions figurant dans le projet. Le lendemain, le directeur du budget s'adresse à la Commission pour évoquer les principaux aspects techniques. Chacune de ces réunions dure environ une demi-journée, pendant laquelle les membres de la Commission posent au ministre et au directeur du budget des questions en rapport avec leurs déclarations. En outre, le directeur du budget se sera entretenu auparavant avec les commissaires et aura eu des contacts officieux avec chaque parti politique représenté au Congrès, afin de recueillir des informations avant la présentation officielle.

Après avoir reçu le ministre des Finances et le directeur du budget en séance plénière, la Commission budgétaire se divise en cinq sous-commissions spécialisées pour un groupe de ministères. Chacune de ces formations comporte cinq membres (sauf une qui en compte six). L'examen

du projet de budget est effectué au sein de ces sous-commissions. Tous les ministères et organismes publics y sont soumis pendant une période de quatre semaines au total. Bien que la durée de l'exercice varie, elle est généralement de deux à trois jours pour chaque ministère. Le ministre intéressé et les directeurs des services dont il est responsable assistent à la discussion.

Après les examens en sous-commissions, la Commission budgétaire se réunit de nouveau en formation plénière pour évoquer les conclusions de toutes les sous-commissions. En règle générale, elle les avalise.

Le budget est alors renvoyé à la Chambre des députés et au Sénat, où il est très brièvement débattu avant d'être adopté par une série de votes ministère par ministère. À ce stade, les membres du Congrès proposent encore de nombreux amendements, mais certains sont rejetés comme irrecevables, tandis que d'autres sont repoussés par la majorité gouvernementale. Si les deux chambres se prononcent différemment, une commission paritaire spéciale est constituée. Elle formule une proposition qui doit ensuite être votée dans les mêmes termes par les deux chambres. Le budget est généralement adopté à la fin du mois de novembre. Il semble que la Commission budgétaire mette un point d'honneur à le faire voter dans les délais les plus brefs.

Encadré 10. Calendrier d'examen du budget par le Congrès

Dernier jour de septembre	Présentation du budget au Congrès. Renvoi automatique à la Commission budgétaire.
Première semaine d'octobre	Le ministre des Finances prononce devant la Commission budgétaire un discours exposant les grandes orientations de sa politique. Le directeur du budget fait une déclaration à caractère technique devant la Commission budgétaire.
Octobre-novembre	La Commission budgétaire constitue cinq sous-commissions sectorielles pour analyser en détail le projet de budget.
Mi-novembre	La Commission budgétaire finalise le rapport sur le projet de loi de finances. Le Congrès adopte le budget.
Novembre	Signature d'un protocole entre la Commission budgétaire et le bureau du budget.
1 ^{er} janvier	Début de l'exercice budgétaire.

Comme on l'a noté ci-dessus, même si les propositions budgétaires du gouvernement (ou une version amendée, sous réserve des restrictions précitées) ne sont pas approuvées à l'échéance du 30 novembre, le projet initial est promulgué conformément à la Constitution. Mais une telle situation, qui ne s'est jamais produite, serait considérée aujourd'hui comme

politiquement inacceptable. Ce contexte est propice à des tractations discrètes, qui conduisent le gouvernement lui-même à déposer les amendements souhaités par le Congrès. Pour leur part, les membres du Congrès ont parfois subordonné leur vote d'un tout autre texte – on peut citer l'exemple caractéristique des accords de libre-échange – à des modifications du budget qu'ils souhaitaient. Ces manœuvres en coulisses sont toutefois réputées rares.

Le Congrès peut également assortir de certaines contraintes les différentes dotations, en imposant par exemple qu'une partie soit consacrée à une action spécifique. Cela n'enfreint pas la disposition constitutionnelle qui interdit d'augmenter le montant total d'une dotation, tout en permettant au Congrès de manifester sa volonté. Néanmoins, les exemples sont également rares en ce domaine (le chapitre 3 donne davantage de précisions sur les restrictions que peut imposer le Congrès).

La Commission budgétaire est assistée d'un secrétaire, dont la principale fonction est de s'assurer que le Congrès respecte la procédure prévue pour l'examen du budget. Récemment, on a également créé un embryon de service d'études auquel sont attachés trois experts. Il convient enfin de relever que les partis politiques disposent de groupes d'experts qui travaillent beaucoup sur les problèmes de politique économique, tandis que chaque membre du Congrès perçoit une indemnité au titre de l'assistance technique.

Encadré 11. Le contrôle des comptes publics

Le Contrôleur général de la République est la plus haute instance de contrôle des comptes. Aux termes de la Constitution, il n'est pas rattaché au pouvoir législatif, mais est considéré comme se situant dans une position d'égalité. Le Contrôleur général, qui est nommé par le président sous réserve de l'accord du Sénat, exerce son mandat jusqu'à l'âge de 75 ans. Il ne peut être destitué que par une procédure d'empêchement pour forfaiture. Il établit son propre budget, et il fixe le niveau de ses effectifs et de son traitement en concertation avec le président et le Sénat.

Cette institution a des compétences très inhabituelles : en plus de ses fonctions de contrôle a posteriori, elle exerce un contrôle de légalité a priori des dépenses et des actes des fonctionnaires. Il semblerait judicieux de la moderniser et de lui faire prendre un nouveau départ sous la forme d'un organisme moderne de contrôle des comptes de l'État. Si on la rattachait au pouvoir législatif, elle pourrait également aider les parlementaires à exercer leur mission de surveillance financière vis-à-vis de l'État. Avec une réforme de ce type, le contrôle préalable des dépenses et des actes des fonctionnaires ne serait plus de son ressort.

Depuis 1997, la Commission budgétaire et le bureau du budget concluent un « protocole » lorsque l'examen du budget arrive à son terme. Il ne s'agit pas d'une loi, mais d'un document de nature politique, signé et officialisé par le législatif et l'exécutif. Les protocoles, qui sont devenus progressivement plus complexes, sont des engagements pris par le pouvoir exécutif d'informer toute l'année le Congrès sur les questions d'ordre budgétaire. Ainsi, un protocole récent fait obligation au gouvernement de suivre les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (OCDE, 2002).

Sur un plan purement formel, on peut dire que l'influence du Congrès sur la politique budgétaire est très limitée. L'objet de la procédure actuelle est de lui faire adopter le projet du gouvernement avec célérité et sans le modifier. Dans la réalité, le Congrès n'a pas beaucoup plus de poids, en dépit des exemples mentionnés ci-dessus. Il est significatif que la règle de l'excédent budgétaire structurel n'ait même pas été débattue au Congrès avant d'être adoptée. La question de savoir si la passivité du Congrès est appelée à perdurer – ou est désirable – mérite certainement qu'on s'y arrête. Dans les pays membres de l'OCDE, le Parlement joue indéniablement un rôle plus important et qui va souvent en s'accroissant.

2.3. Conclusion

Comme on l'a vu dans l'introduction, le Congrès national chilien joua autrefois un grand rôle dans la procédure budgétaire. Qu'il se trouve aujourd'hui très réduit semble satisfaire tout un chacun ; il convient toutefois d'envisager l'éventualité de futurs changements, qui permettraient au Parlement de prendre une part plus active dans le processus budgétaire. Malgré leur rareté, les négociations en coulisses sur la loi de finances et les restrictions dont le Congrès assortit certains crédits vont dans ce sens.

À l'heure actuelle, le Congrès dispose de faibles moyens institutionnels pour examiner le budget, comme en témoigne le fait qu'une Commission des finances permanente n'ait été mise en place qu'en 2003. Faute de renforcer ses moyens institutionnels, on risque de voir le Congrès retrouver à long terme une plus grande influence, mais sans que soient présents les éléments de nature à promouvoir la discipline budgétaire et l'attitude responsable qui s'y attache.

Les mesures prises pour améliorer l'information des parlementaires sur le plan budgétaire sont louables ; c'est notamment le cas de l'engagement de conformité aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire. On pourrait également rendre le gouvernement plus responsable

vis-à-vis du Parlement en transformant le Contrôleur général de la République en un service moderne de contrôle des comptes relevant du Parlement.

Encadré 12. La procédure d'examen du budget par le Parlement en Suède¹

En 1996 et 1997, les modalités d'examen du budget par le parlement suédois ont été profondément remaniées. Les parlementaires ont toute latitude pour amender le projet de loi de finances, mais un mécanisme institutionnel rigoureux a été mis en place pour promouvoir la discipline budgétaire. Il s'agit de l'une des procédures parlementaires les plus modernes en vigueur dans les pays membres de l'OCDE.

La principale réforme a consisté à mettre en place une procédure de type descendant, avec l'approbation du montant total des dépenses avant celle des dotations individuelles. Cette procédure comprend plusieurs étapes successives. En avril, un projet d'orientation financière est présenté au parlement, cinq mois avant la présentation du budget proprement dit. Il propose des plafonds pour les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations. Le parlement en débat et les vote au début de juin, son pouvoir d'amendement n'étant pas limité. Cette innovation permet au parlement de concentrer son attention sur la dimension appropriée du secteur public et sur les répercussions économiques de divers dosages des impôts et des dépenses de l'État. Le budget, présenté en septembre, doit être conforme aux décisions globales en matière de recettes et de dépenses prises dans le cadre du projet d'orientation voté au printemps. La loi de finances soumise au parlement distingue 27 catégories de dépenses. Pour chacune d'entre elles, le parlement discute l'enveloppe globale et prend une décision à la fin de novembre. Il est encore possible d'introduire des amendements, à condition de respecter les plafonds fixés au printemps. Enfin, le parlement vote à la fin de décembre les dotations individuelles relatives aux 27 catégories de dépenses. Il a le droit de les moduler à son gré, dans le cadre d'un montant total invariable.

Ces réformes ont été de pair avec une clarification de la répartition des responsabilités entre les commissions parlementaires. La Commission des finances s'intéresse essentiellement aux plafonds assignés aux dépenses et recettes totales par la loi d'orientation du printemps ainsi qu'à la limitation des crédits affectés aux 27 catégories de dépenses. On lui a surtout conféré la mission de « gardienne » de la procédure budgétaire au parlement. Les dotations individuelles sont du ressort de la commission sectorielle compétente. Ainsi, la commission de la santé publique formule des recommandations de répartition des crédits dans son domaine. (Les 27 catégories de dépenses publiques correspondent à l'organisation des commissions parlementaires.) La participation des commissions sectorielles permet également aux parlementaires d'être informés sur les performances de l'État.

Le Chili pourrait envisager d'adopter certains aspects du système suédois, dans la mesure où ce dernier renforcerait le cadre institutionnel pour l'examen du budget par le parlement.

1. On trouvera une description complète de ce système dans J. Blöndal, « La procédure budgétaire en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 1, n° 1, 2001.

3. La gestion budgétaire

3.1. Introduction

Le Chili procède actuellement à une modernisation très rapide de sa gestion budgétaire. Ce chapitre traite des réformes entreprises en matière d'organisation, de ressources humaines et de gestion financière. On envisagera tout particulièrement le degré de souplesse de la gestion au Chili.

3.2. Ministères et agences

Le Chili a un système politique présidentiel, où la hiérarchie du pouvoir exécutif s'étend de la présidence aux ministres. Outre les ministères, le pays connaît depuis longtemps d'autres organes administratifs, les services. Ce modèle d'organisation date du début du 19^{ème} siècle. Il existe actuellement 18 ministères et 165 services; les uns comme les autres ont des effectifs très inégaux.

Aux termes de la loi, tous les services sont uniformément placés sous l'autorité du Ministre. Mais, dans le passé, un facteur compliquait cette relation : le président nommait les responsables des services de la même manière que les ministres et pouvait les révoquer à tout moment. En fait, les rapports entre les ministères et les services manquaient généralement de clarté.

Des réformes sont actuellement mises en œuvre pour refondre cette organisation sur le modèle d'une structure moderne ministères-agences, comparable à celle des pays scandinaves. On utilisera ci-après le terme **agences** pour se référer aux divers services.

En premier lieu, on a lancé le concept de secteurs. Cela impliquait de répartir entre ministères et agences les organes gravitant autour d'un ministère. Le nombre actuel des secteurs est de 18, comme celui des ministères. Certes, il s'agissait largement d'une question de présentation, mais avec des conséquences bien précises. On voulait donner aux ministères la responsabilité des décisions et de la coordination, alors que les agences seraient chargées de l'application. Les résultats de la réforme sont très différents selon les secteurs, car ils dépendent de la manière dont le ministre lui-même a voulu la mettre en œuvre.

En second lieu, le ministère des Finances s'est servi de la procédure budgétaire pour favoriser la mise en place d'un système ministères-agences. Le moyen employé est de faire communiquer le ministère des Finances avec le ministère représentant toutes les agences du secteur, plutôt que d'entrer

directement en contact avec ces dernières. Le ministère des Finances encourage également les autres ministères à redistribuer les ressources entre les agences du secteur. Même si les redéploiements effectifs sont modestes, l'application de cette procédure a beaucoup contribué à faire évoluer la « culture » des secteurs et à donner à chaque ministère un rôle de coordination de la totalité de son secteur.

En troisième lieu, l'idée s'est imposée récemment que certaines agences étaient décisionnelles par nature et ne se cantonnaient pas à la mise en œuvre des politiques. Sur cette base, on a classé 25 agences comme décisionnelles (ou « centralisées ») et 140 comme exécutantes (ou « décentralisées »). On trouve par exemple dans la première catégorie le bureau du budget, alors que la seconde se compose des services publics généraux, des activités d'application des lois et des commissions à vocation réglementaire. En reconnaissant à 25 agences un caractère spécifique, on atténue les tensions dans l'ensemble du système et on permet aux 140 autres de mieux s'insérer dans la structure moderne ministères-agences que le Chili met actuellement en place.

Toutes les agences sont placées sous l'autorité d'un directeur général.⁶ Auparavant, tous les directeurs généraux étaient choisis par le président. Désormais, il ne nommera que ceux des 25 agences décisionnelles. Pour les autres, le poste à pourvoir doit faire l'objet d'une publicité et une procédure complexe de nomination est prévue. Cette réforme entre en vigueur en 2004.

Une commission spécialement chargée de la nomination des directeurs généraux va être instituée. Elle sera composée du directeur d'une nouvelle agence de gestion des ressources humaines et de quatre autres membres, désignés par le président sous réserve de confirmation par un vote du Sénat à la majorité des quatre septièmes. Pour chaque poste de directeur général à pourvoir, la commission devra présenter une liste de personnes qualifiées comprenant au moins trois noms, mais pas plus de cinq. Le président ne pourra choisir qu'un nom figurant sur cette liste; il aura aussi le droit de refuser la liste, auquel cas toute la procédure recommencera. Par ailleurs, le président peut révoquer un directeur général à tout moment. Les nominations sont pour une durée de trois ans, qui peut être prolongée deux fois sans publicité du poste, l'exercice de la fonction pouvant aller jusqu'à neuf ans. Au terme de cette période, la procédure de concours doit être de nouveau mise en œuvre.

Dans le cadre de cette nouvelle réforme, les directeurs généraux s'engageront contractuellement auprès de leurs ministres sur les objectifs de leur agence. Ce point est approfondi au chapitre 4.

3.3. *Souplesse de la gestion*

Cette souplesse comporte deux aspects. D’abord, le degré de détail des dotations budgétaires. Ensuite, les diverses règles de gestion centralisée de l’exécution du budget, notamment en matière de ressources humaines. Nous aborderons maintenant ces aspects.

3.3.1. *Dotations budgétaires*

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, chaque ministère et chaque agence bénéficient de deux dotations : l’une pour le personnel et l’autre pour l’achat de biens et de services. Ce sont des enveloppes globales qui ne comprennent pas de lignes distinctes pour les différents postes de dépenses. Les crédits alloués sont considérés comme des maxima, ce qui signifie qu’il n’y a pas obligation de les consommer en totalité. Pour certaines grandes structures, réparties sur l’ensemble du territoire, les dotations sont ventilées entre plusieurs régions, dont chacune est traitée comme une agence distincte.

En outre, chaque chapitre est soumis à un certain nombre de **restrictions**, qui sont de deux types. La première s’applique à tous les chapitres et prévoit notamment le plafonnement de quatre catégories de dépenses : heures supplémentaires, déplacements, formation et rémunération de consultants. Les plafonds sont fixés par le ministère des Finances dans le projet de budget qu’il présente au Congrès. Le budget limite également le nombre d’emplois (postes) et de véhicules autorisé pour chaque ministère et agence.

Le second type de restrictions porte sur certains crédits. Il s’agit généralement d’allouer à des activités particulières une fraction d’une enveloppe. On peut y voir simplement l’application d’une méthode pragmatique à la programmation budgétaire. En général, le ministère des Finances est également à l’origine de ces restrictions, mais elles émanent parfois du Congrès. Comme on l’a précisé au chapitre 2, le Congrès n’est pas habilité à augmenter les crédits prévus pour quelque programme que ce soit. En revanche, il a le droit de réduire les dépenses : il peut ainsi obliger le pouvoir exécutif à consacrer un certain montant d’une dotation plus importante à une activité donnée en usant des restrictions précitées ; mais il l’a rarement fait jusqu’à présent.

Le système chilien a pour particularité notable que tous les engagements – pour toute opération – sont soumis à l’accord préalable du Contrôleur général de la République, afin de garantir leur « légalité ». Certains autres actes administratifs doivent être approuvés de façon analogue. Il est vrai que le Contrôleur général a autorité pour dispenser de cette procédure des

catégories entières d'opérations ; mais pour celles qui ne bénéficient pas de ces dérogations, la procédure peut s'avérer très lourde et exiger beaucoup de temps. Toutefois, de manière générale, le degré de détail des dotations laisse une marge confortable de flexibilité aux gestionnaires.

Encadré 13. La réserve pour éventualités

Le budget comporte un fonds de réserve pour éventualités. S'il a culminé à 7.8 % des dépenses totales, il n'en représente plus aujourd'hui que 1.8 %. L'objectif est de financer les lois que le Congrès est susceptible de voter après l'adoption du budget. Un exemple caractéristique est la loi spéciale adoptée chaque année à la fin de décembre pour le relèvement des rémunérations de la fonction publique.

3.3.2. *Gestion des ressources humaines*

Il existe au Chili deux modes parallèles de gestion des ressources humaines. Le système traditionnel, appelé *planta*, est rigide. Soixante pour cent environ des agents publics sont gérés de cette façon. Les autres 40 % sont recrutés par contrat (*contrata*), selon des modalités flexibles. Le système traditionnel concerne surtout les fonctionnaires les plus anciens, alors que plus de 50 % ont moins de dix ans d'ancienneté et travaillent pour la plupart sous contrat. On remarquera que les plafonds d'effectifs (nombre de postes) s'appliquent à la fois aux fonctionnaires classiques et aux agents contractuels.

Les agents publics gérés selon l'ancien système sont recrutés à vie. Ils sont classés dans l'une des 28 catégories indiciaires, la progression de l'une à l'autre dépendant seulement de l'ancienneté. De plus, l'effectif de chaque catégorie est fixe. En revanche, les agents non statutaires sont recrutés par contrat d'une durée d'un an, mais renouvelable. Dans la réalité, il est fréquent que des agents effectuent toute leur carrière au service de l'État dans le cadre de contrats renouvelables. Ils peuvent être rattachés à l'une des catégories indiciaires : ainsi, une personne qui serait classée dans la catégorie 4 du système traditionnel percevrait éventuellement, en tant qu'agent contractuel, une rémunération équivalant à la catégorie 15. Le contrat de travail est de pratique courante dans le secteur privé chilien ; il ouvre droit à un mois d'indemnité de licenciement pour chaque année de travail (dans une certaine limite). Mais les agents contractuels du secteur public n'en bénéficient pas.

De même qu'il révisé la procédure de nomination des directeurs généraux, le gouvernement réforme actuellement les conditions de recrutement et de promotion des fonctionnaires du régime traditionnel

(*planta*). Pour les promotions, il y aura concours : les offres de postes seront publiées et une instance indépendante examinera les candidatures. Si l'on ne trouve pas en interne les profils qui conviennent, on pourra ouvrir le concours à des candidats extérieurs. Un dispositif de préretraite est en place pour les fonctionnaires du régime *planta*. L'intention du gouvernement est que la modernisation du régime *planta* permette de moins recourir au régime *contrata*.

L'État fait également appel à un autre type de collaborateurs, que l'on peut qualifier de « consultants ». Ils facturent leurs services et sont rémunérés sans aucune référence aux 28 catégories indiciaires. Dans le passé, on recrutait de cette façon les conseillers spéciaux des ministres et des personnes dotées d'une compétence très spécifique chargées de réaliser un projet donné en un court laps de temps. Mais on a commencé à utiliser cette formule pour verser des salaires élevés correspondant à des compétences très recherchées, par exemple dans le domaine de l'informatique. Le système ayant donné lieu à des abus, il a été revu. Un ministère ou une agence (par l'intermédiaire de son ministère) peut demander au ministère des Finances que certaines fonctions soient reconnues comme « d'importance critique ». Cette qualification peut valoir une majoration permanente du traitement allant jusqu'à 100 %. Comme on l'a indiqué plus haut, le budget a parallèlement plafonné le montant total des rémunérations versées aux consultants.

Au Chili, le secteur public est fortement syndiqué. Pourtant, on n'autorise pas les négociations collectives officielles et les traitements sont fixés chaque année par une loi du Congrès. Depuis la restauration de la démocratie, le gouvernement et les syndicats ont pris l'habitude de discuter officiellement des rémunérations et conditions de travail dans le secteur public.

Le ministère des Finances est en train de mettre en place un nouveau service du personnel. Son principal rôle sera d'assister la commission chargée de la nomination des directeurs généraux des agences et les instances de sélection des candidatures aux postes de fonctionnaire. Mais il dispose d'une très grande latitude pour mettre en œuvre une politique de gestion des ressources humaines. Cette fonction était assurée auparavant par un service du bureau du budget.

3.4. Gestion financière

Plusieurs réformes sont entreprises pour améliorer la gestion des finances publiques chiliennes. À l'heure actuelle, tous les comptes de l'État sont tenus par une banque commerciale à capitaux publics, la *Banco del Estado*. On peut payer ses impôts par l'intermédiaire de toutes les banques

privées, qui disposent ensuite d'un délai de trois jours pour virer les fonds au compte de l'État à la *Banco del Estado*. Chaque ministère, agence et service public régional dispose de son propre compte bancaire ouvert à la *Banco del Estado*. Il existe au total quelque 5 000 comptes, car il est fréquent d'ouvrir un nouveau compte pour un projet particulier. Toutes les entités publiques effectuent leurs règlements au moyen de ces comptes, après visa du Contrôleur général de la République. Il n'y a pas de système centralisé de paiement. La *Banco del Estado* dresse quotidiennement un état des encaissements et décaissements, lequel n'est pas rendu public.

Ces comptes ne sont pas soldés le jour même et les disponibilités ne sont pas placées par l'État. C'est la banque qui les investit sur le marché monétaire au jour le jour, dans son propre intérêt. Bien que la banque soit à capitaux publics, cette situation est tout à fait inappropriée et une réforme est actuellement envisagée.

Il est significatif que le ministère des Finances ne soit pas informé du solde des comptes de l'État. Quand il s'en enquiert, les autres ministères et agences tardent à répondre et la *Banco del Estado* prétend que la législation sur le secret bancaire l'empêche de lui fournir ces renseignements.

Le ministère des Finances vire des fonds de son compte principal aux 5 000 autres comptes, conformément à l'échéancier mensuel officiel des recettes et dépenses (répartition) de chaque ministère et agence. Le calendrier est préparé en janvier, mais il est souvent révisé pour tenir compte de l'évolution des rentrées fiscales et de la programmation des projets d'investissement. Il n'est pas publié.

Un rapport mensuel décrit la situation des recettes et des dépenses de l'État. Il fait l'objet d'une vérification comptable et est publié dans les 45 jours qui suivent la fin de chaque mois. Il présente les recettes et les engagements sous une forme très agrégée. Ainsi, les dépenses ne sont pas classées par administration, cette ventilation n'étant faite que deux fois par an. On donne tous les trimestres des informations supplémentaires, à caractère succinct, sur l'actif et le passif financiers de l'État. Ces chiffres sont publiés.

Il existe un rapport annuel sur les finances publiques, qui est diffusé trois mois après la clôture de l'exercice budgétaire. Comme il est basé sur les rapports mensuels vérifiés, il n'est pas soumis à un examen spécifique de l'instance suprême de contrôle. Ce rapport est public.

On procède actuellement à l'introduction, en trois phases, d'un mécanisme de tarification du capital. La phase I est consacrée à l'établissement d'un registre exhaustif des actifs. Ils seront évalués au cours

de la phase 2 et un droit sera prélevé dans la phase 3. La mise en œuvre est prévue pendant les années 2005-06.

Les états comptables et financiers de l'État sont présentés sur la base de la trésorerie. Mais le Chili est en train d'adopter la méthodologie SFP (statistiques de finances publiques), qui retient la comptabilisation en droits constatés. Toutefois, il s'agit d'un cadre statistique, et non comptable, ce qui pose d'importants problèmes d'ordre conceptuel.⁷

3.5. Conclusion

À l'évidence, le Chili lance de nombreuses initiatives pour moderniser la gestion de son secteur public. Le pays est très bien placé pour refondre l'organisation de l'État conformément à un modèle moderne ministères-agences. Les décideurs sont en mesure de gérer leurs unités avec une grande souplesse et il apparaît qu'ils le font de manière responsable.

La dépolitisation de la nomination des directeurs généraux des agences et le remplacement du critère de l'ancienneté par le mérite pour la promotion et le recrutement des fonctionnaires sont des réformes d'importance capitale. Néanmoins, l'objectif apparent des pouvoirs publics de s'appuyer davantage sur le système traditionnel (*planta*), au détriment de celui des contrats (*contrata*), devra être mis en œuvre avec précaution. La contractualisation a rendu des services et est maintenant bien ancrée dans le système administratif. Il serait sans doute plus urgent d'améliorer le sort des agents dont le contrat n'est pas renouvelé, en leur accordant des indemnités de licenciement comparables à celles du secteur privé.

Les changements envisagés dans la gestion des finances publiques sont particulièrement ambitieux. Il faut réformer très rapidement les mécanismes de la trésorerie publique, notamment les activités de la *Banco del Estado*. De même, l'instauration d'une tarification du capital améliorera la gestion des actifs.

Le projet qui consiste à s'appuyer sur un cadre statistique plutôt que comptable pour la gestion budgétaire et financière devrait être abordé avec prudence. En dépit des efforts d'harmonisation internationale, les deux conceptions restent éloignées.

Enfin, il faudrait s'interroger sur le bien-fondé du contrôle préalable de toutes les dépenses publiques par le Contrôleur général de la République. Des vérifications internes et un audit efficaces devraient suffire à garantir la légalité des opérations.

4. Rendre compte des performances

4.1. Introduction

Ce chapitre analyse la mise au point et l'utilisation de l'information sur les performances dans le cadre de la procédure budgétaire. Il est structuré en quatre sections : la description des quatre techniques employées par le ministère des Finances pour apprécier l'efficacité des agences et des programmes ; l'analyse de l'intégration de cette information à la procédure budgétaire et de l'usage qui en est fait ; l'évaluation des méthodes de communication des performances ; et l'examen critique des mécanismes utilisés pour informer le Congrès sur les performances des organismes publics.

4.2. Les programmes du ministère des Finances pour évaluer les performances

Le ministère des Finances emploie un système très sophistiqué, mais complexe, pour connaître l'efficacité des agences et des programmes ; ce dispositif permet à la fois de mesurer les performances et de procéder à des évaluations. C'est en 1994 que la procédure budgétaire a commencé à faire l'expérience d'indicateurs de performance. Dix ans plus tard, le ministère dispose de cinq outils différents à cette fin. Un service spécifique du bureau du budget, la direction de la gestion et du contrôle, est chargé de concevoir et d'appliquer des systèmes de mesure des performances ainsi que de suivre les résultats des ministères dépensiers en ce domaine. Le tableau 1 présente les différents instruments d'information sur les performances et la date de leur création. On donnera des précisions sur chacun d'entre eux.

Tableau 1. Instruments d'information sur les performances

Noms des instruments	Année
Indicateurs de performance	1994
Évaluations	1997
Rapports complets de gestion*	1997
Programmes d'amélioration de la gestion (PAG)	1998
Fonds des demandes	2001

* Cet instrument est commenté à la section 4.4.

4.2.1. Indicateurs de performance

Ce programme a d'abord été lancé en 1994, avec un caractère facultatif. Les ministères dépensiers volontaires ont mis au point des objectifs ou des cibles de performance ainsi que des indicateurs, qui ont tous été incorporés à la procédure budgétaire. Mais, en 1998, ils en ont été sortis. Le motif

principal de ce changement a été la mise en place des programmes d'amélioration de la gestion (PAG), qui comportaient des indicateurs et des cibles liés à des primes salariales, mais sans rapport avec le budget. Cependant, les PAG ont connu des difficultés car les cibles étaient basses et les résultats difficiles à vérifier. En conséquence, la formulation des PAG a été modifiée en 2001 : les indicateurs de performance n'y figurent plus et ont été réintroduits dans la procédure budgétaire.

Après cette réintégration, les agences ont d'abord élaboré des indicateurs de performance, des objectifs et des cibles, pour les présenter au ministère des Finances en même temps que leurs demandes budgétaires. Depuis 2002, le ministre des Finances adresse aux agences des propositions d'indicateurs de performance qu'elles peuvent modifier avant de les lui soumettre.

Le bureau du budget examine les indicateurs et les objectifs en fonction de normes techniques et s'assure qu'ils soient compatibles avec les dotations budgétaires. Puis, le bureau et le ministère concerné choisissent ensemble les indicateurs de performance et les objectifs qui figureront dans la documentation budgétaire. Les indicateurs et objectifs retenus sont intégrés au rapport d'information annexé à la loi de finances présentée au Congrès.

Le nombre d'agences participantes a augmenté progressivement. Pour le budget de 2004, on en comptait 132, qui ont présenté un total de 1 684 indicateurs de performance (12.8 en moyenne). Le tableau 2 donne des précisions sur les indicateurs établis de 2001 à 2004.

Tableau 2. Nombre d'indicateurs de performance, 2001-04*

Fonctions	2001		2002		2003		2004	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Générales	53	19 %	82	15 %	215	21 %	318	19 %
Sociales	113	41 %	266	50 %	500	48 %	803	48 %
Économiques	109	40 %	189	35 %	324	31 %	563	33 %
Total des indicateurs	275	100 %	537	100 %	1 039	100 %	1 684	100 %
Nombre d'agences	72		109		111		132	

* Conformément à la classification fonctionnelle des dépenses figurant dans les statistiques de finances publiques établies par la direction du budget du ministère des Finances.

Le but de ces instruments de mesure est d'évaluer les performances sur différents plans, tels que l'usage économe des fonds, l'efficacité et l'efficience. Ils comprennent des indicateurs de méthode, de production, ainsi que de résultats intermédiaires et finaux. Mais la grande majorité d'entre eux mesurent les processus et les produits (voir les tableaux 3 et 4).

Tableau 3. Indicateurs de performance, 2004 (aspects fonctions et évaluation)

Fonctions	Efficacité	Efficience	Économie	Qualité de service	Total	Pour cent
Générales	170	45	56	47	318	19 %
Sociales	405	118	123	157	803	48 %
Économiques	273	70	96	124	563	33 %
Total	848	233	275	328	1 684	100 %
Pour cent	50 %	14 %	16 %	20 %	100 %	

* Conformément à la classification fonctionnelle des dépenses figurant dans les statistiques de finances publiques établies par la direction du budget du ministère des Finances.

Tableau 4. Types d'indicateurs de performance en 2004

Fonctions	Méthode	Production	Résultats			Total
			Intermédiaires	Finaux	Total	
Générales	116	124	48	30	78	318
Sociales	224	394	122	63	185	803
Économiques	173	261	117	12	129	563
Total	513	779	287	105	392	1 684
Pour cent	30 %	46 %	17 %	6 %	23 %	100 %

Le budget 2002 comprenait 537 indicateurs de performance ; ils ont fait l'objet de rapports au premier trimestre de 2003. Dans cette deuxième phase d'évaluation des performances, les agences en ont présenté 73 % avec un taux de conformité de 69 % dans une fourchette de 95 à 100 % (voir les tableaux 5 et 6).

4.2.2. Évaluations

Le bureau du budget se sert des évaluations comme d'un moyen important pour inciter à de meilleures performances et concourir à la répartition des ressources. Elles se présentent actuellement sous trois formes : les évaluations de services, les évaluations d'impact et l'examen approfondi des dépenses. Depuis le lancement du dispositif, en 1997, la majorité des 151 évaluations ont porté sur les évaluations de services. Les programmes ainsi examinés représentent environ 27 % du total des crédits budgétaires annuels. Trois examens approfondis des dépenses ont également été effectués dans des agences qui représentent 4.5 % des dépenses totales de l'État.

Toutes les évaluations sont supervisées par un comité interministériel, qui comprend des représentants des ministères de la Présidence, du Plan et des Finances. Le bureau du budget est responsable de la réalisation de toutes les évaluations.

Tableau 5. Indicateurs de performance présentés et réalisés en 2002

Fonctions	Nombre d'indicateurs			Réalisés	Pour cent	
	Acceptés				Présentés/ total	Réalisés/ présentés
	Présentés	Non présentés	Total			
Générales	52	27	79	37	66 %	71 %
Sociales	187	79	266	134	70 %	72 %
Économiques	155	37	192	99	81 %	64 %
Total	394	143	537	270	73 %	69 %

Tableau 6. Degré de réalisation, classification par fonctions en 2002

Degré de réalisation	Économiques	Générales	Sociales	Total	Pour cent
95 % - 100 %	99	37	134	270	69 %
90 % - 94 %	14	6	16	36	9 %
89 % - 80 %	15	3	12	30	8 %
< 80 %	27	6	25	58	15 %
Total	155	52	187	394	100 %
Pour cent	39 %	13 %	47 %	100 %	

La procédure d'évaluation de services est la suivante : le ministère des Finances propose au Congrès une liste des programmes et des agences qu'il souhaite évaluer au cours de l'année à venir. Quand le Congrès a donné son accord sur les programmes, l'exécution en est confiée à des consultants extérieurs au moyen d'un appel d'offres. Elle suit un cadre méthodologique cohérent et des principes de procédure fixés par la direction de la gestion et du contrôle. Les rapports d'évaluation contiennent des jugements et formulent des recommandations, lesquelles peuvent aller de la suppression du programme jusqu'à des changements mineurs. Depuis le début de ces exercices, en 1997, les agences évaluées participent en faisant des remarques sur les rapports intermédiaire et final, recommandations comprises. En outre, depuis 2000, l'agence concernée et le bureau du budget s'accordent officiellement sur des engagements d'amélioration des performances, inspirés des recommandations.

Les évaluations d'impact sont similaires, sous réserve de deux différences notables. La conception méthodologique n'est pas la même et les évaluations sont confiées à des organismes de recherche ou à des universités, et pas à des consultants externes. Ce mode d'évaluation est coûteux et prend du temps, car il exige davantage de recherches sur le terrain et de données. De ce fait, on a tendance à le réserver à des programmes qui absorbent d'importantes dépenses publiques et n'ont pas

été évalués ou pour lesquels l'évaluation antérieure de services n'a pas été conclusive du point de vue des résultats.

L'examen approfondi des dépenses s'applique à un ministère ou à une agence. L'évaluation porte sur la structure, les fonctions, les missions, les objectifs, la gestion stratégique et le cadre programmatique du ministère concerné. On examine également si le ministère a utilisé ses ressources dans un esprit d'économie et avec efficacité et efficience.

Tous les rapports définitifs d'évaluation sont transmis au Congrès, publiés sur un site Internet et disponibles auprès du bureau du budget. Les recommandations formulées sont évoquées avec le ministère concerné, qui s'engage vis-à-vis du bureau du budget à les appliquer. Les engagements pris font ensuite l'objet d'un accord officiel avec le ministère des Finances. Leur respect fait l'objet d'un suivi.

Les recommandations relatives aux 71 programmes évalués de 2000 à 2003 ont donné les résultats suivants : refonte d'ensemble ou changements institutionnels pour 25 % d'entre eux ; révision substantielle de la conception de certains éléments et/ou des procédures de gestion interne pour 38 % ; amélioration des systèmes d'information et adaptation limitée du mode de gestion pour 26 %. En outre, 11 % des programmes examinés ont été supprimés, en raison de leurs résultats et/ou parce que leurs objectifs ne correspondaient plus aux exigences nouvelles (voir tableau 7).

Outre les évaluations précitées, le ministère du Plan est responsable de celles des projets d'investissement, ce que l'on appelait auparavant le programme national d'équipement. Depuis 1988, tous les projets de dépenses en capital doivent faire l'objet d'un examen préalable. Le ministre chargé du projet est tenu de communiquer un rapport d'évaluation au ministère du Plan, en vue d'une appréciation technique. Le projet ne peut figurer dans les propositions budgétaires préliminaires que si le ministère du Plan donne son accord.

4.2.3. *Programme d'amélioration de la gestion (PAG)*

Ce programme a démarré en 1998, à la suite d'un accord avec les syndicats du secteur public. Il met en place pour les agents de l'administration centrale un système de primes calculées en fonction des résultats de l'organisme concerné. Il est similaire au système ISO, dans la mesure où il vise à améliorer la gestion administrative en utilisant une référence préétablie. L'objectif est de contribuer à accroître l'efficacité en aidant les agences à atteindre leurs objectifs et cibles d'ensemble.

Tableau 7. Application des recommandations résultant des évaluations 2000-03

Catégories	Pourcentage des programmes
Reformulations majeures du programme et/ou repositionnement institutionnel : programmes nécessitant une redéfinition substantielle ou un changement profond de la conception, des procédures de gestion interne et/ou le transfert dans d'autres agences ; l'objectif est de s'adapter à de nouveaux éléments de diagnostic et/ou d'assurer davantage de cohérence et une meilleure intégration des lignes d'action.	25 %
Changements de la conception de certains éléments et/ou des procédures de gestion interne : programmes nécessitant surtout de revoir la conception de certains éléments ou activités et/ou de la gestion interne. Exemples d'aspects les plus importants : révision des critères de centrage et des outils méthodologiques ; amélioration des systèmes d'information, de suivi et de surveillance ; meilleure coordination, interne ou externe, entre les agents et/ou les agences intéressés ; perfectionnement du mode de gestion des transferts financiers aux différents niveaux de responsabilité de l'exécution.	38 %
Modifications mineures : programmes appelant des adaptations limitées telles que l'amélioration des systèmes d'information, de suivi et de surveillance ; réglage de certains aspects de la conception et/ou de la gestion interne.	26 %
Révision en baisse des programmes : programmes qui sont arrivés au terme de leur période d'exécution prédéfinie ou dont les résultats ne justifient plus leur dotation budgétaire.	11 %
Total	100 %

En 2001, quand les indicateurs de performance ont été retirés des PAG et réinsérés dans le budget, les PAG se sont focalisés sur l'évaluation des progrès des mécanismes de gestion. En 2004, ces derniers concernaient les ressources humaines, la qualité des services rendus aux clients, la programmation, le contrôle, la gestion territoriale, la gestion financière et l'égalité des sexes. Chacun de ces domaines est divisé en différents mécanismes de gestion et on mesure leurs progrès par stade, de 1 à 4 ou de 1 à 6. Les PAG s'appliquent en 2004 à 88 agences centrales et à 89 agences décentralisées.

La procédure est la suivante : le ministère des Finances établit un cadre général couvrant à la fois les domaines, les mécanismes de gestion et les stades. Il est débattu, puis approuvé par le comité interministériel et ensuite transmis à chaque agence, qui prépare des propositions inspirées de ce cadre, précisant le stade à atteindre pour chaque mécanisme de gestion avant la fin de l'année. Les propositions sont adressées au ministère des Finances, qui les fait examiner par un réseau de spécialistes, puis soumises à l'approbation du comité interministériel. Ce dernier se compose de représentants des ministères de l'Intérieur, de la Présidence et des Finances. Si le comité approuve les propositions, le ministère concerné prend un

décret qui énonce les nouveaux engagements pour l'année à venir. Le décret doit lui-même être approuvé par le comité.

L'année suivante, les agences établissent un rapport PAG, qui décrit en détail les progrès réalisés au regard des objectifs de gestion. Ce rapport est certifié par un réseau de spécialistes et les auditeurs internes de chaque agence vérifient les résultats. En 2002, 79 % des agences ont réalisé leurs objectifs PAG dans une fourchette de 90 à 100 % et le taux de réalisation total a atteint 93 %. Quand une agence atteint ses objectifs d'organisation dans une fourchette de 90 à 100 %, les agents bénéficient d'une augmentation de leurs traitements de 3 % l'année suivante ; pour un taux de 75 à 89 %, la majoration est de 1.5 %.

4.2.4. *Fonds des demandes*

Comme on l'a indiqué au chapitre 1, ce Fonds recueille des ressources non affectées, que les ministères peuvent solliciter soit pour exécuter de nouveaux programmes, soit pour développer ou réaménager des actions en cours. Bien que le Fonds serve essentiellement à répartir de nouveaux moyens, il est conçu de manière à inciter les agences à définir officiellement des indicateurs et cibles de performance.

Les ministères formulent leurs demandes en respectant un cadre normalisé, qui est basé sur une matrice logique. On y trouve l'objectif du programme, ses principaux éléments, les indicateurs de performance, les cibles, la population visée, les résultats attendus et la demande de crédits ; la contribution du programme aux objectifs stratégiques globaux et aux produits de l'agence concernée est également expliquée. Le ministère du Plan apporte une assistance technique à la mise au point des matrices.

Les demandes sont adressées au ministère du Plan, qui les examine et leur attribue une note. Elles sont ensuite reprises dans les propositions budgétaires officielles du ministère concerné. Le ministère des Finances sélectionne les programmes, en fonction de critères techniques et surtout de leur conformité aux priorités du gouvernement. La liste des actions retenues est envoyée au président et inscrite dans le projet de budget général. En définitive, le président choisit lui-même les initiatives qui seront financées. La procédure est décrite de façon plus détaillée au chapitre 1.

Le budget de 2002 a ainsi alloué USD 138 millions de ce Fonds à 126 programmes. En 2003, 116 programmes ont reçu au total USD 130.4 millions, dont 90 % au titre d'actions en cours. Depuis la création du Fonds, le nombre de nouveaux programmes a diminué, passant de 61 % en 2001 à 27 % en 2003. La raison de cette tendance est que le budget de 2001 a été le premier pour lequel le nouveau gouvernement a

établi ses priorités. Sur l'ensemble de la période, plus de 50 % des ressources disponibles ont été affectées à des fonctions sociales.

Après la sélection des programmes, la direction de la gestion et du contrôle prend contact avec les agences concernées ; il s'agit de décider lesquels des indicateurs de performance et des cibles figurant dans leur matrice seront incorporés aux rapports d'information annexés au projet de budget. Si les indicateurs de performance ne sont pas d'une qualité suffisante pour être mentionnés, l'agence est tenue de concevoir, pendant l'année en cours, des indicateurs satisfaisants.

Pendant les exercices budgétaires suivants, un programme sera généralement retenu au titre des activités reproductibles d'une agence s'il demeure hautement prioritaire, tout en permettant d'atteindre des résultats et de concevoir de nouveaux indicateurs pertinents. Comme on l'a remarqué au chapitre 1, le Fonds a été absent du budget 2004 par absence de ressources. Sous l'angle de l'efficacité, le Fonds des demandes a encouragé les agences à définir des indicateurs pour de nouveaux programmes et à en appliquer aux actions existantes ; lorsque des indicateurs étaient déjà en place, il s'est efforcé de les améliorer.

4.3. L'information sur les performances dans la procédure budgétaire

Pour que l'information sur les performances contribue à plus de responsabilité et d'efficacité, il importe de l'intégrer à la procédure budgétaire et de l'utiliser pour prendre les décisions. C'est un moyen d'obliger les agences à rendre compte de leurs résultats et à les améliorer. Au Chili, l'information sur les performances est fournie à deux stades du cycle budgétaire : l'évaluation interne et la préparation.

Depuis 2001, l'information sur les performances fait partie de l'évaluation interne. Cette phase de la procédure budgétaire se déroule au sein du ministère des Finances ; pour évaluer la situation de chaque agence pendant l'année, une réunion a lieu entre le directeur du budget, des représentants de la direction de la gestion et du contrôle et des agents du service compétent du bureau du budget. Ils évoquent toutes les informations d'ordre financier et celles relatives aux performances : ils comparent notamment les réalisations aux cibles et examinent les résultats de l'évaluation ainsi que les PAG. Ces réunions jettent les bases de l'étape suivante du cycle budgétaire.

De plus, des réunions spéciales sont organisées au ministère des Finances pour examiner les résultats des évaluations. Si les conclusions et les recommandations de ces évaluations ont des conséquences sur la

répartition des moyens, des décisions sont prises à cette occasion, puis évoquées avec les responsables des agences lors de la préparation du budget. En l'absence de telles conséquences, les conclusions et les recommandations font l'objet d'entretiens avec les agences après l'envoi au Congrès du projet de loi de finances. Ces entretiens ont pour but de trouver un accord officiel sur les modalités d'application des recommandations.

La phase de préparation du budget commence quand les ministères ont reçu leur budget préliminaire (à législation inchangée) et adressé leurs propositions au ministère des Finances. À ce stade, des réunions techniques bilatérales ont lieu entre le secrétaire général du ministère et le directeur de chaque agence ; des agents appartenant au service sectoriel du bureau du budget et à la direction de la gestion et du contrôle y participent également. Lors de chaque réunion, les propositions budgétaires de l'agence concernée sont évoquées parallèlement à ses performances passées, aux objectifs de résultats et aux cibles qu'elle propose. Plusieurs autres réunions, en formation restreinte, sont consacrées à l'analyse des objectifs et cibles.

Le ministère des Finances a conçu une méthode qui intègre à la procédure budgétaire les résultats des évaluations et les mesures de performance. Toutefois, l'expérience de quelques pays de l'OCDE montre que l'intégration de l'information sur les performances au cycle budgétaire ne garantit pas qu'elle soit mise au service de la prise de décision. C'est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour améliorer la responsabilité à l'égard des résultats et de l'efficacité de l'action publique. Dans certains pays de l'OCDE, les renseignements ainsi recueillis ne sont aucunement pris en considération lors de la fixation des dotations budgétaires.

Le système chilien de budgétisation par les résultats n'établit pas un lien automatique et direct entre les performances et les ressources affectées. On ne réduit pas forcément le financement des programmes qui n'atteignent pas leurs objectifs, pas plus qu'on augmente systématiquement les moyens de ceux qui les atteignent. En fait, le ministère des Finances a cherché à éviter que le niveau des crédits soit relié indissociablement aux mesures de performance.

L'information sur les performances est utilisée dans la préparation du budget, au même titre que les données financières et autres, comme point de départ des négociations avec les agences. Elle a par exemple servi à reconduire des crédits alloués antérieurement ou à prendre diverses mesures pour obliger les agences à améliorer leurs résultats quand ils étaient médiocres. Il est arrivé que de nouveaux objectifs de performance soient fixés et inscrits dans la loi de finances et/ou que les agences acceptent de réviser leurs programmes. Les engagements pris sont contrôlés les années suivantes pour s'assurer d'une amélioration effective. Dans certains cas, les

moyens accordés à des programmes ont été réduits au vu d'échecs persistants et, plus rarement, supprimés.

Nous considérons que la conception chilienne de la budgétisation par les résultats des performances est judicieuse. Elle part du principe qu'il est souvent impossible de récompenser systématiquement l'efficacité par l'affectation de crédits budgétaires et que l'on peut motiver les fonctionnaires grâce à un système d'incitations et de sanctions. L'incitation se présente sous la forme des PAG, commentés à la section 4.2.3 ; ils prévoient une prime pour les agents et les équipes qui améliorent les procédures dans un sens favorable à la réalisation des objectifs. La sanction, selon les ministères dépensiers consultés en vue de cette étude, est le risque que le ministère des Finances taille dans les crédits ou puisse même mettre fin au programme si les performances ne progressent pas. En pratique, il est rare que des programmes soient abandonnés. Mais on en a quelques exemples, et le ministère des Finances a le pouvoir et la volonté de le faire ou de réduire les financements ; les ministères sont donc incités à améliorer leurs performances.

Le ministère des Finances a mis au point un système perfectionné pour intégrer à la procédure budgétaire les informations relatives aux performances et il l'a utilisé avec réalisme dans la prise de décision.

4.4. Communication des performances au ministère des Finances

Le principal moyen par lequel les ministères dépensiers informent le ministère des Finances de leurs performances est le rapport complet de gestion. La loi de finances de 1997 fait obligation à toutes les agences centrales de donner des renseignements sur leurs objectifs, leurs cibles de gestion et leurs résultats. On les trouve dans les rapports complets de gestion que toutes les agences doivent établir chaque année à l'intention du Congrès.

Ces rapports, de très large portée, couvrent les principales activités et fonctions d'une agence. Tous comprennent les éléments suivants : une lettre rédigée par le directeur de l'agence concernée ; les textes de lois et de règlements qui la régissent ; les données relatives à ses moyens financiers et humains ; une présentation détaillée des résultats, qui couvre notamment la réalisation des indicateurs de performance, celle des objectifs du PAG et la mise en œuvre des recommandations résultant des évaluations. Sur ce dernier point, des renseignements sont donnés deux fois par an (dans le rapport complet de gestion et en juillet).

Le rapport complet de gestion est établi au premier trimestre de l'année. La direction de la gestion et du contrôle met au point pour chaque ministère

un format type, qu'elle lui adresse avec des instructions. Ces dernières sont rédigées par le bureau du budget et le ministère de la Présidence. Chaque ministère établit son rapport et le transmet au bureau du budget aux fins d'analyse. Le ministère de la Présidence examine aussi les parties de ces rapports qui concernent ses objectifs et priorités.

Les résultats sont analysés, vérifiés et audités. Des réunions ont lieu entre le bureau du budget et les agences, pour vérifier les données et examiner les mesures de performance. De plus, les bases de données et les systèmes d'information des ministères sont contrôlés par la commission d'audit interne des administrations publiques. Le choix des contrôles se porte soit sur des programmes/agences très visibles sur la scène publique, soit de façon aléatoire.

Depuis la réintégration des indicateurs de performance dans la procédure budgétaire, on n'a procédé qu'à deux reprises à une comparaison des performances et des cibles. Certes, des signes d'amélioration ont été relevés ; mais des problèmes subsistent pour la qualité des informations fournies, le lien entre les produits et les objectifs stratégiques, les données relatives à la réalisation des cibles et la ponctualité des informations. Comme les agences se comparent à leur évolution antérieure, il faudra du temps pour recueillir les données historiques qui permettront de déterminer si les objectifs fixés sont trop ambitieux ou trop modestes et de suivre les progrès accomplis au fil du temps.

En outre, on peut se demander si les ministères ont bien les moyens techniques nécessaires pour mettre au point des indicateurs de performance, en particulier des mesures de résultats, et comparer les progrès par rapport aux cibles. Chaque ministère doit collecter des informations relatives à trois, voire quatre programmes axés sur les performances, les suivre et renseigner le ministère de la Présidence sur le degré de réalisation des objectifs. Il n'est pas évident que les ministères puissent coordonner les informations émanant de ces différents programmes tout en mettant en place et en gérant les systèmes d'information nécessaires. On ne sait pas non plus vraiment si les gestionnaires et/ou les agences utilisent en interne l'information sur les performances pour prendre les décisions concernant leurs programmes, ou s'il s'agit simplement d'un mécanisme servant à communiquer avec le ministère des Finances.

En définitive, les contraintes qui pèsent sur les ministres et les gestionnaires limitent strictement la quantité et le degré de complexité des informations susceptibles d'être utilisées judicieusement pour la prise de décision. Après avoir lancé la réforme, le Chili va devoir, comme beaucoup de pays de l'OCDE, sélectionner et hiérarchiser les indicateurs de performance et les objectifs les plus importants.

Ces problèmes sont familiers aux pays de l'OCDE, où certains ont évoqué le risque que la gestion et la budgétisation en fonction des performances ne deviennent un exercice purement théorique. Le bureau du budget a cherché à résoudre certains problèmes en intégrant au PAG la mise au point d'un système de management et de programmation. Il reste à voir ce qu'il en adviendra.

Il est trop tôt pour se prononcer sur les chances de succès futur de ce système révisé d'indicateurs de performance, mais malgré les difficultés mentionnées ci-dessus, les premiers signes sont encourageants. La conjonction de l'évaluation et de la mesure des performances donne au ministère des Finances des atouts solides pour faire assumer aux agences la responsabilité de leurs résultats ; elle lui fournit aussi les instruments nécessaires pour les inciter à améliorer leurs performances.

4.5. Communication des performances au Parlement

Le Congrès reçoit du ministère des Finances des informations relatives aux résultats des agences et des programmes sous trois formes différentes : les rapports complets de gestion, les renseignements sur les indicateurs de performance et les rapports issus des évaluations.

Tous les ans, le ministère des Finances adresse à la Commission budgétaire et aux sous-commissions compétentes un rapport complet de gestion pour chaque agence. Les indicateurs de performance, cibles et objectifs figurent dans les rapports d'information remis au Congrès avec les projets de loi de finances. Les rapports complets de gestion retracent la réalisation des cibles et objectifs. La Commission budgétaire est également destinataire des rapports définitifs d'évaluation des programmes et des agences.

Pour que ces informations renforcent la responsabilité de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, il faut que le Congrès les utilise pour demander des comptes au gouvernement. La date de présentation des rapports est choisie de façon que l'information soit disponible à temps pour alimenter les débats parlementaires sur le budget.

Néanmoins, le Congrès n'a montré aucun empressement à examiner les informations sur les performances et à s'en servir pour ses décisions. Il a manifesté quelque intérêt à l'égard de l'évaluation de programmes spécifiques. Cela s'explique en partie par le rôle qu'il joue dans le choix des programmes à évaluer. Mais, même dans ce domaine, l'attention accordée aux rapports est épisodique et dépend de l'intérêt que suscite le programme dans les milieux politiques et les médias.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les parlementaires négligent les informations concernant les performances du secteur public. Les données que les dirigeants estiment importantes pour la gestion ne coïncident pas nécessairement avec ce que veulent les parlementaires pour exercer leur contrôle.

S'agissant du Chili, ce problème d'indifférence a été aggravé par deux facteurs. Tout d'abord, jusqu'à une date récente, la Commission budgétaire ne siégeait que deux mois par an et disposait donc de peu de temps pour examiner ces informations. Ensuite, la prééminence de l'exécutif limite le pouvoir de décision du Congrès et l'empêche de jouer un grand rôle dans la procédure budgétaire.

La première difficulté a été en partie éliminée, puisque la Commission budgétaire est devenue permanente en juillet 2003. Cela lui donne plus de temps pour analyser les informations sur les performances, comme ses membres l'ont confirmé lors d'entretiens préparatoires à cette étude. Le deuxième problème tient aux dispositions de la constitution, qu'il est difficile de modifier, même si certaines adaptations de procédure interne pourraient s'avérer utiles.

4.6. Conclusion

Le ministère chilien des Finances dispose d'un système très avancé pour se procurer des informations sur les performances des agences et des programmes. Dix ans ont été nécessaires pour l'élaborer et l'adapter en fonction de l'expérience et de l'évolution des besoins. Le ministère a procédé à des modifications pour remédier à des problèmes qui sont souvent communs aux pays de l'OCDE et difficiles à résoudre. On retiendra surtout qu'il a eu la volonté d'adopter une perspective à long terme et le souci de persévérer dans l'analyse des performances.

Au total, le système chilien de budgétisation en fonction des performances se compare favorablement à ceux des pays de l'OCDE, surtout en ce qui concerne l'attention et la priorité accordées aux informations sur les performances dans la procédure budgétaire. La méthode chilienne intègre ces informations à la préparation du budget et les utilise judicieusement dans la prise de décision.

Si l'on peut déceler une faiblesse dans la conception chilienne, par rapport aux meilleurs systèmes dans les pays de l'OCDE, c'est l'excès de centralisation. Il serait souhaitable de se fixer comme objectif à long terme le développement, dans les agences, de capacités qui les mettent davantage sur un pied d'égalité pour choisir les indicateurs et les mesures de performance.

Il n'en reste pas moins que le Chili a, jusqu'à présent, réussi dans ce domaine. Le facteur essentiel de succès a été l'intérêt porté par le directeur du budget aux informations sur les performances. Il s'est manifesté de plusieurs façons : la création d'une unité spécifique, la direction de la gestion et du contrôle ; la priorité accordée dans la procédure budgétaire à l'usage de ces informations ; la diversité des instruments employés pour mettre en œuvre le concept de performance. Si ce concept joue un grand rôle, c'est en raison de la prééminence, guère contestée, du pouvoir exécutif dans la procédure budgétaire chilienne. Dans le contexte de beaucoup de pays de l'OCDE, dans lesquels les Parlements ont en général davantage de pouvoirs, un tel degré de centralisation ne serait pas envisageable.

Notes

- ¹ Il faut souligner que l'évocation du régime militaire est strictement cantonnée à la politique économique et que rien d'autre ne doit en être inféré. Bien des réformes économiques ont été également affinées et pérennisées après le retour à la démocratie.
- ² La règle ne s'applique qu'à l'administration centrale, mais il faut savoir que le niveau d'administration infranational est peu développé au Chili.
- ³ Pour plus de précisions sur le calcul des soldes budgétaires structurels, on se reportera à la « Note méthodologique sur les soldes budgétaires structurels », dans *Perspectives économiques de l'OCDE – sources et méthodes*.
- ⁴ On trouvera une analyse technique de la règle budgétaire chilienne dans M. Marcel et autres (2003).
- ⁵ En outre, le taux de la TVA a été porté de 18 à 19 % pour le même motif.
- ⁶ Dans des cas exceptionnels, la gestion d'une agence est confiée à un collège ou à un conseil d'administration.
- ⁷ On trouvera une liste détaillée des différences à l'adresse suivante : www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/index.htm, s'agissant d'informations sur l'harmonisation de la comptabilité dans le secteur public.

Références

- Blöndal, J.R. (2001), « La budgétisation en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 1, OCDE, Paris.
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés et P. Benavides (2003), *Structural Budget Balance: Methodology and Estimation for the Chilean Central Government 1987-2001*, ministère des Finances, Santiago, www.dipres.cl.
- Ministère des Finances (2003), *Estadísticas de las Finanzas Públicas (Statistiques de finances publiques)*, Direction du budget, Santiago, www.dipres.cl.
- OCDE (2002), « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n°3, OCDE, Paris, www.oecd.org/budget/journal.
- OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE – sources et méthodes*, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco.
- Ruiz-Tagle, J.V. et F. Castro (2001), « Le régime de retraite chilien », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 1, OCDE, Paris.

Table des matières

La procédure budgétaire au Chili	
<i>Par</i> Jón R. Blöndal <i>et</i> Teresa Curristine.....	7
Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes	
<i>Par</i> Carlos Santiso.....	51
Estimations du déficit structurel suisse, 2002 à 2007	
<i>Par</i> Frank Bodmer <i>et</i> Alain Geier.....	87
Gérer les deniers publics : des produits aux résultats – et au-delà	
<i>Par</i> David Webber.....	115
Modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle	
<i>Par</i> Michael Ruffner <i>et</i> Joaquin Sevilla.....	141